

# RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

**Numero 1 - 2013**

**Modernizzazione, Lavoro Pubblico, Spending review  
Innovazioni ICT e sportello Suap - Politiche UE per i giovani  
Povertà e statistica - Politica estera e strategie militari**

**Peer Review**

FONDATA E DIRETTA DA  
DONATO A. LIMONE

---

**Direttore responsabile**

Donato A. Limone

**Comitato scientifico**

Stefano Adamo (Preside di Economia, Università del Salento), Piero Bergamini (Autostrade), Francesco Capriglione (Ordinario di Diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, LUISS, Roma), Michele Carducci (Ordinario di Diritto Pubblico, Università del Salento), Ernesto Chiacchierini (Ordinario di tecnologia dei cicli produttivi, Università La Sapienza), Claudio Clemente (Banca d'Italia), Ezio Ercole (Vice Presidente dell'Ordine dei Giornalisti del Piemonte e consigliere della Federazione Nazionale della Stampa Italiana - FNSI), Donato A. Limone (Ordinario di informatica giuridica, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma), Vincenzo Mastronardi (Ordinario Psicopatologia forense, Università La Sapienza, Roma), Nicola Picardi (Professore emerito della Sapienza; docente di diritto processuale civile, LUISS, Roma), Francesco Riccobono (Ordinario di Teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli), Sergio Sciarelli (Ordinario di Economia Aziendale, Università di Napoli, Federico II), Marco Sepe (Ordinario di diritto dell'economia, Università telematica Unitelma-Sapienza, Roma)

**Comitato di redazione**

Leonardo Bugiolacchi, Antonino Buscemi, Luca Caputo, Mario Carta, Claudia Ciampi, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Pasquale Luigi Di Viggiano, Paolo Galdieri, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Giulio Maggiore, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alberto Naticchioni, Gianpasquale Preite, Fabio Saponaro, Angela Viola

**Direzione e redazione**

Via Antonio Canal, 7  
00136 Roma  
donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno IV, n. 1, aprile 2013

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

*Tutti i diritti riservati.*

*È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte.*

*La rivista è fruibile dal sito [www.giuritecne.it](http://www.giuritecne.it) gratuitamente.*

---

---

## INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone, Direttore della Rivista</i> .....	Pag. 2
Modernizzazione del Paese e valorizzazione del capitale professionale delle Pubbliche Amministrazioni	
<i>Ersilia Crobe</i> .....	” 7
Lavoro pubblico e digitalizzazione in tempi di “Spending review” tra limiti contingenti e prospettive	
<i>Giampaolo Teodori</i> .....	” 14
Interventi comunitari a favore delle politiche giovanili	
<i>Paolo Pastore</i> .....	” 22
Lo sportello unico delle Attività produttive (SUAP)	
<i>Wanda D’Avanzo</i> .....	” 41
Innovazione nella Italia delle Regioni. Dati e riflessioni sul Rapporto del Cisis	
<i>Riccardo Severi</i> .....	” 54
The Iraq war and Beyond: Policy and Strategy from Bush to Obama	
<i>Francesco Di Massa</i> .....	” 70
Un modello statistico a costrutti latenti per l’analisi della povertà nel mondo	
<i>Pasquale Sarnacchiaro</i> .....	” 116

---

---

## Editoriale

Quale è il ruolo della Pubblica Amministrazione in una Organizzazione statale rispetto all'evidente scarto tra le esigenze di competitività economica e la capacità di risposta delle istituzioni politico-amministrative? Secondo Ersilia Crobe tale riflessione deve necessariamente collegarsi alla antica "questione burocratica", poiché risulta chiaro come ogni tentativo di modernizzazione della pubblica amministrazione non si possa portare avanti senza lavorare per costruire le competenze professionali adeguate. L'Autrice prende in esame il rapporto tra le politiche di innovazione e le burocrazie pubbliche. Quale cultura burocratica? La conclusione: sembra ormai essersi affermata la consapevolezza politica che il capitale umano al servizio dell'amministrazione sia il perno del cambiamento: sarà improduttivo qualsiasi tentativo di riforma che non tenga conto del fatto che per ottenere una vera trasformazione dell'intero sistema amministrativo occorre cambiare la cultura degli impiegati. Giampaolo Teodori analizza le dinamiche circolari esistenti tra le rinnovate normative sul lavoro pubblico ed i progetti di sviluppo tecnologico per la Pubblica Amministrazione. La revisione della spesa pubblica, oggettivamente limitante, porta al ridimensionamento delle potenzialità di trasformazione e alla necessità di una cernita di soluzioni strategiche che siano contemporaneamente innovative e coerenti con il principio di economicità dell'attività amministrativa. Sulle "Politiche giovanili" della UE l'articolo di Paolo Pastore. Nel corso degli ultimi dieci anni si è assistito allo sviluppo di un approccio intersettoriale teso a fornire ai giovani europei gli strumenti indispensabili per poter gestire la propria vita indipendentemente e per superare le sfide nei settori che li riguardano più da vicino, quali l'istruzione, l'occupazione, la creatività, l'imprenditorialità, l'inclusione sociale, la salute e lo sport, la partecipazione civica e il volontariato. Sostanzialmente si è cercato di investire nei giovani e a valorizzare il loro potenziale di crescita. Nell'articolo di Pastore sono stati approfonditi i diversi interventi normativi in campo comunitario (Comunicazioni, Risoluzione e Decisioni) che hanno favorito lo sviluppo di programmi a favore del settore giovanile, instaurando una collaborazione più stretta tra le politiche relative ai giovani e altri settori strategici, come l'istruzione, l'occupazione, l'integrazione e la salute. Il contributo dell'UE consisterà nell'aiutare gli Stati membri, che sono responsabili delle politiche della gioventù, a cooperare in modo più efficace. L'attuale quadro di cooperazione Europea in materia di gioventù si è dimostrato per gli Stati membri una piattaforma preziosa in cui trattare le tematiche giovanili, mentre il metodo di coordinamento aperto, l'integrazione delle questioni relative ai giovani nelle altre politiche ed iniziative quali il Patto europeo per la gioventù hanno facilitato l'applicazione di un approccio flessibile consono al settore, nel rispetto delle competenze degli Stati membri e del principio di sussidiarietà. In conclusione, l'analisi di interventi normativi ed economici in ambito comunitario verso il settore delle politiche giovanili, favorendo la nascita di imprenditoria e centri di formazione. In questo un ruolo determinante è svolto dai programmi di formazione permanente che accompagnano il giovane in tutto il suo percorso di crescita e rappresentano una straordinaria opportunità di sviluppo e partecipazione democratica.

Wanda D'Avanzo ripercorre le tappe salienti della evoluzione dello sportello unico per le attività

---

produttive, attraverso l'analisi della normativa e delle pronunce giurisprudenziali più rilevanti in materia. In particolare, viene descritto nella sua interezza il decreto 160/2010 che oggi rappresenta il riferimento fondamentale di disciplina del Suap. La trattazione richiama, altresì, le leggi che trasversalmente interessano il funzionamento dello sportello unico; e cerca di fare il punto sulle attuali criticità che ancora frenano la completa attuazione dello sportello unico. Riccardo Severi presenta il Rapporto Cisis sull'innovazione nell'Italia delle Regioni, realizzato in collaborazione con Between Spa e presentato a Milano lo scorso gennaio 2013, offre un aggiornato e interessante quadro sullo stato di sviluppo dell'Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni regionali. Emergono dati incoraggianti sui risultati raggiunti in pochi anni da molte Regioni italiane e sul volume di investimenti nel settore ICT, che complessivamente supera i 5 miliardi di euro per il periodo 2007/2013. Al tempo stesso, anche dati preoccupanti se si guarda al ritardo di alcune Regioni rispetto ad altre - con il solito divario Nord e Sud del Paese -, e più in generale al gap tecnologico dell'Italia rispetto a molti Paesi dell'Unione Europea, soprattutto quelli dell'area Nord-Occidentale. Ritardi locali e nazionali, dunque, imputabili ad un quadro normativo non uniforme e alla mancata adozione di politiche che mettano in condizione le Regioni di accelerare il processo di innovazione e all'Italia di essere competitiva in sede internazionale. Il contributo di Francesco Di Massa illustra le principali iniziative, riguardanti la politica estera e la strategia militare, adottate dal presidente G.W. Bush e dal suo successore Barak Obama durante la guerra in Iraq del 2003, le cui cause e conseguenze vengono analizzate in rapporto al più ampio *framework* della Global War on Terror. Tale pubblicazione rappresenta un riadattamento dei capitoli 3, 4 e delle conclusioni della tesi di laurea magistrale dell'Autore, intitolata "*September 11 and the Global War on Terror: Change and Continuity in Policy and Strategy from Bush to Obama*", discussa presso la Facoltà di Scienze Politiche Roberto Ruffilli (Università di Bologna) il 17 luglio 2012. Pasquale Sarnacchiaro presenta un'analisi sulla definizione di povertà, tema fortemente dibattuto nella letteratura scientifica. Tale chiarimento condiziona fortemente la scelta dei metodi statistici da utilizzare per l'analisi del fenomeno. Nel presente contributo, partendo da una definizione "multidimensionale" della povertà, è stato proposto un modello statistico per l'interpretazione dei fattori che maggiormente contribuiscono alla povertà nel mondo. Il modello ad equazioni strutturali è stato utilizzato per analizzare i dati raccolti per il rapporto annuale sulla povertà dell'Unicef (anno 2011).

Il Direttore della Rivista  
*Donato A. Limone*

---

## Autori di questo numero

### *Ersilia Crobe*

Laureata in Scienze Politiche, si è specializzata in tematiche riguardanti le linee evolutive del sistema amministrativo italiano e l'analisi dei caratteri generali del processo di riforma amministrativa, anche in prospettiva comparata. Lavora attualmente presso il Formez PA e porta avanti, parallelamente, un personale percorso di approfondimento storico-politologico, collaborando con le cattedre di "Sistemi politici e amministrativi" e "Storia delle istituzioni politiche e amministrative" dell'Università telematica Telma Sapienza. Ha esperienza di insegnamento in corsi di formazione per personale dipendente delle pubbliche amministrazioni. E' coautrice, con Stefano Sepe, del volume *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Marsilio 2008.

E-mail: [ersilia.crobe@unitelma.it](mailto:ersilia.crobe@unitelma.it)

### *Wanda D'Avanzo*

Avvocato e dottore di ricerca in Filosofia del diritto presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. È docente a contratto di Filosofia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Telematica Unitelma-Sapienza di Roma. Presso la medesima Facoltà collabora con la cattedra di Informatica Giuridica. È coordinatrice della Sezione territoriale per la Regione Calabria dell'Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica e Diritto dell'Informatica. Si è occupata della formazione giuridico-amministrativa dei pubblici dipendenti nell'ambito di progetti di attuazione e sviluppo degli sportelli unici per le attività produttive in Calabria. È autrice di diverse pubblicazioni sulle Riviste "Innovazione e diritto" e "Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente". È, altresì, autrice delle seguenti monografie: "L'e-government", Movimedia, Lecce, 2007; "Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della Pubblica Amministrazione digitale", Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; "Il sistema dei controlli nelle amministrazioni pubbliche", Clioedu, Lecce, 2011.

E-mail: [wanda.davanzo@unitelma.it](mailto:wanda.davanzo@unitelma.it)

### *Francesco Di Massa*

Esperto e analista in relazioni internazionali, nell'inverno 2012 ha collaborato come stagista presso l'Ufficio Commerciale dell'Ambasciata d'Italia ad Oslo. Laureato in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso la Facoltà Roberto Ruffilli dell'Università di Bologna, ha conseguito gli scambi accademici Erasmus, Erasmus Mundus e Overseas presso le rispettive sedi della University of Bergen, University of Jordan e University of California Santa Barbara, dove ha completato parte dei suoi studi. Nell'ambito del settore del volontariato internazionale ha contribuito alla realizzazione di diversi progetti attraverso la ONG Servizio Civile Internazionale.

E-mail: [francescodm86@gmail.com](mailto:francescodm86@gmail.com)

---

*Paolo Pastore*

Nato nel 1970 a Roma. Nel 2011 ha conseguito la laurea triennale in scienze dell'Amministrazione. Nel 2012 ha conseguito la laurea specialistica in Management Pubblico ed e-Government presso l'Università degli Studi di Roma l'Unitelma Sapienza. Si è laureato in Fisica nel 1994 a Roma presso l'Università degli Studi "La Sapienza", Facoltà di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali. Nel 2010 ha conseguito il Dottorato di ricerca in Fisica Tecnica Ambientale, presso Dipartimento Energia Ambiente dell'Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma.

Dal 1997 è dipendente pubblico presso la Presidenza del consiglio dei Ministri con la qualifica di funzionario informatico, area 3, F3. L'attività di interesse riguarda la gestione dei fondi strutturali e la promozione di modelli di governance.

E-mail: [paolo.pastore@inwind.it](mailto:paolo.pastore@inwind.it)

*Pasquale Sarnacchiaro*

Dottore di Ricerca in Gestione della Qualità Totale presso l'Università Federico II di Napoli con tesi su "Modelli statistici per la misurazione della Customer Satisfaction", attualmente è ricercatore di Statistica presso l'università Unitelma Sapienza di Roma. Presso l'ateneo Unitelma Sapienza è titolare dei corsi universitari di Statistica, Statistica per le PA, Statistica per le imprese ed Epidemiologia Statistica. Campi di ricerca sono: Modelli ad Equazioni strutturali con variabili latenti, Analisi Statistica Multidimensionale dei Dati, Modelli di Associazione Statistica, Misurazione della Customer Satisfaction e della Qualità dei Servizi con modelli multivariati e Controllo Statistico della Qualità. Autore di diverse pubblicazioni internazionali su riviste tra cui Journal of Applied Statistics, Food Quality and Preference, Asian Journal of Mathematics and Statistics, Electronical Journal of Applied Statistics e Environment International. Ha partecipato a numerosi convegni internazionali e nazionali in qualità di relatore e discussant. Svolge attività di referaggio per diverse riviste internazionali ed è stato editor della rivista Journal of applied quantitative methods (JAQM). Attualmente presso l'ateneo di appartenenza è referente per i rapporti internazionali e membro della commissione ricerca. È stato docente UNICEF per la giornata internazionale sulla povertà tenutasi presso l'università del Sannio (Benevento).

E-mail: [pasquale.sarnacchiaro@unitelma.it](mailto:pasquale.sarnacchiaro@unitelma.it)

*Riccardo Severi*

Sociologo (Università La Sapienza) e giornalista (Ordine Giornalisti Pubblicisti da gennaio 2006). È il fondatore (2004) del mensile a distribuzione nazionale *What's Up*, che ha Diretto dal 2006 fino a febbraio 2013. Esperienza lavorativa alla Missione Permanente Italiana presso il Quartier Generale delle Nazioni Unite (New York) nel 2004, e per 6 mesi, prima nell'Ufficio Stampa e negli Affari Umanitari, poi al Consiglio di Sicurezza per gli Affari Africani. Per anni corrispondente e redattore della rivista *Minerva*, pubblica nel 2005 un libro sulla Finanza Etica, dal titolo "Finanza Etica e Valore Sociale" (Minerva Edizioni). Realizza

---

servizi e reportage nel mondo su tematiche sociali e politiche. Già autore per le trasmissioni di Radio 1 Rai *Permesso di Soggiorno* e *La Radio Ne Parla*, nel Maggio 2011 collabora con RAI 1 alla trasmissione *Uno Mattina* (redazione Cronaca, Politica e Attualità). Dal 2006 al 2013 ha collaborato con l'Università Telma Sapienza come tutor in Scienza dell'Amministrazione Digitale (Facoltà di Giurisprudenza). Fondatore del *Premio Internazionale What's Up Giovani Talenti*, volto a valorizzare le professionalità giovanili, che si svolge regolarmente da 6 anni in Campidoglio nell'ambito del prestigioso *Premio Minerva*, con l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica Italiana. Dal 2010, per la divisione Internazionale della Società Minerva, è Project Manager e Coordinatore progetti in Iraq e nel Kurdistan Iracheno sostenuti dal Ministero degli Affari Esteri Italiano. Dal 2006 al 2013 è stato Amministratore Unico della Società HelpSos promotrice di attività culturali ed editoriali, ultima delle quali la pubblicazione *"Italia e Georgia. Vent'anni di rapporti diplomatici?"* (HelpSos 2012).

E-mail: [riccardo.severi@unitelma.it](mailto:riccardo.severi@unitelma.it)

#### *Giampaolo Teodori*

Avvocato; master in Diritto dell'Informatica e delle Nuove Tecnologie; ricercatore Formez Pa. Esperto di Diritto Amministrativo, di Pubblico Impiego e Responsabile di Progetti di Formazione e Selezione del Personale della P.A. Docente di "E-Government e Lavoro Pubblico" nel Master "Governance, Management, eGovernment delle PA", Università Unitelma Sapienza. E' stato professore a contratto presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali della Università di Salerno e docente su vari Master, da ultimo nel Master in "Management Pubblico ed E-Gov", Università del Salento. Autore di monografie e articoli in materia di E-Gov e di Pubblico Impiego. Relatore in convegni e conferenze su tematiche della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione.

E-mail: [gteodori@formez.it](mailto:gteodori@formez.it)

# MODERNIZZAZIONE DEL PAESE E VALORIZZAZIONE DEL CAPITALE PROFESSIONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Ersilia Crobe

**Abstract:** L'evidente scarto tra le esigenze di competitività economica e la capacità di risposta delle istituzioni politico-amministrative impone di interrogarsi sul ruolo tutt'oggi fondamentale - riprendendo un'espressione di Giorgio Berti - che le pubbliche amministrazioni hanno in un'organizzazione statale. Tale riflessione deve necessariamente collegarsi all'antica "questione burocratica", poiché è lapalissiano come ogni tentativo di modernizzazione della pubblica amministrazione non si possa portare avanti senza lavorare per costruire le competenze professionali adeguate.

**Abstract:** The evident gap between the demands of economic competitiveness and the capability of responsiveness of political and administrative institutions requires of questioning about the role to date still fundamental - taking an expression of Giorgio Berti - that public administrations have in a state organization. This reflection must necessarily be connected to the old "bureaucratic issue", since it is self-evident as any attempt to modernize the public administration can not be carried on without working to build the right professional skills.

**Parole chiave:** formazione, pubblico impiego, Scuola superiore di pubblica amministrazione, innovazione sociale.

**Sommario:** 1. Amministrazione, accountability, innovazione sociale - 2. Politiche di innovazione e burocrazie pubbliche - 3. Quale cultura burocratica? - 4. Conclusioni.

## 1. Amministrazione, accountability, innovazione sociale<sup>1</sup>

Lo Stato ha da tempo perso il suo primato di unico soggetto politico e il sistema sociale si caratterizza sempre più per la molteplicità dei soggetti interessati in maniera diretta alle decisioni pubbliche: alla gerarchia amministrativa tradizionale – costruita dall'alto verso il basso lungo linee

---

<sup>1</sup> Alcune delle considerazioni che seguono sono il frutto di riflessioni, appunti, studi e confronto sviluppati in altre sedi ed occasioni, ma vengono qui ridotte a sintesi e collegate all'importante aspetto della valorizzazione del capitale professionale delle amministrazioni pubbliche, punto essenziale di ogni seria azione di rinnovamento.

---

verticali di autorità (*top-down*) – si è affiancata una nuova modalità relazionale (*bottom-up*), nella quale vi è maggiore partecipazione da parte di soggetti non istituzionali (siano essi cittadini, mondo d’impresa, gruppi di interesse) ai processi decisionali. Si rafforzano le “reti” costruite in maniera orizzontale e lo Stato conta ormai sempre più, per quel che riguarda la produzione di “servizi” e la valorizzazione di competenze, su un vasto complesso di partner non pubblici.

Tale complessità dei sistemi politici contemporanei si misura, sulla base dei mutamenti in atto, con la capacità delle amministrazioni pubbliche di rivedere continuamente assetti giuridici e modalità operative, puntando su una sempre maggiore *flessibilità* della dimensione funzionale del potere statale: tale flessibilità deve diventare capacità di costante (e tempestivo) adattamento alla mutevolezza delle condizioni socio-economiche, tecnologiche, di sviluppo sociale e possibilità di risposta alla domanda sociale deve essere sostanziale, e non soltanto formale.

L’affermazione di nuovi paradigmi impone di gestire il cambiamento e la risoluzione di problemi sociali *coralmente* ed obbliga il settore pubblico a un confronto diretto e continuo con tutti gli attori dell’arena pubblica: l’amministrazione è, sempre più, l’elemento in grado di favorire o bloccare quella che si usa definire “innovazione sociale” - intendendo con tale espressione una molteplicità di pratiche ma anche approcci disciplinari e confini analitici. Emerge incalzante la necessità di reinventare funzioni, compiti e scopi. Si tratta, in pratica, di creare nuove forme di *governance* e nuove leadership collettive.

Quale, allora, il ruolo riservato alle amministrazioni post-moderne? Coordinamento, promozione, valorizzazione delle esperienze di innovazione che arrivano dalle differenti realtà e dai diversi stakeholders, veicolando in senso positivo l’intelligenza sociale applicata ai “problemi di vita collettiva”.

La necessità di uno stato sempre più “leggero” – sulla scorta delle non recenti riflessioni di Crozier<sup>2</sup> – ma non evanescente, nella consapevolezza che un’amministrazione pubblica efficiente rappresenta uno dei pilastri su cui costruire un Paese competitivo<sup>3</sup>.

Tale evidenza rimanda, in fondo, alla definizione di democrazia con la quale Robert Dahl nel 1971 sosteneva che “*il regime politico democratico è caratterizzato dalla continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini?*”. La legittimazione degli stati contemporanei trova il suo fondamento in queste indifferibili sfide.

Fornire risposte, dunque, nel duplice significato di garantire qualità nell’erogazione dei servizi e dar conto (nella lingua anglosassone *accountability*) della propria attività (scelte, azioni, spese) è un imperativo per le amministrazioni pubbliche. Oggi, inoltre, l’esigenza di un’amministrazione al servizio del Paese è ancor più sentita, a causa della velocità delle trasformazioni sociali che pone problemi di adattamento continuo alle mutazioni esterne e alle quali il monolitico mondo dell’amministrazione solo a fatica riesce ad adattarsi.

---

<sup>2</sup> M. Crozier, *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1986

<sup>3</sup> Sul tema rimangono attuali le osservazioni di S. Sepe, *Stato legale e Stato reale. Amministrazioni, cittadini e imprese alle soglie del Duemila*, Milano, “Il Sole 24 ore”, 1999

---

## 2. Politiche di innovazione e burocrazie pubbliche

“La questione della burocrazia è anzitutto e soprattutto questione di uomini”. Era il maggio del 1922 e – nel momento più acuto della crisi dello Stato liberale – Augusto Monti, dalle pagine del settimanale gobettiano “La Rivoluzione Liberale”, sentenziava che “a risolvere la questione della burocrazia si può concorrere anzitutto creando e rinfocolando tra gli impiegati la *religione della cosa pubblica*, cioè *educando gli impiegati*”. Il passo verso l’attuale tentativo di migliorare le performances delle amministrazioni e di renderle realmente *accountable* è breve.

Le non recenti osservazioni di Monti mettono in luce come il problema dell’inefficienza dell’amministrazione sia da sempre stato ricondotto al problema degli impiegati: una permanenza della storia amministrativa italiana che, a dire il vero, ha caratterizzato anche l’approccio politico al tema delle riforme amministrative, dando sempre per scontata una inconciliabilità tra gli interessi delle burocrazie e quelli del Paese.

Il tema, di forte interesse e acceso scontro dialettico, deve essere ricondotto entro l’alveo dell’analisi storiografica per giungere a una effettiva comprensione e tentare di individuare alcune piste di lavoro.

La produzione di studio sugli apparati amministrativi italiani ha largamente ricostruito l’importante ruolo delle burocrazie pubbliche nella prima storia unitaria<sup>4</sup>: come ebbe a concludere all’inizio degli anni venti Augusto Monti la burocrazia, nella «eclisse di una libera classe dirigente», aveva avuto ruolo primario nel «fare l’Italia»: l’aveva plasmata, ovviamente, a suo modo, un «po’ sbilenca e un po’ nevrastenica», ma era riuscita a «tener in piedi la baracca».

Nei decenni successivi lo scollamento tra burocrazia e società è andato progressivamente aumentando<sup>5</sup>: a partire dal secondo dopoguerra, in particolare, è avvenuta una abdicazione da parte delle burocrazie pubbliche al ruolo di mediazione tra Stato e società civile, poiché tale funzione è stata svolta in modo sempre più massiccio e totalizzante dai partiti politici<sup>6</sup>.

La rilevanza sociale attribuita a un corpo professionale dipende dalla capacità di incidere sui processi decisionali pubblici, dalla capacità di mediazione nei confronti della società (contribuendo, anche simbolicamente, alla tutela dell’interesse nazionale) e dall’autonomia che tale corpo riesce a mantenere rispetto alle relazioni con il potere. La corrente vulgata, che riconduce ai dipendenti pubblici l’inefficienza dell’amministrazione *tout court* è certamente conseguenza di tale scollamento: restituire alle burocrazie pubbliche prestigio sociale – azione che richiede una volontà, in primo luogo, dei decisori politici, ma anche degli stessi dirigenti e degli addetti di livello medio/basso - potrà contribuire a una ricomposizione di tale frattura.

Soltanto l’esistenza di un’élite amministrativa professionalmente e culturalmente attrezzata può garantire soddisfacenti livelli di prestazione degli apparati pubblici. Serie politiche di innovazione non si possano portare avanti senza lavorare per costruire le competenze adeguate: in questo

---

<sup>4</sup> Cfr, almeno, R. Ruffilli, *Istituzioni, società, stato*, Bologna, Il Mulino, 1991. In particolare, il volume I approfondisce il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia. L’opera postuma è stata curata da G. Nobili Schiera e M. S. Piretti.

<sup>5</sup> Il tema è stato ampiamente trattato in S. Sepe, E. Crobe, *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell’amministrazione pubblica*, Marsilio, 2008.

<sup>6</sup> Ibidem, pagg. 105 e ss.

---

senso, la valorizzazione del capitale professionale delle pubbliche amministrazioni deve essere contenuto essenziale di ogni azione tesa al miglioramento delle performances delle amministrazioni pubbliche.

La ricerca di efficacia ed efficienza delle attività delle amministrazioni è un'esigenza non nuova ed anzi costituisce un elemento costante nella nostra tradizione amministrativa. Il tema, riconducibile al più generale principio che non possa esserci ordinamento realmente democratico se l'attività delle pubbliche amministrazioni non viene esplicata in maniera democratica<sup>7</sup>, emerse con forza fin dalle linee programmatiche dell'attività dell'Ufficio per la riforma burocratica<sup>8</sup> dopo il secondo conflitto mondiale e faceva riferimento all'arretratezza delle tecniche amministrative e alla necessità di adeguare l'attività delle amministrazioni alla nuova domanda sociale: si esigeva dal "nuovo stato produttore di servizi" una *tensione all'efficienza*.

In quegli stessi anni iniziò a collegarsi la qualità delle prestazioni al tema della formazione dell'alta burocrazia, inquadrando come centrale il problema della creazione di élite amministrative in grado di contribuire positivamente alla riforma della pubblica amministrazione.

Il problema della formazione fu affrontato, sul modello francese, con il progetto di una scuola nazionale dell'amministrazione alle dipendenze della Presidenza del consiglio dei Ministri<sup>9</sup>. Eppure, solo qualche anno più tardi si arrivò all'istituzione, con una norma del Testo unico delle leggi sugli impiegati civili dello Stato del 1957, della Scuola superiore di pubblica amministrazione, producendo una cesura con il modo in cui il problema della selezione e formazione dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato era fino a quel momento stato affrontato.

Purtuttavia, la SSPA non si è affermata, nel corso degli anni, come enclave privilegiata<sup>10</sup> per la selezione e il reclutamento dei dipendenti pubblici ed anche la soluzione del corso-concorso per i dirigenti – unica formula di accesso laterale agli alti ranghi amministrativi – non ha contribuito alla creazione di una istituzione capace di veicolare spirito di corpo e coesione professionale.

Troppo spesso nel nostro Paese un grave iato tra progetti di riforma e loro realizzazione ha creato "occasioni mancate"<sup>11</sup> piuttosto che reali cambiamenti ed ecco che, ancora oggi, costantemente

---

<sup>7</sup> Rifletterono sulla necessità di un coinvolgimento dei cittadini nell'esercizio della funzione amministrativa fin dagli anni '50 del secolo scorso, maestri quali Feliciano Benvenuti, Giovanni Marongiu o Massimo Severo Giannini – per citare i più rappresentativi. Le teorizzazioni di quegli illustri studiosi rappresentavano il tentativo incessante di mettere in relazione l'amministrazione alla Costituzione repubblicana e una chiara critica a ogni forma di isolamento, di chiusura e autoreferenzialità delle istituzioni dello Stato. Si citano, in maniera esemplificativa ma non esaustiva, G. Amato, G. Marongiu (a cura di), *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982; G. Marongiu, *La democrazia come problema*, Il Mulino, Bologna, 1994; F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, 1994.

<sup>8</sup> Cfr. Presidenza del consiglio dei Ministri, Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione (1948-1953), Roma, Istituto poligrafico dello Stato 1953.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione della storia della formazione delle burocrazie pubbliche in Italia, S. Sepe, *L'evoluzione storica della formazione dei pubblici dipendenti*, in Quaderni dell'Istituto "G. Tagliacarne", n. 3, 1986. Ancora G. Melis, A. Varni, *Burocrazia a scuola. Per una storia della formazione del personale pubblico nell'Otto-Novecento*, Rosenberg & Sellier, 2000.

<sup>10</sup> Una analisi comparata dell'organizzazione del personale alle dipendenze delle amministrazioni e delle modalità di selezione e formazione è presente in E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Editori Laterza, 5a edizione 2011.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione, sintetica ma indicativa, di alcune occasioni mancate, cfr. F. Girotti, *Amministrazioni Pubbliche*, Roma, Carocci, 2007. Sulle ragioni alla base del mancato successo delle riforme delle pubbliche amministrazioni intraprese in Italia negli ultimi 20 anni si interroga, da ultimo, G. Rebora, *Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020*, Liuc Papers n. 260, Serie Economia e Istituzioni 29, 2012.

---

e ancor più urgentemente, si avverte l'inderogabilità di un definitivo abbandono di una cultura amministrativa orientata in senso prevalentemente giuridico e formalistico e l'affermazione di *cultura del risultato*.

Tale consapevolezza ha favorito alcune recenti novità normative che hanno tentato una revisione della disciplina in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* delle strutture e del lavoro all'interno delle amministrazioni.

La legge 4 marzo 2009 n. 15<sup>12</sup>, attuata dai due decreti legislativi n. 150/2009 e il n. 198/2009, intervenute sia sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni sia sul rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, potranno innestare nella pubblica amministrazione italiana meccanismi virtuosi se opportunamente implementati.

Sul fronte del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si è intervenuti sulla disciplina degli incentivi - introducendo un sistema premiale strettamente connesso ai meriti effettivamente valutati - e delle norme che regolano la contrattazione, sono stati attivati meccanismi di contrasto alla scarsa produttività, all'assenteismo (con l'obiettivo di incoraggiare i dipendenti diligenti e isolare i dipendenti poco operosi come segnale di attenzione sia nei confronti della collettività, sia nei confronti degli impiegati migliori) e si è tentata una ridefinizione del ruolo e delle funzioni della dirigenza.

Particolare attenzione è stata riservata al tema della formazione, che – nella *ratio* del legislatore – diventava centrale per la piena affermazione del disegno riformatore. Si è proceduto, in tale prospettiva, ad una riorganizzazione della *Scuola superiore della pubblica amministrazione*, attraverso il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 178<sup>13</sup>, che assegnava alla Scuola superiore della pubblica amministrazione un ruolo centrale nello sviluppo delle competenze richieste ai *public servants* per una “*cultura dell'efficacia e dell'efficienza nella pubblica amministrazione*”<sup>14</sup>.

Nel Decreto si metteva in relazione la missione della Scuola e la sua attività di formazione con alcuni dei temi fondamentali ad affrontare le sfide attuali, al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e di processo non solo nei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale ma anche nelle politiche di formazione, attraverso l'adozione di metodologie avanzate di insegnamento a distanza; promuovere processi di internazionalizzazione della pa attraverso momenti di interazione con le amministrazioni di altri Paesi, con le organizzazioni internazionali e sovranazionali; condividere conoscenze con organismi e le strutture di formazione similari di altri Paesi oppure con strutture pubbliche e private di alta formazione.

---

<sup>12</sup> L. 4 marzo 2009 n. 15, *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*. Pubblicata in GU n.53 del 5-3-2009.

<sup>13</sup> D.Lgs. 1 dicembre 2009, n. 178 di *Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), a norma dell'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69*, in GU n.290 del 14-12-2009.

<sup>14</sup> Art.2 D.Lgs 78/2009.

---

### 3. Quale cultura burocratica?

Occorre dunque chiedersi quale ruolo hanno (o possono avere) i pubblici dipendenti nell'affermazione delle innovazioni negli apparati pubblici e quanto la formazione possa influire come strumento di diffusione della cultura della innovazione. Occorre interrogarsi, in pratica, se sia realmente possibile coniugare cultura dell'innovazione e cultura burocratica.

La possibilità di disporre di dirigenti, funzionari ed operatori in grado di contribuire positivamente al miglioramento dell'attività delle amministrazioni pubbliche dipende, in buona misura, dalle politiche di formazione. Lavorare sulla quantità e qualità della formazione influirebbe positivamente sulla cultura generale delle burocrazie, favorendo lo sviluppo di nuove competenze e di capacità trasversali e favorirebbe la diffusione di una nuova cultura amministrativa – condizione essenziale per una maggiore funzionalità dei servizi pubblici.

Il binomio selezione/formazione – binomio logicamente inscindibile per la qualità sia dei processi selettivi, sia di quelli formativi – di una classe dirigente dell'amministrazione può contribuire significativamente al rinnovamento ed alla maggiore qualificazione professionale dell'alta burocrazia dello Stato<sup>15</sup>.

La grande incidenza della formazione nel miglioramento dei rendimenti delle organizzazioni e sugli effetti positivi sull'identità e sulla coesione di una categoria professionale dipende dalla capacità dei percorsi formativi di veicolare motivazione del personale e modificare la cultura del personale pubblico e, insieme, a cambiare l'amministrazione. Occorrono, quindi, “politiche di formazione” lungimiranti, ma non sempre i decisori politici hanno compreso l'importanza di tale attività<sup>16</sup>. Solo nel 2001 la “Direttiva Frattini”<sup>17</sup>, che definiva la formazione “dimensione costante e fondamentale del lavoro e uno strumento essenziale nella gestione delle risorse umane” operanti nelle pubbliche amministrazioni, introduceva, l'obbligo alla formazione permanente ed affermava lapidariamente che “la gestione del cambiamento e un'elevata qualità dei servizi devono fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze”.

La pubblica amministrazione è un macrosistema organizzativo complesso, nel quale gli “elementi costitutivi” – il personale e l'organizzazione, l'insieme delle risorse finanziarie e delle procedure – sono in relazione e interdipendenza continua. Mutamento sociale, mutamento delle funzioni dell'amministrazione e dei servizi erogati e mutamento delle competenze degli operatori devono procedere simultaneamente.

Si tratta, proponendo una formula propagandistica, di “smontare il Leviatano”, una macchina che per troppo tempo ha costruito, custodito e autoprodotta regole – per creare un nuovo “Monssù Travet” - rinnovando competenze e conoscenze.

Si deve tendere alla costante ricerca di strumenti che favoriscano l'aggiornamento del personale di fronte ai processi di accelerata trasformazione del settore pubblico e di evoluzione delle modalità di lavoro: lo sviluppo tecnologico, la comunicazione e l'informazione, la trasparenza obbligano il

---

<sup>15</sup> Sul collegamento tra le politiche di formazione e selezione delle classi dirigenti in un Paese e le trasformazioni socio-economiche si sofferma S. Sepe, *Stato legale e stato reale*, op. cit. pagg. 179 e ss.

<sup>16</sup> Ivi, pag. 198 e ss.

<sup>17</sup> Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, Ministro per la Funzione pubblica, 13 dicembre 2001.

---

sistema pubblico a risposte nuove, continue e veloci. Le burocrazie pubbliche sono poste di fronte a un'importante sfida di gestione dell'innovazione, governare nuovi processi, sfruttare le infinite potenzialità del “governo della rete”.

I nuovi strumenti a disposizione sono molteplici: a metodologie di formazione convenzionali si aggiungono pratiche on the job, la condivisione delle conoscenze può avvenire mediante la costituzione di comunità che autoproducono informazioni, in un approccio multidimensionale e multidisciplinare.

Opportuno anche un superamento della “rigidità” dei criteri di selezione attuali, per favorire il definitivo ingresso in amministrazione di nuove figure professionali poiché, se un tempo i giuristi contribuiscono alla formazione degli Stati nazionali europei garantendone legalità e governabilità<sup>18</sup>, l'attuale complessità sociale e istituzionale richiede professionalità differenti.

## 4. Conclusioni

È necessario, dunque, *formare al cambiamento*, occorre modificare – secondo le parole del ministro Patroni Griffi, “lo status del funzionario pubblico”. Occorre, in sintesi, creare élite amministrative in grado di assecondare e gestire i processi di cambiamento<sup>19</sup>.

Il nuovo assetto sancito dal “Decreto del Presidente della Repubblica recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione”, di recente approvazione, introduce una disciplina innovativa con l'obiettivo di razionalizzare l'allocazione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative dei dipendenti pubblici.

L'istituzione di un Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica, composto dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SSPA, così ridenominata dal 1° gennaio 2013), e da altre scuole pubbliche crea le condizioni per un modello di maggiore compattezza del sistema delle istituzioni di formazione. Le potenzialità insite in tale nuovo assetto organizzativo, in un momento nel quale alle pubbliche amministrazioni si chiede una grande trasformazione, potranno favorire una riconversione culturale e professionale degli addetti e della dirigenza.

Sembra ormai essersi affermata la consapevolezza politica che il capitale umano al servizio dell'amministrazione sia il perno del cambiamento: sarà improduttivo qualsiasi tentativo di riforma che non tenga conto del fatto che per ottenere una vera trasformazione dell'intero sistema amministrativo occorre cambiare la cultura degli impiegati.

Tutto ciò potrà essere utile al superamento definitivo dei vecchi pregiudizi che vedono l'amministrazione italiana dominata da immobilismo e i dipendenti pubblici incapaci di iniziativa e adattamento al cambiamento e per considerare il *capitale professionale* delle amministrazioni come risorsa da trasformare in opportunità: a tale sfida i governi dovrebbero dedicarsi, poiché essa può condizionare lo sviluppo del *Paese reale*.

---

<sup>18</sup> Sul tema, M. Malatesta, *Professionisti e gentiluomini. Storia della professioni nell'Europa contemporanea*, Einaudi 2006.

<sup>19</sup> Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Filippo Patroni Griffi, presso le Commissioni riunite I e XI della Camera dei Deputati, 20 dicembre 2011.

## LAVORO PUBBLICO E DIGITALIZZAZIONE IN TEMPI DI “SPENDING REVIEW” TRA LIMITI CONTINGENTI E PROSPETTIVE

Giampaolo Teodori

**Abstract:** Il Saggio analizza le dinamiche circolari esistenti tra le rinnovate normative sul lavoro pubblico ed i progetti di sviluppo tecnologico per la Pubblica Amministrazione. La revisione della spesa pubblica, oggettivamente limitante, porta al ridimensionamento delle potenzialità di trasformazione e alla necessità di una cernita di soluzioni strategiche che siano contemporaneamente innovative e coerenti con il principio di economicità dell'attività amministrativa

**Abstract:** The essay analyses the circular dynamics between Public Work Laws and Public Administration technological development projects. Spending Review, objectively limited, gives a downsizing of transformation potentialities and to the need of an option of strategic solutions that are at the same time innovative and in line with the principle of administrative activity economicity.

**Parole chiave:** spending review, turn over, portale della mobilità, centrale di committenza, reclutamento, riorganizzazione, agenda digitale, digitalia.

La realtà normativa italiana riguardante la pubblica amministrazione ha conosciuto nell'ultimo lustro uno sviluppo e trasformazione considerevole, tanto che si può tranquillamente sostenere di essere di fronte ad una vera e propria mutazione genetica.

Le politiche dell'e-government si sono intrecciate con le innovazioni legate alla trasformazione del “pubblico impiego” in “lavoro pubblico” come chiara sussunzione di questo negli schemi di efficienza, produttività e customer satisfaction del lavoro privato: il tutto non in termini di istituti giuridici autorealizzantesi, ma in termini di prospettive a medio termine ove l'efficacia delle norme si traduce in investimenti necessari per assetti organizzativi nuovi e per sistemi in grado di riprodurre informaticamente schemi amministrativi prima legati alla gestione cartacea.

I testimoni legislativi di questi passaggi possono sommariamente rappresentarsi nella Legge n. 5 e nel D.lgs. n. 150 del 2009 con la sostanziale riforma del d.lgs. n. 165/2001, per il lavoro pubblico, e nelle norme dell'Agenda digitale inserite da ultimo nel Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179, per il rilancio del governo elettronico introdotto con la l. 82/2005, il Codice della P.A. digitale.

Nel frattempo però hanno trovato collocazione le normative inerenti la “*spending review*” con i ben noti limiti ai tetti di spesa per il personale e per le infrastrutture ivi comprese quelle tecnologiche.

---

Così attualmente ci si trova di fronte ad un'aporia giuridico-economica oltre che logica: la tecnologia rappresenta lo strumento principe per avere risparmi di spesa in termini di gestione delle risorse umane e di documentazione amministrativa, ma gli investimenti necessari per avviare il ciclo virtuoso della trasformazione sono bloccati: il cambiamento legato alla digitalizzazione è la chiave di ogni risparmio, ma gli investimenti su programmi strutturali di e-government sono sospesi.

E non si parla ovviamente solo di investimenti legati direttamente alle infrastrutture tecnologiche, ma si parla di investimenti indiretti riguardanti la riqualificazione del personale in termini tecnologici-procedurali, l'introduzione di nuovi quadri professionali attraverso reclutamento dall'esterno di nuove leve, la rimodulazione delle Organizzazioni e degli Uffici sostanzialmente obsoleti ed inefficienti in termini quantitativi e qualitativi, talvolta ridondanti per la tipologia di procedure gestite, più spesso ormai inconsistenti per il blocco del turn over.

La politica, in particolare a livello locale, non ha creato le condizioni per uno sviluppo amministrativo delle nuove tecnologie: a ciò ha contribuito, oltre ad un naturale disinteresse o incapacità, la notevole frammentazione istituzionale, la carenza di coordinamento e di cabine di regia: in particolare è venuta a mancare la funzione coordinatrice delle Regioni e l'attuazione dello strumento dell'accordo di programma.

In molti casi ha prevalso il "fai da te", encomiabile in una amministrazione digitale pionieristica anni '90, ma senza futuro in un'amministrazione interoperabile che vuole essere 2.0, oppure si sono realizzati i più classici tagli di nastro iniziali con gli ovvi deserti realizzativi.

Un esempio di circolarità virtuosa investimenti – digitalizzazione - politiche del Personale praticamente bloccata, si riscontra nella rimodulazione normativa dell'istituto della mobilità nel P.I.<sup>1</sup>: incentivata a livello organizzativo, semplificata nelle modalità di realizzazione, concertata con le rappresentanze sindacali, resa obbligatoria nei meccanismi di trasformazione amministrativa ed eliminazione di enti (peraltro ancora non avvenuta come nel caso delle Province), non ha visto finora la modalità principe di realizzazione: il Portale telematico della Mobilità.

Il Portale che dovrebbe assolvere al ruolo di contenitore digitale delle modalità e della relativa pubblicità degli atti per la mobilità collettiva, individuale, volontaria ed obbligatoria, dei sistemi di acquisizioni di candidature on line, dei "borsini" della mobilità per l'interscambio volontario dei Dipendenti, della pubblicizzazione dei curricula dei soggetti coinvolti, non ha trovato né nascita né sviluppo anche se le previsioni di esso come "banca dati di interesse nazionale" risalgono all'ultima finanziaria del governo Prodi del 2008<sup>2</sup>

Eppure la riforma Brunetta poneva al centro della riorganizzazione proprio la mobilità del personale come fulcro di quella flessibilità tanto propugnata anche per coloro che godono, vien da dire ormai da privilegiati, di un lavoro a tempo indeterminato: e la responsabilità è di chi non si è reso conto che senza Portale la nuova Mobilità non si realizza. Così come per altri istituti rinnovati

---

<sup>1</sup> art. 29bis-34 Dlgs. 165/2001

<sup>2</sup> L. 24-12-2007 n. 244 art. 3 "129. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica è istituita la banca dati informatica finalizzata all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità", prevista dall'articolo 9 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. 130. La banca dati di cui al comma 129 costituisce base dati di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 60 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82."

---

dal D.lgs. 150, come la valutazione della performance, non è possibile procedere senza sistemi informatici di monitoraggio dei carichi di lavoro, di andamento delle attività e dei relativi stati di avanzamento, di verifica dei risultati, soprattutto in relazione alla cosiddetta *customer satisfaction*. Tutto ciò dal lato della gestione del Personale per ogni comparto amministrativo, dal lato della gestione procedurale un discorso analogo si può fare in ordine agli acquisti della P.A. ed alla normativa sugli appalti.

Qui la realizzazione dei portali delle centrali di committenza ha trovato maturazione, e con alterne vicende nel corso degli anni circa il *modus operandi* nel suo utilizzo, solamente a livello centrale con il sistema Consip. Ma a livello Regionale e Locale gli sviluppi non sono stati omogenei nei rari casi in cui sviluppi ci sono stati.

A fronte di una prima normativa presente sempre nella predetta Finanziaria 2008 circa la possibilità di realizzare centrali di committenza a livello territoriale, le uniche realtà veramente consolidate ed operative sono quelle di Intercent in Emilia Romagna e SCR Piemonte<sup>3</sup>.

Le altre realtà sono potenziali poiché previste normativamente ma non realizzate, come ad esempio la Regione Lazio che ha istituito la centrale regionale CarLa attraverso la Società Lait<sup>4</sup>, oppure sono destrutturate in quanto meramente sperimentali come Empulia<sup>5</sup> in Puglia: non basta creare i Portali ma è necessario poi implementarli con convenzioni attive fruibili dalle PA locali e prevedere in esse le forniture ed i servizi più onerosi, più fungibili e soprattutto legati ai capitoli di spesa più rilevanti a livello di servizi alla collettività regionale: fondamentalmente la spesa per la Sanità.

Ecco allora che in Emilia Romagna Intercent, nella sua qualificazione di Agenzia Regionale, fa risparmiare più di 100 milioni di euro l'anno per spese che vanno dai mobili di ufficio alle endoprotesi coronariche, poiché le convenzioni attive contemplan tra l'altro innumerevoli forniture di beni e servizi ospedalieri. E' di Intercent, nella contingenza dell'emergenza post sisma in Emilia, la competenza alla gestione delle procedure di gara per la ricostruzione.

Anche nel caso delle centrali telematiche di committenza allora si ha a che fare con quell' "aporìa" di cui si parlava prima: gli investimenti iniziali da fare per poter risparmiare non vengono fatti e quindi non è possibile avere risparmi con gli strumenti nuovi.

L'Amministrazione Pubblica continua ad essere prevalentemente cartacea e procedurale: non vi è l'applicazione sostanziale delle norme sull'e-government che comportano passaggi semplificati, abbattimento delle risorse umane coinvolte nelle nuove "burocrazie telematiche" degli appalti, tempi e iter certi poiché regolati da scadenze automatizzate e trasmissioni di atti e documenti sicure in quanto a mittente destinatario spedizione e pervenimento.

Centralizzazione e digitalizzazione vogliono significare fine della polverizzazione delle stazioni appaltanti nel particolarismo delle amministrazioni, risparmi scalari dovuti ai minori costi dei beni e delle forniture richieste in quantità maggiore, forte limitazione di ingerenze esterne nella gestione delle gare attraverso organizzazioni connotate di alta tecnicità giuridica e forte responsabilizzazione. Il Portale della Mobilità allora a livello Nazionale e le Centrali di committenza per gli Appalti a

---

<sup>3</sup> <http://www.intercent.it> (artt. 18 – 23 L.r.E.R. 11/04) [http://www.scr.piemonte.it\(l.r.P. 19/07\)](http://www.scr.piemonte.it(l.r.P. 19/07))

<sup>4</sup> art. 49 l.r.L. 4/06, del. G.R. 828/07, del. G.R. 444/07

<sup>5</sup> L.r.P n.4 del 25/02/2010; <http://www.empulia.it/tno-a/empulia/Empulia/ElencoPagine/Normativa.aspx>

---

livello regionale rappresentano, ad avviso dello scrivente, i due canali fondamentali per innestare il ciclo virtuoso dello sviluppo digitale: questo perché i risultati ottenibili a livello organizzativo per il primo ed a livello di risparmio di spesa per il secondo, giustificano ampiamente lo sforzo iniziale di finanziamento, progettazione, messa in opera e, soprattutto, gestione ed implementazione successiva.

Altro argomento rilevante, accennato all'inizio è quello della riqualificazione del Personale.

Anche in tale contesto già prima della realizzazione della spending review dell'estate scorsa si è registrato un prosciugamento dei finanziamenti con conseguente esaurimento della programmazione degli interventi. Questo a dispetto di previsioni normative che sollecitano di converso alla realizzazione di politiche della formazione e riqualificazione del personale in materia informatica.

Il Codice della Pa digitale prevede infatti all'art. 13 la formazione informatica come capitolo necessario dei piani di formazione redatti annualmente dalle Amministrazioni Pubbliche ex D.lgs 165/2001

Più di recente il Protocollo di intesa tra Ministro della Funzione Pubblica e Sindacati del 10 maggio 2012<sup>6</sup> ha ribadito il ruolo centrale della formazione e della riqualificazione per quello che riguarda in particolare i processi di mobilità ed in relazione ai processi di riordino delle Scuole Pubbliche di formazione<sup>7</sup>

La carenza di risorse economiche si è venuta ad aggiungere a carenze in ordine alla programmazione. Le evidenti storture si sono rivelate nella non strategicità degli interventi spesso compiuti frammentariamente con

- Coinvolgimento massivo di Personale di diverso livello professionale e con diverse mansioni e quindi con eccesso di standardizzazione degli interventi
- Scollamento della formazione rispetto alla situazione reale dell'Ente in particolare nei contesti arretrati
- Scarso coinvolgimento della Dirigenza e quasi nullo della classe Politica

Ne sono ovviamente conseguiti minimi risultati in termini di innovazione e semplificazione dei procedimenti.

È necessario pertanto da un lato standardizzare i progetti formativi dall'altro differenziarli in base ai Comparti, agli Uffici e al grado di sviluppo dei sistemi nella singola PA.

Ancora una volta per realizzare l'obiettivo è necessario, per le Regioni e gli Enti Locali, porre in essere dal lato istituzionale centri di coordinamento territoriali che in via permanente ed in coerenza con gli organismi centrali della rinnovata Agenzia Digitale diano concretezza a progetti strategici, dal lato realizzativo invece avvalersi delle svariate Agenzie Regionali di Formazione o, quando si decida di affidare a soggetti esterni le attività, utilizzare ancora una volta le centrali di committenza regionali che rendano, attraverso gare calibrate e trasparenti o il mercato elettronico, garanzia di uniformità e flessibilità del "prodotto", oltre che di maggiore economicità.

Ciò vale ancor più per quanto riguarda il Comparto Sanità nel quale gli interventi normativi e

---

<sup>6</sup> <http://1.flcgil.stgy.it/files/pdf/20120511/protocollo-di-intesa-sul-lavoro-pubblico-del-3-maggio-2012.pdf>

<sup>7</sup> Art. 11 Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito in legge n. 135 del 2012

---

programmatici sono considerevoli ed ove soluzioni formative mirate costituiscono il prodromo necessario dell'operatività dei procedimenti amministrativi elettronici: si pensi al fascicolo sanitario elettronico, alla dematerializzazione della documentazione sanitaria nonché al tracciamento digitale del ciclo della cura previsti tra l'altro nell'ultimo Decreto-legge "Balduzzi" n. 158/2012 (Legge di conversione n. 189/2012).

Ma si pensi anche, per quello che riguarda gli Enti Locali, alla strategicità dello Sportello elettronico per le attività produttive e sotto il profilo della e-democracy le possibilità realizzative delle votazioni e dei referendum on line<sup>8</sup>

Il punto di vista della riqualificazione e della formazione si connette con l'altro punto che qui si vuole analizzare: la rinnovata piattaforma delle professionalità in relazione al "diritto amministrativo elettronico".

Le professionalità insistenti sugli Uffici trovano connotazioni nuove in relazione alla sostituzione dei procedimenti amministrativi in cartaceo con quelli digitali. Le modalità di gestione dei rapporti si virtualizzano attraverso forme sempre più articolate ed evolute di telelavoro che rendono indifferente il luogo fisico di svolgimento delle prestazioni.

Spariscono professionalità legate all'istruttoria degli atti poiché resa in automatico dagli strumenti: l'ossatura burocratica degli Enti si assottiglia lasciando il posto a sistemi ad elevata interconnessione ed interoperatività ove la capacità tecnica delle risorse umane si misura in termini di conoscenza dei linguaggi e delle infrastrutture tecnologiche (professionalità informatiche) o in termini di capacità di tradurre gli istituti amministrativi tradizionali nelle nuove funzioni (professionalità amministrative-telematiche).

Il reclutamento di figure professionali 2.0 e lo sviluppo delle forme di telelavoro sono gli assi portanti della burocrazia digitale.

Per entrambi vi sono canali normativi ampiamente disponibili poiché presenti nella maggior parte dei casi da più di un decennio.

La centralità della conoscenza informatica nei concorsi in uno con ampi margini di deregolazione delle procedure previsti all'art. 35 del Dlgs. 165/2001 rappresentano la preconditione di uno sviluppo sostanziale delle nuove professionalità, che passa attraverso il rinnovamento dei Regolamenti del Personale e delle professionalità degli Enti e l'utilizzo mirato dello strumento della programmazione triennale del fabbisogno del Personale.

Si deve dare sostanza alla rivoluzione digitale quanto alle risorse umane attraverso questi due essenziali strumenti: il primo deve perdere quella standardizzazione formale che lo vede ripetersi in formati identici per tutte le amministrazioni e, al loro interno per tutti gli Uffici, con una "ingessatura" tale che non riesce a seguire il necessario costante adeguamento alle tecnologie.

Il secondo deve perdere i residui caratteri di politicità e deve seguire criteri privistici legati all'efficienza e alla produttività: sotto questo punto di vista ottima è stata la novella introdotta nel dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 che ha modificato l'art. 6 comma 4 bis del decreto legislativo 165/2001 procedendo a coinvolgere la dirigenza alla stesura della piattaforma programmatica.

Nel presupposto delle nuove tecnologie, questi due strumenti devono cogliere le caratteristiche e le

---

<sup>8</sup> In particolare su ciò vedi il progetto *../.. /AppData/Local/Temp/www.salentoevoting.it http://www.salentoevoting.it/salento-evoting*

---

esigenze delle amministrazioni tenendo conto non solo delle caratteristiche istituzionali ma anche delle connotazioni reali o contingenti: si pensi certo allo status quo dello sviluppo tecnologico, ma si pensi pure alle caratteristiche del tessuto socio economico e geografico, alle vocazioni turistiche o ambientali, a determinate condizioni transitorie o di lunga durata o permanenti

Ad esempio per il Comune dell'Aquila sono state di recente acquisite risorse umane non certo legate al turismo ma per sicuro legate alla ricostruzione post sisma: così in senso inverso anche l'informatizzazione dell'Ente deve partire da questo presupposto per lo sviluppo di sistemi mirati legati ovviamente all'urbanistica, agli appalti, ai servizi alla persona.

Dal lato della riorganizzazione della Pubblica Amministrazione va posto in generale al centro dell'attenzione normativa l'art. 15 del Dlgs n. 82/2005 che prevede, in relazione allo sviluppo digitale, la necessità di razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese. Viene evidenziato l'aspetto dell'economicità degli investimenti in relazione ai risparmi successivi attraverso il monitoraggio periodico di tale rapporto: è la "circolarità virtuosa" di cui si parlava all'inizio.

Nel particolare degli assetti strutturali va indicato invece l'art. 17 del medesimo provvedimento, novellato nel 2006 con il D.Lgs. n. 159 e nel 2010 con il D.Lgs. n. 235: qui si individuano le "Strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie" in Direzioni Generali delle P.A. Centrali che sorreggono il coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, l'indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi, la progettazione ed il coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese.

La rilevanza di Centri di Competenza interni agli Enti che si occupano strategicamente della digitalizzazione rappresenta il fulcro sul quale ruota l'intero asset innovativo: e ciò vale per le amministrazioni centrali e per tutte le altre amministrazioni.

Così dal lato delle risorse umane e strumentali finisce l'era degli "Uffici Informatici" in cui si aveva a che fare con competenze spiccatamente tecnologiche, spesso avulse e quasi "settarie" rispetto alle tradizionali competenze amministrative, e si introduce l'era, parafrasando la definizione della corrispondente direzione del Comune di Milano, degli "Uffici Agenda Digitale"<sup>9</sup>, ove le competenze sono intersettoriali e strategiche poiché coinvolgono sicuramente gli Informatici ma devono contenere anche Legali che sappiano tradurre i sistemi nel diritto amministrativo dal lato dell'acquisizione (appalti) e dei procedimenti amministrativi, Economisti che sappiano ordinare i budget e rilevare le surripetute proporzioni tra investimenti e risparmi, Comunicatori, per la rilevanza pubblica esterna dei Siti e dei sistemi nell'ottica della *total disclosure* e dell'*open gov*.

Altra professionalità centrale di questi nuovi Uffici "Agenda Digitale" è quella informatica dei Progettisti e dei Sviluppatori dei sistemi. Loro costituiscono lo snodo di quella possibile internalizzazione delle competenze e dei sistemi che libererebbe le Amministrazioni dalla frammentazione dei servizi, dalla pluralità delle imprese esterne titolari e dalla loro dipendenza per la continuità manutentiva ed evolutiva. Il tutto sotto l'essenziale denominatore comune di relevantissimi abbattimenti della spesa per gli affidamenti e dei tempi per la realizzazione delle

---

<sup>9</sup> [http://www.comune.milano.it/portale/nps/portal/CDM?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/nps/wcm/connect/contentlibrary/In+Comune/In+Comune/Organigramma/Direzione+Centrale+Sistemi+Informativi+e+Agenda+Digitale/](http://www.comune.milano.it/portale/nps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/nps/wcm/connect/contentlibrary/In+Comune/In+Comune/Organigramma/Direzione+Centrale+Sistemi+Informativi+e+Agenda+Digitale/)

---

relative procedure ad evidenza pubblica.

Il Cloud infine dal lato puramente tecnologico come virtualizzazione in Rete delle risorse, può contribuire prospettivamente poi agli ulteriori risparmi di spesa legati ai costi manutentivi dell'hardware e dei server.

## Conclusione

In questa sede si è voluto analizzare, con un'analisi comunque sommaria dall'interno, che tenesse in conto gli aspetti critici ed i possibili fattori di sviluppo tecnologici, la problematicità dei rapporti che vi sono tra le politiche del Personale nella P.A. e la contingenza politico-economica, la revisione della spesa e lo stallo istituzionale dovuto alla mancata realizzazione dei nuovi assetti (es. Province e Città Metropolitane).

Si è visto come le norme di principio delle Riforme trovano ampia difficoltà applicativa nei contesti del Lavoro Pubblico e dal lato istituzionale, per i tortuosi iter normativi che hanno portato spesso a soluzioni di compromesso a volte più dannose rispetto allo *status quo ante* per esempio quanto al problema del precariato (come sta avvenendo per le Società in house) e dal lato realizzativo-esecutivo a causa della mancata trasformazione delle norme-cardine in norme operative che prevedano attività concrete, soggetti attuatori e soprattutto risorse economiche disponibili.

Si è cercato di individuare alcune linee di sviluppo prendendo per base ciò che vi è a disposizione come esperienza di buona pratica e di risparmio della spesa.

Ne risulta metaforicamente un cantiere “digitale” aperto con costrutti solo abbozzati, pleorismo normativo progettuale e disordine realizzativo, assenza di una direzione dei lavori centralizzata ove si individuino tra l'altro responsabilità ed oneri, carenza di comunicazioni tra ordini amministrativi – istituzionali differenti tra i quali non vi è peraltro un ordine gerarchico (da più parti si sostiene con proposte di revisione che la riforma del titolo V della Costituzione non ha aiutato), iniziative individuali o di gruppi immature e scollate rispetto al progetto realizzativo complessivo, affidamenti esterni di funzioni e servizi che rendono difficile il controllo della qualità e soprattutto della gestione del “manufatto”.

Per mettere mano a tutto questo si auspica che la rinnovata centralità dell'Agenzia per l'Italia Digitale, rivista nei suoi assetti e sviluppata in ordine a funzioni e competenze nel cd. decreto crescita 2.0, d.l. 179/2012 convertito in legge dalla Camera il 13 dicembre 2012, possa agire da motore primario per tutti i livelli istituzionali.

La piattaforma programmatica di Europa 2020, con l'iniziativa faro dell'Agenda digitale Europea, volta a realizzare il mercato digitale unico, Aumentare l'interoperabilità e gli standard, investire nella ricerca e nell'innovazione, migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione nel mondo digitale costituisce il caposaldo prospettico.

Le norme dell'Agenda Digitale Italiana previste nel Decreto “Digitalia” costituiscono la traduzione di quei principi nel nostro panorama istituzionale con scadenze precise di realizzazione: eccone i capisaldi

- Documento elettronico, valido anche come tessera sanitaria
- Ricette mediche digitali

- 
- Fascicolo universitario elettronico
  - Obbligo per la PA di comunicare attraverso la posta elettronica certificata e di pubblicare online i dati in formato aperto e riutilizzabile da tutti
  - Obbligo di PEC per le imprese
  - Finanziamento banda larga
  - Biglietti di viaggio elettronici e sistemi di trasporto intelligente
  - Libri e centri scolastici digitali
  - Pagamenti elettronici alle pubbliche amministrazioni
  - Giustizia digitale: biglietto di cancelleria, comunicazioni e notificazioni per via telematica

Si tratta di previsioni che necessitano di piani di attuazione e soprattutto di finanziamenti e che nel passato hanno già trovato formule normative di prospettazione con risultati non esaltanti (si pensi all'ormai più che decennale progetto della carta d'identità elettronica) acclarati dal fenomeno degli annuali decreti "mille proroghe".

Al di là degli aspetti generali della convulsa contingenza economico politica, il Lavoratore Pubblico dinanzi alle novità prospettate si trova di fronte ai problemi contingenti e strutturali inerenti lo svolgimento delle mansioni: carenze di organici dovute al blocco del turn over e conseguente invecchiamento dell'età media dei Dipendenti, blocchi economico contrattuali, possibilità di messa in mobilità e di licenziamento in relazione a nuovi assetti istituzionali ed organici, problematicità nell'applicazione dei principi del merito legati alla performance.

Quello che deve avvenire allora nell'organizzazione pubblica è un cambio di passo che tenga conto di quella fluidità del mercato del lavoro ed in generale della Società ben conosciuta nei contesti anglosassoni (e ben descritta dal sociologo Zygmunt Bauman) che inesorabilmente sta involgendo la nostra realtà mediterranea più statica e meno omogenea dal lato sociale ed istituzionale.

La digitalizzazione costituisce il collante di questa trasformazione epocale alla quale l'Organizzazione Pubblica nel suo complesso ed il suo Personale non può sottrarsi.

Ma la Pubblica Amministrazione è retta dalla Politica e proprio questa allora deve farsi portavoce primaria delle istanze di rinnovamento provenienti dal mercato con azioni che sappiano coniugare il particolare livello di governo al generale e viceversa, in un ottica di rinnovata coesione ed identità nazionale e con lo sguardo rivolto al diritto di cittadinanza ed all'integrazione europea digitale.

## INTERVENTI COMUNITARI A FAVORE DELLE POLITICHE GIOVANILI

**Paolo Pastore**

**Abstract.** Nel corso degli ultimi dieci anni si è assistito allo sviluppo di un approccio intersettoriale teso a fornire ai giovani europei gli strumenti indispensabili per poter gestire la propria vita indipendentemente e per superare le sfide nei settori che li riguardano più da vicino, quali l'istruzione, l'occupazione, la creatività, l'imprenditorialità, l'inclusione sociale, la salute e lo sport, la partecipazione civica e il volontariato. Sostanzialmente si è cercato di investire nei giovani e a valorizzare il loro potenziale di crescita.

Nel presente lavoro sono stati approfonditi i diversi interventi normativi in campo comunitario (Comunicazioni, Risoluzione e Decisioni) che hanno favorito lo sviluppo di programmi a favore del settore giovanile, instaurando una collaborazione più stretta tra le politiche relative ai giovani e altri settori strategici, come l'istruzione, l'occupazione, l'integrazione e la salute. Il contributo dell'UE consisterà nell'aiutare gli Stati membri, che sono responsabili delle politiche della gioventù, a cooperare in modo più efficace. L'attuale quadro di cooperazione Europea in materia di gioventù si è dimostrato per gli Stati membri una piattaforma preziosa in cui trattare le tematiche giovanili, mentre il metodo di coordinamento aperto, l'integrazione delle questioni relative ai giovani nelle altre politiche ed iniziative quali il Patto europeo per la gioventù hanno facilitato l'applicazione di un approccio flessibile consono al settore, nel rispetto delle competenze degli Stati membri e del principio di sussidiarietà.

Si tratta, in conclusione, dell'analisi di interventi normativi ed economici in ambito comunitario verso il settore delle politiche giovanili, favorendo la nascita di imprenditoria e centri di formazione. In questo un ruolo determinante è svolto dai programmi di formazione permanente che accompagnano il giovane in tutto il suo percorso di crescita e rappresentano una straordinaria opportunità di sviluppo e partecipazione democratica.

**Abstract.** Over the last ten years have seen the development of a cross-sectoral approach and aimed at providing young Europeans the essential tools to manage their lives independently and to overcome the challenges in the areas that concern them more closely, such as education, employment, creativity, entrepreneurship, social inclusion, health and sport, civic participation and volunteering. Basically we tried to invest in young people and to enhance their growth potential. In this work were explored different regulatory interventions in the field of Community (Information, Resolution and Decisions) that have favored the development of programs for the youth sector, establishing closer cooperation between youth policies and other policy areas, such as education, employment, inclusion and health. The EU contribution will be to assist the Member States, who are responsible for youth policies, to cooperate more effectively. The current

---

framework for European cooperation in the youth field has proved to be a valuable platform for the Member States which deal with youth issues, while the open method of coordination, integration of youth issues into other policies and initiatives such as European Pact for Youth have facilitated a flexible approach suited to the sector, while respecting the competences of the Member States and the principle of subsidiarity.

It is, in conclusion, the analysis of regulatory and economic interventions within the EU towards the field of youth policy, encouraging the emergence of entrepreneurship and training centers. This played a decisive role played by the continuing education programs that accompany the young in all its path of growth and represent an extraordinary opportunity for development and democratic participation.

**Parole chiave:** governance, normativa comunitaria, programmazione, formazione, interventi, policy

**Sommario:** 1.Introduzione – 2.La Comunicazione della Commissione n. 200 del 2009 – 3.La Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 – 4.La Comunicazione della Commissione n. 498 del 2007- 5.Microfinanza ed Imprenditoria - 6.Programmi di azione nel campo dell'apprendimento - 6.1 Lifelong Learning Programme - 6.2.Il Programma Comenius - 6.3 Il Programma Erasmus - 6.4.Il Programma “Leonardo da Vinci” - 6.5.Il Programma Grudtvig ed il programma trasversale - 6.6.Il Programma Jean Monnet - 7.La dotazione finanziaria - 8.Gli altri Programmi Comunitari - 9. Conclusioni

## 1. Introduzione

L'istituzione del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile (D.P.C.M. del 1 marzo 2011<sup>1</sup>) ha visto confermato l'impegno istituzionale nei confronti dei giovani e rafforzato il ruolo strategico dell'amministrazione che dovrà attuare le politiche in loro favore. Si va affermando, quindi, una forte consapevolezza della centralità dei giovani nelle politiche messe in campo sia in ambito nazionale, soprattutto da parte di Regioni, enti locali, associazionismo privato e no profit, sia comunitario. La Strategia di Lisbona<sup>2</sup>, che assume le politiche rivolte ai giovani come politica trasversale che deve guidare l'azione degli Stati membri dell'Unione Europea, impegna tutti i Paesi Membri dell'Unione Europea ad individuare e mettere in campo azioni innovative e di sistema tese a sviluppare in maniera considerevole fin dai prossimi anni le competenze e le opportunità delle giovani generazioni in armonia con i bisogni della società della conoscenza, ad accelerare la mobilità di studenti, lavoratori e ricercatori, ad elevare il livello generale di istruzione e a ridurre il numero dei ragazzi che abbandonano prematuramente la scuola. La Strategia di Lisbona<sup>3</sup> individua inoltre come obiettivo prioritario, soprattutto nelle aree meno prospere del territorio europeo, la rapida implementazione di politiche di inserimento nel mercato del lavoro, sviluppare quelle di inclusione sociale per i meno fortunati e a diffondere tra i giovani uno spirito imprenditoriale.

---

<sup>1</sup> <http://www.gioventu.gov.it/Ministro/Competenze.aspx>, consultato il 30/09/2012

<sup>2</sup> [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_it.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_it.htm), consultato il 30/01/2011

<sup>3</sup> PCM (2008), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strategie di Lisbona per la crescita e l'occupazione, Programma nazionale di riforma, 2008-2010, Roma 6.11.2008.

---

La condizione di forte trasversalità dei giovani trova riscontro anche nel Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (QSN)<sup>4</sup> ove molte delle linee strategiche individuate fanno della condizione giovanile un focus specifico all'interno delle politiche settoriali e territoriali. La centralità della questione giovanile è stata confermata anche dal dibattito proseguito su altri tavoli istituzionali avviato con l'istituzione del Tavolo "Crescita ed Equità" che hanno aperto un nuovo e profondo confronto sulle questioni che possono incidere sulle prospettive di sviluppo e di coesione del Paese.

Il perseguimento della Strategia di Lisbona richiede indubbiamente una forte capacità, a livello nazionale ma anche subnazionale, di regolazione e di attuazione delle politiche. A tale riguardo, un'azione di valorizzazione delle risorse giovanili appare ancor più necessaria nelle aree in ritardo di sviluppo dove più pesante si presenta lo scollamento tra realtà giovanile e mondo del lavoro e dove l'intervento pubblico deve ricucire il più ampio distacco tra domanda ed offerta di opportunità e di servizi qualificati per le giovani generazioni.

Tra gli obiettivi da realizzare oltre a quello di rendere protagonisti i giovani, sviluppandone le potenzialità e favorendo la meritocrazia non secondario è quello di dare organicità e regolarità alle numerose iniziative ad oggi portate avanti dalle istituzioni pubbliche e private, coinvolte a vario titolo e nei rispettivi ambiti di competenza, nell'attuazione di misure e politiche in favore dei giovani. Le modalità operative adottate dal Dipartimento<sup>5</sup> consistono innanzitutto nel perseguire un dialogo costante con le Regioni e gli altri livelli di governo territoriale, al fine di imprimere alle politiche giovanili una visione strategica ed unitaria partendo dalla valorizzazione di quanto di valido è già stato realizzato sul territorio nazionale, tenendo conto delle specifiche realtà territoriali alle quali le azioni vanno a riferirsi ed alle condizioni di sviluppo economico delle aree interessate. Il presente lavoro analizza alcuni dei principali interventi normativi (ad esempio, comunicazioni e risoluzioni), finalizzati a definire strumenti per lo sviluppo di politiche giovanili nel settore dell'istruzione, imprenditoria, formazione e lavoro. Molto interessante risulta il settore dei programmi di formazione per le diverse fasce di età.

## **2. La comunicazione della Commissione n. 200 del 2009**

La Comunicazione n.200 del 27 aprile 2009, denominata "Una strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità – Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive per la gioventù", propone un approccio intersettoriale teso a fornire ai giovani europei gli strumenti indispensabili per poter gestire la propria vita indipendentemente e per superare le sfide nei settori che li riguardano più da vicino, quali l'istruzione, l'occupazione, la creatività, l'imprenditorialità, l'inclusione sociale, la salute e lo sport, la partecipazione civica e il volontariato. Essa è diretta ad investire nei giovani (Investing) e a valorizzare il loro potenziale (Empowering). In tale contesto l'Unione Europea considera di fondamentale importanza il ruolo svolto sia dagli Stati Membri che diventano il

---

<sup>4</sup> QSN, approvato dalla Commissione Europea il 13 luglio 2007 con decisione n. C (2007) 3329

<sup>5</sup> <http://www.gioventu.gov.it/Ministro/Dipartimento.aspx>, consultato il 01/02/2011

---

motore dell'attuazione e del coordinamento delle politiche giovanili, sia da tutti i soggetti coinvolti che danno concretezza alle azioni di livello nazionale e locale, individuando l'obiettivo di migliorare l'inserimento sociale e la piena partecipazione dei giovani alla vita della società.

Gli Stati membri sono stati consultati a proposito del quadro strategico attuale e delle possibilità di azioni future. Nel febbraio 2009 il Parlamento europeo ha organizzato un'audizione sulla gioventù. Nel quadro del dialogo strutturato, sono stati organizzati dibattiti con migliaia di giovani in tutta Europa. Sono state inoltre organizzate riunioni con il Forum europeo della gioventù e con i Consigli nazionali della gioventù. Una consultazione on-line ha raccolto più di 5000 risposte. Anche i ricercatori e gestori del programma Gioventù in azione hanno espresso il loro parere. Il documento evidenzia che è necessaria una visione strategica dell'UE per i giovani. Infatti i giovani dovrebbero poter esprimere al meglio il loro potenziale. Questa visione si applica a tutti i giovani, ma le azioni dovrebbero concentrarsi su quelli che hanno minori possibilità. Questa visione strategica si basa su un doppio approccio:

- investire nella gioventù: prevedere maggiori risorse per sviluppare i settori strategici che influiscono sulla vita quotidiana dei giovani e aumentano il loro benessere;
- conferire maggiori responsabilità ai giovani: valorizzare il loro potenziale per rinnovare la società e sostenere i valori e gli obiettivi dell'UE.

Grazie al sostegno delle attività dei giovani e delle strutture di aiuto ai giovani, si instaurerà una collaborazione più stretta tra le politiche relative ai giovani e altri settori strategici, come l'istruzione, l'occupazione, l'integrazione e la salute. Il metodo aperto di coordinamento rinnovato nel settore della gioventù incoraggerà l'elaborazione concertata delle politiche concentrando l'attenzione specificamente su altri processi di coordinamento strategico e dando ai giovani l'occasione di far sentire la loro voce. Il contributo dell'UE consisterà nell'aiutare gli Stati membri, che sono responsabili delle politiche della gioventù, a cooperare in modo più efficace. Per quanto riguarda i dati attuali sulla situazione dei giovani<sup>6</sup>, la Commissione propone una nuova strategia che si articola attorno a tre obiettivi generali e interconnessi collegati a quelli dell'Agenda sociale rinnovata:

- creare più opportunità per i giovani nei settori dell'istruzione e dell'occupazione;
- migliorare il loro inserimento sociale e la loro piena partecipazione alla vita della società;
- sviluppare la solidarietà tra la società e i giovani.

### **3. La Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009**

Il Consiglio, accogliendo favorevolmente, la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo *“Una strategia dell'Unione Europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità. Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù”*<sup>7</sup>, riconosce

---

<sup>6</sup> Relazione europea sulla Gioventù 2009

<sup>7</sup> GUUE n.168 del 13.7.2002, pag. 2.

---

che i giovani, le donne e gli uomini, svolgono un ruolo cruciale nel raccogliere le numerose sfide e opportunità socioeconomiche, demografiche, culturali, ambientali e tecnologiche cui l'Unione Europea e i suoi cittadini devono far fronte attualmente e negli anni a venire. La promozione dell'integrazione sociale e professionale dei giovani è, assieme alla promozione della realizzazione personale, della coesione sociale e della cittadinanza attiva, una delle componenti essenziali per il conseguimento degli obiettivi della strategia per la crescita e l'occupazione che l'Europa ha definito a Lisbona. L'attuale quadro di cooperazione Europea in materia di gioventù si è dimostrato per gli Stati membri una piattaforma preziosa in cui trattare le tematiche giovanili, mentre il metodo di coordinamento aperto, l'integrazione delle questioni relative ai giovani nelle altre politiche ed iniziative quali il Patto europeo per la gioventù<sup>8</sup> hanno facilitato l'applicazione di un approccio flessibile consono al settore, nel rispetto delle competenze degli Stati membri e del principio di sussidiarietà.

Gli stati membri vengono inviati<sup>9</sup> a collaborare, con il sostegno della Commissione e avvalendosi del metodo di coordinamento aperto delineato nella presente risoluzione, per rafforzare la cooperazione Europea in materia di gioventù nel periodo fino al 2018 in base agli obiettivi generali, ai settori d'intervento, all'approccio duplice, ai principi e agli strumenti di attuazione illustrati sopra, nonché alle priorità convenute per ciascun ciclo di lavoro. Infine gli stati sono inviati ad adottare a livello nazionale, in funzione delle priorità nazionali, misure che contribuiscano al conseguimento degli obiettivi generali delineati nel quadro rinnovato e valutare se, nell'elaborare politiche nazionali in materia di gioventù e in altri settori politici correlati, si possa trarre ispirazione dall'apprendimento reciproco a livello UE.

## 4. La Comunicazione della Commissione n. 498 del 2007

Secondo la Comunicazione della Commissione n. 498 del 2007 *“Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società”*<sup>10</sup>, occorre una strategia trasversale per la gioventù, basata sulla cooperazione tra i responsabili politici e le parti interessate a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Agli Stati membri spetta la responsabilità principale dell'attuazione della politica della gioventù. In quest'ottica essi si sono già impegnati nel quadro del Patto europeo per la gioventù a dedicare particolare attenzione ai giovani nel quadro della strategia di Lisbona. L'Unione Europea può svolgere un ruolo complementare fornendo assistenza finanziaria e coordinamento strategico. Con l'appoggio del parlamento europeo e di altre istituzioni è stato progressivamente definito un quadro politico per la gioventù in seguito alla pubblicazione del libro bianco sulla gioventù<sup>11</sup>. Un maggiore coordinamento tra questo quadro di riferimento e le altre politiche che hanno un'incidenza sui giovani nonché l'attribuzione di maggiore importanza alla gioventù

---

<sup>8</sup> 7619/05: Allegato I delle conclusioni del Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005.

<sup>9</sup> Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione Europea in materia di gioventù (2010-2018)

<sup>10</sup> COM.CE (2007) Commissione Europea Comunicazione, Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società, 498 def.

<sup>11</sup> COM (2001) 681, risoluzione C 168/2 (2002) del Consiglio.

---

nell'ambito di tali politiche potrebbero contribuire ad far fronte in modo più efficace ai problemi che i giovani devono affrontare. Inoltre la promozione del pieno coinvolgimento dei giovani nella società trarrebbe vantaggio da una solida partnership tra l'Unione Europea e i giovani. Si propone di darle la forma di un impegno dell'UE e degli Stati membri a sviluppare migliori occasioni per i giovani, cui corrisponderebbe un impegno degli stessi giovani a svolgere un ruolo attivo nel processo.

La disoccupazione giovanile (relativa alla fascia d'età 15-24 anni) è una preoccupazione di primo piano per l'Europa e si situa attualmente intorno all'17,9%<sup>12</sup>, il che costituisce uno spreco di capitale umano. In questi ultimi 25 anni non è stato realizzato alcun progresso decisivo nel ridurre, nonostante un aumento generale del livello di studi. Nella fase attuale di ripresa economica, nel quale si stima che altri 7 milioni di persone troveranno un impiego nel corso del ciclo di Lisbona 2005-2008, le condizioni del mercato del lavoro continuano ad evolvere meno favorevolmente per i giovani. Essi hanno il doppio di probabilità di esser disoccupati rispetto agli adulti nel fior degli anni<sup>13</sup>. La disoccupazione giovanile adulti si trasforma spesso in disoccupazione di lunga durata (più del 50% dei disoccupati hanno un'età compresa tra i 25 e i 29 anni) o in inattività. Le giovani donne sono sovrarappresentate tra gli inattivi e i disoccupati e lo scarto con gli uomini aumenta con l'età. La disoccupazione giovanile è stata spesso considerata un fenomeno temporaneo, legato al passaggio dagli studi al mercato del lavoro. Le cause della disoccupazione giovanile e i rischi che esse comportano vanno tuttavia riesaminate alla luce dell'evoluzione del contesto demografico ed economico.

## 5. Microfinanza ed Imprenditoria

Nel presente paragrafo analizziamo diversi provvedimenti comunitari volti a favorire lo sviluppo dell'imprenditoria e dell'occupazione giovanile. Questi temi risultano tra quelli ripresi dalle regioni Obiettivo nello sviluppo di modelli di governance multilivello.

Il 13 aprile 2000, la Commissione<sup>14</sup> ha adottato una comunicazione dal titolo *“Agire a livello locale in materia di occupazione — Dare una dimensione locale alla strategia Europea per l'occupazione”*<sup>15</sup>.

La Comunicazione della Commissione del 13 novembre 2007<sup>16</sup> dal titolo «Iniziativa Europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione» ha identificato quattro aree d'azione prioritarie: migliorare l'ambiente giuridico e istituzionale negli Stati membri, cambiare il clima in modo che risulti più favorevole all'occupazione e all'imprenditorialità, promuovere le migliori prassi e aumentare il capitale delle istituzioni di microfinanza<sup>17</sup>. Come prima misura di

---

<sup>12</sup> Tasso di disoccupazione giovanile dell'EU27 per il 2006. Per maggiori dati vedere SEC(2007) 1093.

<sup>13</sup> COM.CE (2007) Commissione Europea Comunicazione, Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società, 498 def.

<sup>14</sup> Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio

<sup>15</sup> PCM (2008), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strategie di Lisbona per la crescita e l'occupazione, Programma nazionale di riforma, 2008-2010, Roma 6/11/2008.

<sup>16</sup> Decisione n. 283/2010/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio

<sup>17</sup> YOUTH REPORT FINAL SEC(2009) 549

---

attuazione di questo programma la Commissione e la Banca Europea per gli investimenti (BEI)<sup>18</sup> hanno creato nel 2008 l'azione comune di sostegno agli istituti di microfinanza in Europa (Jasmine — *Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe*)<sup>19</sup> che fornisce servizi di orientamento agli istituti di microfinanza non bancari e un sistema di finanziamento, per un importo totale pari a 20 milioni di euro stanziati dalla BEI.

La Comunicazione della Commissione del 24 maggio 2006<sup>20</sup> dal titolo «*Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti — Contributo dell'Unione alla realizzazione dell'agenda per il lavoro dignitoso nel mondo*» ha illustrato l'importanza di un lavoro dignitoso per tutti, così come la risoluzione del Parlamento europeo del 23 maggio 2007<sup>21</sup> sulla promozione di un lavoro dignitoso per tutti. La dichiarazione dei leader rilasciata a margine del vertice del G20 tenutosi a Pittsburgh il 24 e 25 settembre 2009 prevede l'impegno a migliorare l'accesso dei poveri ai servizi finanziari, ad esempio attraverso microfinanziamenti. I leader si sono altresì impegnati a istituire un gruppo internazionale di esperti in integrazione finanziaria che individuerà quanto appreso in materia di approcci innovativi alla fornitura di servizi finanziari ai poveri, promuoverà validi orientamenti normativi e strategici ed elaborerà disposizioni in materia di accesso ai finanziamenti, alfabetizzazione finanziaria e tutela dei consumatori.

Nella sua risoluzione del 24 marzo 2009 contenente raccomandazioni alla Commissione sull'iniziativa Europea per lo sviluppo del microcredito a sostegno della crescita e dell'occupazione, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a rafforzare il proprio impegno per sviluppare il microcredito a sostegno di crescita e occupazione. Inoltre, il Parlamento europeo ha approvato 4 milioni di euro aggiuntivi a favore di un'azione pilota da attuarsi nel contesto dell'iniziativa Jasmine. Il Parlamento europeo ha inoltre sollecitato la Commissione a cofinanziare progetti di microcredito, in particolare a beneficio di gruppi svantaggiati.

La Comunicazione della Commissione del 3 giugno 2009<sup>22</sup> dal titolo «Un impegno comune per l'occupazione» ha evidenziato l'esigenza di offrire una nuova possibilità alle persone disoccupate e di aprire la strada dell'imprenditorialità ad alcuni dei gruppi più svantaggiati in Europa che hanno difficoltà ad accedere al mercato del credito di tipo convenzionale. Oltre agli strumenti esistenti, è necessaria un'azione specifica per rafforzare ulteriormente la coesione economica e sociale mediante il potenziamento delle attività intraprese dalla BEI, il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e altre istituzioni finanziarie internazionali, fatte salve le attività degli Stati membri<sup>23</sup>. La Commissione ha di conseguenza proposto un nuovo strumento di microfinanza a livello dell'Unione<sup>24</sup> (lo strumento di microfinanza) al fine di ampliare il raggio d'azione della microfinanza a gruppi particolarmente a rischio e di sostenere ulteriormente lo sviluppo dell'imprenditorialità, l'economia sociale e le microimprese. Affinché lo strumento di microfinanza sia efficace, abbia

---

<sup>18</sup> <http://www.eib.europa.eu/?lang=en> , consultato il 30/10/2011

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/jasmine/microcredit2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/jasmine/microcredit2010_en.pdf) , consultato il 27/01/2011

<sup>20</sup> GUUE n.102 del 24.4.2008, pag. 321.

<sup>21</sup> <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=Sc&op=3&id=24> , consultato il 3/11/2011

<sup>22</sup> COM.CE (2009) Commissione Europea, Decisione del 3 giugno 2009: Un impegno comune per l'occupazione

<sup>23</sup> AMMANATI L., BILANCIA P., Governance dell'economia e integrazione Europea, Giuffrè, Milano, II, 2008

<sup>24</sup> COM.CE (2003) Commissione Europea, Comunicazione della Commissione, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa, 567 def.

---

un impatto durevole nel tempo, raggiunga i beneficiari potenziali e si configuri come un elemento dinamico di politica economica e di sviluppo locale, gli Stati membri possono istituire un punto di contatto nazionale per promuovere, coordinare, valutare e monitorare l'insieme delle azioni effettuate nell'ambito dello strumento di microfinanza nei loro rispettivi territori.

Oltre alla difficoltà di accesso ai finanziamenti, l'esclusione sociale e le insicurezze legate alla transizione dallo stato di disoccupazione o dalla percezione di sussidi sociali a quello dell'avviamento di un'attività autonoma sono tra i principali ostacoli alla creazione e allo sviluppo di una microimpresa. Lo strumento europeo di microfinanza può contribuire a sostenere le organizzazioni dell'economia sociale che assistono e accompagnano le persone escluse nel processo di reintegrazione sociale aiutandole a sviluppare le competenze minime necessarie per impegnarsi in un progetto imprenditoriale duraturo. Le azioni finanziate dallo strumento di microfinanza dovrebbero essere coerenti e compatibili con le altre politiche dell'Unione e conformi alle disposizioni del trattato e degli atti adottati in virtù di esso. Le attività dello strumento di microfinanza dovrebbero essere complementari agli altri interventi dell'Unione<sup>25</sup>, tra cui il programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), Jasmine, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), le risorse europee congiunte per le micro, le piccole e le medie imprese (*Jeremie — Joint European resources for Micro to Medium Enterprises Initiative*) e il Fondo sociale europeo (FSE).

## 6. Programmi di azione nel campo dell'apprendimento

### 6.1 LIFELONG LEARNING PROGRAMME

Lifelong Learning Programme (LLP)<sup>26</sup> è il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente del nuovo periodo di programmazione che riunisce al suo interno tutte le iniziative di cooperazione Europea nell'ambito dell'istruzione e della formazione sostituendo e integrando, in un unico programma, le azioni dei precedenti Socrates e Leonardo, attivi dal 1995 al 2006 (così come previsto dalla comunicazione della Commissione Europa del 9 marzo 2002 "La nuova generazione dei programmi in materia d'istruzione e formazione")<sup>27</sup>. Il Programma è stato istituito con Decisione (CE) 1720/2006 del 15 novembre 2006, modificata dalla Decisione 2008/1357/CE del 16 dicembre 2008, e prevede una struttura composta dai seguenti Sottoprogrammi incentrati su varie fasi dell'istruzione e della formazione continua che indichiamo nella Tabella 3.

---

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/jasmine/microcredit2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/jasmine/microcredit2010_en.pdf) consultato il 19/12/2011

<sup>26</sup> YOUTH REPORT FINAL SEC(2009) 549

<sup>27</sup> COM.CE (2009) Commissione Europea, Libro Bianco: Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento, 329 def.

Programma LifeLong Learning			
Comenius	Erasmus	Leonardo da Vinci	Grundtvig
Istruzione scolastica	Istruzione superiore e alta formazione	Formazione Iniziale e continua	Educazione degli adulti
Programma Trasversale			
Programma Jean Monnet			

Tabella 1 – Programma LifeLong Learning<sup>28</sup>.

La gestione del Programma è effettuata dalla Commissione Europea – DG Istruzione e Cultura e dall’Agenzia Esecutiva per l’istruzione, gli audiovisivi e la cultura incaricata di fornire il supporto tecnico alla diffusione dell’informazione sul Programma e la gestione delle azioni centralizzate (progetti multilaterali, reti e altre azioni “centralizzate”).

In Italia, il Programma è coordinato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - DG Politiche per l’orientamento e la formazione, e dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca - DG Affari internazionali e DG per l’Università - per il tramite di due Agenzie Nazionali incaricate della gestione coordinata del programma a livello nazionale:

1. Agenzia nazionale LLP per i Programmi settoriali Comenius, Erasmus, Grundtvig e Visite di studio (Attività del Programma Trasversale) operante presso l’Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell’Autonomia Scolastica, con sede a Firenze (ufficio distaccato di Roma per il Programma settoriale Erasmus)<sup>29</sup>.
2. Agenzia nazionale LLP per il Programma settoriale Leonardo da Vinci operante presso l’Isfol, con sede a Roma.

L’art 1 della Decisione istitutiva individua quale obiettivo generale<sup>30</sup>: *“contribuire, attraverso l’apprendimento permanente, allo sviluppo della Comunità quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell’ambiente per le generazioni future. L’obiettivo del programma è, in particolare, quello di promuovere all’interno della Comunità gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale”*. La valorizzazione dell’apprendimento permanente, inteso come istruzione generale, professionale e apprendimento non formale e informale, è coerente con la Strategia di Lisbona, in quanto ricopre un ruolo fondamentale per la formazione delle persone, viste come la risorsa più importante dell’Europa, per la creazione di una società avanzata basata sulla conoscenza.

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74_en.htm) consultato il 5/04/2011

<sup>29</sup> <http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/page.php?cid=02> consultato il 1/04/2011

<sup>30</sup> Art. 1 Decisione 2008/1357/CE del 16 dicembre 2008

---

## 6.2 IL PROGRAMMA COMENIUS

Il Programma settoriale Comenius<sup>31</sup> risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione prescolastica e scolastica fino al termine degli studi secondari superiori, nonché degli istituti e delle organizzazioni che sono preposti a questo tipo di istruzione. Accanto agli obiettivi enunciati nell'art. 1 della Decisione (CE) 1720/2006 del 15 novembre 2006, il Sottoprogramma persegue i seguenti obiettivi specifici:

- sviluppare la conoscenza e la comprensione della diversità culturale e linguistica Europea e del suo valore;
- aiutare i giovani ad acquisire le competenze di base necessarie per la vita e le competenze necessarie ai fini dello sviluppo personale, dell'occupazione e della cittadinanza Europea attiva.

Tali obiettivi sono perseguiti attraverso le seguenti attività<sup>32</sup>:

### ***Mobilità degli individui***

Le attività mirano a favorire gli scambi degli alunni e del personale della scuola, la mobilità individuale degli alunni, l'assistenzato per futuri insegnanti, la possibilità per il personale docente di effettuare tirocini presso istituti scolastici o imprese, la formazione in servizio per il personale docente e le visite preparatorie per mobilità, partenariati, progetti o reti.

### ***Partenariati***

Rientrano in questa attività i progetti di cooperazione scolastica bilaterali e multilaterali e i Partenariati Comenius Regio. Lo scopo è quello di favorire l'apprendimento delle lingue.

### ***Progetti multilaterali***

I Progetti multilaterali Comenius sono finalizzati al miglioramento della formazione degli insegnanti e di altre categorie del personale operante nel settore dell'istruzione scolastica allo scopo di incrementare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento in aula attraverso lo sviluppo, la promozione e la diffusione di nuovi programmi didattici, nuovi corsi o materiale di formazione nonché a creare un contesto per l'organizzazione delle attività di mobilità per i futuri docenti.

### ***Reti multilaterali***

Le reti multilaterali Comenius incoraggiano la cooperazione in rete tra istituti e organizzazioni che hanno progetti multilaterali attivi su materie di interesse comune. Hanno lo scopo di promuovere la cooperazione Europea e l'innovazione in specifiche aree tematiche di particolare importanza per l'istruzione scolastica nel contesto europeo.

### ***E-Twinning***

e-Twinning è un'iniziativa Europea nata per integrare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei sistemi d'istruzione e formazione, attraverso gemellaggi elettronici tra scuole europee primarie e secondarie. Divenuta parte integrante del Programma LLP con la Decisione (CE) 1720/2006, l'iniziativa favorisce il gemellaggio tra almeno due scuole di due diversi paesi

---

<sup>31</sup> [http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/upload/ERASMUS-GUIDE\\_EN.pdf](http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/upload/ERASMUS-GUIDE_EN.pdf) consultato il 2/04/2011

<sup>32</sup> Art. 1 Decisione (CE) 1720/2006 del 15 novembre 2006

---

europei che propongono attività interessanti e innovative da un punto di vista didattico-pedagogico e che prevedono l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

### 6.3 IL PROGRAMMA ERASMUS

L'art. 3, comma 1, lett. b) della Decisione istitutiva del Programma LLP<sup>33</sup> stabilisce che il Programma settoriale Erasmus<sup>34</sup> “risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione superiore di tipo formale e nell'istruzione e formazione professionali di terzo livello, nonché degli istituti e delle organizzazioni che sono preposti a questo tipo di istruzione e formazione o lo agevolano”. Gli obiettivi specifici mirano a:

- sostenere la realizzazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore;
- rafforzare il contributo fornito dall'istruzione superiore e dall'istruzione professionale avanzata al processo di innovazione.

Le azioni sono:

#### ***Mobilità studenti***

Con il Programma settoriale Erasmus, gli studenti degli Istituti di istruzione superiore possono realizzare un periodo di studio e/o di formazione presso uno dei Paesi partecipanti al Programma. Requisito fondamentale degli Istituti è l'assegnazione dell'EUC (Erasmus University Charter) da parte della Commissione Europea<sup>35</sup>.

#### ***Mobilità docenti, non docenti e personale di impresa***

Attraverso tale Attività si promuove la mobilità internazionale per attività didattica e di formazione non solo dei docenti, ma anche del personale amministrativo degli Istituti di istruzione superiore e del personale di impresa.

#### ***Programmi intensivi***

Un *Intensive Programme* è un programma di studio di breve durata volto a riunire studenti e docenti di Istituti di istruzione superiore titolari di EUC di almeno tre diversi Paesi partecipanti, con l'obiettivo di promuovere l'insegnamento di tematiche ad hoc e di consentire agli studenti e ai docenti coinvolti di beneficiare di condizioni di apprendimento e di insegnamento privilegiate.

#### ***Organizzazione della Mobilità***

Questa azione è di supporto agli Istituti di istruzione superiore partecipanti al Sottoprogramma per l'organizzazione e la gestione dei vari aspetti della mobilità Erasmus, con l'obiettivo di creare condizioni ottimali per la mobilità degli studenti e dello staff tramite misure di supporto di qualità.

---

<sup>33</sup> Decisione (CE) 1720/2006 del 15 novembre 2006

<sup>34</sup> [http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/upload/ERASMUS-GUIDE\\_EN.pdf](http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/upload/ERASMUS-GUIDE_EN.pdf) consultato il 2/04/2011

<sup>35</sup> L'EUC stabilisce la struttura generale per lo svolgimento di tutte le attività di cooperazione Europea che gli Istituti d'istruzione superiore possono realizzare all'interno del Programma settoriale Erasmus. È il prerequisito che gli Istituti devono avere per organizzare attività di mobilità degli studenti, degli insegnanti e di altro personale, l'organizzazione di Programmi intensivi e corsi intensivi di lingua e per partecipare a Progetti multilaterali, Reti, Misure di accompagnamento e organizzare visite preparatorie.

---

### ***Progetti multilaterali***

In questo ambito il Programma settoriale promuove progetti per lo sviluppo congiunto di programmi di studio e per lo sviluppo congiunto di moduli europei, per l'implementazione di strategie di modernizzazione dei piani di studio degli Istituti di istruzione superiore e per lo sviluppo di campus virtuali.

### ***Reti multilaterali***

In questo ambito il Programma settoriale Erasmus promuove progetti di reti tematiche che, con la cooperazione tra Istituti di istruzione superiore di tutti i Paesi partecipanti, promuovono lo sviluppo e la dimensione Europea di una determinata disciplina accademica o area disciplinare.

## **6.4 IL PROGRAMMA “LEONARDO DA VINCI”**

Il Programma settoriale *Leonardo da Vinci* risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione e formazione professionali non di terzo livello, nonché degli istituti e delle organizzazioni che sono preposti a questo tipo di istruzione e formazione o lo agevolano. In particolare, attraverso le azioni previste si sostengono progetti transnazionali di tirocini rivolti a coloro che seguono una formazione professionale iniziale, agli studenti universitari, ai neo-laureati ed ai lavoratori. I tirocini intendono migliorare le competenze e l'occupabilità dei beneficiari attraverso esperienze di formazione e lavoro presso un organismo di accoglienza in un altro paese.

Gli obiettivi specifici del Programma sono:

- sostenere coloro che partecipano ad attività di formazione e formazione continua nell'acquisizione e utilizzo di conoscenze, competenze e qualifiche per facilitare lo sviluppo personale, l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro europeo;
- sostenere il miglioramento della qualità e dell'innovazione nei sistemi, negli istituti e nelle prassi di istruzione e formazione professionale;
- incrementare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale e della mobilità per datori di lavoro e singoli ed agevolare la mobilità delle persone in formazione che lavorano.

Le azioni sono:

### ***Mobilità degli individui***

L'Azione presenta un'articolazione per macrocategorie di soggetti che offre la possibilità di finanziare progetti specifici per obiettivo, contenuto, destinatari e durata del periodo di formazione e/o esperienza di lavoro che i partecipanti devono poter svolgere in un'impresa o in un istituto di formazione sito in un paese diverso da quello di provenienza, scelto fra quelli ammessi a partecipare al Programma.

### ***Progetti Multilaterali di Trasferimento dell'innovazione***

L'Azione consente di finanziare proposte volte ad incrementare la qualità e l'attrattiva del sistema europeo di istruzione e formazione professionale attraverso l'adattamento e l'integrazione del contenuto innovativo e/o dei risultati di precedenti progetti Leonardo da Vinci, o di altri progetti innovativi, all'interno dei sistemi pubblici e/o privati di formazione professionale, nelle imprese a livello nazionale, locale, regionale o settoriale.

---

### ***Partenariati transnazionali***

Le proposte progettuali nell'ambito di quest'Azione hanno l'obiettivo di favorire la cooperazione su temi di reciproco interesse tra organizzazioni impegnate nel campo dell'educazione degli adulti a tutti i livelli. I progetti possono concentrarsi sulla partecipazione attiva delle persone in formazione, oppure porre l'accento sulla cooperazione tra insegnanti, formatori o professionisti dell'IFP.

### ***Progetti Multilaterali di Sviluppo dell'innovazione***

Lo scopo della Misura è quello di supportare iniziative volte a sviluppare contenuti/metodi/procedure innovativi - del tutto nuovi o diversamente utilizzati. Nell'ambito di questa Misura, le proposte di progetto si caratterizzano per l'elaborazione di prodotti caratterizzati da innovatività, applicabilità in contesti e a livelli diversi, transnazionalità e multiattorialità del partenariato.

### ***Reti tematiche di esperti e organizzazioni centrate su temi specifici***

Nell'ambito di questa Misura si contribuisce al finanziamento di iniziative volte a confrontare a livello europeo competenze e approcci innovativi, migliorare la capacità di analisi e anticipazione dei bisogni, disseminare gli output della rete in circuiti adeguati.

## **6.5 IL PROGRAMMA GRUDTVIG ED IL PROGRAMMA TRASVERSALE**

Il Programma settoriale Grundtvig<sup>36</sup> risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento delle persone coinvolte in ogni forma di istruzione degli adulti, nonché degli istituti e delle organizzazioni che sono preposti a questo tipo di istruzione o lo agevolano. Lo scopo è quello rispondere alla sfida educativa posta dall'invecchiamento della popolazione Europea ed a fornire agli adulti percorsi nuovi, volti al miglioramento delle loro conoscenze e competenze. La struttura ed il funzionamento rispecchia l'organizzazione degli altri Programmi settoriali sin qui esaminati, basandosi sui temi della mobilità, del partenariato e della messa in rete della conoscenza e delle esperienze.

Il Programma Trasversale, incentrato su obiettivi non legati ad un singolo settore dell'istruzione e della formazione ma all'intero processo dell'apprendimento permanente, svolge funzioni di collegamento e di complementarietà dei quattro Programmi settoriali Comenius, Erasmus, Leonardo e Grundtvig, al fine di sostenere le attività finalizzate a raggiungere gli obiettivi politici del LLP.

Il Programma, gestito interamente dalla Commissione Europea attraverso l'Agenzia esecutiva, si sviluppa in quattro Attività chiave:

1. politiche di cooperazione e innovazione;
2. lingue;
3. nuove tecnologie;
4. disseminazione e utilizzo dei risultati.

---

<sup>36</sup> [http://www.programmallp.it/home.php?id\\_cnt=68](http://www.programmallp.it/home.php?id_cnt=68) consultato il 4/01/2011

---

All'Agenzia Nazionale LLP fanno capo le attività relative alle Visite di Studio in merito alla promozione e la cooperazione Europea, lo scambio di informazioni ed esperienze tra specialisti sia del settore educativo sia del settore professionale.

## 6.6 IL PROGRAMMA JEAN MONNET

Il programma Jean Monnet<sup>37</sup> sostiene l'insegnamento, la ricerca e lo studio di temi connessi all'integrazione Europea ed è interamente gestito dalla Commissione Europea attraverso l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura. Oltre a stimolare le attività didattiche di ricerca e di riflessione nel settore degli studi del settore, supporta l'esistenza di un'opportuna serie di istituzioni e associazioni europee che si occupano di temi connessi all'integrazione Europea e di insegnamento e formazione in una prospettiva Europea. Le attività si articolano in Progetti unilaterali nazionali e in Progetti multilaterali e si rivolgono sia ad associazioni di docenti e ricercatori specializzati in studi sull'integrazione Europea formalmente costituite sia da Istituti di istruzione superiore, e relative associazioni, a cui fanno capo docenti e ricercatori specializzati in studi sull'integrazione Europea.

## 7. La dotazione finanziaria

Per il periodo 2007-2013, le risorse previste per le attività del Programma LifeLong Learnig Programme sono pari a quasi 7 miliardi di euro ripartiti come illustrato nella Figura 1:

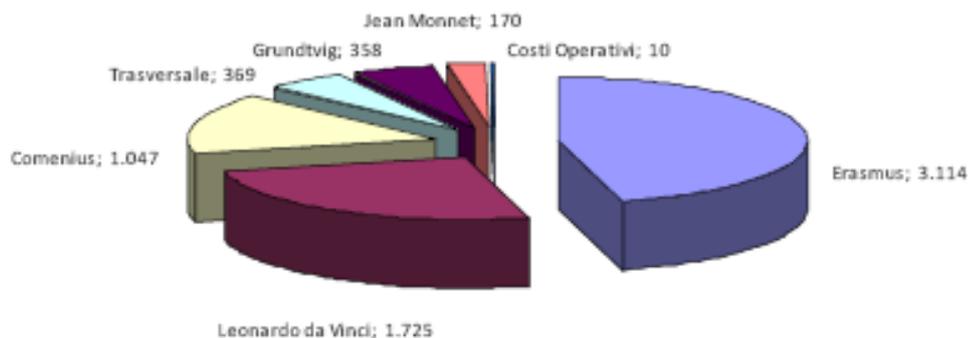


Figura n. 1 – Dotazione finanziaria del Programma LLP<sup>38</sup>

I valori indicati sono espressi in milioni di euro ed evidenziano che i Programmi settoriali Erasmus e Leonardo da Vinci rappresentano oltre il 70% della dotazione finanziaria del Programma di

---

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_en.htm) consultato il 4/01/2011

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74_en.htm) consultato il 3/04/2011

---

apprendimento permanente. Inoltre è importante sottolineare che la quota riservata alle iniziative che promuovono la mobilità deve essere pari ad almeno l'80% delle risorse per il Programma Erasmus e almeno il 60% per il Programma Leonardo da Vinci<sup>39</sup>.

## 8. Gli altri Programmi Comunitari

Il Programma Tempus (Trans-European mobility scheme for university studies)<sup>40</sup> è il Programma dell'Unione Europea rivolto a Paesi partner dell'Europa orientale, dell'Asia centrale, dei Balcani occidentale e dell'area del Mediterraneo con l'obiettivo di favorire, nell'ambito di una politica Europea nel settore universitario, lo sviluppo della cooperazione e degli scambi tra le università di questi paesi e quelle degli Stati Membri. Istituito nel 1990, il Programma è alla quarta fase per il periodo 2007-2013<sup>41</sup>. Gestito dall'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, il Programma fa capo alla Direzione Generale per l'allargamento e all'Ufficio di cooperazione Europeaid della Commissione Europea. In Italia, la Fondazione CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) è il National Contact Point incaricato della diffusione delle informazioni sul Programma, dell'attività di connessione con possibili partner e di organizzazione di giornate e conferenze informative.

Gli obiettivi specifici mirano alla promozione della riforma e modernizzazione del sistema universitario nei Paesi Partner, allo sviluppo della qualità e della rilevanza dell'istruzione universitaria nei Paesi Partner, alla crescita della capacità delle istituzioni universitarie nei Paesi Partner e nell'UE e vengono perseguiti attraverso il finanziamento di azioni quali: partnership multilaterale tra istituzioni universitarie per il trasferimento di conoscenza dalle università dell'UE verso le università dei Paesi Partner o tra le stesse università dei Paesi Partner (Joint Projects); interventi a sostegno della riforma strutturale dei sistemi universitari o di un quadro strategico di sviluppo che le competenti autorità nazionale dei Paesi Partner hanno chiaramente individuato come priorità. Nel novembre del 2009 è stata pubblicata la terza *call for proposal* con scadenza prevista per marzo 2010. La *call*, relativa alle due azioni del Programma, si rivolge a: istituzioni universitarie, pubbliche o private, riconosciute a livello nazionale che hanno aderito alla Erasmus University Charter; associazioni, organizzazioni, reti di istituzioni universitarie dedicate alla promozione, lo sviluppo e la riforma del sistema universitario europeo; organizzazioni nazionali o internazionali di rettori, insegnanti o studenti.

Erasmus Mundus II<sup>42</sup> è un programma dell'Unione Europea istituito con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1298/2008/CE del 16 dicembre 2008 per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi.

Il Programma, approvato per il periodo 2009-2013, continua ed estende lo scopo e le attività già

---

<sup>39</sup> Decisione 1720/2006/CE del 15 novembre 2006, artt. 23 e 27.

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74_en.htm) consultato il 3/04/2011

<sup>41</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/tempus/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/tempus/index_en.php) consultato il 2/04/2011

<sup>42</sup> <http://erasmusmundus.it/descrizione/presentazione.aspx> consultato il 3/04/2011

---

previste dalla prima fase del Programma – Erasmus Mundus I (2004-2008)<sup>43</sup> – ed è finalizzato a rafforzare i legami fra paesi membri e paesi terzi attraverso l'incremento e il potenziamento della mobilità degli studenti e degli studiosi, realizzata attraverso le istituzioni di appartenenza. I bandi pubblicati dalla Commissione Europea e dall'Agenzia Esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura, responsabile dell'implementazione pratica delle attività previste dal Programma, sono rivolti alle università, alle istituzioni AFAM (Alta formazione artistica e musicale), ai centri di ricerca e alle altre organizzazioni attive nel settore dell'istruzione superiore. Gli studenti, i docenti e i ricercatori possono partecipare alle attività del Programma rispondendo ai bandi pubblicati da ciascuno dei consorzi di università e altre istituzioni d'istruzione superiore che realizzano i corsi di master e di dottorato Erasmus Mundus, o che gestiscono i progetti di sostegno alla mobilità individuale da/verso i paesi terzi. Il Programma prevede l'esistenza di strutture nazionali deputate alla diffusione delle informazioni che, in Italia, è il Punto nazionale di contatto Erasmus Mundus di Roma.

## 9. Conclusioni

Nonostante l'avvio dei programmi europei rivolti ai giovani del nuovo periodo di programmazione, l'Unione Europea è già impegnata nel dibattito per l'individuazione di nuove priorità e nuove linee di azione. Il Libro verde "La mobilità dei giovani per l'apprendimento"<sup>44</sup> della Commissione Europea e l'approvazione da parte del Consiglio Europeo del Quadro strategico per la cooperazione Europea nel settore dell'istruzione e della formazione raccolgono gli aspetti più rappresentativi delle sfide che l'Unione Europea è chiamata ad affrontare in tema di politiche giovanili. In particolare, il Libro verde invita a riflettere su alcune tematiche per incrementare la partecipazione dei giovani a progetti di mobilità educativa transnazionale volta all'acquisizione di nuove competenze. L'attenzione è posta su diversi aspetti: la necessità di aumentare l'accessibilità alle informazioni sugli strumenti e sui programmi esistenti; il coinvolgimento delle reti nella promozione della mobilità e il potenziamento del ruolo delle autorità locali e regionali in tema di promozione e sostegno della mobilità, al fine di sensibilizzare i giovani sui vantaggi che si possono trarre da un'esperienza di mobilità in termini di sviluppo personale, occupabilità, competenze interculturali e linguistiche; l'apprendimento linguistico; lo status giuridico dei giovani in mobilità che rientrano nelle categorie della mobilità per apprendimento professionale.

Con il Programma Istruzione e Formazione 2010, gli obiettivi in tema di opportunità si pongono anche per il Consiglio Europeo nel momento in cui stabilisce veri e propri obiettivi per il periodo 2010 – 2020, da realizzare attraverso la creazione di condizioni per garantire la piena mobilità, l'innalzamento del livello delle competenze di chi ne possiede di basso livello e il miglioramento della qualità e dell'efficacia della formazione. Attraverso la conoscenza e l'innovazione, che la prima è in grado di produrre, e attraverso l'interscambio delle esperienze e la mobilità, l'obiettivo finale rimane quello di rendere l'apprendimento permanente delle giovani generazioni, e non solo,

---

<sup>43</sup> ibidem

<sup>44</sup> COM.CE (2009) Commissione Europea, Libro Bianco: Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento, 329 def.

---

la vera chiave del successo dell'Europa di fronte alle sfide cruciali che la globalizzazione pone. Molti interventi finanziari sono stati fatti nel settore dei giovani per il rilancio dell'occupazione, senza tralasciare i diversi progetti presentati dal Ministro della Gioventù, come ad esempio, "Italia Creativa", "Global Village Campus", "Azione Province Giovani"<sup>45</sup> che propongono interventi a favore dell'imprenditoria giovanile. Con l'avvio della presente legislatura il Governo ha cercato di dare una maggiore stabilità alle politiche a favore dei giovani. Anche la Strategia di Lisbona si è adoperata in questa direzione, individuando nel settore giovanile delle azioni specifiche.

## Bibliografia

### a) Fonti dottrinarie

AMMANATI L., BILANCIA P., *Governance dell'economia e integrazione Europea*, Giuffrè, Milano, II, 2008

PARASCANDOLO P. e SGARRA G., *Crescita e produttività: gli effetti economici della regolazione*, pubblicato in "Concorrenza bene pubblico", Confindustria Centro studi - aprile 2006

TORRICELLI S., *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2008

### b) Fonti documentali

AGCM (2009), Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta*, Roma, 30 aprile 2009.

COM.CE (2010) COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione del 25 marzo 2010: istituzione di uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale*, 283 def.

COM.CE (2009) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione 200 del 2009*;

COM.CE (2009) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco: Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento*, 329 def.

COM.CE (2009) COMMISSIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio: Cooperazione Europea in materia di gioventù (2010-2018)*, 311 def.

COM.CE (2007) COMMISSIONE EUROPEA *Comunicazione, Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell'istruzione, nell'occupazione e nella società*, 498 def.

COM.CE (2007) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione del 10.11.2007, Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo - Servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale.: il nuovo impegno europeo*, 720 def.

COM.CE (2006) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti pubblicato nel 2001 della Commissione Europea*, 314 def.

COM.CE (2004) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e della concessioni*, 327 def.

COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Strategia per il mercato interno*, 238 def.

COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sui servizi di interesse generale*, 270 def.

---

<sup>45</sup> <http://www.gioventu.gov.it/Bandi-e-concorsi.aspx> consultato il 10/04/2011

---

COM.CE (2003) COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione, Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*, 567 def.

COM.CE (2001) COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco, Un nuovo impulso per la gioventù Europea*, 681 def.

COM.CE (2001) 681 COMMISSIONE EUROPEA, risoluzione C 168/2 (2002) del Consiglio.

Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 aprile 2000

marzo 2010

Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce il programma «Gioventù in azione» per il periodo 2007-2013

Decisione 2008/1357/CE del 16 dicembre 2008

Decisione (CE) 1720/2006 del 15 novembre 2006 Decisione n. 283/2010/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (2007), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*

OCSE (2004), *Working Group on Privatization and Corporate Governance of State-Owned Assets*, Paris, 12-15 October 2004.

OECD (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris

OECD (2005), *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*, Paris

OECD (2005), *E-government for Better Government*, Paris

OECD (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries*, "Challenges for Developing Countries", Paris

PCM (2008), Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategie di Lisbona per la crescita e l'occupazione, Programma nazionale di riforma, 2008-2010*, Roma 6.11.2008.

QSN, approvato dalla Commissione Europea il 13 luglio 2007 con decisione n. C (2007) 3329

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Consiglio

Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio

Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio

Regolamento (CE) n. 1080/2006 del Consiglio

Regolamento (CE) n. 1828/2006 del Consiglio

YOUTH REPORT FINAL SEC(2009) 549

c) *sitografia*

[www.gioventuinazione.it/](http://www.gioventuinazione.it/)

[www.agenziagiovani.it/index.htm](http://www.agenziagiovani.it/index.htm)

[http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/doc74_en.htm)

[www.governo.it](http://www.governo.it)

[www.gioventu.gov.it/](http://www.gioventu.gov.it/)

[http://www.poaigioventu.it/images/stories/pdf/POAT\\_Gioventu.pdf](http://www.poaigioventu.it/images/stories/pdf/POAT_Gioventu.pdf)

[www.eurodesk.it/](http://www.eurodesk.it/)

---

[www.salto-youth.net/](http://www.salto-youth.net/)  
[www.youthpass.eu/it/youthpass/](http://www.youthpass.eu/it/youthpass/)  
<http://www.istruzione.it/web/hub/>  
[www.euoparl.europa.eu](http://www.euoparl.europa.eu)  
<http://www.europeanrights.eu>  
[www.erasmus-entrepreneurs.eu/](http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/)  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/jasmine/microcredit2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/jasmine/microcredit2010_en.pdf)  
[http://eacea.ec.europa.eu/tempus/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/tempus/index_en.php)  
[www.erasmusmundus.it/](http://www.erasmusmundus.it/)  
[http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc88_en.htm)  
[http://www.programmallp.it/home.php?id\\_cnt=68](http://www.programmallp.it/home.php?id_cnt=68)  
<http://eur-lex.europa.eu/>

# LO SPORTELLINO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP)

Wanda D'Avanzo

**Abstract:** Il presente lavoro intende ripercorrere le tappe salienti della evoluzione dello sportello unico per le attività produttive, attraverso l'analisi della normativa e delle pronunce giurisprudenziali più rilevanti in materia. In particolare, viene descritto nella sua interezza il decreto 160/2010 che oggi rappresenta il riferimento fondamentale di disciplina del Suap. La trattazione richiama, altresì, le leggi che trasversalmente interessano il funzionamento dello sportello unico; e cerca di fare il punto sulle attuali criticità che ancora frenano la completa attuazione dello sportello unico.

The present work aims to cover the key stages of the evolution of the one-stop shop for productive activities, through the analysis of legislation and case law most relevant to the matter. In particular, it describes in its entirety the decree 160/2010, which today represents the fundamental reference of discipline. The discussion draws also the laws as have been introduced into national and transversally affect the operation of the one-stop shop, and tries to take stock of the current problems that still hinder its full implementation.

**Parole chiave:** semplificazione amministrativa, sportello unico, procedimento unico, scia, conferenza dei servizi, camera di commercio.

**Sommario:** 1. Introduzione; 2. Il primo regolamento Suap: d.p.r. 447/1998; 3. Il rilancio dello sportello unico per le attività produttive del 2008; 4. La disciplina attuale dello sportello unico per le attività produttive; 5. I requisiti per il funzionamento dello sportello unico; 6. I modelli procedurali applicabili al Suap; 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

L'istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (Suap) risale al d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, che ha, contestualmente, decentrato verso il sistema delle autonomie territoriali una serie d'importanti attività in materia di industria.

Particolare rilievo assume, in proposito, la norma contenuta nell'art. 23, comma 1, ai sensi del quale "sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie".

La struttura privilegiata per l'esercizio di tali funzioni è individuata, all'art. 24, comma 1, appunto, nello sportello unico per le attività produttive che, in quanto responsabile dell'intero procedimento

---

viene a porsi come strumento per avvicinare le imprese alle istituzioni, con l'obiettivo di una più rapida ed efficace conclusione dei procedimenti di autorizzazione alle nuove attività produttive e di modifica o conversione di quelle già esistenti.

Stando al dato normativo la Regione è, poi, chiamata, a sua volta, a svolgere, prioritariamente attraverso gli sportelli unici, un'attività di assistenza a favore del mondo delle imprese che consta di varie funzioni, tra cui la raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle norme applicabili, agli strumenti agevolativi e alle attività delle unità organizzative; ed anche la raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale e a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo (art. 23, comma 2)<sup>1</sup>.

Le disposizioni citate racchiudono in sé la portata innovativa e l'evoluzione di questa nuova struttura amministrativa.

L'introduzione e la diffusione, in molteplici contesti, degli sportelli unici si colloca, infatti, nella più ampia scia di riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione dall'inizio degli anni '90. In particolare, la cosiddetta "amministrazione per sportelli" rappresenta una delle applicazioni delle novità contenute nella l. 15 marzo 1997 n. 59 e ha avuto inizio nel momento in cui la sua adozione è stata annoverata tra i criteri ordinanti degli interventi di semplificazione.

L'idea di introdurre una struttura come il Suap nell'ordinamento deve essere ricondotta, innanzitutto, alla necessità di porre rimedio alla complessità della regolamentazione e alla disarticolazione del sistema amministrativo che, specie nell'ambito delle attività d'impresa, richiede diversi titoli abilitativi di competenza di distinte amministrazioni. Ma non solo.

Dallo stesso d.lgs. 112/1998 emerge, infatti, la volontà del legislatore di riconoscere in capo allo sportello unico, oltre alle funzioni connesse alla semplificazione e allo snellimento procedurale, ma anche funzioni più ampie di carattere informativo e di promozione del territorio.

Assumendo una nuova prospettiva, le politiche di semplificazione amministrativa non si sono proposte solo di accorciare l'*iter* di lavorazione delle pratiche, di ridurre gli oneri burocratici per i privati e i carichi di lavoro per le PA; ma hanno percorso anche strade diverse volte a razionalizzare i processi decisionali, valorizzando e tutelando la partecipazione dei cittadini e rafforzando la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni<sup>2</sup>.

Le ragioni che hanno spinto il legislatore a prevedere, già nella stessa norma istitutiva degli sportelli unici, l'evoluzione di questi verso attività e servizi ulteriori rispetto a quelli connessi alla semplificazione sono molteplici. E si collocano, principalmente, all'interno di un processo più

---

<sup>1</sup> Sull'istituzione dello sportello unico per le attività produttive ad opera del d.lgs. 112/98 e sull'analisi dei diversi aspetti collegati agli sportelli unici, ossia la funzione informativa e di *marketing* territoriale a sostegno dello sviluppo del territorio, si veda AQUILI C., *Gli Sportelli Unici e i servizi informativi per lo sviluppo delle imprese e del territorio*, in FERRARA F. (a cura di), *Sportelli Unici: Regole e modelli*, Formez, 2006, pp. 15-16. Si vedano anche, in merito alla ricostruzione dell'evoluzione normativa in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive, le *Linee guida* adottate dalla Regione Campania e pubblicate sul Bollettino Ufficiale Regionale – numero speciale del 22 giugno 2004.

<sup>2</sup> NATALINI A., *Introduzione*, in FERRARA F. (a cura di), *L'amministrazione per sportelli*, Formez, 2006, pp. 15-16. Sulle riforme amministrative e sulle politiche di semplificazione e decentramento si rinvia a CASSESE S., *Decentramento e riforma amministrativa*, in *Gda*, n. 5, 1997, 405 ss.; D'AURIA G., *L'amministrazione centrale dello Stato dopo i conferimenti di funzioni a regioni ed enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 205; nonché a NATALINI A., *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, 2002.

---

generale di crescita dell'attenzione verso il decentramento degli interventi di politica industriale a livello locale, che ha trovato sbocco anche a livello costituzionale con la riforma del titolo V, ed anche nella consapevolezza che all'interno della sopraggiunta economia globale la competitività dei sistemi locali richiede la costituzione di un soggetto di *governance*, quale lo sportello unico, in grado di coinvolgere soggetti pubblici e privati nell'elaborazione di politiche locali integrate per la gestione del territorio e lo sviluppo economico.

In questo contesto, è stato emanato il primo decreto che ha disciplinato il funzionamento dello sportello unico per le attività produttive, il d.p.r. 20 ottobre 1998 n. 447, dal quale è emersa in modo ancor più netto la visione del Suap inteso non solo come mera struttura ricettiva volta ad assicurare l'unicità della conduzione e la semplificazione di tutte le procedure inerenti le attività produttive di beni e servizi, ma quale soggetto attivo dello sviluppo locale erogatore di servizi a valore aggiunto<sup>3</sup>.

## 2. Il primo regolamento Suap: d.p.r. 447/1998

Il decreto n. 447 ha descritto, per la prima volta, le caratteristiche tipiche e le modalità di funzionamento dello sportello unico per le attività produttive, che, in linea di principio, sono state mantenute, pur con alcuni correttivi, nelle successive riforme intervenute.

Dalla lettera del d.p.r., emerge che il Suap, istituito dal comune, è competente a ricevere tutte le istanze relative ai procedimenti amministrativi riguardanti la attività produttive, mentre tutte le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento non possono più rilasciare atti direttamente al richiedente. La presentazione dell'istanza da parte dell'interessato dà inizio ad un procedimento unico, durante il quale il Suap può adottare direttamente, ovvero chiedendo alle amministrazioni competenti, gli atti istruttori e i pareri tecnici.

Il provvedimento conclusivo di accoglimento dell'istanza rappresenta il titolo unico per la realizzazione dell'intervento richiesto dall'impresa.

Il decreto, richiamando i principi e gli strumenti di semplificazione introdotti dalla l. 7 agosto 1990 n. 241, favoriva l'autocertificazione e incentivava il ricorso alla conferenza dei servizi<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> AQUILI C., cit., pp. 17-18.

<sup>4</sup> Com'è noto, la l. 241/90 ha introdotto nell'ordinamento tre istituti di semplificazione: la conferenza dei servizi, l'autocertificazione e la denuncia di inizio attività (dia). La conferenza dei servizi, disciplinata dagli artt. 14 e ss., nasce al fine di snellire l'attività amministrativa evitando che, nei procedimenti particolarmente complessi, le amministrazioni chiamate a parteciparvi debbano pronunciarsi in luoghi e tempi diversi. È un modulo procedimentale che prevede il coinvolgimento di più amministrazioni nella fase istruttoria e in quella decisoria dei procedimenti. L'autocertificazione consiste nella facoltà riconosciuta ai cittadini di presentare, in sostituzione delle tradizionali certificazioni, stati e requisiti personali, mediante apposite dichiarazioni sottoscritte dall'interessato, che la pubblica amministrazione ha l'obbligo di accettare, riservandosi la possibilità di controllo e verifica in caso di sussistenza di ragionevoli dubbi sulla veridicità del loro contenuto. La denuncia di inizio attività nasce con la legge n. 47/85 che, all'art. 26, stabiliva che chiunque intendesse compiere opere interne a fabbricati che non fossero in difformità degli strumenti urbanistici vigenti, dovesse presentare una relazione a firma di un professionista abilitato, ed in seguito è diventata uno strumento estremamente importante, che è servito alla pubblica amministrazione per agevolare e snellire il procedimento relativo a pratiche edilizie, di minor peso urbanistico, sull'attività edilizia che si svolgeva sul proprio territorio. Sugli istituti di semplificazione amministrativa si vedano, tra gli altri, SCOCA F.G., *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011; CASETTA E., FRACCHIA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012; ed anche GAROFOLI R., FERRARA G., *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto.it, 2012.

---

A seguito della emanazione del d.p.r. 447, la disciplina del procedimento unico è stata ulteriormente specificata con la Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 1999 n. 4364, in base alla quale: la titolarità del procedimento è del comune, che deve nominare il responsabile unico del procedimento; le altre amministrazioni ed enti pubblici sono parte integrante del procedimento unico, con le conseguenti responsabilità relativamente alle fasi endoprocedimentali in cui sono coinvolte; il responsabile unico del procedimento ha poteri di impulso nei confronti delle altre amministrazioni ed enti pubblici, relativamente agli atti istruttori loro affidati che debbono confluire nel provvedimento del comune, poteri di diffida e messa in mora, per l'inadempimento o il ritardato adempimento, nonché il potere di convocare la conferenza dei servizi; il procedimento si conclude con il provvedimento unico del comune.

Lo sportello unico disciplinato dal d.p.r. 447 ha manifestato, però, fin dalla sua origine, numerose criticità, dovute a diversi fattori.

In particolare, i comuni, specie quelli di piccole dimensioni e con poche risorse non sono stati in grado di istituire tali strutture e farle funzionare adeguatamente<sup>5</sup>. E d'altronde né il d.p.r. n. 447 né il d.lgs. n. 112/98 prevedevano adeguate misure per contrastare tale fenomeno. I comuni erano liberi di scegliere se gestire lo sportello unico in forma autonoma o associata con altri comuni ovvero stipulare una convenzione con la camera di commercio.

Un ruolo determinante nel cattivo funzionamento del Suap ha, poi, giocato la disciplina della conferenza di servizi nell'originaria formulazione della l. 241/90. Infatti, tale strumento procedurale avrebbe dovuto consentire l'acquisizione delle determinazioni delle amministrazioni interpellate dal Suap.

Ma la disciplina della conferenza di servizi applicabile all'epoca del d.p.r. 447 non prevedeva alcun meccanismo diretto a superare la mancata partecipazione o il silenzio delle amministrazioni preposte alla tutela d'interessi sensibili (ambiente, paesaggio, beni culturali, sanità, incolumità pubblica, sicurezza), quasi sempre competenti in materia di attività produttive. La conseguenza era spesso rappresentata dalla paralisi dei procedimenti di competenza del Suap. E dunque una ulteriore criticità veniva riscontrata nelle difficoltà di coordinamento tra le varie amministrazioni coinvolte nel procedimento<sup>6</sup>.

A queste inefficienze si è cercato di ovviare con l'emanazione del successivo d.p.r. 7 dicembre 2000 n. 440, il cui scopo è stato prevalentemente quello di risolvere i dubbi interpretativi sorti sul precedente decreto, di introdurre alcuni aggiustamenti tecnici e di rafforzare il procedimento unico. Ma, in particolare, è stata la giurisprudenza a dare un contributo alla definizione della disciplina del Suap.

A seguito di diversi ricorsi ad opera di alcune regioni sulla legittimità costituzionale del d.p.r. 447/98 e del successivo d.p.r. 440/2000, la Corte Costituzionale con la sentenza 23 luglio del

---

<sup>5</sup> I dati relativi allo stato di attuazione dello sportello unico per le attività produttive nel corso degli anni successivi alla sua istituzione sono contenuti in diversi *report*. Tra gli altri si segnala la *Rilevazione dello stato di attuazione degli sportelli unici. Indagine settembre 2002*, Formez, 2003. I dati della rilevazione del 2002 sono, altresì, riportati da PAPPARO S., *Lo stato di attuazione degli sportelli unici per le attività produttive*, in *Astrid* ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)).

<sup>6</sup> La descrizione dei contenuti del d.p.r. 447/1998 e le ragioni del suo malfunzionamento sono descritte in un documento pubblicato da Unindustria sul sito [www.un-industria.it](http://www.un-industria.it). Le criticità emerse nella fase attuativa del Suap sono descritte anche da CAROTTI B., CAVALIERI E., *La nuova semplificazione*, Ipsoa, 2009, pp. 116 ss. Si veda, sul punto, BASSANINI F., DENTE B., *Gli sportelli unici per le attività produttive: fallimento o rilancio?*, Passigli, 2007.

---

2002 n. 376 ha sancito definitivamente i principi fondamentali sulla istituzione del Suap e sul procedimento unico.

Questa sentenza rappresenta un po' la pietra miliare della giurisprudenza sullo sportello unico per le attività produttive.

Sull'istituzione dello sportello unico la Corte ha stabilito che esso "può esistere", e che non invade le competenze di altre pubbliche amministrazioni, le quali conservano pienamente le proprie prerogative. Tutti i pareri necessari per l'insediamento dell'attività produttiva sono "atti istruttori" che trovano efficacia solo all'interno del procedimento unico, cuore dell'innovazione introdotta con il Suap.

In particolare, la Corte definisce il procedimento unico come un "procedimento di procedimenti", ossia "un *iter* procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto [...]. Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti [...]"<sup>7</sup>.

### **3. Il rilancio dello sportello unico per le attività produttive del 2008**

Nonostante i diversi tentativi di favorirne l'introduzione all'indomani della sua istituzione, lo sportello unico si è sviluppato nel corso degli anni, in maniera disomogenea sul territorio nazionale. Nel frattempo, sono intervenute diverse disposizioni che, oggi, trovano applicazione nell'ambito della nuova struttura Suap e che occorre, sinteticamente, richiamare.

Innanzitutto, è necessario ricordare che nel 2005 è stato emanato il codice dell'amministrazione digitale che ha reso obbligatoria l'informatizzazione della pubblica amministrazione.

Nel 2006, poi, la Comunità Europea ha emanato la direttiva 2006/123/CE, cd. "direttiva servizi", che ha sancito la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi nonché della libera circolazione dei servizi stessi. E ha contestualmente obbligato gli Stati membri a semplificare, tramite sportelli unici, tutte le procedure relative all'istituzione e alla realizzazione di un'attività di servizio.

Infine, con l'art. 9 della l. 2 aprile 2007 n. 40 e s.m.i. è stato introdotto un nuovo strumento di semplificazione per l'avvio dell'attività di impresa. Le comunicazioni precedentemente rese per l'iscrizione al registro delle imprese, ai fini previdenziali e assistenziali, ai fini fiscali e per

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte Cost. 23 luglio 2002 n. 376, in *Consulta online* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)). L'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza del 2002 è stato ulteriormente ribadito e specificato con la successiva sentenza 19 dicembre 2003 n. 364, che ha confermato la legittimità costituzionale della normativa e del ruolo e dei compiti attribuiti allo sportello unico. Per una disamina della giurisprudenza in materia di Suap si rinvia a FACCHINI C., *La giurisprudenza sullo Sportello Unico per le Attività produttive*, pubblicato sul sito [www.suap.ancitel.it](http://www.suap.ancitel.it), 2010.

---

L'ottenimento del codice fiscale e della partita iva, sono state sostituite da una "comunicazione unica" che l'imprenditore deve presentare al registro delle imprese, presso la camera di commercio, per via telematica o su supporto informatico. Scopo della "comunicazione unica" è quello di sostituire tutti gli altri adempimenti amministrativi collegati<sup>8</sup>.

Sulla scia di queste nuove disposizioni normative, nel 2008 si è assistito ad un significativo rilancio della disciplina del Suap, attuato dall'art. 38 della l. 6 agosto 2008 n. 133, di conversione del d.l. 25 giugno 2008 n. 112.

Con esso, il legislatore ha definitivamente sancito che lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento. E ha chiarito, alla luce dell'orientamento della Corte Costituzionale, che la disciplina Suap è di esclusiva competenza statale. Si tratta, quindi, di materia su cui lo Stato può legiferare con disposizioni vincolanti anche per le regioni e gli enti locali. Le disposizioni relative al Suap, in base all'art. 38, si applicano anche per l'espletamento delle procedure e delle formalità per i prestatori di servizi di cui alla direttiva servizi, cui l'Italia ha dato attuazione con d.lgs. 26 marzo 2010 n. 59.

Inoltre, l'art. 38 ha istituito le agenzie per le imprese, ossia dei soggetti privati accreditati cui può essere affidata l'attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa per la realizzazione, la trasformazione, il trasferimento e la cessazione dell'esercizio dell'attività d'impresa. Il funzionamento di queste agenzie è stato disciplinato con d.p.r. 9 luglio 2010 n. 159.

L'art. 38 ha, altresì, disposto che i comuni che non hanno istituito lo sportello unico, esercitano le funzioni relative, delegandole alle camere di commercio, le quali mettono a disposizione il portale «impresa.gov» che assume la denominazione di «impresainungiorno»<sup>9</sup>.

Il nuovo processo di riforma è culminato nell'emanazione del d.p.r. 7 settembre 2010 n. 160, che abrogando i precedenti regolamenti, ha individuato nella dematerializzazione e nell'informatizzazione delle procedure gli strumenti fondamentali per il rilancio del Suap.

I cardini della riforma sono stati essenzialmente tre.

La norma ha previsto degli strumenti per garantire, innanzitutto, l'universalità dei livelli di servizio, in base alla quale l'offerta dei servizi amministrativi per l'avvio e l'esercizio delle attività produttive deve essere garantita su tutto il territorio nazionale e deve rispettare criteri di omogeneità e non discriminazione. Si è cercato così di introdurre quel coordinamento nazionale che era mancato in precedenza.

Inoltre, si è inteso individuare nel coinvolgimento delle camere di commercio l'anello di congiunzione tra i processi amministrativi di creazione, variazione e cancellazione dell'impresa e quelli connessi dell'avvio e dell'esercizio dell'attività di produzione.

Infine, è stata prevista la completa implementazione della telematica. Le imprese e i loro intermediari devono essere messi nelle condizioni di operare con modalità informatiche e telematiche per l'intero svolgimento delle procedure amministrative di interesse<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> VITALE R., *La comunicazione unica per la nascita dell'impresa*, in COTTO A., VALENTE G. (a cura di), *Manovra finanziaria d'estate 2009*, Ipsoa, 2009, pp. 159 ss. Si vedano, anche, in relazione alla comunicazione unica, le indicazioni fornite dal registro delle imprese sul sito istituzionale ([www.registroimprese.it](http://www.registroimprese.it)).

<sup>9</sup> RABUFFO M., *La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive*, Infocamere, 2011, p. 5.

---

Bisogna ricordare inoltre che con la l. 30 luglio 2010 n. 122 sono state riformate la conferenza dei servizi e la dia che oggi è diventata segnalazione certificata di inizio attività (scia)<sup>10</sup>.

## 4. La disciplina attuale dello sportello unico per le attività produttive

Nella definizione corrente, contenuta nel d.p.r. 160/2010, lo sportello unico per le attività produttive è “l’unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento” (art. 1, lett. m).

Il Suap rappresenta, così, l’unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti amministrativi che abbiano ad oggetto l’esercizio di attività produttive e prestazione di servizi.

Rientrano nell’ambito di competenza dello sportello unico tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto: l’esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi (es. rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività); nonché le azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi comprese le attività di servizi, che comprendono qualsiasi prestazione anche a carattere intellettuale svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di subordinazione e normalmente fornita dietro retribuzione<sup>11</sup>.

In mancanza di diverse disposizioni da parte dei comuni, vengono automaticamente attribuite al Suap anche le competenze dello sportello unico per l’edilizia produttiva (Suep). Nel caso in cui i comuni non consentano che le funzioni del Suep siano trasferite al Suap, queste rimangono in capo all’ufficio comunale che ne risulta titolare, ferma restando, tuttavia, l’unicità del canale di comunicazione telematico tra impresa e Suap (art. 4, comma 6, d.p.r. 160). Anche in questa seconda ipotesi, i provvedimenti e gli atti riguardanti l’edilizia produttiva dovranno, pertanto, sempre essere comunicati tramite il Suap.

Esulano, invece, dall’ambito di applicazione del d.p.r. 160: gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all’impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione d’idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi.

---

<sup>10</sup> Il più recente decreto n. 70 del 2011 ha esteso la scia anche alla materia edilizia. Sul punto, tra gli altri: DORO F., *Scia e Dia. Denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo il DL 78/2010*, Exeo, 2010; MORO E., *La riforma della conferenza dei servizi introdotta con la Legge n. 122/2010*, in *Altalex* (www.altalex.it), 2011; SALZA I., *La riforma dello sportello unico per le attività produttive dopo la SCIA. Commento organico ai DD.PP.RR 9 luglio 2010 n. 159 e 7 luglio 2010*, Dike Giuridica Editrice, 2010.

<sup>11</sup> Al fine di definire l’ambito di competenza del Suap occorre specificare che per attività produttive devono intendersi le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni. Per impianti produttivi devono intendersi i fabbricati, gli impianti e altri luoghi in cui si svolgono tutte o parte delle fasi di produzione di beni e servizi. Le definizioni sono contenute nello stesso d.p.r. 160 all’art. 1, comma 1, rispettivamente alla lettera i) e j).

---

Secondo gli articoli 2 e 4 del d.p.r. 160, tutte le comunicazioni da parte delle imprese al Suap devono essere effettuate in modalità telematica<sup>12</sup>. Ciò vuol dire che la pratica relativa all'attività produttiva può essere trasmessa al Suap o tramite *web browser* al sito istituzionale della struttura, previa autenticazione informatica, oppure in allegato ad un messaggio di posta elettronica certificata.

Analogamente, la gestione telematica dei procedimenti di competenza del Suap implica che anche le comunicazioni dello sportello unico alle imprese e quelle tra Suap e amministrazioni coinvolte avvengano tramite il canale informatico.

In merito a quest'ultimo aspetto occorre segnalare che l'art. 4, comma 3, lett. b), d.p.r. 160 stabilisce che sul portale dello sportello unico devono essere rese disponibili per le imprese, tramite un'apposita area riservata, tutte le informazioni relative al procedimento amministrativo, tra cui rientrano lo stato di avanzamento dell'*iter* procedimentale e gli atti adottati dallo stesso Suap, o dalle altre amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento.

Il Suap può, poi, comunicare con i soggetti interessati tramite posta elettronica certificata anche al fine della notificazione degli atti del procedimento. I dati e i documenti pubblicati in formato elettronico sui siti Suap mediante identificazione per estremi non costituiscono, però, conoscenza nei confronti dei terzi ai fini del decorso dei termini per proporre azioni in giudizio (art. 4, comma 7).

È possibile derogare l'esclusivo utilizzo della telematica solo nel caso in cui si renda necessaria una fase di interlocuzione diretta tra impresa, Suap e amministrazioni interessate.

La competenza ad istituire e gestire il Suap è in capo ai comuni che possono costituire questa struttura in forma singola o associata con altri comuni o in convenzione con le camere di commercio (art. 4, comma 5).

I comuni devono individuare, all'interno della propria struttura amministrativa, l'ufficio competente per il Suap e il relativo responsabile, che diventa il referente per l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti detenuti dallo sportello.

Per evitare che, in caso d'inerzia dei comuni nell'individuazione dell'ufficio competente per il Suap e del relativo responsabile, si determinino malfunzionamenti nello svolgimento delle procedure, il d.p.r. assegna in via provvisoria le funzioni di responsabile al segretario comunale, che le conserva fino a quando i comuni non decidano di assegnarle ad altro soggetto.

Le disposizioni del decreto sono vincolanti per tutte le amministrazioni coinvolte nei procedimenti riguardanti le attività produttive, comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e dell'incolumità pubblica (art.1, comma 4). In tal modo si è inteso colmare una lacuna della vecchia regolamentazione che non contemplava espressamente le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili tra quelle destinatarie della disciplina del Suap, determinando problemi applicativi connessi al mancato coordinamento della regolamentazione dello sportello unico con le procedure dettate dalle normative settoriali.

---

<sup>12</sup> Per la descrizione dei procedimenti amministrativi che si svolgono in modalità telematica ed informatica, si rinvia a D'AVANZO W., *Il procedimento amministrativo informatico*, in questa Rivista, 1, 2010, 128-136.

---

## 5. I requisiti per il funzionamento dello sportello unico

La valida istituzione dello sportello unico da parte del comune, affinché possa funzionare nel rispetto dei requisiti prescritti dall'art. 38, l. 133/2008, presuppone la presenza di un nucleo minimo di strumenti e misure organizzative che sono indicate dall'art. 4 dell'Allegato tecnico al d.p.r. 160. L'amministrazione, in particolare, deve disporre di una casella di posta elettronica certificata a cui faccia riferimento il Suap; del dispositivo di firma digitale a disposizione del responsabile; delle applicazioni di *software* per la lettura dei documenti firmati digitalmente; del protocollo informatico; del sito *web* dello sportello unico o un'area ad esso riservata nell'ambito del sito istituzionale del comune<sup>13</sup>.

È prevista anche la gestione telematica dei sistemi di pagamento. Devono, dunque, poter essere versati direttamente al Suap in modalità telematica le imposte di bollo, le tasse di concessione governativa e i diritti di segreteria. È compito del responsabile del procedimento provvedere al trasferimento dei pagamenti ricevuti dalle imprese alle amministrazioni coinvolte nel procedimento unico (art. 4, comma 13, d.p.r. 160).

Nel caso in cui i comuni non riescano a garantire questo nucleo minimo il d.p.r. 160/2010 ha previsto una delega a favore delle camere di commercio competenti per territorio, che provvedono alla gestione telematica dei procedimenti unici, comprese le fasi di ricezione delle domande, divulgazione delle informazioni, rilascio di ricevute agli interessati e pagamento dei diritti e delle imposte.

Lo scopo della delega è stato quello di impedire che la mancata istituzione del Suap da parte di uno o più comuni determinasse delle aree in cui la gestione delle pratiche relative alle attività produttive avvenisse in modo diverso da quanto prescritto dalla normativa.

In merito alla natura della delega prevista dal d.p.r. 160 è opportuno chiarire che si tratta solo di una semplice ipotesi di avvalimento di uffici altrui e non di uno spostamento di funzioni amministrative. Non vi è dunque alcuna traslazione delle competenze né delle relative responsabilità dal soggetto delegante al soggetto delegato<sup>14</sup>.

I comuni, dunque, che pure non abbiano istituito il Suap, ne sono responsabili per legge, dovendo assicurare l'adeguata copertura delle relative funzioni sul territorio di loro competenza.

La stessa giurisprudenza si è espressa precisando che, in caso di mancata attivazione di tali servizi, i comuni rispondono direttamente dei danni provocati alle imprese per effetto delle loro carenze organizzative. Peraltro, nelle ipotesi più estreme di inerzia, potrebbe essere nominato un commissario *ad acta* con il compito di adottare i provvedimenti del comune inadempiente<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Per l'analisi dettagliata degli strumenti di funzionamento del Suap disciplinati dal codice dell'amministrazione digitale, della firma digitale, del protocollo informatico, dei siti *web* delle P.A. si rinvia al mio D'AVANZO W., *L'e-government*, Lecce, 2007.

<sup>14</sup> Sul tema della delega alle camere di commercio si richiama la Circolare dell'Ufficio legislativo del Ministero per la Semplificazione Normativa del 12 gennaio 2011 che ha chiarito che la camera di commercio esercita "le funzioni richieste per l'elaborazione dell'istanza, comunicandone gli esiti al comune". La delega non comporta, quindi, "una deroga all'ordinario riparto delle competenze, in quanto la titolarità della funzione amministrativa delegata rimane del comune e del relativo dirigente responsabile, ovvero, qualora quest'ultimo non sia stato individuato, del segretario comunale, [...]". Il comune, in sintesi, può avvalersi delle capacità organizzative e tecniche di un altro ente pubblico, la camera di commercio, pur preservando le competenze e la correlativa responsabilità delle attività compiute dagli uffici di quest'ultima".

<sup>15</sup> Si tratta di due sentenze del Tar Campania – Salerno n. 2959 e n. 3045 del 2001. Nelle sentenze richiamate il Tar ha dichiarato l'illegittimità del silenzio serbato dall'amministrazione comunale sulla diffida ad attivare lo sportello unico

---

## 6. I modelli procedimentali applicabili al Suap

Il d.p.r. 160 ha previsto due tipologie di procedimenti che fanno capo allo sportello unico, il procedimento automatizzato e quello ordinario, descritti rispettivamente dagli art. 5 e 7.

Il procedimento automatizzato comprende le attività soggette alla disciplina della segnalazione certificata d'inizio attività (scia) e del silenzio assenso, che non richiedono valutazioni discrezionali da parte dell'amministrazione.

Nei casi in cui l'art. 19, l. 241/90 e s.m.i., lo consenta, la scia è presentata dall'impresa al Suap.

Al momento della presentazione della scia, il Suap verifica, con modalità informatica, la completezza formale della segnalazione e della documentazione allegata e, nei casi di verifica positiva, rilascia una ricevuta all'impresa e trasmette per via telematica la scia e gli allegati alle amministrazioni e agli uffici comunali competenti per legge ad effettuare i controlli e ad adottare i provvedimenti relativi. Il rilascio della ricevuta telematica, da parte del Suap, al momento della presentazione della scia consente al richiedente di avviare immediatamente l'attività imprenditoriale. La ricevuta, quindi, costituisce, titolo autorizzatorio.

Nel caso di silenzio assenso, la ricevuta rilasciata all'impresa equivale a provvedimento di accoglimento senza che siano necessarie ulteriori istanze o diffide<sup>16</sup>.

Diversamente il procedimento ordinario trova applicazione per tutte le attività non soggette alla disciplina della scia o del silenzio assenso. Si tratta dei casi in cui il titolo richiesto dall'impresa deve essere espresso e implica valutazioni di carattere discrezionale. È così quando gli interventi di realizzazione (o modificazione) degli impianti produttivi di beni e servizi si trovino nella condizione in cui sia necessario il rilascio del permesso di costruire; oppure sia necessario un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli ambientali; sia necessario un parere o un'autorizzazione in relazione alla presenza di vincoli paesaggistici o culturali; sia necessario un parere o un'autorizzazione imposti dalla normativa comunitaria; o ancora sia necessario un atto rilasciato da un'amministrazione preposta alla difesa nazionale.

Innanzitutto, entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza, il Suap può chiedere all'impresa la documentazione integrativa, qualora la domanda risultasse incompleta. Decorso tale termine l'istanza è da considerarsi presentata regolarmente.

Nel caso in cui la domanda sia completa e sia necessario "acquisire intese, nulla osta, concerti o assensi di diverse Amministrazioni pubbliche" (art. 7, comma 3, d.p.r. 160), dovendo coinvolgere le pubbliche amministrazioni competenti, il Suap trasmetterà l'istanza e gli allegati tecnici alle amministrazioni medesime, per l'espressione del parere o il rilascio degli altri atti di consenso previsti dalle normative di settore. In tali casi, il responsabile Suap può convocare la conferenza di servizi. L'indizione della conferenza dei servizi è obbligatoria per il responsabile del procedimento

---

per le attività produttive notificata dalle società ricorrenti e pone un termine per provvedere (in senso positivo o negativo), preannunciando la nomina di un commissario *ad acta* in caso di ulteriore inerzia. Lo stesso Tar Campania ha ribadito, con pronunce successive, che "il comune che non ha provveduto ad istituire il Suap, deve comunque avviare e concludere il procedimento conseguente ad istanza presentata ai sensi del DPR 447/1998 [...] e non può invocare sue carenze organizzative. È illegittima l'omissione o una risposta dilatoria" (cfr. sentenze n. 64/2002, n. 433/2002 e n. 540/2002).

<sup>16</sup> FACCHINI C., *Nuovo Suap: il procedimento automatizzato*, in *Azienditalia*, 4, 2011; e ID., *Suap, migliorare uno strumento necessario*, in *Ecoscienza*, 2, 2010, 12-13.

---

unico quando i procedimenti per il rilascio dei pareri o degli altri atti di assenso abbiano una durata superiore a novanta giorni.

Ora, nei casi in cui non venga convocata la conferenza dei servizi le amministrazioni coinvolte nel procedimento devono esprimere il parere definitivo o rilasciare gli atti di consenso necessari entro i termini previsti dalla legge. Se i pareri e gli atti di consenso delle pubbliche amministrazioni e degli uffici comunali competenti pervengono al Suap nei termini del procedimento, ma vi è anche un solo parere o altro atto di consenso negativo, lo sportello unico dovrà concludere negativamente il procedimento. In questo caso, se l'interessato intende realizzare l'intervento, dovrà ripresentare la domanda e il progetto modificato, tenendo conto delle motivazioni che hanno indotto la pubblica amministrazione ad esprimersi negativamente; oppure potrà chiedere la convocazione di una conferenza di servizi per acquisire un parere preventivo sulla diversa soluzione progettuale, che tenga conto delle ragioni che hanno condotto al precedente parere negativo e ripresentare poi il progetto, corredato del favorevole parere preventivo.

Il procedimento, invece, si conclude positivamente con parere favorevole quando siano pervenuti nei tempi previsti dalla legge tutti i pareri favorevoli e gli atti di consenso di competenza delle amministrazioni e degli uffici comunali; o quando non siano pervenuti nei tempi di legge tutti o alcuni dei pareri richiesti alle PA e agli uffici comunali competenti e quelli pervenuti siano favorevoli. Qualora le PA e gli uffici comunali competenti non abbiano comunicato il parere o gli atti di consenso richiesti nei tempi di legge, il Suap è tenuto a concludere in ogni caso il procedimento unico, prescindendo dal loro avviso. In tal caso, il responsabile del procedimento non potrà essere chiamato a rispondere degli eventuali danni cagionati dalla mancata risposta delle amministrazioni coinvolte.

Nel caso in cui sia stata convocata la conferenza dei servizi, il Suap concluderà negativamente il procedimento se la prevalenza delle amministrazioni partecipanti si siano espresse negativamente. Lo sportello unico per le attività produttive, invece, dovrà concludere positivamente il procedimento quando: la conferenza di servizi abbia concluso nei tempi di legge i propri lavori e vi sia stata la prevalenza delle amministrazioni partecipanti favorevoli; oppure quando la conferenza di servizi non abbia concluso i propri lavori nei tempi di legge.

Quest'ultimo principio è stato introdotto dalla l. 122/2010 che ha espressamente esteso anche alla mancata partecipazione alla conferenza dei servizi del titolare dell'amministrazione pubblica coinvolta nel procedimento Suap, il valore del silenzio assenso<sup>17</sup>.

Sono di competenza del Suap anche i procedimenti disciplinati dagli art. 8, 9, e 10 del d.p.r. 160/2010, che riguardano in particolare la variazione dello strumento urbanistico, i chiarimenti tecnici e la chiusura dei lavori e collaudo<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Rimangono escluse dall'ambito di applicazione del silenzio assenso previsto dall'art. 14 ter, comma 7, l. 122/2010 solo i provvedimenti in materia di Via, vas e Aia. Così SCISCIOLI P., *Un problema in più per il responsabile del Suap*, in *Guida agli enti locali*, 25, 2011, 70-72. In merito al problema della mancata risposta da parte delle amministrazioni coinvolte nel procedimento Suap, già nella vigenza del d.p.r. del 1998, la giurisprudenza amministrativa aveva avuto modo di esprimersi. "Lo Suap non può negare l'installazione di un impianto produttivo di bene o servizi sulla sola base del presupposto che manca una prevista autorizzazione all'esercizio, di competenza eventuale di altra PA"; così Tar Lombardia, Brescia, sentenza n. 1014/2001. Sul rispetto dei termini per concludere il procedimento, anche in caso di coinvolgimento di altre amministrazioni, la sentenza del Tar Toscana, n. 1692/2002, ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento del Suap che rinviava *sine die* l'esame della richiesta di autorizzazione di vendita di giornali proposta dal ricorrente, riferendosi a non precisati adempimenti istruttori che avrebbero invece dovuto precedere e motivare un eventuale diniego.

<sup>18</sup> Per una descrizione dei diversi procedimenti di competenza Suap, si veda APPONI C., FUOCO BRUNO E., SESTINI R.,

---

## 7. Conclusioni

A distanza di un anno dall'emanazione del d.p.r. 160, con decreto interministeriale del 10 novembre 2011 sono state emanate le misure per l'attuazione dello sportello unico, con cui sono state individuate e disciplinate alcune criticità manifestatesi nella prima fase di gestione del Suap. Il decreto stabilisce, all'art. 1, che, "in mancanza della modulistica predisposta dallo sportello unico per le attività produttive e dalle amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, si utilizzino gli strumenti messi a disposizione dal portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) per il territorio di competenza regionale, previa validazione adottata con provvedimento del Ministero dello sviluppo economico e sentite le amministrazioni statali e regionali per i procedimenti di rispettiva competenza".

Per quanto riguarda i pagamenti dei diritti relativi ai procedimenti, nell'ipotesi in cui il Suap non disponga dell'autorizzazione che consente il pagamento dell'imposta di bollo in modo virtuale, l'art. 3, comma 2, statuisce che il soggetto interessato potrà provvedere ad inserire nella domanda i numeri identificativi delle marche da bollo utilizzate, nonché ad annullare le stesse, conservandone gli originali.

In attesa dell'adozione, da parte del Suap, di strumenti che consentano la verifica in modalità informatica della completezza formale della segnalazione o dell'istanza e dei relativi allegati, nonché di una ricevuta rilasciata automaticamente ai sensi delle regole tecniche stabilite dal decreto, è valida, secondo l'art. 5, la ricevuta di posta elettronica certificata che attesta l'avvenuta consegna al Suap della segnalazione o dell'istanza, oppure la ricevuta emessa in modalità automatica dal portale [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it) o dal sito del Suap tramite *web browser*, previa identificazione informatica.

Più di recente, con il d.lgs. 147/2012 sono state introdotte diverse e rilevanti novità alla direttiva servizi, la cui disciplina deve necessariamente coordinarsi con quella del Suap<sup>19</sup>.

Orbene, ancora oggi l'attuazione pratica della normativa Suap stenta a decollare ed incontra diverse difficoltà, con persistenti disomogeneità nell'ambito delle singole regioni e delle realtà comunali.

Queste problematiche potrebbero ricondursi, ad avviso di chi scrive, per un verso al mancato adeguamento delle pubbliche amministrazioni alla digitalizzazione e alla riorganizzazione necessaria ad essa conseguente.

---

*La nuova disciplina dei procedimenti autorizzatori nelle attività economiche*, Maggioli, 2012, pp. 249-252. Si richiama, anche, TROMBINO D., *La riforma dello sportello unico attività produttive*, Maggioli, 2010.

<sup>19</sup> Il d.lgs. 147 è pubblicato sulla G.u. n. 202 del 30 agosto 2012. In relazione ad esso, con Circolare 3656/c del 12 settembre 2012, il Ministero dello Sviluppo Economico ha fornito alcuni chiarimenti. Devono coordinarsi con la disciplina Suap anche due d.p.r. del 2011: il n. 151 del 1 agosto che ha inteso semplificare la disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi e il n. 227 del 19 ottobre recante regolamento di semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sull'impresa. Sul punto, si richiama anche il Parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2012, che ha ribadito il ruolo di coordinamento dello sportello unico e ha specificato che nell'ambito del procedimento unico "il Suap svolge il ruolo di autorità procedente del procedimento principale, di cui detiene la responsabilità del corretto svolgimento e del rispetto dei tempi per il rilascio del titolo unico, mentre all'autorità competente resta la responsabilità del merito dell'endoprocedimento e del contenuto dell'atto di sua competenza". Il parere ha chiarito il problema della ripartizione delle responsabilità tra Suap e amministrazioni coinvolte nel procedimento, le quali mantengono la responsabilità, ciascuna per gli atti di propria competenza.

---

Le stesse norme, pur sancendo che i procedimenti Suap debbano svolgersi completamente in modalità telematica, continuano a dare la possibilità di utilizzare i moduli cartacei, con ciò frenando, di fatto, notevolmente, la ristrutturazione complessiva degli enti, e disincentivando le procedure *on line*<sup>20</sup>. L'obbligatorietà della digitalizzazione, già stabilita dal codice dell'amministrazione digitale del 2005 e ribadita con le riforme del 2010 e del 2012, e tesa a ridisegnare il funzionamento dell'amministrazione in funzione dei principi di semplificazione, trasparenza, economicità, rimane per molti aspetti lettera morta.

Inoltre, considerevoli criticità sono determinate dall'ancora insufficiente preparazione tecnologica degli operatori e degli utenti<sup>21</sup>.

Per altro verso, a fronte della complessità e della vastità della normativa in materia, “persiste tutta una serie di norme obsolete o mal ridisegnate, ridondanti se non contraddittorie, e di competenze troppo frammentate e ingombranti che continuano a creare ostacoli ad una corretta gestione dei beni e ad una giusta evoluzione dei processi di sviluppo”<sup>22</sup>.

Si ritiene che, probabilmente, la formazione, non solo dei funzionari pubblici, ma anche degli imprenditori e degli utenti, potrebbe favorire un approccio più semplice alle riforme, così come potrebbe rivelarsi utile una migliore produzione legislativa, tesa a raggiungere una reale semplificazione normativa.

Le imprese e i cittadini chiedono sempre di più un'amministrazione pubblica più efficiente, soprattutto nelle sedi locali. Il Suap dovrebbe, quindi, essere reso operativo e visto come uno strumento di garanzia in grado di offrire risposte puntuali, in tempi certi e rapidi, funzionale a prospettive di sviluppo del territorio, specie in quelle zone del paese in cui è più problematico creare degli impianti produttivi, a causa di fattori economici e sociali<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Così, REGGIO R., *Suap in crescita ma la carta resiste*, Il sole 24 ore, 16 maggio 2011. In particolare si legga l'intervista a Paola Bissi, capo area programmazione e sviluppo economico del Suap di Ravenna.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> RAPICAVOLI C., *Lo Sportello Unico per le Attività Produttive e le Agenzie per le imprese* D.P.R. 7 settembre 2010 n. 160 e D.P.R. 9 luglio 2010 n. 159, in *Filodiritto* (www.filodiritto.it), 2010

<sup>23</sup> SGARANGELLA R., *Unione dei Comuni del Logudoro: il Suap associato come motore di sviluppo*, in *Ancitel Sardegna* (www.ancitel.sardegna.it), 2009.

# INNOVAZIONE NELL'ITALIA DELLE REGIONI. DATI E RIFLESSIONI SUL RAPPORTO DEL CISIS

**Riccardo Severi**

**Abstract:** Il Rapporto Cisis sull'innovazione nell'Italia delle Regioni, realizzato in collaborazione con Between Spa e presentato a Milano lo scorso gennaio 2013, offre un aggiornato e interessante quadro sullo stato di sviluppo dell'Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni regionali. Emergono dati incoraggianti sui risultati raggiunti in pochi anni da molte Regioni italiane e sul volume di investimenti nel settore ICT, che complessivamente supera i 5 miliardi di euro per il periodo 2007/2013. Al tempo stesso, anche dati preoccupanti se si guarda al ritardo di alcune Regioni rispetto ad altre - con il solito divario Nord e Sud del Paese -, e più in generale al gap tecnologico dell'Italia rispetto a molti Paesi dell'Unione Europa, soprattutto quelli dell'area Nord-Occidentale. Ritardi locali e nazionali, dunque, imputabili ad un quadro normativo non uniforme e alla mancata adozione di politiche che mettano in condizione le Regioni di accelerare il processo di innovazione e all'Italia di essere competitiva in sede internazionale.

**Abstract:** The Cisis Report on the Italian Regional Public Administration Innovation, released last January 2013, presents encouraging outcomes aimed by Italian Regions in the past years and It illustrates the volume of investments in ICT sector, which overall go beyond 5 billions of Euros for the period 2007/2013. At the same time, the Report highlights the persisting differences both with Public Administration efficiency in the Center-North and the South of Italy, and the technological gap between Italy and most of the EU Members, in particular of the North-Western area. Local and national delay ascribable to a no uniform legal framework and the lack of policies able to accelerate Regions innovation process and the Italian international competitiveness.

**Parole chiave:** Società dell'Informazione, innovazione, e-Government, community network, interoperatività, competenze digitali qualificate.

**Sommario:** 1. Introduzione al Rapporto Cisis sull'innovazione nell'Italia delle Regioni - 2. Le relazioni dei rappresentanti delle Regioni - 3. L'Italia e il resto del mondo nel processo di Innovazione - 4. Risorse e policy regionali dedicate alla Società dell'Informazione - 5. Interoperatività e logica di sistema A: *Necessità di approcci integrati e sostenibili che puntino ad un quadro normativo nazionale, e non solo locale/regionale.* B: *La governance territoriale.* C: *La sfiducia dei cittadini e delle imprese nella capacità della P.A. di innovarsi.* D: *Competenze digitali qualificate e fabbisogni formativi*

---

# 1. Introduzione al Rapporto Cisis sull'innovazione nell'Italia delle Regioni

Negli ultimi due anni, molte delle 20 Regioni italiane hanno incrementato costantemente le proprie politiche di sviluppo in tema di Innovazione nelle Pubbliche Amministrazioni, per dare una risposta concreta all'evoluzione delle esigenze del territorio e dei cittadini e, più in generale, agli obiettivi fissati dalla Agenda Digitale Europea<sup>1</sup>.

L'occasione per diffondere i risultati ottenuti e dibattere sulle iniziative da intraprendere è stata offerta dalla Conferenza di presentazione de "IL RAPPORTO SULL'INNOVAZIONE NELL'ITALIA DELLE REGIONI. Progetti, iniziative e investimenti delle Regioni italiane per l'innovazione digitale" (Milano, 21 Gennaio 2013). Una iniziativa promossa dal Cisis (*Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici*), organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in collaborazione con Between Spa, società di consulenza nel campo dell'Information & Communication Technology, alla quale hanno partecipato esperti del settore e rappresentanti delle Istituzioni. Tra gli altri, Enrico Giovannini, Presidente dell'Istat, e Agostino Ragosa, Direttore dell'Agenda Digitale Italiana istituita lo scorso marzo 2012<sup>2</sup>.

Sono molti i risultati emersi dalla raccolta dei dati forniti prevalentemente dalle Regioni stesse e su cui non mancano, almeno ad una prima lettura e nel dibattito seguito alla presentazione del Rapporto, alcune contraddizioni e disparità. Secondo quanto riportato dalla *Digital Agenda Scoreboard 2012*, nel 2011 solo il 15% dei cittadini italiani ha acquistato on-line (la media europea è del 43%), solo il 22% di loro fruisce di servizi pubblici tramite Internet (siamo i penultimi in Europa dove la media è del 41%)<sup>3</sup>

e le imprese che dichiarano di farlo sono persino diminuite dall'84% del 2010 al 76% del 2012. Dati negativi e a primo impatto scoraggianti che evidenziano la sfiducia di cittadini e imprese verso la capacità della Pubblica Amministrazione di rinnovare se stessa, assieme a ciò che viene spesso interpretato anche come un ritardo culturale italiano.

Allo stesso tempo, i dati non rendono merito a quanto fatto fino ad ora dalle Regioni che, si apprende dal rapporto Cisis, hanno complessivamente destinato alla Società dell'Informazione risorse pari a 5,3 miliardi di euro per le annualità oggetto di osservazione (2007/2013), in particolare nei settori e-Health (559 milioni di euro investiti), banda larga (593 milioni) e ultra larga (448 milioni, soprattutto nel Sud Italia), interventi per la Ricerca e Innovazione in ambito ICT (374 milioni, attivati principalmente in Puglia) e per la sua diffusione presso le imprese – o per il sostegno alle imprese – ICT. Per quanto concerne interventi per la modernizzazione e l'efficienza della PA, sono stati destinati all'interoperabilità complessivamente 113milioni e 83 milioni, specie nel Sud Italia, per la dematerializzazione. Un capitolo importante è poi dedicato alla digital inclusion, che comprende spesso piani di e-Government nel contesto della governance

---

<sup>1</sup> Per una panoramica sugli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale Europea ed un aggiornamento sui risultati conseguiti, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>.

<sup>2</sup> L'Agenda Digitale Italiana è stata istituita con il Decreto Sviluppo 2012 del 15 giugno 2012, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.147. [http://www.agenda-digitale.it/agenda\\_digitale/](http://www.agenda-digitale.it/agenda_digitale/).

<sup>3</sup> *Europe in figures - Eurostat Yearbook 2012*. Eurostat Publication.

---

territoriale, ovvero le c.d. community networks.

Se mettiamo a confronto i due Rapporti - DAS e Cisis -, ci si chiede perché l'Italia stenti ancora a decollare nel processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e agli aspetti ad esso correlati, tra questi la piena capacità di utilizzo delle tecnologie, e a chi o cosa sia imputabile questo ritardo, se comparato agli altri membri dell'Unione Europea, e non solo.

Nell'Indice di Competitività Globale (*Global Competitiveness Index Ranking*) del World Economic Forum, l'Italia è ancorata alla 42° posizione e, per il medesimo *Global Information Technology Report*, basato sul *Network Readiness Index*, è ferma alla 48° posizione.

La causa di questo ritardo, secondo il parere di analisti internazionali - ma anche per alcuni dei relatori della Conferenza di Milano, di cui si parlerà di seguito - sembra essere ascrivibile, seppure non esaustivamente, alla mancanza di un efficace quadro normativo di riferimento dei processi di Innovazione in atto.

Ciascuna Regione ha in effetti emanato una serie di norme per venire incontro ai nuovi contesti delineati dalle iniziative dedicate alla Società dell'Informazione. Alcune di queste sono denominate "leggi regionali di tipo generale", sono presenti in otto Regioni e definiscono il contesto territoriale e le funzioni attribuite ai diversi soggetti sul territorio (con particolare riferimento alle reti di governance, le community networks). Altre, più numerose, vengono denominate "leggi regionali di tipo specifico" e sono dedicate alla regolamentazione di temi specifici. Queste ultime sono aumentate di recente e, malgrado non ci sia ancora un quadro di riferimento normativo nazionale, peraltro invocato da più soggetti durante la conferenza<sup>4</sup>, l'incremento di leggi specifiche per appianare la mancanza di riferimenti normativi di cui sopra può essere considerato comunque un passo in avanti verso il più generale processo di Innovazione della Pubblica Amministrazione<sup>5</sup>. Un importante contributo in questa direzione è senz'altro quello offerto dall'Istituzione della Agenda Digitale Italiana e, in seguito, dal decreto legislativo 179/2012 del 18 ottobre scorso, il c.d. "Decreto Legge Crescita 2.0", nel quale sono delineate le misure per l'applicazione concreta dell'Agenda Digitale Italiana i cui principali interventi sono previsti nei settori: identità digitale, PA digitale/Open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti elettronici e giustizia digitale.

Appare comunque acquisita da tutti i protagonisti di questo processo innovativo la necessità di approcci integrati e sostenibili che puntino ad un quadro normativo nazionale, anziché locale/regionale. Con alcuni spunti di riflessione, come quelli sollevati nel corso della conferenza da Roberto Moriondo, Direzione Innovazione, Ricerca, Università e Sviluppo Energetico Sostenibile della Regione Piemonte, e successivamente richiamati dal Presidente Istat Enrico Giovannini, che, in riferimento ad esempi virtuosi di sviluppo quali quelli francesi e tedeschi, fa perno sul concetto di "*copiare insieme per competere*", ovvero - come dichiara Ragosa - "*va bene copiare per non ricominciare sempre d'accapo. Occorre imparare ad acquisire, avere sempre libero accesso agli errori ed orrori. In buona fede, s'intende*". Il dibattito è aperto.

---

<sup>4</sup> Vedi capitolo successivo, "Le relazioni dei rappresentanti delle Regioni"

<sup>5</sup> Vedi Tabella N.3 *Leggi Regionali inerenti la Società dell'Informazione*, Rapporto Cisis, p.23.

---

## 2. Le relazioni dei rappresentanti delle Regioni<sup>6</sup>

Nel corso della presentazione del Rapporto del Cisis, i rappresentanti di alcune delle Regioni Italiane hanno offerto un contributo sullo stato dell'arte di aspetti rilevanti relativi al tema dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione.

Tra questi il già citato Roberto Moriondo per la Regione Piemonte. Il suo intervento, più volte richiamato positivamente dagli altri relatori, pone l'accento sulla necessità di superare alcuni meccanismi centrati su frame-work obsoleti. Invoca un passaggio dagli Open Data ai Big Data *“per trasformare in valore economico i dati, pubblici e non”*, preferisce parlare di open-government prima ancora che di servizi e-Government (*“in nome della democrazia, dati trasparenti e non filtrati”*) e introduce il concetto di *“Copiare insieme per competere”*. In questo senso sottolinea infine quanto sia importante *“ragionare sempre in termine di ritorno degli investimenti, progetti e iniziative”*.

Ganluigi Cogo, responsabile della community government della Regione Veneto, riflette sui tre grandi ambiti: e-Government, government to business e il cloud computing che *“dovrebbe persuadere a cambiare paradigma per risparmiare economicamente. Dovrebbe essere molto social, al fine di disintermediare i rapporti”*. Sottolinea poi, nel rilevare le criticità di sviluppo dell'Ente Regione, che *“dal punto di vista culturale non c'è solo il digital divide, ma anche aziende ICT molto indietro a certi paradigmi”*. Una possibile soluzione, secondo Cogo, è *“Intervenire attraverso il social media marketing (training di formazione) e lo story telling”*.

Tutto centrato sulle iniziative regionali di dispiegamento della TS/CNS (Tessera Sanitaria-Carta Nazionale dei Servizi) l'intervento di Grazia Ugolini, Responsabile Servizi di rete, Settore Infrastrutture e Tecnologie per lo Sviluppo della Società dell'Informazione della Regione Toscana che ha appunto adottato la CNS per l'accesso a servizi sia e-Government di back office, sia di servizi ai cittadini, riconosciuti in rete attraverso questo strumento. Un processo, dichiara la Ugolini, complesso, a partire dalla realizzazione di infrastrutture (sportelli presso la PA ma anche da privati, come ad esempio le farmacie). Quindi l'erogazione dei servizi, dai trasporti con la sperimentazione dell'abbonamento integrato<sup>7</sup> alla carta dello studente (anche per studenti non toscani, con l'emissione di una carta analoga)<sup>8</sup>. In fase di sviluppo anche il processo civile telematico.

Rossella Bonora, Responsabile Servizio Sviluppo dell'Amministrazione Digitale e Sistemi informativi Geografici della Regione Emilia-Romagna, presenta una relazione dal titolo e *“Community Network e amministrazione digitale: realizzare un sogno”*, partendo dal presupposto che comunità definite *smart* debbano essere rappresentate da una amministrazione digitale altrettanto *smart*. *“Un sogno - dichiara appunto - sul quale stiamo lavorando da tanti anni?”*. Il percorso verso una PA digitale significa una PA davvero interconnessa, cooperativa e infine de-materializzata, dove non circoli più carta. *“Questo il nostro obiettivo”*, dichiara la Bonora, oltre a quello di una efficiente piattaforma documentale territoriale, in cui ci siano anagrafi condivise della popolazione, delle imprese, degli immobili e, in termini di governance, un altrettanto efficiente community network della Regione, un sistema di

---

<sup>6</sup> I virgolettati riportati di seguito sono stati da me appuntati nel corso dei lavori della Conferenza. È possibile consultare le *slide* di presentazione degli interventi di alcuni relatori su <http://www.cisis.it/partecipazioneeventi.html>.

<sup>7</sup> Vedi Progetto Pegaso [www.regione.toscana.it/pegasocard](http://www.regione.toscana.it/pegasocard)

<sup>8</sup> Info sul portale della Regione Toscana in *“Formazione”* e *“Educazione e Istruzione”*, [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

---

accordi che fissi impegni per tutti i partecipanti, non solo in ambito regionale, ma anche comunale e provinciale per una reale condivisione e partecipazione di tutti gli operatori pubblici con il sistema delle comunità. Indispensabile, per questo obiettivo, la qualificazione del back office con programmi di Formazione e Comunicazione attraverso kit comuni per l'e-Learning della comunicazione verso l'esterno, che richiedono rete di supporto e assistenza sul campo, affiancamento.

Antonio Quartu, Direttore Generale degli Affari Generali e della Società dell'informazione della Regione Sardegna, si sofferma su due progetti. Il Bulgas<sup>9</sup> e il Sardinia-Cloud<sup>10</sup>. Il primo è un progetto comunitario di Banda Ultra Larga che ha lo scopo di realizzare una infrastruttura di rete di proprietà pubblica sovrapposta e coordinata con gli scavi del Gas. Si è infatti “*approfittato*” dei lavori sulle reti del Gas nella Regione (“*un investimento di 800milioni di euro*”) per inserire della fibra. L'intervento è stimato in circa 82milioni di euro - “*i primi 40 di supporto alla infrastruttura*” - e prevede la predisposizione dei collegamenti con fibra ottica che dovrebbe comportare il collegamento di circa 5mila edifici della Pubblica Amministrazione, l'infilaggio di fibra per tutti gli utenti potenziali (stima copertura al 50%) e la copertura di 242 su 377 Comuni (circa 65%), con circa 3mila km di cavidotti. “*Obiettivo ottenere la fibra ottica in tutti i Comuni della Sardegna entro il 2015*”. Il secondo Progetto, il Sardinia Cloud, si suddivide in 3 parti: il *Data Center Primario* - il sito ha già in produzione un primo nodo di Cloud Computing per servizi interni all'Amministrazione Regionale con più di 300 server -, *Continuità Operativa* - il sito garantirà la continuità nell'erogazione dei servizi essenziali della pubblica amministrazione, quali quelli della protezione civile, della sanità e delle attività gestione di basi - e il *Disaster Recovery* - i dati dell'Amministrazione Regionale (con la possibilità di federazione con altre PPAA) sono duplicati e salvati in maniera sicura in questo sito, verranno utilizzati in caso di danni ai primi due siti - . “*La Sardegna - conclude Quartu - è buona cosa che non sia un territorio sismico*”.

Adriana Grini, Politiche per lo Sviluppo Economico, Lavoro e Innovazione della Regione Puglia, propone una relazione dal titolo “*Banda larga per una Puglia smart*” (termine forse abusato nel corso della conferenza) che delinea il progetto di copertura di rete a banda larga - da realizzare nell'ambito del Piano di Azione e Coesione con l'adesione al Piano Nazionale Banda Larga, attuazione Infratel Spa<sup>11</sup> - volto alla riduzione del digital divide di primo livello, con una strategia che privilegia le Pubbliche Amministrazioni locali e aree industriali con alta concentrazione di imprese. Obiettivi l'accesso alla banda larga per il 99% della popolazione e migliorare l'accesso ai servizi di banda ultra larga ad imprese insediate in aree di sviluppo produttivo.

### 3. L'Italia e il resto del mondo nel processo di innovazione

Alcuni dati comparati tra quel che si fa in Italia e quel che succede nel mondo. Nell'Indice di Competitività Globale (*Global Competitiveness Index Ranking*) già citato in premessa, l'Italia è al 22° posto nell'Europa a 27. Peggio, e non di molto, Paesi tra i quali Bulgaria, Cipro, Estonia e

---

<sup>9</sup> <http://www.regione.sardegna.it/j/v/40?s=1&v=9&c=6861&na=1&n=10&va=2>

<sup>10</sup> <http://www.regione.sardegna.it/j/v/25?s=198767&v=2&c=245&t=1>

<sup>11</sup> Vedi Delibera Giunta Regionale (Puglia) n.383 del 18/03/2005. Convenzione quadro tra la Regione Puglia, Sviluppo Italia S.p.A. e Infratel Italia S.p.A. per lo sviluppo dell'infrastruttura di rete a larga banda sul territorio della Regione Puglia.

---

Lituania. Nell'indice *technological readiness*, ovvero la capacità di utilizzo delle tecnologie, siamo in quarantesima posizione globale, e in trentaseiesima posizione sulla "innovazione tecnologica". Nel panorama mondiale siamo insomma poco competitivi. Un dato confermato anche dalla prima ricerca realizzata di recente dalla *World Wide Web Foundation*<sup>12</sup> sull'impatto del web nella società, intendendolo come motore di sviluppo di un Paese. Secondo quanto rilevato, l'Italia, sebbene possa contare su un buon utilizzo di telefonini portatili e di social network - al di sopra della media UE -, registra pessimi dati in riferimento alla capacità di "implementare le innovazioni connesse all'ICT nella definizione di nuovi modelli organizzativi e nella creazione di nuovi servizi, prodotti e modelli di business ma anche una insufficiente capacità della pubblica amministrazione di migliorare attraverso il web il livello dei servizi"<sup>13</sup>.

È oramai universalmente riconosciuto il ruolo importante del settore ICT nell'incidere positivamente sul Prodotto Interno Lordo e sullo sviluppo economico di un Paese. Incidenza che può arrivare ad incrementare il PIL fino al 6% in un Paese industrializzato<sup>14</sup>.

Ulteriore approfondimento sull'impatto del Web in Italia è stato poi elaborato dal Digital Advisory Group<sup>15</sup> che tiene conto di alcune variabili ad hoc quali, ad esempio, l'occupazione generata da Internet e l'aumento dei consumi. Risultati insoddisfacenti, imputabili, oltre alle lacune di un quadro normativo di riferimento come sopra evidenziato, anche all'insufficiente accesso alla banda larga, ai pochi servizi on-line offerti dalla P.A, alla scarsa propensione all'e-Commerce e alla carenza di competenze digitali qualificate. Proprio su quest'ultimo aspetto ha insistito in conferenza il Direttore Generale Ragosa, segnalando che *"negli Stati Uniti sono persino nate una ventina di nuove professionalità nel settore ICT"*. Per accelerare in tema di PA e innovazione, e in ultima analisi per far sì che lo sviluppo in questo settore abbia ricadute positive sull'economia del Paese, occorre innanzitutto avere la consapevolezza che sino ad oggi *"si è investito poco nel digitale. Gli investimenti sono impietosi se confrontati con altri Paesi. La colpa - prosegue Ragosa - è un po' di tutti, un po' del sistema dell'offerta e della domanda. In Italia siamo incapaci di far capire alle Istituzioni del Paese e alla Committenza quanto importanti fossero gli investimenti in quest'area. Questi investimenti sono considerati oggi dei costi. Investire in tecnologia viene visto come acquistare il pc. Non siamo riusciti a comunicare l'importanza di queste tecnologie"*. Se, infatti, si scorre il rapporto Scoreboard della Digital Agenda for Europe<sup>16</sup>, si apprende che in Italia l'accesso al broadband è del 22,2% a fronte della media UE del 27,7%, che nel 2011 solo il 51% degli italiani ha usato regolarmente Internet (cioè una volta a settimana) a fronte della media UE del 68% e che la percentuale di coloro non l'hanno mai usato è scesa in un anno solo di 3 punti, assestandosi al 36%. Nell'e-Commerce, solo il 15% degli Italiani ha acquistato on-line a fronte della media europea del 42%. Uno scarto importante.

---

<sup>12</sup> <http://thewebindex.org/data/all/webindex/>.

<sup>13</sup> Rapporto Cisis, p.8.

<sup>14</sup> *Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity*, McKinsey, Maggio 2011. Tra i 13 Paesi analizzati anche l'Italia che si classifica, tra questi, al terzultimo posto con l'1,7% di impatto di Internet sul PIL.

<sup>15</sup> *Sviluppare l'economia digitale in Italia: un percorso per la crescita e l'occupazione*, Digital Advisory Group, 2012

<sup>16</sup> Il Rapporto è aggiornato a gennaio 2012 <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/italy>

---

## 4. Risorse e policy regionali dedicate alla Società dell'Informazione

Se i dati sopracitati mettono a confronto le medie dell'Italia a 20 Regioni con quelle dell'Europa a 27 Paesi, ed è interessante l'elaborazione del Cisis dei dati delle singole Regioni italiane tra le quali, avvertiamo subito, sostanzialmente si configura la solita disparità tra centro nord e sud Italia, tranne poche eccezioni, come le azioni volte alla copertura in banda larga del territorio.

La cifra complessivamente investita nelle annualità 2007-2013 nell'innovazione è di 5.352.353.298 euro<sup>17</sup>, di particolare importanza a condizione che le azioni intraprese siano sostenibili nel tempo, ovvero garantiscano “dinamiche di scambio, riuso e risparmio (...), fondamentali per sostenere le future politiche sull'ICT”<sup>18</sup>, tenendo conto che nell'immediato futuro i fondi nazionali e regionali saranno inferiori rispetto al passato per effetto della crisi finanziaria e delle politiche di rientro dal debito pubblico, e che quelli dell'Unione Europea sono prevalentemente destinati a Regioni in ritardo di innovazione rispetto alle altre. Le Regioni con più risorse, calcolate con la somma di fondi regionali, nazionali e comunitari (se presenti), sono il Piemonte (circa 762milioni), il Friuli Venezia Giulia (circa 584 milioni), la Puglia (508milioni, di cui 254milioni sono fondi comunitari) e la Lombardia (circa 502milioni). In coda le Regioni Abruzzo e Calabria (entrambe con circa 90milioni), il Lazio (34milioni di soli fondi nazionali, non si registrano fondi regionali e comunitari) e infine il Molise (circa 17milioni di euro)<sup>19</sup>.

I settori di investimento<sup>20</sup>: a) *P-e-Health* con 559milioni (al top la Campania con 90milioni, seguita da Lombardia ed Emilia Romagna); b) gli *Enti locali* con 459milioni (la Sicilia in cima con 126milioni seguita dalla Calabria e, molto più in basso, la Toscana con 67milioni); c) *Ricerca e Innovazione* con 375milioni (con uno scarto rilevante dalla Puglia che alloca risorse per 293milioni, alla Basilicata che, subito dopo, alloca 36milioni); d) la *Società di Informazione per le Imprese* con circa 300milioni di euro (la Calabria ancora in vetta agli investimenti con 115milioni di euro, seguita Puglia e Sicilia); e) *Infomobilità* con 161milioni (87milioni della Sardegna); f) 156milioni di euro per la *Digital Inclusion* (84milioni della Provincia Autonoma di Trento, 21milioni del Molise, 19 della Calabria fino a 95mila euro del Piemonte); g) *Inter-operabilità* con circa 114milioni (di cui quasi 31 della Calabria), Sistemi Informativi Territoriali con oltre 96milioni (quasi 14 della Sicilia); h) infine la *Dematerializzazione* con 85milioni di euro (di cui 30 della Regione Puglia).

## 5. Interoperatività e logica di sistema

*A. Necessità di approcci integrati e sostenibili che puntino ad un quadro normativo nazionale, e non solo locale/regionale*  
L'Agenda Digitale europea individua nella mancanza di “interoperabilità e standard” uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo dell'ICT. In particolare, è proprio nell' “azione 24” che si invoca all' “Adozione di un frame work ed una strategia di interoperabilità europea”<sup>21</sup>. È in questa direzione che nel dicembre 2010 la Commissione Europea ha adottato un documento volto alla promozione

---

<sup>17</sup> Vedi Tabella N.4 *Risorse Programmate nei Piani Strategici per la Società dell'Informazione*, Rapporto Cisis, p. 28

<sup>18</sup> Rapporto Cisis, p. 25

<sup>19</sup> Vedi nota 16

<sup>20</sup> Vedi Tabella N.5 *Risorse Allocate nei Principali Settori di Intervento*, Rapporto Cisis, p. 28

<sup>21</sup> Per un approfondimento sull' “Azione 24”: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-ii-interoperability-standards/action-24-adopt-european-interoperability-strategy-and>

---

dell'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni<sup>22</sup>.

Le prime Regioni italiane ad avere dispiegato presso le pubbliche amministrazioni le porte di dominio, ovvero l'elemento tecnologico che permette lo scambio elettronico di informazioni con medesimi protocolli e standard definiti dal Sistema Pubblico di Connettività<sup>23</sup>, sono state la Regione Friuli Venezia Giulia, l'Umbria e il Veneto. Ad oggi tutte le Regioni e Province autonome hanno una porta di dominio in esercizio (la Basilicata ne ha il maggior numero), mentre sono 573 i Comuni che le hanno dispiegate (di questi 131 in Basilicata, 130 in Toscana e 92 in Umbria), 58 le Asl (di cui 24 in Campania e 21 in Veneto) e 40 altri Enti (17 in Friuli Venezia Giulia, 11 in Umbria). Sebbene le porte dominio siano state sviluppate, con diverse concentrazioni, su tutto il territorio italiano, l'interoperabilità e la cooperazione applicativa è ancora in fase embrionale per molte Regioni, ad eccezione della Toscana, capofila virtuosa con 174 accordi di servizio esistenti grazie all'infrastruttura CART (Cooperazione Applicativa Regionale Toscana)<sup>24</sup> ed al modello di successo *e.Toscana Compliance*<sup>25</sup>.

### B. La governance territoriale

C'è chi afferma che funzionano meglio gli enti locali che non lo Stato. Se evitiamo la retorica autonomistica e andiamo a guardare da vicino la realtà del Paese, scopriamo che parte già dal basso, dai livelli locali, la crisi del modello di governo territoriale. Un modello fatto di poteri esecutivi che, se non cedono alla protesta sociale e al neocampanilismo, sono troppe volte incapaci di comporli o neutralizzarli. La realtà è questa, avendo l'accortezza di tenere conto di due aspetti: a) le perduranti differenze di qualità amministrativa tra Centro-Nord e Sud, dovute a contesti storici, sociali e culturali diversi; b) la dimensione sopranazionale europea e soprattutto la globalizzazione, che non ha confini geografici e territoriali, mentre lo Stato con le sue articolazioni è per sua natura territorializzato.

Dentro il divario territoriale e in relazione o interazione con la dimensione europea e mondiale, il risultato complessivo (oggi si usa dire di "sistema") dell'attività dei poteri elettivi decentrati ci consegna piccoli passi verso la modernizzazione dell'Italia. Le vere strozzature del sistema pubblico italiano rimangono, tanto nell'efficienza dei servizi resi al cittadino quanto nella competitività e nella coesione sociale. Si pensi alla difficile politica dell'accoglienza e inserimento dei più di 5 milioni di stranieri presenti in Italia<sup>26</sup> e di un numero imprecisato di illegali. Nelle grandi aree urbane possiamo vantarci di essere immuni dalle *banlieu* parigine, ma la microcriminalità dilaga. Per non parlare delle aree del Mezzogiorno dominate dalle mafie. Ci sono poi questioni, in tutta Europa risolte, ma non da noi, come per fare un esempio lo smaltimento dei rifiuti.

---

<sup>22</sup> *Towards interoperability for European public services*, European Commission, Bruxelles, 16.12.2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0744:FIN:EN:PDF>

<sup>23</sup> Il Sistema Pubblico di Connettività è stato istituito e disciplinato dal Decreto Legislativo n. 42 del 28 febbraio 2005, confluito a sua volta nel Codice dell'Amministrazione Digitale, decreto legislativo 7 marzo 2005 n.82.

<sup>24</sup> Per un approfondimento, *Manuale D'Uso Infrastruttura CART*, Rete Telematica Regione Toscana, 10.05.2010. [http://www.cart.rete.toscana.it/portal/files/cart/docs/01/34/75/file\\_13475.pdf](http://www.cart.rete.toscana.it/portal/files/cart/docs/01/34/75/file_13475.pdf)

<sup>25</sup> Info su <http://web.rete.toscana.it/eCompliance/portale/loadStaticPage?staticPage=index.html>

<sup>26</sup> *Dossier Statistico Immigrazione Caritas e Migrantes 2012*

---

Eppure, l'Italia vanta una lunga storia autonomistica positiva. “Il comune è l'ultima appendice e l'infimo strascico della prefettura e della vice-prefettura” scriveva Carlo Cattaneo nel 1864. Quello Stato centralistico e prefettizio venne in seguito contrastato. Già in epoca prefascista, l'autonomismo locale fu un fenomeno vitale e diffuso. All'indomani della caduta del fascismo, fu fatto proprio dalla Costituzione Repubblicana e rivitalizzato nel corso degli anni della Prima Repubblica, con l'istituzione delle regioni e con molte leggi a favore del sistema delle autonomie locali.

Oggi il sistema delle autonomie locali è sottoposto ad una difficile prova e mostra tutti i suoi limiti in rapporto ai problemi e alle domande che sono al centro della vita politica e che si riassumono, in un allarmante contesto economico e sociale e nel drammatico distacco tra cittadini e istituzioni, nella richiesta di partecipazione politica, di trasparenza, concretezza e velocità nelle decisioni politiche. Le domande che ci dobbiamo porre sono: le attuali istituzioni consentono decisioni rapide? Quali strumenti sono posti in essere per garantire l'esercizio della partecipazione e della decisione? In che modo influenzano la coesione sociale e assicurano governabilità? Se le risposte fossero tutte positive non saremmo al punto più basso di discredito delle istituzioni dal dopoguerra, non ci sarebbe motivo di invocare riforme indilazionabili, finora mancate, quali quelle della Pubblica Amministrazione, della stessa Costituzione, l'abolizione delle Province, l'autoriforma del sistema politico locale. Non ci troveremmo in presenza delle proteste paralizzanti ogni decisione. Dalla Tav alle discariche, ai rigassificatori, alla voragine debitoria della Sanità, alla patologica moltiplicazione di aziende e agenzie pubbliche; sono soltanto alcuni esempi.

Ciò non implica che si debba disconoscere i passi in avanti *legislativamente* fatti in questi anni, nella direzione giusta nel miglioramento del rapporto cittadini-istituzioni locali e nel trasferimento di competenze e funzioni dallo Stato alle regioni, province, comuni.

**LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 18 OTTOBRE 2001 – MODIFICA V TITOLO  
COSTITUZIONE<sup>(\*)</sup>**

ENTE	COMPETENZE
STATO	A) POLITICA ESTERA E RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO; RAPPORTI DELLO STATO CON L'UNIONE EUROPEA; DIRITTO DI ASILO E CONDIZIONE GIURIDICA DEI CITTADINI DI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA;
	B) IMMIGRAZIONE;
	C) RAPPORTI TRA LA REPUBBLICA E LE CONFESIONI RELIGIOSE;
	D) DIFESA E FORZE ARMATE; SICUREZZA DELLO STATO; ARMI, MUNIZIONI ED ESPLOSIVI;
	E) MONETA, TUTELA DEL RISPARMIO E MERCATI FINANZIARI; TUTELA DELLA CONCORRENZA; SISTEMA VALUTARIO; SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO; PEREQUAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE;
	F) ORGANI DELLO STATO E RELATIVE LEGGI ELETTORALI; REFERENDUM STATALI; ELEZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO;
	G) ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI;
	H) ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA, AD ESCLUSIONE DELLA POLIZIA AMMINISTRATIVA LOCALE;
	I) CITTADINANZA, STATO CIVILE E ANAGRAFI;
	L) GIURISDIZIONE E NORME PROCESSUALI; ORDINAMENTO CIVILE E PENALE; GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA;
	M) DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI CHE DEVONO ESSERE GARANTITI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE;
	N) NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE;
	O) PREVIDENZA SOCIALE;
	P) LEGISLAZIONE ELETTORALE, ORGANI DI GOVERNO E FUNZIONI FONDAMENTALI DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE;
	Q) DOGANE, PROTEZIONE DEI CONFINI NAZIONALI E PROFILASSI INTERNAZIONALE;
R) PESI, MISURE E DETERMINAZIONE DEL TEMPO; COORDINAMENTO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE, REGIONALE E LOCALE; OPERE DELL'INGEGNO;	
S) TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI.	

<sup>(\*)</sup> *Il federalismo fiscale in Italia*, Elena Giarda, Salvatore Parlato, Associazione Reforme, 2009

**LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 18 OTTOBRE 2001 – MODIFICA V TITOLO  
COSTITUZIONE<sup>(\*)</sup>**

ENTE	COMPETENZE
<p><b>COMPETENZA CONCORRENTE</b></p> <p>Lo Stato fissa i principi fondamentali che devono essere rispettati dalle successive legislazioni delle Regioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RAPPORTI INTERNAZIONALI E CON L'UNIONE EUROPEA DELLE REGIONI;</li> <li>- COMMERCIO CON L'ESTERO;</li> <li>- TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO;</li> <li>- ISTRUZIONE, SALVA L'AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E CON ESCLUSIONE DELLA ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE;</li> <li>- PROFESSIONI;</li> <li>- RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA E SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE PER I SETTORI PRODUTTIVI;</li> <li>- TUTELA DELLA SALUTE;</li> <li>- ALIMENTAZIONE;</li> <li>- ORDINAMENTO SPORTIVO;</li> <li>- PROTEZIONE CIVILE;</li> <li>- GOVERNO DEL TERRITORIO;</li> <li>- PORTI E AEROPORTI CIVILI;</li> <li>- GRANDI RETI DI TRASPORTO E DI NAVIGAZIONE;</li> <li>- ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE;</li> <li>- PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA; PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA;</li> <li>- ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI PUBBLICI E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO;</li> <li>- VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI E PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ CULTURALI;</li> <li>- CASSE DI RISPARMIO, CASSE RURALI, AZIENDE DI CREDITO A CARATTERE REGIONALE;</li> <li>- ENTI DI CREDITO FONDIARIO E AGRARIO A CARATTERE REGIONALE.</li> </ul>
<p><b>REGIONI</b></p> <p>Possono legiferare in piena autonomia, nel rispetto, al pari del legislatore centrale, delle sole norme costituzionali</p>	<p>SPETTA ALLE REGIONI LA POTESTÀ LEGISLATIVA IN RIFERIMENTO AD OGNI MATERIA NON ESPRESSAMENTE RISERVATA ALLA LEGISLAZIONE DELLO STATO.</p>

Con l'articolo 118 si attribuiscono ai livelli di governo sub-nazionale, in particolare ai Comuni, le funzioni amministrative, sancendo nel quarto comma il principio di sussidiarietà dal lato della

---

spesa. Sul fronte del finanziamento, rispetto al vecchio testo della Costituzione, il nuovo testo, all'articolo 119, attribuisce autonomia finanziaria di entrata e di spesa a tutti gli enti decentrati (inclusi quindi gli enti locali e non solo le Regioni). È questo uno dei punti cardine della riforma, insieme all'introduzione del concetto di compartecipazione al gettito di tributi erariali statali e a quello di perequazione di risorse tra Regioni.

Dunque, sul fronte del finanziamento, gli Enti locali possono godere di: tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi statali e quote del fondo perequativo. Nell'ultimo comma si stabilisce che gli Enti Locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, introducendo così il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente. Il fondo perequativo è senza vincoli di destinazione e assegnato ai territori con minore capacità fiscale per abitante. È da notare come l'assenza di vincoli di destinazione riconosca un ampio livello di autonomia regionale; inoltre i fondi perequativi non sono più "attribuiti ... in relazione ai bisogni delle Regioni" come specificato dal vecchio testo, ma sono riservati ai "territori con minore capacità fiscale per abitante". L'obiettivo diventa dunque quello di ridurre disuguaglianze tra le basi imponibili delle Regioni, più che di soddisfare bisogni di cittadini e imprese.

Stante la situazione di crisi finanziaria, che inciderà sull'entità dei soldi che le Regioni investiranno in futuro, riducendoli, come nel Rapporto Cisis è stato evidenziato, è poco probabile che i limiti della governance regionale e locale vengano superati per il solo fatto che il governo nazionale, mentre impone tagli di spesa da "lacrime e sangue", attribuisce ai governatori regionali e ai sindaci responsabilità aggiuntive, mai avute prima, di agenti fiscali impegnati a trovare i soldi che mancano nelle loro casse. Facile pronosticare la sola cosa certa, il continuo incremento scomposto di tasse locali. Perciò la domanda resta: la redistribuzione delle competenze e dei poteri finora attuata risolve? Difficile rispondere con un sì. L'edificio istituzionale resta traballante, a cominciare dalle sue fondamenta, le istituzioni locali, con una irrisolta capacità a dotarsi di strumenti efficaci per garantire decisioni veloci e assicurare vera governabilità.

Pertanto, sulle già fragili gambe finanziarie delle Regioni e degli Enti locali non c'è investimento di innovazione che tenga se l'assetto istituzionale dell'Italia delle Regioni, di cui tratta il Rapporto Cisis, non verrà riformato. Sebbene occorra distinguere tra una questione regionale, in parte irrisolta perché impaniata in una sorta di neocentralismo gestionale aggravato dalla mancanza di quella interoperatività che è, come abbiamo visto, uno dei principali ostacoli allo sviluppo del ICT, e una questione municipale caratterizzata da dinamismo, buona volontà innovativa e maggiore vicinanza ai cittadini, che sono qualità di governo territoriale purtroppo in larga parte disperse dall'insostenibile numero di Comuni presenti in Italia<sup>27</sup>.

Ad accrescere la difficoltà di modernizzare la Pubblica Amministrazione malgrado i consistenti investimenti in ICT da parte delle Regioni, c'è un ulteriore fattore: l'assenza di una visione robusta del rapporto tra localismo, Europa e globalizzazione. In periodo di invocata riforma della Costituzione in senso federalista, ritorna alla mente la proudhoniana espressione: "*Tra l'individuo e lo Stato io vorrei costruire un mondo*". Questo mondo è la riscoperta del territorio. Nell'acquisito pluralismo sociale, istituzionale, politico, i corpi intermedi diventano l'ossatura portante di un sistema pubblico forte e sano, ancor più se visti nella prospettiva della nuova configurazione della

---

<sup>27</sup> A marzo 2013, i Comuni italiani sono 8.094. Elaborazione Ancitel 2013

---

UE e del tendenziale superamento dello Stato nazionale. Il tema centrale e decisivo, se si vuole una democrazia rivitalizzata, è capire che il territorio resta la dimensione del ragionare e dell'agire di una efficace ed efficiente governance, ma alla condizione che l'investimento in innovazione tecnologica, nelle competenze digitali delle amministrazioni regionali e locali, nei servizi web resi al cittadino e alle imprese, sia accompagnato da una visione strategica, che valorizzi il locale ma cogliendone l'interdipendenza con il globale. Visione che manca per carenza di Interoperatività europea, come abbiamo visto nei limiti allo sviluppo dell'ICT denunciati dall'Agenzia Digitale europea, e nell'assenza in Italia di una logica di sistema nel mettere a frutto i non pochi ma frammentari e sconsiderati investimenti in ICT nella Pubblica Amministrazione.

Tuttavia, non c'è altra strada che insistere negli investimenti in innovazione, nell'arrivare finalmente alla definizione di una normativa nazionale, nel respingere il rigorismo finanziario che impedisce gli investimenti in ICT quando li classifica come spesa corrente. Oggi e per il futuro, niente più dell'investimento tecnologico può modernizzare rapidamente il sistema burocratico e istituzionale, e sostenere la competitività dell'Italia, nella facilitazione a connettere il locale con il globale. Poiché non ragioniamo in un laboratorio sperimentale, l'innovazione deve procedere nel vivo della realtà del Paese, tenendo conto delle tendenze economiche e istituzionali nazionali e internazionali che rendono il locale interdipendente dal globale. Avendo chiara questa interdipendenza, possiamo riconoscere che in Italia quella solida tradizione storica delle autonomie locali, di cui si parlava prima, è rimasta, almeno nella realtà sociale. Vale la pena citare a tale proposito le parole del Rapporto del Censis del 2003, rimaste attuali: "In Italia la popolazione dimostra un elevato ancoraggio al territorio di nascita, di vita, di lavoro. Radicamento, che secondo una recente indagine campionaria in Italia è il più elevato tra tutti i Paesi dell'Europa"<sup>28</sup>. Certo, occorre evitare che quel nostro "ancoraggio al territorio" trovi nella P.A. un handicap anziché un vantaggio, un fattore di statica difesa del territorio anziché un fattore di sviluppo. Perché diventi un vantaggio, è necessario da un lato proseguire nello sviluppo quantitativo del ICT nella Pubblica Amministrazione, dall'altro renderlo qualitativo, capace cioè di essere davvero al servizio del cittadino e dell'impresa, semplificando la vita e accrescendo le opportunità.

### *C. La sfiducia dei cittadini e delle imprese nella capacità della P.A. di innovarsi*

Mancando gli effetti qualitativi degli investimenti in ICT, la sfiducia resta, anzi cresce. È figlia di una Pubblica Amministrazione vissuta come troppo ostile al cittadino, in barba alle proclamate autocertificazioni e semplificazioni delle procedure burocratiche spesso kafkiane; troppo nemica dell'impresa, non pagata nei suoi crediti e non aiutata nei suoi investimenti; pachidermica e percepita come un groviglio di competenze inestricabile *erga omnes*. A quest'ultimo proposito, nei decenni abbiamo assistito alla moltiplicazione e sovrapposizione dei livelli istituzionali territoriali, ma mai ad una semplificazione e riduzione promesse dai governi nazionale e regionali. Siamo tuttora alle promesse. Un fatto che la dice lunga sulla rigidità del sistema delle autonomie e sul vuoto perdurante di cultura riformatrice.

Negli ultimi anni è cresciuta con una progressione geometrica l'importanza della ICT e

---

<sup>28</sup> Territorio e Reti, 37° Rapporto Censis, 2003. P. 377

---

dell'investimento nella innovazione, sono stati lanciati programmi di e-Government, si comincia ad aprire ora anche un ruolo per i problemi di e-Democracy. L'investimento nella innovazione richiede situazioni operative e modelli organizzativi differenziati (tradizione delle singole amministrazioni e qualità dei gruppi dirigenti) nello Stato, nelle Regioni, nelle amministrazioni locali, nei servizi pubblici. Differenziati, ma riconducibili a quella logica di sistema che ancora manca e a quella interoperatività invocata anche dall' Agenzia Digitale europea.

La *conditio sine qua non* per non sprecare risorse ed effetti modernizzanti degli investimenti nella innovazione è rivedere il mercato professionale, del tutto impreparato, di coloro che sono chiamati a gestire la ICT nella Pubblica Amministrazione ad ogni livello territoriale e settoriale.

Pur riconoscendo la profonda mutazione politica del sistema delle autonomie locali, basti pensare al modello organizzativo astratto generale definito dal decreto legislativo 165 del 2001, possiamo spiegare alcuni perché dei risultati che restano deludenti e contraddittori per cittadini e imprese, tanto sul piano strettamente politico quanto su quello dell'efficacia delle decisioni, spesso annunciate come innovative ma che poi non se ne vedono in concreto gli effetti positivi, e della governance interna ed esterna alle amministrazioni elette. Provo ad analizzare, brevemente, quelli che secondo me sono i principali punti di sofferenza:

1. *la selezione della classe degli amministratori*, ancorché efficace per sindaci e governatori registra uno scadimento. Mi riferisco al ruolo degli altri organi: al consiglio degli eletti esautorato, alle giunte spesso composte da persone inesperte, e via dicendo.
2. *il salto di qualità della burocrazia* tarda ad arrivare. L'impianto istituzionale, i processi organizzativi, la cultura amministrativa stentano tuttora ad orientarsi verso il soddisfacimento delle attese dei cittadini e delle imprese, passando dalla cultura giuridico-formale ad una cultura amministrativa mirata al raggiungimento degli obiettivi di interesse pubblico. Come abbiamo visto le stesse leve dell'innovazione, malgrado gli investimenti evidenziati dal Rapporto Cisis, la professionalità e il merito nella pubblica amministrazione non producono i risultati attesi per l'inadeguata competenza digitale della dirigenza pubblica, locale e regionale.
3. *il rapporto cittadini-istituzioni*, a cominciare dai tempi e dalle procedure di rilascio dei certificati e dell'erogazione dei servizi individuali, è molto migliorato. L'utilizzo straordinario della comunicazione ha fatto la sua parte, nel senso di venire incontro, di aiutare a capire: informazione, rapporti con i media, sportelli, reti, comunicazione integrata, uffici relazioni con il pubblico, banche dati, pubblicità, eventi, eccetera. Salvo poi constatare che al "diluvio della comunicazione pubblica" non corrisponde un analogo miglioramento della organizzazione burocratica e dei servizi al cittadino e all'impresa.
4. *l'armonizzazione delle responsabilità decisionali e delle successive capacità amministrative e gestionali* evidenzia il punto più critico. Basta scorrere le principali tematiche riguardanti lo sviluppo locale e gli obiettivi. Attrarre investimenti esogeni e nuove localizzazioni: i dati ci dicono che l'Italia è il Paese europeo con scarsissima capacità attrattiva di investimenti esteri. Valorizzare gli asset competitivi di un territorio presso altre regioni italiane e all'estero. Promuovere integrazioni e sinergie tra gli attori preposti allo sviluppo socio economico di un'area con l'obiettivo di "fare sistema" creando nuova imprenditorialità ed occupazione: i soldi investiti in ICT nell'Italia delle Regioni sono lontani da quella auspicata logica di "fare sistema". La stessa conclusione si può trarre su altri punti, come favorire una nuova pianificazione del territorio finalizzata a migliorarne la competitività in termini di dotazioni infrastrutturali e servizi alle imprese,

---

e promuovere attività ed enti di ricerca e sviluppo per favorire collaborazioni e sinergie tra mondo dell'impresa e mondo della ricerca.

5. infine, *il contenimento della spesa* è impegno sempre dichiarato ma poco praticato. L'abnorme crescita della spesa locale e regionale continua inarrestabile, benché intervenire per contenere la spesa di mantenimento di apparati inefficienti non dovrebbe essere impresa impossibile. In questo caso, il ricorso all'innovazione tecnologica, con la razionalizzazione e monitoraggio dei centri di spesa, dovrebbe essere il primo dei provvedimenti.

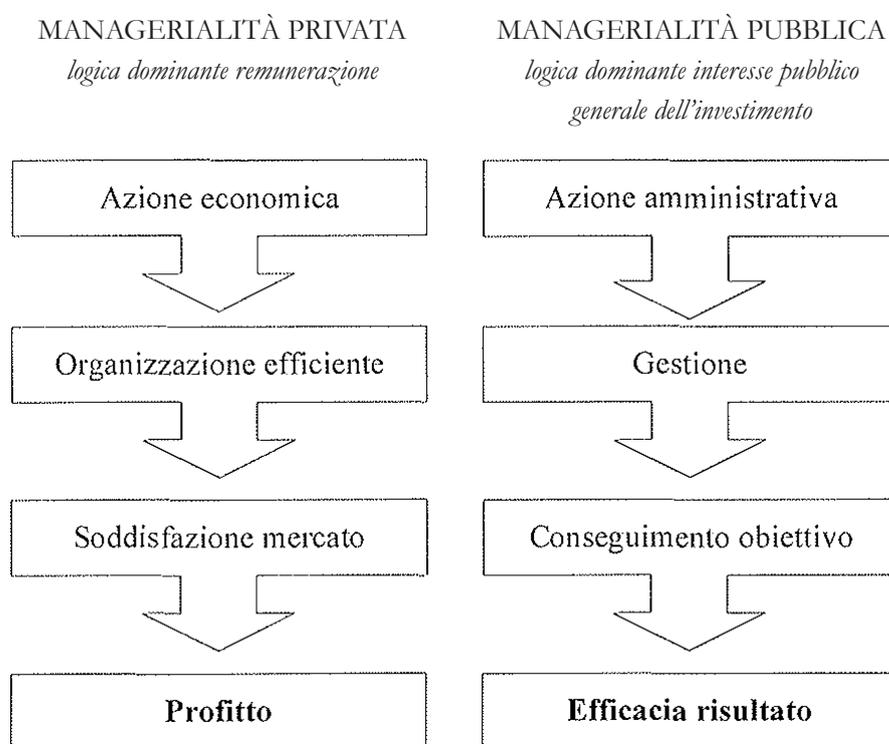
#### *D. Competenze digitali qualificate e fabbisogni formativi*

Difficile immaginare uno senza patente, o con patente ma abituato a guidare una utilitaria da una vita, alla guida di una Ferrari senza che combini disastri. Questa semplice constatazione non entra nella testa della Pubblica Amministrazione, e neppure nei politici eletti e chiamati a governare. In altre parole, si continua a investire e spendere cifre milionarie nella informatizzazione e innovazione ma, colpevolmente, a non spendere in un vasto e coordinato programma nazionale nella formazione delle competenze digitali necessarie per padroneggiare la macchina dell'ICT, a cominciare dalle fasce dirigenziali dello Stato centrale, di Regioni ed Enti locali. Non c'è da stupirsi se "tanto investo in innovazione e poco do/ottengo".

Eppure, lì sta la spiegazione del perché "si spende molto ma non si hanno i risultati sperati". Insieme alla dinamica degli investimenti si deve affrontare, come è ovvio, *la dinamica evolutiva dei fabbisogni formativi in ICT*. In altre parole, preparare i piloti della Ferrari.

La questione urgente è la padronanza di nuovi e più avanzati livelli di professionalità, cui nel Rapporto Cisis si fa cenno ma senza approfondimenti. Nel paragrafo B di questo capitolo, ho messo in evidenza come l'introduzione del principio di sussidiarietà, unitamente a quanto introdotto dalla Legge Costituzionale n. 3/01 nel Titolo V della Costituzione, ha modificato in profondità i rapporti tra i vari segmenti istituzionali dell'articolazione amministrativa del Paese, determinando, per gli Enti locali territoriali, un ruolo decisionale e competenze di gestione molto più ampie rispetto al passato. Si tratta di un ruolo che modifica in profondità il rapporto tra la Pubblica amministrazione e la società civile e che richiede al dipendente pubblico un'alta professionalità. Ne consegue, in primo luogo, l'emergere di un bisogno formativo 'standard', che deve essere soddisfatto in via preventiva rispetto ai fabbisogni formativi di comparto o di materia. Con il termine 'standard' si identificano i bisogni formativi di base propedeutici rispetto alla ordinaria programmazione dei fabbisogni formativi settoriali e necessari per una più adeguata, consapevole ed innovativa gestione dell'Ente, come sono quelli attinenti l'ICT. Mi riferisco al quadro di riferimento normativo al servizio della semplificazione amministrativa e basato sulla programmazione degli interventi e sulla predeterminazione degli obiettivi da conseguire, che ha comportato il passaggio *da una centralità fondata sull'atto formale amministrativo* (sulla correttezza burocratica del suo iter, collocata all'interno della responsabilità dell'Ente) *ad una centralità fondata sull'atto di gestione* (sulla validità del risultato conseguito, collocata all'interno della responsabilità della persona fisica preposta al compimento dell'atto di gestione). Per la Pubblica amministrazione italiana è una rivoluzione copernicana - peccato che nella gestione operativa dei dirigenti di Regione e Comuni resti indirizzato disatteso, tranne casi rari -, perché fondare l'azione amministrativa non

sulla procedura ma sull'atto di gestione significa dare un massimo di visibilità al risultato che ne consegue, sia in termini di efficienza che di efficacia. Tale rivoluzione copernicana del modo di operare della Pubblica Amministrazione non si sarà finché lo Stato e le Regioni non attiveranno un drastico cambio di rotta degli interventi formativi delle risorse umane: il dipendente pubblico locale ha generalmente poca dimestichezza con la cultura del risultato, figuriamoci con la cultura dell'innovazione tecnologica. Soprattutto considerata l'età media dei dirigenti e il loro lungo stato di servizio, iniziato quando l'ICT in Italia non si sapeva cosa fosse. Si tratta di un deficit che non può essere colmato attraverso attività formative elaborate per il management privato, perché ci sono grandi differenze tra gli obiettivi e le finalità del settore pubblico e del settore privato, come ci illustra la figura 1<sup>29</sup>:



Ne consegue che nella Pubblica Amministrazione si è in presenza di debiti formativi di tipo nuovo, quali le competenze digitali qualificate, il cui urgente recupero richiede capacità progettuali dell'attività formativa fortemente innovative da parte innanzitutto delle Regioni, non meno importanti e urgenti dei soldi investiti dalle stesse nell'ICT, come evidenziato nel rapporto Cisis<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Indagine sui Fabbisogni Formativi Autonomie Locali - Studio Severi per la SSPA- 2010

<sup>30</sup> Per approfondire aree tematiche non trattate in questa sede, vedi nel Rapporto Cisis *Carta Regionale dei Servizi, Firma elettronica e de-materializzazione, Sistema informativo territoriale, Sanità, Open Data*.

## THE IRAQ WAR AND BEYOND: POLICY AND STRATEGY FROM BUSH TO OBAMA

Francesco Di Massa

**Abstract:** Il seguente lavoro illustra le principali iniziative, riguardanti la politica estera e la strategia militare, adottate dal presidente G.W. Bush e dal suo successore Barak Obama durante la guerra in Iraq del 2003, le cui cause e conseguenze vengono analizzate in rapporto al più ampio *framework* della Global War on Terror. Tale pubblicazione rappresenta un riadattamento dei capitoli 3, 4 e delle conclusioni della mia tesi di laurea magistrale, intitolata “*September 11 and the Global War on Terror: Change and Continuity in Policy and Strategy from Bush to Obama*”, che ho discusso presso la Facoltà di Scienze Politiche Roberto Ruffilli (Università di Bologna) il 17 luglio 2012.

Successivamente agli attacchi terroristici dell'11 Settembre, gli Stati Uniti, il cui apparato burocratico e militare è ancora impostato per affrontare le vecchie sfide della Guerra Fredda, si sono ritrovati a combattere un conflitto di tipo asimmetrico contro Al Qaeda, un attore non-statale, che non può essere identificato con nessun paese e dispone di una serie di cellule clandestine, posizionate in varie parti del globo.

Nel settembre del 2001, quasi parallelamente alla guerra in Afghanistan, giustificata dalla reale connessione tra Al Qaeda e il regime dei Talebani, gli Stati Uniti iniziarono a progettare una nuova invasione dell'Iraq. Bush incluse questa operazione militare nell'agenda della Global War on Terror, ma la matrice, da cui Operation Iraqi Freedom è scaturita, è diversa. Infatti, l'idea di muovere guerra all'Iraq era sostenuta da un gruppo politico, i Neoconservatori, i quali mossero false accuse contro il regime di Saddam Hussein, riguardanti legami con Al Qaeda e il possesso di armi nucleari, chimiche e batteriologiche. Inoltre, Bush motivò l'invasione affermando di voler esportare democrazia e rispetto per i diritti umani in Iraq. Queste ragioni, che probabilmente servivano a coprire più concreti interessi nazionali Americani, non convinsero il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ad agire e gli Stati Uniti decisero di invadere unilateralmente l'Iraq nel marzo del 2003, infrangendo il diritto internazionale.

Dopo Operation Iraqi Freedom, l'invasione Americana dell'Iraq, nessun' arma nucleare, batteriologica o chimica venne trovata e gli Stati Uniti realizzarono che il processo di ricostruzione e democratizzazione del paese presentava delle perplessità fin dall'inizio. Infatti, l'ordine politico iracheno basava la sua precaria stabilità su un monopolio della forza, esercitato dalla dittatura sunnita contro gli sciiti e i curdi. Quando Saddam Hussein perse il potere, la Coalition Provisional Authority, instaurata dagli Stati Uniti, non riuscì a gestire la situazione locale e il processo di Debaathificazione, basato sulla rimozione dal potere dagli ex-membri del partito di Saddam, favorì l'emergere di un clima di tensione tra le forze straniere e gli iracheni. La situazione peggiorò quando una guerra ci-

---

vile esplose tra i sunniti e gli sciiti, appoggiati rispettivamente da Al Qaeda e dal regime iraniano. A quel punto, il piano Americano di addestramento le forze irachene, ispirato al precedente processo di Vietnamizzazione, risultò essere un fallimento e Bush decise di giocare la sua ultima carta, un *military surge*, in altre parole, un aumento consistente del numero di truppe sul campo di battaglia, diretto dal generale David Petraeus, allo scopo di proteggere la popolazione civile e dare agli iracheni la possibilità di raggiungere un nuovo accordo politico per il futuro di Baghdad. Non essendo stato raggiunto alcun compromesso tra sunniti e sciiti, a causa dell'intransigenza del primo ministro sciita, gli Stati Uniti perseguirono l'unico obiettivo di abbandonare l'Iraq, senza voler dare al resto del mondo l'impressione di aver perso la guerra, come accadde in Vietnam.

L'inizio della presidenza Obama ha segnato un cambiamento parziale per quanto riguarda la strategia Americana per la lotta contro Al Qaeda. Il nuovo presidente ha dato rilevanza allo strumento della *public diplomacy*, con lo scopo di eliminare sentimenti anti-americani nel mondo, accentuatisi con l'ingiustificata invasione dell'Iraq nel 2003, e indebolire le motivazioni di Al Qaeda per combattere contro gli Stati Uniti e i suoi alleati. Tuttavia, dopo numerose dichiarazioni pubbliche e promesse, riguardanti il futuro impegno Americano di portare cambiamenti positivi nel Medio Oriente, nessun'azione concreta è stata effettuata e i rapporti tra gli Stati Uniti e il mondo arabo rimangono tesi come in passato.

Per quanto riguarda le due guerre ereditate dalla precedente amministrazione, Obama decise di ritirare le truppe dall'Iraq, operazione completata nel Dicembre del 2011, e utilizzare le nuove risorse disponibili per intensificare le operazioni militari in Afghanistan e in Pakistan, con lo scopo di eradicare Al Qaeda dalla regione.

In conclusione, considerando l'emergenza di nuove minacce per la sicurezza internazionale, quali lo spettro di una guerra nucleare tra Iran e Israele e la crisi economica globale del 2008, gli Stati Uniti hanno bisogno di riguadagnare la propria legittimità internazionale, persa dopo gli scandali commessi dall'amministrazione Bush in Iraq, e affrontare le nuove sfide congiuntamente alle altre potenze mondiali, agendo attraverso istituzioni internazionali, quali l'ONU, la NATO e l'IAEA.

**Abstract:** The following work intends to draw a picture of the most important foreign policy decisions and military strategies adopted by President George W. Bush and his successor Barak Obama with regard to the 2003 Iraq War, whose causes and consequences are analysed through the larger framework of the Global War on Terror. This publication is a reediting of chapters 3 and 4, including the conclusions, of my M.A. dissertation, entitled "*September 11 and the Global War on Terror: Change and Continuity in Policy and Strategy from Bush to Obama*", which I defended at the Faculty of Political Science Roberto Ruffilli (University of Bologna) on the 17<sup>th</sup> of July, 2012.

After the September 11 terrorist attacks, the US, whose bureaucratic and military apparatus is still framed in a way which mostly reflects the contingencies of the Cold War scenario, would find itself fighting a worldwide asymmetric conflict against Al Qaeda, a non-state actor, which cannot be identified with any country and operates through clandestine cells positioned everywhere in the globe.

In September 2001, almost parallel to the Afghanistan War, justified by the proven connection between Al Qaeda and the Taliban regime, the US began organising a new invasion of Iraq. Bush included this operation within the Global War on Terror framework but the matrix was totally different. Indeed, the Iraq War was advocated by a political group, namely the Neoconservatives, which presented some inconsistent accusations against the Saddam Hussein regime, regarding

---

connections with Al Qaeda and possession of nuclear, chemical and biological weapons. Moreover, Bush motivated the invasion by referring to an innate willingness to bring democracy and respect for human rights in Iraq. These reasons, which probably covered some other concrete US national interests, did not satisfy the UN Security Council and the US decided to unilaterally invade Iraq in March 2003, infringing international law.

After Operation Iraqi Freedom, the US invasion of Iraq, no nuclear, chemical or biological weapons were found and Americans realised the post-war reconstruction and democratization effort presented some inconsistencies from the beginning. Indeed the Iraqi political order based its precarious stability on a monopoly of force, exercised by the Sunni dictatorship against Shiites and Kurds. Once Saddam fell from power, the US established Coalition Provisional Authority found impossible to deal with the local situation and the De-Baathification process, the removal from power of the ex-Saddamists, fostered a climate of tension between foreign forces and Iraqis. The situation got even worse when a civil war exploded between Sunnis and Shiites, backed respectively by Al Qaeda and the Iranian regime. At that point the process of training Iraqi forces, based on the previous Vietnamization experience, proved to be impossible to accomplish for the US and Bush decided to play his last card, a military surge, supervised by General David Petraeus, with the aim of protecting the civilian population, while giving Iraqis the possibility to reach a new political agreement over the future status of Baghdad. After no compromise was found between Sunnis and Shiites, given the Shia prime minister al-Maliki's unmovable posture, the only American desire remained to leave the country without making the circumstance look as another Vietnam.

The beginning of the Obama presidency signalled a partial change in the US strategy of engagement in the fight against Al Qaeda. The new President pursued a new public diplomacy effort aimed at eliminating anti-American sentiments abroad, which proliferated after the unjustified invasion of Iraq in 2003, while weakening Al Qaeda's motivation for fighting against the US and its allies. However, after many public speeches and promises regarding a US commitment to bring positive changes in the Middle Eastern region, no concrete steps were taken and relations between America and the Arab world remained tense as before.

In response to the situation of the two wars, inherited from the previous administration, Obama decided to withdraw US troops from Iraq, a landmark step accomplished in December 2011, while employing new available assets with the objective of intensifying the military effort in Afghanistan and Pakistan, in order to eradicate the insurgents from the region.

To conclude, considering the emergence of new global security threats, such as the spectre of a nuclear war between Iran and Israel as well as the 2008 world economic crisis, the US needs to regain its international legitimacy, lost after the scandalous conduct of the Bush administration in Iraq, and face current challenges together with the other world powers, by relying on international institutions, such as the UN, NATO and the IAEA.

**Parole chiave:** Global War on Terror, Operation Iraqi Freedom, Bush administration, Bush doctrine, Neoconservatives, weapons of mass destruction, axis of evil, national interests, democracy, UN Security Council, international law infringement, unilateral invasion, European opposition, Saddam Hussein, dictatorship, sectarian groups, Al Qaeda, post-conflict reconstruction effort, Coalition Provisional Authority, De-Baathification process, civil war, Iraqization, General David Petraeus, surge military strategy, counterinsurgency, Obama presidency, public diplomacy, anti-American sentiments, Iraq withdrawal, Afghanistan, Pakistan.

---

**Sommario:** 1.The Iraq War: “just because you invade a country stupidly does not mean you have to leave it stupidly” - David Kilcullen – 1.1.The home-made war – 1.2.First stage of the war: one way in, no way out - 1.3.Descent into chaos – 1.4.The Surge: ad hoc counterinsurgency - 2.Barak Obama and the Hawks’ legacy - 2.1.Obama’s failed attempt to recover America’s image worldwide - 2.2.The end of the war in Iraq and the intensification of military operations in Afghanistan and Pakistan - Conclusions: learning from the past.

## 1. The Iraq War:

**“JUST BECAUSE YOU INVADE A COUNTRY STUPIDLY DOES NOT MEAN YOU HAVE TO LEAVE IT STUPIDLY” - DAVID KILCULLEN**

Through this first chapter, I will discuss the American unpopular and contested decision to move war against Iraq and the negative consequences of such a unilateral choice. Differently from the Afghanistan War, Operation Iraqi Freedom did not have its roots on a real need to protect US security interests. The US allegations moved against the Iraqi dictator and his non-pacific nuclear program proved to be false and misleading. He did not have any connection to the September 11 attacks and the GWOT. Moreover, the decision to invade Iraq was pursued by Bush and its administration by infringing international law and relying on an aggressive military posture. According to many analysts, the real objectives why the US moved war to Iraq were connected with realist national interests. For these reasons, OIF and the successive post-conflict reconstruction mission did not enjoy support from the other Western countries. Only the UK and few other allies joined the US in this military assault against Saddam.

After no weapons of mass destruction were found in Iraq, American troops realised the only result of the invasion brought was the rupture of the precarious Iraqi political order, based on Saddam’s Sunni dictatorial control over Shiites and Kurds. When the dictator was overthrown by the US, social unrest spread in Iraq among sectarian groups and the new American objective for the military campaign became creating a new credible political alternative. Once the Coalition Provisional Authority failed to accomplish such task and the surge military strategy proved to be a failure, the only objective the US tried to pursue was to get out of the country without causing further damage to an already deteriorated situation.

### 1.1 THE HOME-MADE WAR

#### 1.1.1 THE NEOCONSERVATIVES’ ORIGINS AND ASCENDANCY WITHIN THE BUSH ADMINISTRATION

On the 15<sup>th</sup> of September 2001, during the presidential meeting in which the US government decided to invade Afghanistan and move war against Al Qaeda and the Taliban, somebody was including Iraq among the targets of the GWOT. The Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz accused Saddam Hussein, the Iraqi Sunni Dictator, of nurturing relations with Bin Laden, being

---

part of the September 11 plot and trying to build WMDs in order to destroy Israel<sup>1</sup>. At that time the idea of moving war against Iraq was left beside because Afghanistan was the main issue on the agenda, however the case remained under discussion over the following year. Already in November 2001 Bush ordered Rumsfeld to plan new military operations for Iraq. At that stage, the Bush administration was divided over the issue of containing the Iraqi regime or invading the country, but soon the second option became more plausible, with the support of Rumsfeld, Cheney and Wolfowitz (Lantis and Moskowitz 2011, 43-44) .

The idea of invading Iraq was at the core of the political agenda of the Neoconservatives, today defined by many as a right wing group which operated inside the Bush administration and belongs to a think-tank called the Project for the New American Century<sup>2</sup> (Lantis and Moskowitz 2011, 45). This political group saw its development already during the '70s and one of the pivotal points of its creed affirmed that realism was unsuited for American foreign policy and for its liberal traditions. During the Cold War, the Neoconservatives embraced a fight against that part of the American political spectrum, which advocated the idea of pursuing an appeasement strategy against the USSR. When the number of Soviet nuclear weapons reached the same number of the American ones, the Neoconservatives took a radical position against the condition of “nuclear sufficiency”, in which the US maintained during the nuclear contest against the Communist rival. They did not accept the idea of strategic and moral equivalence between the two superpowers, because such a condition undermined the US credibility in front of the world.

Moreover, the Neoconservatives reinforced their identity during the political struggle against the New Left, a revolutionary and politically undefined movement, which advocated the cause of the Third World and criticised both conservatives and liberals. The Neoconservatives could not accept the New Leftist posture and they engaged in a political struggle against the newcomers. The apex of this conflict was reached when the New Left found large consensus within the UN General Assembly, obtaining the approval of resolution 3379, which stated that Zionism was a form of racism and racial discrimination. At that point, the Neoconservatives, deeply attached to Israel, labelled the UN as an unreliable organisation and they started embracing a unilateralist creed regarding world politics.

During the second half of the '70s, the Neoconservative opposition against the New Left would convoy into the New Right, a political movement which exalted the sense of American national identity. This new current also embraced the idea that America was morally superior to other countries and it had the mission to bring democracy worldwide, since lack of democracy in one country would have undermined peace and stability in the rest of the world<sup>3</sup>. The Neoconservatives stood firmly not just against the New Left and the interdependence movement, but also against Kissingerism, because the mainstream political current at that time did not accept the idea

---

<sup>1</sup> America always showed strong support for Israel because of a series of combined factors, including a common ideological background, geopolitical interests in the Middle East, ideological reasons and the Jewish ability to lobby, in order to pursue Israeli interests.

<sup>2</sup> Further information about this think-tank can be found at <http://www.newamericancentury.org/>.

<sup>3</sup> This objective recalls one of the main features of the American strategic culture, the idea of Exceptionalism, according to which Americans think of themselves as chosen people because the US is the first place where democracy spread and obstructed the emergence of tyranny and political ideologies. In this sense America is seen by its citizens as “a city upon a hill”, leading the fight between good and evil forces.

---

of American moral superiority. Other two relevant Neoconservative traits were a deep sense of optimism regarding the conduct of American politics and anti-Europeanism. Europeans were often portrayed by Neoconservatives as amoral and realist thinkers.

However, over the time the Neoconservatives embraced some realist attitudes and this factor made their political message ambiguous and sometimes inconsistent. When Reagan came to power with his strong moral and intransigent posture, the Neoconservatives joined the Republican party, but their influence decreased over the time, due to some disagreements with the President, regarding the American strategic interests in the Arab world<sup>4</sup>. Then, the lack of ideologies, which followed the end of the Cold War, reduced their reasons to exist and for a period they partially disappeared from the political scene (Del Pero 2005, 1-11).

In the recent years, among the Neoconservative political objectives, there were the creation of a US led international system and the democratization of the Middle East. Already in February 1998, the PNAC sent an open letter to President Clinton, stating that the Saddam Hussein's regime in Iraq posed a threat to the US and something had to be done in order to overthrow his dictatorship. Moreover, according to the document, the Neoconservatives wanted the Iraqi National Congress, an Iraqi government in exile, to be recognised as the new provisional government of Iraq. The overall plan had also the aim of showing other potentially dangerous dictatorships in the Middle East what would happen to them, when they threatened US security interests (Lantis and Moskowitz 2011, 45).

With the September 11 attacks, the Neoconservatives regained political influence within the US government. They obtained a key-role within the Bush administration thanks to the fact that the rise of Al Qaeda and its acquisition of power were seen as the result of an American lack of intervention in the Middle East, a point which the Neoconservatives had stressed many times before. From there, the idea of an hegemonic American power, based on military strength and resolve to bring change and democratisation in the Middle East, gained consensus (Del Pero 2005, 12-13).

### **1.1.2 DEVELOPING WAR PLANS**

With September 11 and the new terrorist menace, the rally around the flag effect gave Bush unprecedented decision-making power over Congress and the concept of imperial presidency came back alive after its demise during the Nixon administration. Bush argued the executive branch did not need Congress' approval to attack Iraq, since the constitution gave the President the role of commander in chief and already in 2001 Congress authorised Bush to move war against the September 11 perpetrators. At the same time, the White House asked Congress for the approval of a resolution which gave the President power to adopt all necessary means, including force, to facilitate the UN work, defend the US security interests and restore peace and stability in the Middle East. Despite the perplexities of many members of Congress, at the end the opposition within the legislative branch included only 127 Democrats and 6 Republicans. The resolution passed because the most of the Democrats thought that opposing military intervention for the defence

---

<sup>4</sup> They never accepted strategic moves which could have empowered the Arab countries and weakened Israel's posture in the Middle East.

---

of the homeland would have made them look unpatriotic at the eyes of the American voters<sup>5</sup>. In fact, thanks to the rally around the flag effect, the biggest part of the public opinion considered the Iraq War to be the first issue on the political agenda and American people supported the intervention against Saddam (Lantis and Moskowitz 2011, 55).

For what concerned Bush's foreign policy agenda, according to his unilateralist creed, he withdrew from the Kyoto Protocol, the International Criminal Court and the Antiballistic Missile Treaty. Moreover, as stated in the previous chapter, the President refused NATO support during OEF (Kupchan and Trubowitz 2007, 25). However, within the Bush administration, Powell and a group of like minded State Department officials and military leaders represented the alternative voice, the promoters of multilateralism and moderation. They advocated the idea of proceeding over the Iraqi issue considering the role of international institutions, such as the UN and NATO, and seeking consensus from the other democracies worldwide, through the creation of an international program for WMDs inspections in Iraq.

In August 2002, after a conversation with Powell, who urged Bush to ask the support of the UN and act with a multilateral approach instead of undertaking the risks of an unilateral adventure, the President decided to pursue a double-faced strategy. On one side, he started mobilising American troops in order to prepare the invasion of Iraq. On the other side, he embraced a diplomatic approach, by posing the Iraq issue in front of the UN Security Council<sup>6</sup>. According to Bush, in case the UN would not have been able to deal with the situation, international consensus would have rose in support of the American military intervention. In September, Bush addressed the situation on front of the UN General Assembly and time later, in November, the Security Council approved Resolution 1441. According to this resolution, given the previous Iraqi regime's failures to cooperate with the IAEA and UNMOVIC over previous arms inspections, the UN Security Council offered Saddam Hussein a last opportunity to comply with a new inspection regime<sup>7</sup>. Moreover, within 30 days, the Iraqi dictator had to deliver a statement, regarding an assessment over the possible presence of nuclear, chemical and biological weapons on the Iraqi territory. Failure to cooperate with the new regime or false declarations would have resulted in the adoption of more drastic means by the UN, in order to restore peace and stability worldwide (The UN Security Council, 2002).

Even if publicly Bush was conducting WMDs inspections in Iraq under the UN mandate and begged Congress to approve the resolution mentioned before, secretly the US government was already preparing plans to invade Iraq, being sure that at the end the Neoconservative's will would have prevailed over everything else.

As a consequence of the unprecedented presidential power, Rice and the NSC lacked of managerial power and they just accomplished to all Bush's requests. In fact, the chain of command was running from combatant commanders, to Rumsfeld, to the President, ignoring the role of the

---

<sup>5</sup> In US domestic politics, usually Democrats are identified with the doves, because they embrace a more pacifist attitude toward foreign policy, compared with Republicans, the hawks, who support military intervention abroad.

<sup>6</sup> However, the Neoconservatives did not want the UN to interfere with the Iraqi case. According to them, another WMDs inspection plan would just have resulted in a further failure, given Saddam's record of untruthfulness in dealing with international law.

<sup>7</sup> UNMOVIC is the IAEA inspection team, usually charged with the task of investigating over the presence of nuclear weapons in targeted countries.

---

NSC. In conducting the military operation, Rumsfeld received advice by the Pentagon's Defense Policy Board, a consultative group led by William Kristol, the head of the PNAC. The Secretary of Defense created the Counterterrorism Evaluation Group, a Pentagon department charged with the task of providing him with detailed intelligence information on terrorist activities in the Middle East. More in detail, the group was focusing its efforts on finding evidence over the connection of Saddam with Al Qaeda and the existence of non-pacific nuclear activities in the Iraqi territory. The new body soon asserted that there were WMDs in Iraq, however, as I will mention later, no such weapons were found in Iraq after the American invasion. Many critics argue that the CEG manipulated intelligence data, providing false information in order to rally support from the public opinion and give an appearance of legitimacy to the military intervention (Moskowitz and Lantis 2011, 50-58; Abootalebi 2007, 414). According to other opinions, the American intelligence apparatus made some mistakes, overestimating the possibilities that Iraq had nuclear, biological or chemical weapons. This might have happened because the CIA over-relied on false reports and documents furnished from doubtful clandestine sources. The information provided from these sources gained consensus within the intelligence apparatus because after the First Gulf War, infrastructures for the creation of WMDs had been already found in Iraq. According to cognitive psychology, people tend to search for information which confirms what they already believe. (Betts 2007, 116-117).

At the same time when the US government was mobilising for war, the CIA started covert activities in Baghdad in order to develop plans for overthrowing the Iraqi regime. Soon the intelligence agency realised the situation was more complicated than it thought and a mass scale invasion, based on the combined use of SOFs, aerial support and indigenous opposition forces was necessary<sup>8</sup>. Central Command agents forecasted that 380.000 troops were needed for the invasion and the successive occupation, which would have lasted for around 10 years. As in the case of Afghanistan, planning the post-war engagement did not receive the attention it deserved when the government was preparing the invasion. Only the State Department tried to give some proposals about post-conflict operations but the Pentagon did not take them in account. Instead, in January 2003 Bush approved the National Security Presidential Directive 24, authorising Rumsfeld's Department of Defense to manage the post-conflict situation, by creating an Iraq Post-war Planning Office. From a detailed analysis it resulted that the US did not have enough troops to secure the major urban areas from insurgents in a post-war scenario. However, Rumsfeld was not concerned about the consequences of the invasion and the risks of bringing the country to the brink of a civil war between Sunnis, Shiites and Kurds (Lantis and Moskowitz 2011, 47-48). He just wanted to make sure Iraq did not represent a threat for the US and, at that stage, American national security interests came before everything else.

Before the beginning of the war, Saddam Hussein addressed the UN, arguing that the accusations regarding nuclear proliferation in Iraq were unfounded. However at the same time, the Iraqi dictator was unwilling to comply with WMDs inspections, hallowing the United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission to access only some laboratories. Considering that after the war no WMDs were found on the Iraqi territory, it was deduced that Saddam was playing a

---

<sup>8</sup> Basically, this strategy was the same already adopted in Afghanistan in 2001.

---

double game in order to maintain a credible aggressive posture in the Middle East, for deterring domestic and regional threats. In fact, Iraq had a conflicting relationship with Iran since the war in the '80s. Moreover, since the First Gulf War, internal rebellions erupted in Iraq and Saddam, the Sunni dictator, maintained stability by force over the Shia and Kurdish parts of the Iraqi population. At that stage the US, the UK and France implemented two no-fly zones, respectively in the northern and southern parts of the country, with the aim of protecting these two groups from the Sunnis.

Given the lack of reliability, which resulted after the UN inspections, Bush considered the dictator's declaration a bluff (McKoy and Lake, 2011). Jacques Chirac's government in France asked for the UNMOVIC to conduct further investigation before taking decisive decisions regarding Iraq but Bush did not want to wait. America was ready to strike (Davidson 2011, 133; McKoy and Lake, 2011).

### **1.1.3 FROM THE "AXIS OF EVIL" SPEECH TO THE 2002 NATIONAL SECURITY STRATEGY: THE BUSH DOCTRINE AND THE NEW PRECARIOUS WORLD ORDER**

The first public declaration, which announced to the American people and to the world the presence of an Iraqi terrorist and nuclear menace, was the State of the Union address, pronounced by Bush in January 2002. During the speech he announced the presence of an "axis of evil", which included Iraq, Iran and North Korea. These countries were accused of trying to build WMDs against violating international law and joining the terrorist side in the GWOT. In the speech Bush did not nominate Osama Bin Laden and Al Qaeda even once. It seemed as if the target of the GWOT had shifted toward those three regimes, apparently seeking to acquire chemical, biological and nuclear weapons in order to threaten the US and the rest of the world. The term "axis of evil" recalls the one utilised during WWII to identify the alliance which included Germany, Italy and Japan. Bush might have employed this term just to amplify the magnitude of the new threat in front of the American electorate and recall the glorious US intervention during WWII.

However, the comparison does not hold: the term axis identifies a military alliance among some countries; if Italy, Germany and Japan were an effective alliance, there was not a concrete partnership among Iraq, Iran and North Korea. In fact, relations between Iraq and Iran were not peaceful at all during the Saddam regime. One reason was the Sunni-Shia difference, which characterised the relationship between the two governments. Saddam was a Sunni Muslim and his regime kept under strict control the Shia majority in Iraq. Moreover, as mentioned before, during the '80s the two countries engaged in a bloody war between each other because of religious differences and the rival governments started supporting their affiliated factions within the opposite state. Relations between Iraq and North Korea were not good as well because, after the First Gulf War, North Korea applied economic sanctions on the Saddam regime, fostering hate between the two countries (Pena 2002, 4146).

It is true that if Saddam had time to build WMDs and supply them to Bin Laden and Al Qaeda, the Iraqi dictator would pose a threat to the US. In fact, even if Saddam and Bin Laden did not enjoy good relations with each other, the two extremist figures could have joined together tempo-

---

rarily in a common effort against America and its allies<sup>9</sup>. However the idea of the “axis of evil” was a misleading creation and it primarily served to enlarge the magnitude of the Iraqi menace worldwide and convince the Americans and the other Western countries that an intervention in Iraq was needed.

Another fundamental declaration, regarding the US intention of invading Iraq, was pronounced by the President at the West Point military academy on the 1<sup>st</sup> of June 2002. During the address, Bush presented the new administration’s approach in order to engage the country against the terrorist threat. After praising the West Point military academy for preserving the values of the American soldiers, Bush focused on the universality of the idea of human liberty and warned the American people about a new impending menace, represented by the merge of terrorism and tyranny. He argued that Al Qaeda and other terrorist groups, positioned in rogue states, were planning to attack the Western countries by using biological, chemical and nuclear weapons, combined with the ballistic missiles technology. With such weapons also a small group of men could inflict serious damages to a big country as America. As a result, after the Cold War, the biggest security threats were not represented anymore by conventional armies, affiliated with powerful nations. Instead, non-state actors, fighting through unconventional tactics, constituted the new challenge for the US.

Moreover, the President stated: «Deterrence means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies»<sup>10</sup>(Bush 2002, 946). The fight against the new threat could not have been won with a defensive posture and military pre-emptive action, as well as intelligence operations, would have played a pivotal role in such a mission. Then Bush recalled the Cold War, comparing the fight against global terrorism and dictatorships in the Middle East to the fight against the USSR. According to the President, both enemies were totalitarian and both wanted to impose their evil power on humanity. As Bush stated: «In this way our struggle is similar to the Cold War. Now, as then, our enemies are totalitarians, holding a creed of power with no place for human dignity. Now, as then, they seek to impose a joyless conformity, to control every life and all of life» (Ibidem, 946).

Moreover, after recalling the meaning of morality and accusing Muslim extremism of targeting civilian and brutalising women, the speech made a clear distinction between good and evil forces, identifying America with the leading figure of the first group, charged with the task of bringing

---

<sup>9</sup> Saddam and Bin Laden did not enjoy good relations between each other because, during the First Gulf War, the head of Al Qaeda asked the king of Saudi Arabia the permission to organise a jihad against the Saddam’s invasion of Kuwait.

<sup>10</sup> Deterrence is a strategic idea, based on the assumption that one party prevents another from doing something the first party does not want by threatening to harm the other party seriously if it does. The aim is to prevent an outright military attack, or a nuclear attack in the Cold War case.

Containment was the grant strategy adopted by the US against the USSR during the Cold War. In few words, it was based on the employment of diplomatic, economic and military means in order to contain and limit the expansion of the Soviet threat.

The NPT commits its members already possessing WMDs not to spread nuclear weapons to other country. At the same time non-nuclear powers can seek to develop nuclear energy for pacific purposes. The International Atomic Energy Agency effectuates regular WMDs inspections in the NPT member states.

---

peace all over the world, through the promotion of individual liberties and free societies.

At the end, the President recalled the set of common values which united the US and its allies, including Europe, through the NATO military alliance. NATO's duty would have been not just to promote a balance of power against the terrorist menace, but also to sustain a balance of power in favour of a model of human progress based on the respect for dignity, universal rights, rule of law, religious tolerance, free speech and justice. Appealing to the people in the Middle Eastern countries, the President wished for them to obtain the same living standards present in the Western world (Bush 2002, 944-948).

The West Point speech shaped the successive NSS, promulgated in September 2002. The most repeated sentence in the NSS is "a balance of power that favours human freedom", a sentence which includes the core principles of the Neoconservative thinking and the contradictory attempt to combine a realist balance of power and an idealist goal to spread freedom in the world (Del Pero 2005, 14). Obviously, in the NSS there are some clear inconsistencies, due to the fact that Bush wanted to defend and maintain a liberal Wilsonian world order through the presence of an American imperial military hegemony<sup>11</sup> (Rhodes 2003, 132-141). In fact, the NSS affirmed America had to protect some traditional liberal values as economic freedom, democracy, respect for international institutions, respect for human rights and freedom, by employing military strength. A detailed analysis of the document shows how the 2002 NSS focused on the idea that American military hegemony had to be used aggressively and not passively against the enemies of the GWOT. This point introduced the idea of pre-emptive attack, based on the need to react quickly against an impending menace, which would have threatened America in the very short term<sup>12</sup>. For what concerns this point, Saddam and his nuclear arsenal constituted an imminent threat to the US, which had to react quickly before it was too late. This pre-emptive action was also deemed necessary by the Bush administration to instil a peaceful climate in the Middle East region, given the fact that the Sunni dictator was ruling violently against Shiites and Kurds, nurturing the conflict among sectarian groups (The White House 2002).

Moreover, the NSS stated that only the American military hegemony, and not the liberal international institutions, would have been the bearer of security in the new international order. The opinion of the other liberal countries would not have been indispensable anymore. America would have acted alone in its own interest, exercising its right of self-defence. This point clearly contradicts with another statement contained in the same document, according to which the US affirmed to commit to multilateral institutions, such as the UN, the WTO, and NATO.

Another focal point consisted in the idea that the US would have used its military power globally, because the lack of freedom in remote areas, as Middle Eastern rogue states, posed a menace for the liberal world order. Rogue states, apart for violating human rights domestically, pose an international threat because they seek to acquire nuclear weapons, in order to use them against other countries or sell them to terrorist organisations. In other words, American troops had to operate

---

<sup>11</sup> Wilsonianism is the last of the four schools of thought, founded by President Woodrow Wilson. He argued, with his Fourteen Points, that America had to engage globally, in order to advocate liberal and moral principles worldwide through the League of Nations.

<sup>12</sup> Pre-emptive action differs from preventive one. The second case refers to the need to counter a menace which will manifest itself in the long term.

---

worldwide, also in Iraq and Afghanistan, against terrorism and those countries that supported it<sup>13</sup> (The White House 2002).

These three points discussed in the NSS were the cornerstones of the so called Bush doctrine, based on the following principles. First, America had to maintain its military superiority over the other great world powers ensuring the international unipolar system had to be kept alive. Secondly, America had to be free to pursue its own national interests and in doing so it had to be independent from multilateral commitments, as treaties, institutions and so on. As Rumsfeld argued, the international coalition would not have determined the mission, but the mission would have made America understand who the right allies were at the right moment. Thirdly, America had the duty to intervene anywhere in the globe against terrorism and its supporters, in order to preserve its national security. With respect to this point the US had to act pre-emptively before being attacked from terrorists employing modern technologies as WMDs. Lastly, America should have exported democracy abroad using, if needed, even military tools. This last point could be interpreted as if Wilsonian liberal ideals had to be exported not by international norms and institutions, but by a military approach<sup>14</sup>(Fabbrini 2006, 13-14; Ikenberry 2004, 8-10).

According to Rhodes, it is impossible to promote liberal values worldwide by infringing the will of the international institutions, on which the liberal order was based until the moment the Bush doctrine was declared. Ignoring the consensus of the other democracies and acting unilaterally, trying to pursue an hegemonic design, contradicted the objective of keeping alive the liberal world order itself. Liberalism is made of a series of beliefs which democratic countries share and respect, through the maintenance and legitimacy of international institutions. The defeat of terrorism and the pursuit of liberalism cannot be achieved through a unilateral act of strength, but only through a joint liberal effort, otherwise the new world order would be an undemocratic large scale American empire based on military strength. It is not surprising, as I will discuss later, that the European democracies will contest the American decision to unilaterally invade Iraq against the will of the UN Security Council. America's will to pursue its new path of action would isolate it from its friends around the world and would undermine the functionality of the international institutions on which the liberal order is still built today (Rhodes 2003, 131-154).

#### **1.1.4 RATIONALIST EXPLANATIONS FOR WAR**

According to some analysts, as Stokes and Wolin, there is a set of concrete national interests, which can explain why the US decided to invade Iraq.

First of all, according to what many analysts say, America wanted to eliminate the Iraqi regime in order to remove an insidious rogue state and substitute it with a more reliable government, which in turn could have administered a US oil protectorate in the region. With regard to this point, Iraq possesses some of the largest oil reserves in the world, together with Saudi Arabia, which

---

<sup>13</sup> The 2002 NSS defined terrorism as premeditated, politically motivated violence exercised against innocent civilians.

<sup>14</sup> Wilsonianism is one of the four American schools of thought, together with Hamiltonianism, Jeffersonianism and Jacksonianism. Wilsonianism was funded by Woodrow Wilson, American President during WWI and founder of the League of Nations. His school emphasises internationalism, aimed at expanding American values abroad, as democracy and free trade, by employing international norms and institutions.

---

already shares its oil with the US. On the 17<sup>th</sup> of September 2001, during a NSC meeting, Bush told the Defense Department that, in case Iraq would represent a menace for the US interests and America had to intervene, the blueprint for an invasion should have included some plans for occupying the Iraqi oil reserves (The 9/11 Commission 2004, 335). After the war, as I will mention later, the CPA, administered by Paul Bremer, became the major governing body in Iraq. At that time, through Production Sharing Agreements, private international oil corporations began independent explorations on the Iraqi soil, searching for oil reserves. Once foreign companies started exporting the Iraqi oil, only a small part of the profit was given to local oil industries. These had just nominal control over oil reserves and were not able to calculate the amount of profit, made through oil exportations on the world market (Stokes 2009, 108-110).

According to another version of the facts, establishing contracts with local oil industries was very difficult for American oil corporations, because of the sectarian conflict, which erupted between Sunnis, Shiites and Kurds after the US invasion. Moreover, when local Shia oil entrepreneurs decided to deal with foreign investors, Sunni and Kurdish groups wanted to have a part of the revenues and, after reciprocal unwillingness to compromise, sectarian violence exploded. Often American contractors felt endangered by possible bombings and decided to leave Iraq.

Another interest, which America tried to pursue through the invasion, might have been to open the Iraqi economy to foreign investments. The CPA passed some orders for opening the country to the penetration of global capital, through a process which hallowed a foreign investor to operate with the same facility of a local investor. There was no restraint to the outflow of profits (Stokes 2009, 108-110). A third discussed rationalist reason, why the US would have attacked Iraq, is based on the assumption that America wanted to install a new military position in the Middle East, after the withdrawal from Saudi Arabia. In 1996 Bin Laden issued a fatwa against the presence of US troops in proximity of Mecca and Medina, the holy places of Islam. After the September 11 attacks, Bush was concerned that those troops could be the victims of another imminent terrorist attack and he decided to pull them out of the region. The idea of invading Iraq, had the advantage of giving the US the possibility to redeploy new soldiers in the Middle East and rebuild a strategic position in the area. As I will discuss later, at the end America decided to leave Iraq, but before pulling the soldiers out, a series of colossal and permanent military bases have been built. The most of the troops have been removed, but few of them remained to patrol these new permanent bases, giving indications to the Iraqi army about how to conduct an autonomous counterinsurgency.

Some historians, as Wolin, have also argued that the US decided to invade Iraq with the purpose of eliminating an insidious enemy of Israel from the Middle East (Wolin 2010, 151). This statement could be reinforced with the fact that many members in the Bush administration were strongly pro-Israel and potentially they could have used September 11 as a scapegoat in order to eliminate Saddam. The Iraqi dictator was a notorious enemy of the Jewish state and more than once he publicly declared his intentions to attack Israel. With regard to this point, it is also important to remember that usually America played always an extreme pro-Israeli role in the conflict between the Jewish state and Palestine. A recent event which put in evidence the strong power the Jewish lobby exercises in the US, happened in December 2011, when America decided to cut economic funds for UNESCO, after this organisation agreed to recognise Palestine as one of its official members<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> The UN decision had just the intention to give Palestine a diplomatic voice in the international arena.

---

### 1.1.5 BUSH'S UNILATERAL DECISION TO INVADE IRAQ: A CLEAR RUPTURE WITH INTERNATIONAL LAW

If during the Afghanistan War America enjoyed broad support from foreign allies and NATO was involved in the post-war reconstruction stage, the Iraq War arose many controversies within the Western military alliance. The American reasons for invading Iraq did not satisfy the global audience and the UN Security Council. In fact, the prerequisites for a legitimate military intervention were missing.

For what concerned the allegation of Saddam's building WMDs against the respect for international law, the UN members accused America of lacking clear evidence over the fact that the dictator was creating such weapons. Moreover before the military intervention, Mohamed Elbaradei, head of the IAEA, affirmed that the economic sanctions applied by the UN against the Iraqi regime were working effectively. The WMDs inspection team, during its visits, did not find any proof of nuclear energy developments for aggressive purposes, though Saddam did not allow the team to enter some nuclear bases. Even if the uninspected areas might have stored WMDs, the UN opposed a military invasion based only on a partial lack of cooperation from the Iraqi regime. With regard to the American accusations about the relationship between Saddam and Bin Laden, the CIA did not show the world leaders any clear proof which might have sustained such allegations. Thirdly, the idea of an American intervention aimed at halting Saddam's human rights violations and creating a new sustainable democracy in Iraq, did not convince the other UN countries. In fact, even if Saddam was a Sunni dictator, willing to use force against the Shia and Kurdish part of the Iraqi population, there was no trigger for a humanitarian intervention, according to international standards. There was no current mass-scale genocide happening in Iraq and many other countries were facing worst humanitarian and political situations at the same time (Wolin 2010, 150-151).

From a legal point of view, the UN Charter permits the signatory members to wage war against enemy targets only as defensive action, after an attack has occurred. However, given the lack of proves on the alleged connections between Saddam and the September 11 perpetrators, the Iraqi regime could not be considered a legitimate target (Wolin 2010, 151).

More precisely, Article 2, Paragraph 4 of the Chart specifies that UN members should not use military force against the territorial integrity and the political independence of other countries. There are only two exceptions to this rule. The first one is represented by Article 51, which expresses the right of self-defence for every member state after an external attack has occurred. In this case, the attacked country can use its military force pre-emptively without asking prior UN authorisation. However, in the Bush's case there was no proved connection between the September 11 perpetrators and the Iraqi regime.

Moreover, even if there would have been some proofs of this connection, it should have been analysed whether the threat was imminent, requiring a pre-emptive action, or the danger was not immediate, calling for a preventive solution. In this second case, Article 51 would not have been enough and the US should have requested authorisation to the UN Security Council, in order to pursue a military intervention against Iraq. This second alternative consists in an authorisation from the UN Security Council over the possibility for a UN member state to undertake military actions against an external threat to the country's peace and stability. The action would be organised as a collective effort.

---

For what concerns internal threats, Chapter VII of the UN Charter authorises collective actions against menaces occurring inside single states and threatening the international stability at the same time. Moreover, the collective intervention should take place in case the government of the targeted country is the direct responsible for the threat or it is not able to resolve the situation by itself. However in these cases the trigger which activates a collective intervention is represented by very serious human rights violations, for instance a large scale loss of life<sup>16</sup>. With regard to this point, it is important to remember that Saddam's record of violence against the Kurdish and Shia parts of the Iraqi population was much worse during the end of the '80s and the beginning of the '90s. What was going on in 2003 was nothing worse compared with before (Evans 2004, 448-452; the UN Charter, 1945). From this point of view, it can be deducted that the human rights violations' claims seemed to be more a convenient excuse for the US to intervene, rather than a motivated reason to start the invasion.

At the end, Bush attacked Iraq without obtaining prior authorisation from the UN Security Council. As mentioned before, the majority of the UN body opposed the military invasion and some countries posed a direct veto against the illegal intervention in Iraq. Bush continued advocating the purpose of his military action, obstinately considering it an act of self-defence and an attack against a threat for international peace; anyway he poorly explained to the Council the real reason for the intervention and he did not provide real proves of Saddam's faults. The Bush administration decided to undertake its unilateral pre-emptive adventure in Iraq only with the support of Great Britain and few other countries. Tony Blair ensured full political support and provided 46.000 troops. Silvio Berlusconi offered political support but no troops for military operations (Davidson 2011, 133).

Secretary General Kofi Annan made clear that the American unilateral decision to invade Iraq marked a point of no-return in the history of international cooperation. The American unpopular choice to break the rules of international law undermined the existence of the whole structure, which preserved peace for a good part of the world from 1945 until that moment. This act clearly delegitimized the liberal order, which, inaugurated by Woodrow after WWI, experienced a consolidation after WWII, through the creation of a set of international institutions such as the UN, NATO and Bretton Woods. The American decision to invade Iraq, against consensus of many of the UN Security Council members, including Russia, China, Germany and France, made the world think international norms exist as long as they serve the interest of the strongest nation (Abootalebi 2007, 418).

### **1.1.6 THE EUROPEAN OPPOSITION**

The American unilateral decision to invade Iraq, against the will of the UN Security Council, fostered a deep sense of anti-Americanism in Europe and in other countries. After September 11, the European public opinion strongly shared with the US the pain and suffering for the 3000 victims of the terrorist attacks. However, two years later, the unilateral American initiative to invade Iraq totally changed the relationship between the old and the new continent. In fact, when the UN Security Council opposed the American decision to go to war, France, being one of the five per-

---

<sup>16</sup> Ethnic cleansing is a good example for this case.

---

manent members, threaten to veto an eventual resolution and Germany manifested dissent as well. The American decision to ignore the opinion of two of the most important European countries and break international rules fostered a deep sense of dissent toward American foreign policy in Europe (Fabbrini 2006, 3, 13; Fukuyama 2006, 6).

Right before the Iraq War, massive protests began all over Western Europe. The tension between the two continents rose after the invasion, when it was known that American troops were not welcomed as liberators by the Iraqi people and that the first thing Americans did in Iraq was to take control of the oil reserves, leaving the post-conflict reconstruction problems behind. The highest point of rupture between the US and Europe emerged when Bush labelled GWOT detainees as “unlawful enemy combatants” and argued they did not deserve to be subject to constitutional law, differently from common prisoners. On the 25<sup>th</sup> of March 2002, Wolfowitz issued an official directive, which loosened rules against human experimentation and authorised the Bush administration to turn to torture for extracting vital information from “war on terror” prisoners. News about the torture of detainees in the Abu Ghraib jail spread around the world, rising a massive wave of dissent. The act clearly broke the international rules established with the Geneva Conventions on the fair treatment of war prisoners. Moreover, the opening of the Guantanamo penitentiary for Afghan insurgents rose international controversies over the definition of the legal status for the detainees. According to BBC polls, after the US government took these unpopular decisions, the majority of the European citizens did not want Bush to be re-elected as President for his second mandate (Fabbrini 2006, 12). The European Union always respected the role of international institutions as the UN and now America, the promoter of the liberal order, was changing its path, following the Neoconservative design and breaking the rules of the game. The controversy regarded the clash between the unilateral and the multilateral approach to foreign policy. With regard to this point, the two continents had two contrasting points of view about the way to engage in the Middle East. For Europe, any action in the region had to be pursued under the UN umbrella, while, for the Bush administration and Israel, international bodies were inefficient and antiquated tools, unable to act against the new security threats (Fabbrini 2006, 21-22).

It is true that modern institutions as the UN and NATO require long time for implementing decisions and they do not fit in the post-Cold War scenario, in which terrorist groups can strike quickly against Western targets. The North Atlantic Council comprehends 28 members, who have to find consensus all together over numerous issues, and very often it is difficult to take fast and effective decisions, especially when an insidious terrorist target is striking. Also, given the fact that the number of NATO members is increasing over the time, this problem will become more relevant over the years. However, this situation has not to be a pretext to give the US a blank check over military operations, allowing America to strike unilaterally whenever and wherever it wants. In fact, as mentioned earlier, the invasion of Iraq was based on false assumptions because the Bush administration supposedly manipulated intelligence data or maybe because the intelligence apparatus did not work properly. Then, given the fact that the American government proved to be unreliable during such situation, launching a military assault against another country with no serious reasons to intervene, a new effective and more efficient international legal order has to be implemented. For Europe this step would be essential also because, according to many analysts, terrorism has to be eradicated by an internationally coordinated effort to change a series of policies, as globalization, which triggered negative reactions in the Middle East and fostered the proliferation of

---

terrorist groups. Only a combined international effort, conducted under the umbrella of the UN, could accomplish such a difficult task. According to this vision, multilateral policy reforms are the solution for the Middle East, not unilateral brutal aggressions, which topple one tyrant and radicalise ten populations against the Western world.

## **1.2 FIRST STAGE OF THE WAR: ONE WAY IN, NO WAY OUT**

### **1.2.1 OPERATION IRAQI FREEDOM AND SADDAM'S CAPTURE**

On the 17<sup>th</sup> of March Bush issued an ultimatum to the Iraqi dictator, giving him the possibility to go into exile within 48 hours in order to avoid being attacked from the US and its few allies. On the 19<sup>th</sup> of March OEF began, after Saddam did not accomplish to the ultimatum's request. Before the war, CIA representatives and military commanders gathered in Kuwait at Camp Doha, with the intent of planning the military operation. There, war planners thought, once the invasion of Baghdad would have ended, the Iraqi people would have come to greet the American forces as liberators and embrace the fight against the insurgents. At that point American troops could have gone back home and members from the Iraqi government in exile could have arrived to create a new democratic state in Iraq (Stover, Megally and Mufti 2005, 831-832; Lantis and Moskowitz 2011, 57). The military operation included a combination of ground troops, which attacked from the south, and air support. The American troops expected to confront a conventional army, engaging in an open battlefield. Soldiers were ready to engage in a so called "tank to tank" war but the scenario in front of them was very different (Scott, McCone and Mastroianni, 2011, 56). Indeed, very soon Saddam's troops started fighting by employing hit and run attacks and other asymmetric strategies, arriving at the point of hiding among the Iraqi civilian population. Drones and long range precision firepower could do only a part of the job and frontal combat became essential. Nevertheless in April the American troops invaded Baghdad and then they forced the Sunni Iraqi army to surrender.

On the 1<sup>st</sup> of May, from the USS Abraham Lincoln Bush declared the mission was accomplished and military operations were over. After the invasion no evidence of WMDs was found on the Iraqi territory and world powers understood America did not have any real security interest in moving war against Iraq (Lantis and Moskowitz 2011, 57-58).

After OIF, Saddam tried to resist by pursuing a series of underground operations and fostering the insurgency against the American occupation forces. The Iraqi dictator was captured thanks to operation Red Dawn, an intelligence operation based on the collection of information concerning Saddam and the main members of his network. The CIA slowly but effectively identified the closest individuals connected with Saddam's business and recreated graphic descriptions of the structure of his organisation. Once the American forces captured two of the closest dictator's associates in November 2003, new vital information about the underground network was collected from them. After a long series of raids, which led to the capture of other Saddam's collaborators, news about his refuge was collected. On the 13<sup>th</sup> of December 2003 the dictator was found in the town of ad-Dawr and captured (Reed and Segal 2011, 68, 72-73).

---

### **1.2.2 POST-CONFLICT DEVASTATION: FIRST OBSTACLES FOR THE RECONSTRUCTION MISSION IN IRAQ**

After the invasion, American troops started understanding how difficult it would have been to reconstruct a new Iraq. In fact, the Western forces soon understood that they were not seen as liberators by the Iraqi people. Even if many Iraqis were grateful for being liberated from an oppressive tyranny, their positive sentiments were mixed with suspicion toward the real interests the US and Great Britain had in invading Iraq. In fact, the negative British colonial legacy left many Iraqis with an adverse sentiment toward the West and its power interests in the Middle East. The arrival of American troops made the Iraqis feel victims of a new Western occupation. Moreover the locals felt humiliated since they had not been able to overthrow Saddam by themselves and resolve their own situation independently from external support. These local sentiments would negatively influence the overall successive reconstruction and counterinsurgency effort (Stover 2005, 855). Another point which complicated the post-war reconstruction stage was that America provided too few forces in order to patrol civilian areas throughout Iraq. As mentioned before, when Rumsfeld planned the military invasion he did not give much attention to the successive process of rebuilding Iraq and the Secretary of Defense was already informed on the fact American troops were not enough for such a task.

Moreover, after the invasion, in Baghdad there were deteriorating conditions and insufficient resources to rebuild a new stable order. Indeed, during the weeks following OIF, lawlessness proliferated and many members of the Iraqi security apparatus went back home, abandoning their jobs. Bandit gangs took advantage of the “anarchical” situation and robbed all the main governmental buildings and institutions of their basic resources (Lantis and Moskowitz 2011, 58).

Also, a new insurgency against occupation forces rose from the ashes. A coalition of irregular forces, comprehending ex members of the Baathist Party, Sunni extremists, Al Qaeda fighters who came from neighbouring countries, and mercenaries, consolidated itself and started an armed campaign against foreign occupation forces and their efforts to establish an Iraqi Interim Government. At the beginning foreign troops were the primary targets of the insurgency, however, as I will discuss more in details later, also Iraqi civilians, local institutions and indigenous security forces would become victims of indiscriminate attacks (Deflem and Sutphin 2011, 107).

### **1.2.3 THE DE-BAATHIFICATION PROCESS AND ITS NEGATIVE EFFECTS FOR THE POST-CONFLICT RECONSTRUCTION EFFORT**

After the military invasion, the US set a CPA in the green zone of Baghdad<sup>17</sup>. The new body, initially administered by Jay Garner, had the function of setting a new Iraqi government and tutoring its transition to democracy.

In May 2003, once Americans understood how precarious the post-conflict situation was in Iraq, the Bush administration decided to replace Jay Garner with the more tempered Paul Bremer, in order to give impulse to the reconstruction effort. The new head of the CPA appointed an Iraqi

---

<sup>17</sup> According to military slang, the green zone is the area less exposed to enemy strikes in a war zone.

---

Governing Council, made of Iraqi politicians, with the aim of establishing a provisional local administration. Bremer, apart from providing new resources for the country and reviving its economy, had to engage in a new effort in order to disband the previous governmental apparatus, responsible for corruption and human rights violations, and create a new sustainable political alternative. A first objective, in order to pursue the reconstruction of Iraq, was the De-Baathification process, in other words the eradication of the old Baathist structure, on which the Saddam regime was based, and the substitution of the Baath Party with a new credible alternative for the local population<sup>18</sup>. In order to do so, Bremer had to fire the Baathist members from the Iraqi government and disband the old security apparatus, accused of committing human rights violations against Shia and Kurdish groups.

The head of the CPA banned from society all the individuals belonging to the Baathist party without significant distinctions, barring senior party members from public life and penalising also lower members. The top four ranks of the party were also prohibited to get employed in state jobs. At the end of the process roughly 30,000 Baathists were fired from their positions. These new provisions triggered tensions between the occupation forces and the indigenous population because at the end many families were left jobless, without any source of income. (Lantis and Moskowitz 2011, 58-59).

A survey conducted by the International Center for Transnational Justice and the Human Rights Center at the University of California, Berkeley revealed that the most of the Iraqi people thought it was unfair to penalise all the members of the ex-regime without making any distinctions among them. In fact there was a fundamental difference between Baathists, who were just members of the party, and Saddamists, strictly affiliated with Saddam Hussein and responsible for human rights violations against Shiites and Kurds. According to Stover, the result was quite destabilising because Bremer and the CPA did not realise they had to make a distinction between “good” and “bad” Baathists, since the first group would have been indispensable for reconstructing Iraq, given its political power and experience with the local background. (Stover 2005, 843-845).

In order to resolve the issue, in August 2003 the IGC created the Higher National De-Baathification Commission, involving the locals in such process and making them become part of the political process. The new body, chaired by Ahmad Chalabi, a notorious Shia figure, was charged with the task of investigating over Baathists’ identities and status of their properties, which had to be confiscated. Sometimes some exceptions could have been made, only after Bremer’s approval. Moreover, once the members of the ex-regime received their notice of dismissal, they could appeal to the HNDC. This institution had to deliver monthly reports, regarding the record of dismissals and appeals, to the IGC and to the CPA.

However, very soon Chalabi showed to have an aggressive pro-Shia attitude. For instance he fired 12,000 Iraqi teachers just because of their Baathist identity and they could not exercise their right to appeal in front of the HNDC. Some analysts argued also that the HNDC became just a means to subtract properties and wealth from Sunni hands and transfer them under Shia control. Once Bremer noticed that the De-Baathification process was taking the connotations of a Shia revenge against Sunnis, he decided to intervene and limit Chalabi’s power.

---

<sup>18</sup> The Baath party lies its roots in Syria. The Baathist agenda includes socialism, pan-Arabism, Arab nationalism and anti-imperialism.

---

Moreover, Minister Ayad Allawi, who belonged to the Sunni faction, asked for the disbanding of the HNDC and argued that the De-Baathification process was just increasing the level of tension between Sunnis and Shiites. In fact, the most direct result of the whole De-Baathification process was that many Sunnis, who felt victimised by the new reforms, decided to join the insurgency's cause.

Before leaving his office, when the CPA withdrew from Iraq in spring 2004, Bremer issued a document, namely Memorandum 1000, which called for the disbanding of the HNDC and its substitution with another more reliable body. After Allawi assumed office, he took further initiatives in order to disband the HNDC and appoint some Baathists in the new government members. However, as I will discuss later, between 2005 and 2006 Shiites won the Iraqi elections and Chalabi regained power at the expenses of Allawi (Stover 2005, 846-851).

#### **1.2.4 DIFFICULTIES IN REFORMING THE IRAQI SECURITY APPARATUS**

Another important objective of the reconstruction effort, still connected to the De-Baathification process, was the disbanding of the old Iraqi security apparatus, responsible for the repression of Shiites and Kurds. At the same time, a reform of the police apparatus had to take place. During the Saddam's regime, the police was strictly connected with the Baathist Party and responsible for any kind of law-enforcement measures, under strict military observance. The police was also involved with corruption and operated by adopting brutal means as torture against the prisoners. After the 2003 invasion, American forces appealed to the Iraqi police, asking them to join the construction of a new Iraq and to engage in a reform of their structure, in order to facilitate the democratisation process within the country. Firstly, the reform focused on making the police independent from political influences and accountable for its citizens. Secondly the US wanted to make sure the Iraqi police acted within a transparent democratic framework able to respect human rights. Americans soon understood that the Iraqi police corps lacked fundamental training and expertise. At that point the CPA decided to organise a training course for the Iraqi policemen. During the course, they were instructed about patrolling, investigating and arresting. Moreover, during this phase, policemen still loyal to the ex-regime were fired. The final result would have been the creation of the Iraqi Police Service.

In April 2003, Iraqi police contingents started operating all over Baghdad, under surveillance from the American troops. At first, the local population identified them with resurgent groups, affiliated with the Baathist Party. This impression proved to be true when al-Naimi, ex member of the Baathist regime was nominated chief of the police and he started using his power in order to accomplish Sunni sectarian interests. At the end the US officials forced him to resign. However, very soon the opposite problem began to appear. Indeed, after the De-Baathification process, the Iraqi police force was made especially by Shiites, who very often engaged in religious and political acts of violence against the Sunni groups. An usual practice conducted by the IPS consisted in undertaking continue and brutal raids in Sunni neighbourhoods, taking prisoners and torturing them afterwards.

Other difficulties arose when Iraqi police squads became the number one target of the insurgent forces. This fact happened for more than one reason. First of all insurgents understood that in order to prevent the normalisation of the Iraqi society, they had to eliminate the local police,

---

which constitutes one of the indispensable parts of every post-conflict reconstruction campaign. Insurgents realised that if the police apparatus would have developed higher capabilities over time, it would have played a fundamental role in counterinsurgency operations, gathering information and patrolling key areas in the region. Moreover, compared with the skilled American troops, the Iraqi police was poorly trained and badly equipped even after the training and these weaknesses made the IPS an easy target for insurgent strikes. In order to resolve this problem, in December 2003, an International Police Training Center was created in Jordan, precisely in Amman, with the aim of increasing the overall number of policemen and providing the IPS with higher levels of training. The effort gave only partial results. Indeed, the number of trained police forces increased remarkably in less than two years but, at the same time, the IPS lacked of basic equipment, corruption was diffused among the policemen and some of them were still unable to perform their tasks after the course. Until the end of the American engagement in Iraq, the IPS remained inefficient and could not properly perform its tasks during the counterinsurgency mission (Deflem and Sutphin 2011, 103-111; Roxborough 2011, 38-39).

#### **1.2.5 THE CREATION OF THE IRAQI SPECIAL TRIBUNAL FOR CRIMES AGAINST HUMANITY AND ITS FAILURE**

The final step to be taken, in order to prosecute Iraqi nationals who committed human rights violations during the Saddam regime, was the creation of the Iraqi Special Tribunal for Crimes Against Humanity (Stover 2005, 832-833). As mentioned before, the previous Sunni regime exercised a monopoly of violence against the opposition groups, executing their members, destroying their towns and creating an high number of internally displaced and exiled Iraqis. The northern Kurdish regions and the southern Shia districts experienced unprecedented violence during the Baathist rule.

Since the beginning, transitional justice operations were slowed down by the fact that the previous tensions between the US and the UN, over the legality of the American intervention in Iraq, obstructed the collaboration between Americans and foreign experts in the field of justice procedures to be employed in Iraq. Many governmental and non-governmental organisations, which could have given fundamental support during this stage, felt alienated by American unilateralism and decided to keep themselves outside of the situation. When human rights organisations called for the UN Security Council to appoint a commission of experts, in order to investigate over the Iraqi issue, the Security Council just refused to take any action. On the other side, the Bush administration was sceptical of the ICC and human rights organisations, as Amnesty International and Human Rights Watch.

Moreover, a genuine transitional justice process should have directly involved the local Iraqi people, who were the direct witnesses of the crimes committed by the Saddam regime. However, the US had problems in doing so because American forces and the CPA operated separately from the Iraqi people, bunkered in the green zones, situated in Baghdad and other major cities<sup>19</sup>. As a result, most of the meetings regarding the transitional justice process took place between Americans and Iraqis

---

<sup>19</sup> These security provisions were needed because, between 2003 and 2004, insurgent attacks against foreign occupation forces increased and around a thousand US soldiers were killed.

---

coming from the exiled government, who did not have recent and direct experiences with the overall local situation (Stover 2005, 834-835). At the end, without having better alternatives, the IGC was charged with the duty of establishing a judicial commission in order to investigate and prosecute the ex-members of the Baathist party. This Iraqi group was unable to deal with issues regarding war crimes and crimes against humanity. They did not have enough expertise, required to lead such a judiciary process and their penal code did not include any provisions regarding such matters.

On the 10<sup>th</sup> of December 2003 the Special Tribunal was established. Its statute rose some controversial issues. Indeed it did not include any provisions against confessions obtained through coercions and it advocated the use of death penalty. British officials in Baghdad, who opposed the death penalty practice, felt deeply isolated against American officials, supportive of such procedures, and Iraqis, willing to have a bloody revenge over the Baathist oppressors. The other European countries, which observed the situation from outside, strongly condemned the American and Iraqi positions.

When the tribunal started to work, it showed to be unable to gather evidence over the allegations conducted against the perpetrators. Bush sent a team of legal advisers to Baghdad in order to understand what had to be done to resolve the issue. The team was headed by Pierre-Richard Prosper, State Department ambassador for war crimes, and it included members of the Department of Justice and the Department of Defense. The main tasks of the group included helping the tribunal to nominate an administrator, giving advice over the appointment of investigators, organising security provisions for the members of the tribunal and most importantly, finding evidence over the allegations. The plan proved to be a further failure and at the end the US Department of Justice took direct responsibility in conducting the prosecution cases against Saddam Hussein and the other perpetrators. Moreover, a Regime Crimes Liaison Office was created in order to gather and use evidence concerning the allegations and instruct the Iraqi judges about how to conduct the trials.

However, after all these efforts were made, the overall mechanism did not improve much. The Special Tribunal was unable to activate its procedures because the first round of trials included forty perpetrators, comprised Saddam, and the research for suitable jurists resulted in the appointment of only eleven prosecutors, an insufficient number given the magnitude of the judicial process. On the 1<sup>st</sup> of July 2004, when Saddam's trial started, the tribunal was not able to operate effectively. At that point, the Central Criminal Court of Iraq, another judicial organ established by the CPA, took the place of the Special Tribunal and started conducting the trials. The Iraqi penal code was adopted and Special Tribunal's statute was not even considered. Some of the perpetrators, as Ali Hassan al-Majid, accused of using chemical weapons against civilians, asked legal support from other Arab countries but nobody came in his support.

Given the Special Tribunal's inefficiencies, the US started a new training program in order to instruct the Iraqi judges about international humanitarian law, but also in this case few results were reached. In fact, America lacked of expertise for the training and the UN Secretary General Kofi Annan did not want the judges from the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia to take part to the US initiative (Stover 2005, 838-843).

---

### **1.3 DESCENT INTO CHAOS**

#### **1.3.1 DISCONTENT AT HOME AND BUSH'S RESPONSE: THE 2006 NATIONAL SECURITY STRATEGY**

When news about the reality of the Iraq war spread through US broadcasting corporations, the American public opinion started condemning the military campaign. In April 2004, according to some polls, 46% of the American people wanted their country to withdraw from Iraq. However, during the 2004 elections, the issue did not represent an obstacle for the Bush presidency and the President was re-elected for his second mandate. This happened probably because, time before, Congressional Democrats approved the resolution which gave the President indefinite power to adopt all necessary means, including force, to defend US security interests against terrorism and restore peace and stability in the Middle East (Lantis and Moskowitz 2011, 59).

Even if there were some controversies within the American government over the conduct of the Iraq War, President Bush was unmovable from his optimistic position and he intended to proceed with the reconstruction effort in Iraq, with the aim of democratising the Middle Eastern country. In fact, the 2006 NSS showed America the President's firmness in dealing with the Iraqi issue. Through the document, he re-evoked concepts as the "burden of democratisation" and the "fight between good and evil forces", which were at the core of the previous NSS. He also gave new emphasis to the pre-emption strategy.

The only point of change with the 2002 NSS emerged when the President recognised that the accusations moved against Iraq, regarding the pursuing of nuclear energy for non-pacific purposes, were wrong and the intelligence apparatuses had made some mistakes in addressing the situation. However, the President justified this failure by arguing that the Iraq war would have served as a deterrent against other rogue states in the Middle East. In other words, the other dictators, seeing how the Saddam regime collapsed in front of the American military power, would have been less prone to develop dangerous plans against the US security interests, being scared of ending as the Iraqi regime. Another expedient, which Bush used in order to hide the negativity of the Iraqi situation in front of the audience, was the striking statement according to which America was next to choose between "the path of fear and the path of confidence". This sentence tried to subvert the failure, which America achieved until that moment, into a new positive sign of destiny to the eyes of the American people (Wiris 2010, 169-170; The White House 2006).

#### **1.3.2 THE "NATIONAL STRATEGY FOR VICTORY IN IRAQ" AND THE EXPLOSION OF THE CIVIL WAR: IRAQ IS NOT VIETNAM**

During the same year the NSS was emanated, insurgents' attacks increased in Iraq, provoking an unprecedented number of American deaths. Since the beginning of the war around 3000 US troops got killed and, notwithstanding Bush's strong posture, polls showed that only the 30% of the American people thought the President knew how to manage the situation, while the other 70% did not trust Bush's ability to resolve the Iraqi issue.

At that point, given the tragic conduct of the war, Democrats took control of both chambers of Congress during the 2006 midterm elections (Lantis and Moskowitz 2011, 60). However, at that

---

stage, congressional Democrats precarious credibility, regarding defence and security issues, did not allow them to undertake significant changes regarding the Iraq War agenda. The weakness of their political power was shown when Congress approved the 2008 presidential budget request, through which Bush asked for 650 billion dollars for the war, with no objections (Wirls 2010, 174). However, the power shift, even if not significant, represented a turning point because Bush, feeling under pressure, started thinking seriously about revising his strategy for Iraq. The first results were seen the day after the midterm elections, when Rumsfeld, who was considered the direct responsible for the Abu Ghraib scandal, was removed from office and his place was taken by Robert Gates, a more moderate figure<sup>20</sup>. The change in the leadership of the Department of Defense represented the partial abandonment of the RMA and the willingness to rely more on ground troops, especially the army and the marines. During the same period also the head of the Joint Chiefs of Staff was replaced and Jack Keane became the new Chief Military Advisor (Ricks 2009, 74-79; Wirls 2010, 176-177).

At that point, the reformed presidential administration decided to employ a new military plan for dealing with the Iraq War, the stand-up/stand-down strategy, based on the gradual removal of US troops from the battlefield, accompanied with a continue training of Iraqi forces, which at the end should have been able to confront the insurgents by themselves. The plan was inspired by the Vietnamization process, adopted by President Nixon at the end of the Vietnam War<sup>21</sup>. Bush called it the “National Strategy for Victory in Iraq” and he reposed deep faith in such a plan.

However, soon the new strategy revealed to be a failure because it could not fit the changing and precarious political status in Baghdad. In fact, the 2005 Iraqi elections resulted in a political paralysis, given the fact that the three major local factions did not reach an agreement over the creation of a governmental coalition. More precisely, Sunnis refused to take part to the American supervised elections and automatically Shiites went to power in spring 2006. The Shia politician Nouri al-Maliki became the new prime minister but Sunnis did not recognise his political status. In February of the same year, given the situation of political unrest, a tragic event took place and signed the beginning of a new round of sectarian fights: the Shia Golden Mosque in Samarra was bombed by Sunnis. For some historians, the attack signed the beginning of the civil war in Iraq between Sunnis and Shiites. When in July Shia militias wearing masks and holding machineguns entered Sunni neighbourhoods in the capital city, the “Battle of Baghdad” began. Violence escalated again, reaching its highest pick in June 2007. According to Human Rights Watch, an estimated number of 4.4 million Iraqis became refugees or internally displaced persons.

Moreover, external forces started interfering with the civil war, taking advantage of the deteriorating security situation. In fact, as reported from ex-insurgents who abandoned their cause, in 2006 the insurgency’s leadership shifted from the Baathists to Al Qaeda, which came from abroad bringing money and fresh men in order to support the Sunni cause. On the other side, Iranian Shia government started interfering with the conflict, launching its own assault in support of the Iraqi

---

<sup>20</sup> The Abu Ghraib scandal was one of the most important reasons why the American people started neglecting support to the Bush administration.

<sup>21</sup> The Vietnamization process consisted in training the South Vietnamese army and preparing it for fighting independently against the Vietcong and the North Vietnamese army during the Vietnam War. Ultimately, US left from Vietnam, leaving the burden of military operations to the locals.

---

Shiites and positioning thousands of roadside bombs in Iraq. Those bombs were able to perforate American armoured vehicles and kill four soldiers at once. The new devices became the major reason for the high level of American casualties.

At that point, American troops did not have just to confront the insurgents and train the Iraqi army, as the stand-up/stand-down strategy requested, but they had also to contain the new Al Qaeda offensive, avoid Shia militias from attacking the Sunnis and facing the Iranian threat. In the summer of 2006 the American troops and their affiliated Iraqi security forces engaged in a retaliation, namely Operation Together Forward in order to improve the security status in Baghdad. The operation failed from the beginning because the Iraqi army and police could not resolve the problem of sectarian violence: they were part of the game, they were Shiites and the enemies were Sunnis. The problem intensified itself when Maliki made clear he did not want to authorise military actions against Shiites, who pursued violence against Sunnis. When US troops undertook a raid into Sadr City, a Shia notorious headquarter, Maliki publicly apologised in front of the population for the attack. The event made the Americans understand Maliki was not holding a neutral position but he was just preserving his sectarian interests in Iraq (Feaver 2011, 87-101; Ricks 2009, 32-50). At the end, according to Steven Biddle, the comparison between the Vietnam War and the Iraq War, on which the Iraqization process was based, did not hold<sup>22</sup>. In Vietnam, training Southern Vietnamese soldiers and making them fight against Vietcong guerrillas and the North Vietnamese Army was a reliable strategy because the Saigon government nurtured some national aspirations. Iraq was a totally different case: as in Vietnam, Americans found themselves in the midst of a civil war, but, differently from then, the conflict was fought between ethnic and sectarian groups, which did not foster any national goal, but just wanted to exterminate the opposite faction and consolidate power. Differently from the Vietcong, Sunni insurgents were not competing with Americans over the control locals' hearts and minds. Insurgents just wanted to exterminate the rival faction. At the same time, the opposite was true for the Shiites. The "Iraqization" process was a counterproductive decision because at the end Americans were just supporting one faction against another, exacerbating communal tensions. (Biddle 2006, 2-6; Carpenter 2007, 21).

### **1.3.3 THE IRAQ STUDY GROUP AND THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE**

When violence escalated again and Bush understood the NSVI was not a viable strategy anymore, Congress created the Iraq Study Group, charged with the task of searching for a solution to the stalemate. The group, co-chaired by the diplomats Lee Hamilton and James Backer, went to Iraq in order to analyse the security status of the green zone and find a solution for the counterinsurgency campaign. In December the ISG issued a final report, which called for three initiatives to be undertaken in order to improve the overall security situation in Iraq. First of all, Iraq's neighbouring states had to engage in an aggressive diplomatic offensive, with the aim of boosting the Iraqi post-conflict reconstruction effort. Secondly, the ISG realised Iraq needed internal political reform and something had to be done as soon as possible in order to stop sectarian violence. Lastly, as the NSVI already suggested, American forces had to train Iraqi troops, in order to make sure they

---

<sup>22</sup> The Iraqization process is another term for defining the American idea of training the Iraqi army and police, before withdrawing US troops from Iraq.

---

would have been able to fight independently against the insurgents, once foreign forces would have left. The ISG forecast the American withdrawal from Iraq would have taken place in 2008. Bush did not agree over two points contained in the ISG plan. He did not want to negotiate diplomatically with Iran and Syria, since the first country was already included in the “axis of evil speech” and the second one did not have diplomatic relations with Israel. Also he did not want to set a precise schedule for the American withdrawal from Iraq. At that point the President made clear to the ISG that he would have consulted his administration before taking a final decision over future plans for Iraq (Lantis and Moskowitz 2011, 60).

As I will explain later, at the end, the ISG report was even not considered by the Bush administration during the decision-making process. Instead, the opinion of the American Enterprise Institute, an ISG rival group, proved more influential within the executive branch and contributed to the implementation of what would have been the surge strategy. The AEI received more attention because its recommendations were issued by notorious army figures, as General Jack Keane, considered more experienced than civilian decision-makers with regard to military strategy (Feaver 2011, 110-111).

According to the AEI report, the US had not just to train local forces, but it also had to focus on protecting the civilian population. This objective could have been accomplished only by increasing the number of troops on the battlefield. With regard to this point, the report recommended to send seven brigade troops to Iraq. Finally, protecting the population would have given to the Iraqi government the possibility to develop new political and economic reforms.

## **1.4 THE SURGE: AD HOC COUNTERINSURGENCY**

### **1.4.1 FROM THE BATTLEFIELD TO THE PENTAGON: A NEW CREDIBLE ALTERNATIVE**

Meanwhile, on the battlefield, an unprecedented event set the bases for what would have been the next American strategy for dealing with Iraq. In the city of Ramadi, Americans started agreeing with Sunni insurgents on the possibility of establishing local cease-fires. This happened mostly because some Sunni sheikhs started nurturing some controversies with the Al Qaeda combatants<sup>23</sup>. Even if Maliki and the Shiites, who were fighting in the midst of the civil war, judged negatively the new move, US troops saw in the event a new winning post; separating the reconcilable insurgents from the irreconcilable ones was a key element in order to protect the local population. General Ray Odierno, who joined the mission in Iraq in November 2006, understood that something was shifting positively in Ramadi. After the reconcilable insurgents were assimilated among American forces and the number of coalition troops increased, hostilities started decreasing in the Ramadi area because the insurgents perceived to be inferior in strength. The General thought that an increase in the troop number on the battlefield was a key element for improving the overall situation in Iraq and specifically in Baghdad (Ricks 2009, 59-72).

The idea was communicated to the NSC, which, time later, sent a team to Iraq, in order to consult

---

<sup>23</sup> Problems within the insurgency rose when Al Qaeda started fighting against the Anbar People’s Council, the first opposition to Al Qaeda organised by Sunni leaders. Al Qaeda assassinated all of them.

---

the Shia Prime Minister Maliki over the situation and draw some conclusions about the reliability of the army's proposal. The team came back and discussed with Bush the issue, suggesting him to choose between two strategic alternatives: intensify the Iraqization process or implement the surge strategy<sup>24</sup>. The State Department was reluctant about increasing the American commitment in the war and supported the first option. However, Bush decided that, given the precarious situation caused by the civil war, securing the Iraqi civilian population was the priority at the moment and only a surge strategy could accomplish such a task. After some logistical assessments, the Director of Defense Policy and Arms Control William Luti concluded that five Brigade Combat Teams were available for the mission (Feaver 2011, 102-106).

The meeting which confirmed the adoption of the surge strategy took place in December 2006 at the Pentagon between Bush and the Joint Chiefs of Staff. The President was quite positive about the adoption of such a strategy. Instead, various senior officers contended that the surge required an excessive military commitment because, in order to keep five BCTs on the ground, other ten of them were required at the same time: five BCTs ready to engage on the battlefield and five recovering. However, after the senior officers received from the President an increase in their financial budget and the promise of a major engagement for the Army and the Marine Corps, the Joint Chiefs of Staff agreed to pursue the new strategy. Bush was ready to try every alternative available in order to avoid another Vietnam<sup>25</sup> (Feaver 2011, 107-109).

If on the one side, at the end, the executive branch supported the surge, on the other side, in Congress, many Democrats and some Republicans opposed the initiative because it openly violated the will of the ISG and the American people. In fact a poll demonstrated that the 61% of the public opinion was against the new military strategy.

The disagreement between the two branches would increase in spring 2007, when the President asked Congress for a new supplemental appropriation amounting to 97 billion dollars, needed for the two wars in Iraq and Afghanistan. Democrats had the power of cutting financial support for the war, however their position was always shaky within the political arena, because they were scared of taking decisive steps about something they did not want to be responsible for (Ricks 2009, 150). Moreover, Democrats tried to obtain from the executive branch a promise on a precise timetable for the American withdrawal from the war. However they did not reach the two-thirds vote necessary to confront a presidential veto in the House of Representatives. At the same time they did not reach the sixty vote majority in the Senate, needed for stopping the filibuster and schedule a vote on any bill<sup>26</sup>. Notwithstanding these last difficulties, Congress obtained from Bush a promise regarding the insertion of some benchmarks for the administration's expenditures in Iraq. In that way Democrats could check the President's reliability over financial expenditures for the war.

---

<sup>24</sup> The term "Iraqization" recalls the Vietnamization strategy pursued by the US during the Vietnam War. In Vietnam as in Iraq, US troops tried to train local security forces, in order to withdraw from the conflict and leave the burden of combat to the indigenous population. The term "surge" identifies the military strategy based on a sudden increase in the number of troops on the battlefield.

<sup>25</sup> The American demise in Vietnam was an humiliating event for the US because during that circumstance the US showed the world for the first time that the first world power could be defeated on the battlefield. The event was never forgotten by the Americans and Bush wanted to avoid another defeat in Iraq from marking with blame his presidency.

<sup>26</sup> The filibuster occurs when a senator or group of senators blocks a bill by means of a unlimited debate. The only way it can be stopped is by a cloture vote, where the 60% of the senators vote to end debate and schedule a vote on the bill.

---

#### 1.4.2 THE ARRIVAL OF GENERAL DAVID PETRAEUS IN IRAQ AND THE SURGE STRATEGIC DESIGN

The “New Way Forward”, announced by Bush on the 10<sup>th</sup> of January 2007 provided for the arrival of the five new BCTs in Iraq, for a total of about 30.000 men, charged with the task of patrolling Baghdad and the other most important Iraqi cities. The operation would have given the American-Iraqi coalition the possibility to implement new political and economic reforms under a new formidable shield against insurgents and sectarian violence. With regard to this objective, army generals understood that the main task of the operation had to be protecting the civilian population, not anymore killing the insurgents, as it happened during the first phase of the conflict (Ricks 2009, 15-16; Lantis and Moskowitz 2011, 63-64).

The surge plan would have also included a counterinsurgency mission, in order to increase the level of confidence between the American forces and the Iraqi people. In this way the insurgents would have lost popular support. Moreover, under the protection of the five BCTs, PRTs had better possibilities to perform their counterinsurgency tasks. In this sense, the civilian and the military sector found a point of convergence, because, thanks to the increased military presence, civilian and humanitarian organisations could take part to the reconstruction mission in Iraq (Feaver 2011, 107). The new strategy aimed also at reaching a political reconciliation among the three Iraqi sectarian groups, Sunnis, Shiites and Kurds. In order to do so, Maliki, the Sha governor, should have ensured equal rights and distribution of resources among the three factions, fostering pacific relations in the population. Moreover, Maliki agreed to intervene with his militia on the American side and allowed foreign forces to operate in Shiite neighbourhoods (Lantis and Moskowitz 2011, 64). General David Petraeus, resolute promoter of the surge and counterinsurgency expert, was nominated new commander of the American forces in Iraq during the surge operation. The arrival of this new figure made everybody understand America had totally revised its approach to deal with the Iraqi issue. Petraeus was an unusual figure in the army; his personality united military combativeness with an intellectual attitude, given the fact that, apart for previous experiences in Iraq, he obtained a doctorate in international relations. His motto for the surge included three recommendations: start a race against time, make the Iraqis feel part of the new reconstruction process, do not do anything which increases the number of insurgents (Ricks 2009, 20-21).

The new counterinsurgency manual, which he wrote together with other 135 experts including David Kilcullen, exposed some innovative points for such strategy. First of all, American troops had to fight not through bunkers, but among the Iraqi people, in order to improve relations between both factions. In this way, after US soldiers started sharing daily experiences with the locals, as eating together and sharing the same hospitals, the level of dialogue between the two parts increased and cooperation enhanced as a consequence. Secondly, force had to be considered a means of last resort, because the rule of law had to be legitimated by normalcy. Scandals as the Abu Ghraib tortures should not have happened anymore because they just engrossed the insurgency lines. Moreover, sometimes doing nothing against insurgents’ provocations was the best response in order to avoid counterproductive results. Killing insurgents intensified their proliferation. Lastly, signs of disagreement among the insurgents had to be noticed, in order to convince them to change sides and join the US cause (Ricks 2009, 24-29; Roxborough 2011, 33). In other words, as the Ramadi case taught, American troops had to try to “convert” as many Sunni insurgents as possible. In order

---

to do so some new provisions were taken. General Odierno ordered his troops to abandon the term “anti-Iraqi forces”, which identified the insurgents until that moment. Also some insurgents were released from jail with the aim of fostering cooperation between the Americans and the Sunnis. The Shiite allies had to be partially alienated, in order to make sure they did not undermine the relationships between Americans and newly reconciled insurgents (Ricks 2009, 156-158).

### 1.4.3 SUCCESS ON THE BATTLEFIELD

The five brigades reached Baghdad slowly and in different times. The first one arrived in February 2007 and started protecting the most populated areas of the city, as markets and communication infrastructures. Meanwhile, the other troops, which stationed in the bunkers until that moment, were positioned in pivotal areas of Baghdad, among the civilians. Moreover, General Odierno sent a good amount of troops to patrol areas outside of the capital, forecasting that the insurgents would have reorganised their defences in other areas of Iraq.

At the beginning, insurgents replied with a massive offensive against the arrival of the new American troops. During February, more than one car bomb attack took place every day and eight US helicopters got destroyed. In March, when the second brigade arrived in Iraq, the level of violence increased as never before, considering that, notwithstanding Maliki’s promises of collaboration with the US troops, Shia militias continued assaulting civilians in Sunni neighbourhoods.

At that point, General Petraeus decided to eradicate the roots of the insurgency, by discovering the Al Qaeda sanctuaries, from where car bombs were prepared before striking. According to Kilcullen, who followed Petraeus in Iraq, another good solution consisted in establishing check points around civilian areas, in order to deter car bombs’ attacks. At the same time, American soldiers started patrolling Sunni neighbourhoods at night, preventing Shia soldiers from killing Sunni civilians. The only problem, concerning the new strategy, was that US troops were more exposed to enemy attacks than before and consequently the number of American deaths was escalating. This factor constituted a problem not just for the risk-adverse American public opinion but also for the military, because there were no replacement troops available for every soldier killed by car bombs or other kinds of attacks<sup>27</sup>(Ricks 2009, 165-180; Zambernardi 2010, 31).

However, already in the summer the new strategy started giving its results and the number of insurgent attacks diminished remarkably. The number of deaths among soldiers and civilians decreased, more shops opened and streets started getting crowded. At the end of 2007 US forces did not get attacked even once and the local Sunni population started supporting the American effort, cutting contacts with the insurgency. Moreover, Sunnis started providing US soldiers with accurate information about Al Qaeda bases in Iraq (Ricks 2009, 237).

According to Thomas Ricks there were five reasons which explained the change of the security status in Iraq. First of all, the strategy of positioning soldiers in civilians’ neighbourhoods, instead than in bunkers, reduced insurgents’ possibilities to strike over the population. Secondly, before the surge started, Shia militias already killed the most of the Sunnis within Baghdad and consequently the number of strikes decreased sharply because there were no more targets. Thirdly,

---

<sup>27</sup> At the end of 2007 the body count included 904 US soldiers and 24.000 locals, killed by insurgents’ strikes.

---

the Americans and Moqtada al-Sadr, a notorious American-adverse Shia cleric, reached a point of compromise over the implementation of a cease-fire. Fourthly, for the first time American troops were working all together in the same way, according to a well defined common strategy. Lastly, the reconciliation between Americans and Sunni insurgents played another fundamental role in reducing the level of violence in Baghdad. According to Steven Biddle, this factor was the most important element of change for the security situation. The reconciliation between the two factions was possible only when Sunnis abandoned the Al Qaeda's violent creed and Americans started nurturing diffidence toward Maliki's false promises of cooperation<sup>28</sup>. The highest success of this process consisted in the creation of the Northwest Baghdad Regional Security Summit, a council which comprised Sunni commanders, Shia military leaders and member of the Iraqi government. (Ricks 2009, 200-205).

#### **1.4.4 THE NEW STRATEGY'S FINAL REVELATION: A MILITARY VICTORY PARALLELED BY POLITICAL DEFEAT**

In September 2007 general Petraeus met with President Bush, reporting to him that the surge was revealing to be a success and that the troops' reduction, wanted by Congress, should not have started before July 2008. Days later, the general exposed the same arguments in front of Congress, arguing that since when the surge operation started the level of security in Baghdad increased and Iraqi forces started showing serious commitment about protecting their own people. According to Petraeus, a troop reduction would have resulted in a catastrophe for the good ending of the war. A gradual withdrawal would have been more beneficial for the Iraqi situation. Democrats within Congress represented the biggest obstacle for the continuation of the surge. Among them there was also Senator Barak Obama, the future US President. The meeting ended with a series of harsh debates, during which Petraeus got offended by Hilary Clinton. However, a couple of weeks later Bush apologised with Petraeus and told him that his strong posture really altered the debate about the war within the government. In fact, time later, Democrats within Congress, comprised Obama, started thinking of removing US troops from Iraq not before 2013 (Ricks 2009, 247-253). However, if on one side the surge was revealing to be a victorious military strategy and an "iron fence" was created in order to protect the Iraqis, on the other side something that should have happened at the same time did not take place: no political reform was under process and few concrete steps toward a process of reconciliation among sectarian groups had been undertaken. In a certain sense this process saw better result among the people, but the Sunni and Shia political elites did not reach any agreement, which would have been fundamental for achieving democracy, human rights' respect and freedom. On his side, Maliki argued that the situation was already improved and American troops were not needed anymore. Probably this was just one of his subterfuges, aimed at attacking the Sunnis living in Baghdad after Americans would leave. Many Americans started thinking the real threat to security now was al-Maliki's sectarian intransigence, not the insurgents (Ricks 2009, 262-263).

---

<sup>28</sup> During that time, the Islamic Army, a Sunni insurgent faction, posted on jihadist websites a letter, with the aim of accusing Al Qaeda of pursuing the wrong path of action and using violence against Sunnis, who did not agree with their radical principles.

---

Even if Petraeus succeeded in postponing the American withdrawal from the war and came out as a winner from the quarrel against Congress, few time later Maliki itself made clear that he did not want foreign troops to stay in Iraq after 2008. With this announcement, the Shia governor explicitly intended to confer independence to Iraq from foreign forces and increase the legitimacy of his Shia faction, given the fact that in 2009 there would have been new provincial and national elections. Maybe, implicitly, he just wanted to continue exterminating Sunnis without external interferences. Time later, in 2008, Maliki supported the Democrat candidate Barak Obama for the US presidential elections and his plan to withdraw American troops from Iraq half a year from the beginning of his first mandate (Lantis and Moskowitz 2011, 65-66).

#### **1.4.5 THE END OF THE SURGE AND THE AFTERMATH**

In April 2008, when Petraeus met again with Congress, the general reported the war in Iraq reached a stalemate. This time, even congressional Republicans showed disagreement about going on with the war and they just wanted to know how to get out of the situation. Some senators argued that the Iraqi people did not deserve the US support because they were lacking of cooperation while American troops were dying for a failed cause. Indeed, prerequisites for the development of high principles as respect for the rule of law and tolerance toward minorities were lacking in Iraq. Also, forecasting the best scenario, Iraq would not have even been an American ally in the fight against the Iranian nuclear menace, giving the fact that there were strong connections between Shiites in Iraq and the Ahmadinejad's Shia regime in Tehran<sup>29</sup>. In fact Iran itself was pursuing its own interests in Iraq, fomenting and training Shia factions and fostering sectarian violence. Moreover, during the meeting somebody else was arguing that even if the surge might have brought new results in the future, the situation was still unsustainable because of the recent financial crisis which the American economy had undergone. At that time the war cost already 650 billion dollars to the US. At that point, Petraeus proposed reducing the number of US troops to the pre-surge level. In June 2008, after Obama won the Democratic nomination for the Presidential elections, he started declaring the US had to withdraw from Iraq and the Iraqi people had to become fully responsible for their own destiny. At that point Bush accomplished, through an agreement, to remove his troops from Iraq not later than the 31<sup>st</sup> of December 2011 with no conditions. American troops started to go home and the remaining forces in Iraq had just to secure the situation, until the moment when the next Iraqi elections would have taken place.

At the end, the surge lasted 18 months and the last brigade left Iraq in summer 2008. After that, the level of violence in Baghdad decreased remarkably; shops were open even at night and streets were always crowded. However, few time later new political tensions rose between Arabs and Kurds over the share of oil revenues and the control of the Kirkuk's area<sup>30</sup>. In August 2008 Maliki started a new offensive against the Kurds in the Diyala Province. Barzani, the Kurdish leader, claimed he never would have given Kirkuk to the enemies. Then the Iraqi army started a military campaign not against Al Qaeda but against the Kurds (Ricks 2009, 287-297).

---

<sup>29</sup> Ahmadinejad was and is trying to produce nuclear energy for non-pacific purposes, breaking international law and infringing the NPT.

<sup>30</sup> The Kirkuk's area, in the north of Iraq, lies on one of the richest oil reserves of the country.

---

At the same time, new fights irrupted in the streets of Baghdad between former Sunni insurgents and the Iraqi Shia forces. In fact Sunnis did not disband their former military bases after the reconciliation effort; when the surge ended and Americans left the burden of security in the hands of Shia forces, the Sunni insurgents came back to action against their former enemies.

According to Thomas Ricks, the surge failed not for military inefficiencies, but because no real political reform happened in Iraq during the time in which the five American brigades provided the major civilian areas with security. Problems regarding sectarian violence, difficulties in sharing oil revenues and obstacles in implementing reforms for a new “federal” government did not reach any solution. Moreover, the surge operation resulted in an increasing number of American deaths and as the same author points out, the American public does not want to lose men for an inconsistent cause (Ricks 2009, 13, 326-329).

## **2. BARAK OBAMA AND THE HAWKS’ LEGACY**

Barak Obama entered office in January 2009, inheriting from his predecessor the burden of two wars and facing a new striking economic crisis. His number one objective, concerning the GWOT, was the pursuing of a new sustainable counterterrorism strategy, aimed at restoring America’s image in the world and recovering relations between the US and the Middle East, after the scandals committed by Bush’s aggressive and intransigent foreign policy posture. Moreover, according to Obama, the Bush doctrine damaged American liberal traditions, undermining the reliability of the country’s standing in the world and exacerbating the fight against Al Qaeda. In this sense, Obama’s foreign policy agenda regarding the fight against terrorism has been framed by a new approach, based on three points. First of all, Obama started engaging in a renewed effort to use rhetoric and public diplomacy as means to improve America’s reputation worldwide, reconnect with foreign audiences and reduce the level of the insurgency in the Arab world. Secondly, the President understood America had to act according to international law and respecting traditional American values, contained within the American constitution itself. Lastly, the new presidential administration decided to concentrate its military power only against Al Qaeda, without considering other kinds of security threats in the Middle East. In this regard, Obama decided to withdraw US troops from Iraq and to intensify the military effort in Afghanistan and Pakistan, where the September 11 attacks’ perpetrators had their bases.

### **2.1 OBAMA’S FAILED ATTEMPT TO RECOVER AMERICA’S IMAGE WORLDWIDE**

#### **2.1.1 THE NEW PUBLIC DIPLOMACY ENGAGEMENT AND ITS FIRST POSITIVE RESULTS**

For what concerns the Obama presidency, one initial point of change, with respect to the Bush administration, regarded the conduct of public diplomacy, identified by the State Department as government-sponsored programs aimed at influencing foreign audiences by relying on medias, broadcasting corporations, publications and cultural exchanges. Even political actions can be considered part of public diplomacy, because they can send a strong message toward a targeted audience (Karen 2007, 21). The ultimate objective of such a practice consists in creating, in a given

---

foreign country, a climate of acceptance toward foreign policy initiatives conducted by the government engaging in public diplomacy. In this sense, the latter has to know prominent views and cultural backgrounds of the people living in the targeted country, in order to influence positively its public opinion (Walter 2007, 45-46).

With regard to this field, President Bush performed quite poorly. Some terms which he used in his public speeches, as “axis of evil”, “enemy combatants” and “war on terrorism”, just exacerbated the conflict between America and the Muslim world. By employing this language the President defined terrorism as an “entity” and not as an “instrument”. This was a strategic mistake because in doing so, he did not just lose approval from the UN Security Council, but he also alienated many Arab countries from contributing to the GWOT. Especially Lebanon and Iran, which consider Hezbollah not as a terrorist organisation, but as a freedom fighters’ militia, expressed dissent toward Bush’s foreign policy initiatives<sup>31</sup> (Telhami 2003, 9-10).

Moreover, when public opinion in the Arab countries apprehended about news on the opening of the Guantanamo detention camp and tortures in Abu Ghraib, things got even worse than before. Photographs about tortured Iraqi prisoners from Abu Ghraib, published by Arab medias, including Al Jazeera, influenced negatively not just Iraqis, but also public opinion in other Middle Eastern countries and in the rest of the world (Stover, Hanny and Hania 2005, 856).

A study conducted by the Pew research Center evidenced that, during the Bush mandate, the majority of the people in Pakistan, Turkey, Jordan and Morocco believed American foreign policy did not consider their interests and just tried to pursue an hegemonic design, aimed at controlling oil reserves in the Middle East. Moreover, the research centre found out that a big share of the Jordanian and Moroccan population supported Osama Bin Laden and Al Qaeda suicide attacks against Western targets (Leffler 2005, 412). For what concerned other countries’ opinions, a BBC poll effectuated in January 2005 showed that the most of the European citizens, in Germany, Italy, France and UK, thought Bush’s re-election for his second mandate would have influenced negatively peace and stability worldwide. The same opinion was shared by Argentinians, Brazilians and Indonesians (Fabbrini 2006, 6).

On his side, President Obama understood public diplomacy constituted an indispensable tool in order to restore America’s image in the world and reconcile relations between the US and the Middle East. Still today Obama knows that support from the Arab countries is an indispensable factor for winning the war against Al Qaeda (The Economist 2009). Moreover, by adopting public diplomacy the President wanted to send a strong message to the reconcilable part of the insurgents, hoping to make it swing on the US side and weaken Al Qaeda’s lines.

From a dialectical point of view, Obama understood that Bush’s hard-line rhetoric ruined relations between America and the Muslim world. Obama changed the American rhetorical approach toward counterterrorism, banning the use of some terms, as “enemy combatant”, “jihadist” and “war on terrorism” from his speeches. He thought American efforts had to be conveyed only against Al Qaeda, not against worldwide terrorism. The use of the previous terms just extended the spectre of the GWOT over secondary targets and fostered anti-Americanism in the Middle

---

<sup>31</sup> Hezbollah is a Shia militant group, located in southern Lebanon and sponsored by the Iranian government. Such a group operates according to a precise political agenda and its objectives include the support of the Palestinian state against Israel.

---

East, engrossing insurgents' lines.

The President started engaging in a series of public speeches, aimed at improving the level of American legitimacy in the Middle East and in the rest of the world. In January 2009 Obama, during an interview on al-Arabiya, a notorious Arab broadcasting corporation, announced his will to foster new positive connections between America and the Middle East. Moreover, in March 2009 the President wished Iranians an happy Persian new year and called for an improvement in relations between the US and Iran. During other interviews, Obama cited some sentences from the Quran, showing Muslims his attachment to the Islamic culture and its traditions (Gottlieb 2011, 112-113, 124-126; Duggan 2012, 53).

Probably, the most important attempt the President made in order to improve the relationship between the US and the Middle East has been his speech delivered at Cairo University in May 2009. At the beginning of the declaration, Obama made clear to the audience he was there for proposing the Muslim world the beginning of a new climate of cooperation with America. Then, after positively emphasizing the role of Islam and its contribution to the development of society, the President started addressing a series of burning issues in front of the Egyptian public. First of all, he spoke about violent extremism and its consequences, mentioning the September 11 attacks, during which 3000 people lost their lives, and, at the same time, condemning the Iraq War and labelling it a war of choice. With regard to this point, the President promised to remove US troops from Iraq not later than 2012. Referring to the Afghanistan War, he described it as the "good war", motivated by real security interests. Secondly, with regard to the Israeli-Palestinian conflict, Obama argued that new compromises and new solutions had to be found between the two factions. On one side, Hamas had to recognise Israel's right to exist, on the other side, the Jewish state had to stop building illegal settlements in the West Bank. As a third point, the President discussed about nuclear proliferation in the Middle East, arguing that, in order to prevent a nuclear weapons race, Iran and the other Arab countries had to pursue nuclear energy only for pacific purposes, respecting international law and the NPT. Fourthly, Obama emphasized the role of democracy in the Middle Eastern region, advocating the respect for human rights, the idea of power obtained through legitimacy, tolerance and equal opportunities. Speaking of religious freedom, he argued every individual should be free to believe in its own religion and reciprocal tolerance should play a key role, in order to avoid sectarian conflicts, as the one happening between Shia and Sunnis in Iraq. Women's role within Muslim societies should be emancipated, by providing girls with instruction and job opportunities. Finally, the President discussed the controversial issue regarding the role of globalization in the Muslim world. After evidencing the double-edged effect of the internet and the new mode of production, Obama encouraged the Arab countries to follow the Dubai and Kuala Lumpur examples. These countries tuned their economies with globalization and preserved their cultures and traditions at the same time. Moreover, he emphasized the role which cultural exchanges can play in connecting people belonging to different cultures (Obama 2009, 1-15; Duggan 2012, 53).

Practically speaking, during the first days of his mandate, the newly elected President signed some executive orders, aimed at closing the Guantanamo detention camp and other CIA prisons, located in third world countries. Moreover, Obama made sure interrogations of Al Qaeda members were conducted without using coercive means and respecting the Geneva conventions on the fair treatment of war prisoners (Gottlieb 2011, 112-113).

---

Soon the new Obama's approach started giving its results. The President's declarations and proposed political reforms contributed to improve the American image in front of foreign audiences, enhancing the country's level of legitimacy worldwide. Six months after Obama took office, interviews in 24 countries showed more than the 70% of their citizens had a positive opinion about the new US presidency and its political agenda. The best results were shown in France, Germany, Turkey and Indonesia.

### **2.1.2 FACTS DID NOT FOLLOW WORDS**

However an important event made very difficult for the Obama administration to translate words in facts. On Christmas Day 2009 Al Qaeda attempted to bomb an airliner close to Detroit. The perpetrator, Umar Farouk Abdulmutallab, was captured and prosecuted by regular criminal law procedures, as Obama wished. At that point a controversy rose inside the administration, because the DCI argued formal procedures made impossible to extract vital intelligence information from the terrorist. Most importantly, few weeks after the attack, critics started accusing Obama's soft approach to deal with the GWOT of being the main reason why terrorists had the possibility to strike again on the American homeland. Public opinion expressed dissent toward the new administration policies and polls showed that around the 70% of the Americans did not want terrorists to be prosecuted according to constitutional law.

At that point the closure of Guantanamo was indefinitely postponed and many Al Qaeda prisoners lost their newly acquired legal statuses. As a result they continued to be detained in jail without any proved charge for indefinite periods and under humiliating conditions. Soon Obama's initiatives for dealing with terrorism started becoming similar to the ones adopted by his predecessor. Targeting of terrorists in Afghanistan, Pakistan and other countries continued and drone-strike assassinations became a common practice for eliminating suspected terrorists. During these military operations, also civilians were killed as result of collateral damages. Moreover, as it happened under the Bush administration, the CIA continued practicing extraordinary renditions with regard to the Al Qaeda prisoners<sup>32</sup>. At the end, Obama's rhetoric and promises played a positive role in improving America's image worldwide, but when it was known that facts did not follow words, foreign audiences became disillusioned and once again started identifying US policies as the main reason for world instabilities. This was especially true in the Middle East, where people from the Arab countries directly experienced the negative consequences of Obama's effective policies. A good example is the expansion of Israeli illegal settlements in the West Bank, a phenomenon which did not experience any sort of arrest even after Obama's declarations to pose an end to Israeli abuses toward Palestinians. From spring 2009 to spring 2010, animosity toward the Obama administration grew drastically and the percentage of Arabs supporting the new American presidency dropped from the 51% to the 16%. Time later, after a series of further terrorist attacks conducted against American troops in Afghanistan, words became conformed to actions. Obama started changing his tone of the conversation, making it appear more similar to the Bush administration's rhetoric (Gottlieb 2011, 127-133).

---

<sup>32</sup> The extraordinary rendition process consists in transferring prisoners from US jails to CIA safe houses in third world countries, where detainees can be tortured without right to appeal to international law.

---

## **2.2 THE END OF THE WAR IN IRAQ AND THE INTENSIFICATION OF MILITARY OPERATIONS IN AFGHANISTAN AND PAKISTAN**

### **2.2.1 THE US WITHDRAWAL FROM IRAQ AND THE AFTERMATH**

When Obama took office, 14 BCTs were still in Iraq. During the first days of his mandate, the President started speaking with military commanders, pushing for the definitive removal of US troops from the country by spring 2010. This move would have brought two positive results. First of all, Obama would have kept his promise about posing an end to the “illegal” Iraq War. As a consequence, America’s image in the Middle East would have been partially restored. Secondly, after the American withdrawal from Iraq, more troops and funds would have been available for the Afghanistan War and the fight against Al Qaeda. With regard to this point, it is important to mention that President Bush spent nearly 200 billion dollars in supplemental appropriations for the Iraq War, giving less consideration to Afghanistan and the fight against Al Qaeda, the most important target of the GWOT (Wiris 2010, 193; Lantis and Moskowitz 2011, 66).

Obama’s approach in dealing with the Iraqi issue was strongly influenced by the report issued by the ISG. Among the members of the group there were Robert Gates and Leon Panetta, who successively became integral part of the Obama administration. The ISG suggestion, which Obama appreciated the most, regarded the “Iraqization” strategy, a plan which was already pursued before the surge and showed inefficiencies in enhancing the Baghdad security status. Speaking in realist terms, the stand up/stand down strategy just gave Obama the possibility to quit the war (Dunne 2011, 20).

Time later, in May 2010, the new NSS, strongly influenced by the ISG report, addressed the main guidelines for dealing with Iraq. According to the new document, before America would have withdrawn from the region, three objectives had to be accomplished. Firstly, as mentioned before, the Iraqi troops had to be trained, in order to ensure they would have been able to fight against the insurgents by themselves. Secondly, the US diplomatic mission should have been enlarged, with the aim of addressing the last political, economic and security issues before the departure. Lastly, new diplomatic connections had to be established between Iraq and its neighbouring countries. In this way political stability would have lasted after the American withdrawal (Dunne 2011, 21). Generally speaking, the document downgraded the importance of the Iraqi issue in the US foreign policy agenda and redefined Bush’s ambition to bring democracy in Iraq. Obama made clear he was just trying to create a sustainable political alternative in Baghdad, something less than democracy (Dunne 2011, 21-22).

Notwithstanding Obama’s initial commitment to remove US soldiers by spring 2010, the American withdrawal required more time than expected. Indeed, the new President had to find a compromise with David Petraeus, who in the while became the new head of CENTCOM, and Raymond Odierno, who replaced his colleague as supreme general in Iraq. Obama considered their military advices, according to which a fast troops removal would have resulted in a further disaster for the already precarious Iraqi stability. According to the military sector, only two brigades had to be removed from Iraq at that time and, after having seen the consequences of this first move, new flexible decisions had to be implemented. Moreover, Odierno knew Iraqi national elections were close and, given the probable situation of social unrest, which might have emerged, he wanted

---

to keep more troops as possible on the ground, in order to protect politicians and civilians from sectarian violence. Given the situation, Obama and Odierno agreed about removing the most of the troops after the Iraqi elections, in August 2010. After that, only 50.000 troops remained on the battlefield, charged with the task of giving advice and training to the Iraqi security forces. During this stage, some progresses were made regarding the relation between Shiites and Sunnis. The Shia army integrated the Sunni ex-insurgents, who joined the US side time before. Moreover, amnesties and jobs were offered to those ex-members of the Baathist Party, who did not commit human rights violations under the Saddam regime (Lantis and Moskowitz 2011, 66-68).

At the end of 2010, Obama officially announced the American withdrawal from Iraq would have been completed for the 31<sup>st</sup> of December 2011 (Dunne 2011, 11). US troops effectively withdrew from Iraq on the 18<sup>th</sup> of December 2011 and a contingent of 4000 troops remained in Kuwait. Just four days later, the Sunni-Shia rivalry started dominating Baghdad's scene again, as in already happened in 2007. Around 12 car bombs exploded in the capital city, killing around 60 people and lighting again the flame of sectarian violence. Even if the attacks had the Al Qaeda mark and reconciled Sunnis were not responsible for the bombings, the climate of tension extended itself over the political arena and animosity grew between al-Maliki and two other Sunni politicians, who were supposed to help the Shia prime minister in maintaining a stable sectarian balance of power. When one of them, Saleh al-Mutlaq, publicly defined al-Maliki a dictator, the Shia army surrounded the Sunni politician's house. Al-Maliki began persecuting other notorious Sunni politicians, among whom the vice-president Tariq al-Hashemi, who escaped to the Kurdish area of Iraq. When the Shia prime minister asked Kurds to turn over al-Hashemi, they refused to consent to this request.

Following these events, Shiites consolidated their power within the Iraqi government and al-Maliki occupied an omnipotent role, becoming justice, interior and defence minister at the same. Plus, he controlled the overall security apparatus. Sunni witnesses argued members of the opposition were intimidated and arrested with no real charges.

Notwithstanding for these difficulties, the security status, consolidated after the surge, allowed the Iraqi economy to develop again and new disorders did not alter this trend. Foreign trade expanded over the time and also the Iraqi GDP increased remarkably since the end of the Saddam regime, reaching the quote of 3,306 dollars at the end of 2011. Moreover, salaries grew and people began spending more money. Foreign oil companies are working in the south of the country, as the Italian ones are doing in Basra, and at the same time they are making deals with Kurdish oil barons in the north, even if there are some tensions between Kurds and the other two factions over the share of profits. For instance, when ExxonMobil began a new economic partnership with the Kurds, the Iraqi Shia government showed disagreement over the move and menaced to create unfavourable conditions for companies dealing with Kurds<sup>33</sup>.

For what concerns foreign policy, Iraq strives to consolidate its role in the Middle East, given the fact that its government is dominated by Shiites and the most of the other Arab countries are Sunni. Saudi Arabia identifies Iraq as an Iranian affiliated country and does not wish to strengthen diplomatic relations with the al-Maliki government. The level of trust between the two countries

---

<sup>33</sup> ExxonMobil is a US oil company.

---

is low at the point that Saudi Arabia even does not have a diplomatic mission in Baghdad, scared of possible attacks against its delegates. The spectre of an Iranian dominated Iraq scares also the US, which, after the withdrawal, kept a residual military force in the country, plus the embassy, including around 17.000 American diplomats. In the while, some Sunnis in the northern regions are wondering about creating some independent Sunni areas, inspired by the Kurdish model. However Al-Maliki already expressed dissent about such idea (The Economist 2011).

### **2.2.2 REDIRECTING EFFORTS TOWARD THE REAL AL QAEDA: A SHORT FOCUS ON THE WESTERN MILITARY ENGAGEMENT IN AFGHANISTAN AND PAKISTAN**

According to President Obama, the Iraq War convoyed American military efforts toward the wrong target and troops had to be redeployed from Iraq into Afghanistan, where the real fight against Al Qaeda and terrorism was taking place. For the new President the Afghanistan War was a “war of necessity”, while the Iraq War was a “war of choice”. In February 2009 Obama announced the arrival of 17.000 additional troops in Afghanistan for the summer. Moreover, he decided to adopt a new approach for dealing with the war, the so called “AfPak” strategy, according to which the number one objective of military operations was to eradicate all Al Qaeda bases from Afghanistan and Pakistan at the same time. An “AfPak” White Paper was redacted by the White House, after a detailed inter-agency analysis over the situation in the two countries. According to the document, the main objectives for the mission were the followings. Firstly, the US had to destroy Al Qaeda bases in Afghanistan and Pakistan, with the aim of making impossible for terrorists to strike against the Western-backed Karzai government in Kabul. Secondly, an independent and effective political apparatus had to be consolidated in Afghanistan, in order to provide the country with a stable political and social situation after coalition forces would leave. At the same time, the Afghan security apparatus had to become able to protect the Afghan people against the insurgents without US support. Thirdly, coalition forces had to support a political, economic and social re-launch of Pakistan. Lastly, international organisations, especially the UN, had to be involved in the counterinsurgency and reconstruction efforts, both in Afghanistan and Pakistan (Gagnon and Hendrickson 2010, 25-26).

For what concerns the military sector, in 2009 General McChrystal decided to modify the strategy adopted in Afghanistan until that moment, based on protecting US troops and killing insurgents at the same time. This strategy proved to be counterproductive because, shooting through bunkers and from long distances, the number of civilian casualties rose sharply and, at the same time, anti-American sentiments grew among the local population. McChrystal began adopting a counterinsurgency approach similar to the one used by Petraeus during the Iraq surge, which saw civilian population protection as the number one objective of the mission (Cohen 2010, 6). Moreover, in order to diminish the collateral damage rate, in July 2009 McChrystal emanated a directive with the aim of restricting airstrikes and bombardment practices. At the same time, as the “AfPack” strategy requested, US soldiers continued to kill insurgents as they already did before 2009.

Soon McChrystal realised more troops were needed not just to accomplish the previous mentioned tasks, but also to provide security for the Karzai government and expand its presence over the Taliban dominated southern and eastern regions of Afghanistan (Cohen 2010, 6).

---

At that point, the General asked Obama for an increase in the number of boots on the ground<sup>34</sup>. After an harsh debate over the advantages of deploying additional troops in Afghanistan, on the 1<sup>st</sup> of December 2009, during a speech at the West Point US Military Academy, Obama announced the arrival of further 30.000 troops on the battlefield. The idea was sustained by Gates, who understood more troops were needed in order to kill insurgents, protect civilian areas and train as much Afghan soldiers as possible at the same time. During the speech Obama announced also an approximate date for the US withdrawal from the region, to be started after 18 months (Maley 2011, 202).

The new surge strategy resulted in a partial success. Civilian casualties diminished remarkably, compared with the previous year. Moreover, on the 1<sup>st</sup> of May 2011, the most important military achievement ever accomplished by the Obama presidency took place, when Osama Bin Laden was identified and killed in Pakistan, more precisely in the city of Abbottabad, close to Islamabad. (Maley 2012, 89).

However, since when the surge started, possibilities for US troops to be exposed to enemy fire augmented and consequently the number of deaths increased. Because of this last factor, the casualty-adverse American public opinion asked for a faster withdrawal from the region. In May 2012, during a NATO summit in Chicago, Obama and the other NATO leaders discussed about the possibility of removing troops from Afghanistan at the end of 2014 (Al Jazeera 2012).

For what concerns the mission of creating an independent and efficient Afghanistan, the Karzai government and the Afghan army still today strive to work effectively and independently from external support. The first one continues to be deeply affected by corruption and nepotism. This factor was shown during the 2009 presidential elections, during which Karzai attempted to manipulate the final results, and persisted until the last year, affecting negatively collaboration between the Pakistani government and the IMF. Only in September 2011 the IMF stipulated a reliable agreement with Afghanistan, over the possibility of setting a new plan for economic assistance.

The indigenous security forces continue to lack of competence and still rely on US military assistance. At the base of these weaknesses there is the fact that members from the Afghan National Army and the Afghan National Police do not trust the government and, consequently, do not want to risk their lives for something unworthy to be protected. For what concerns the security status of Afghanistan the future remains unclear, considering also that Obama recently declared to pull the 30.000 additional surge troops out of the country by September 2012 (Cohen 2010, 6; Maley 2011, 205-207; Maley 2012, 91).

Generally speaking, the Afghan people do not rely on the transition process and they fear that after 2014, when US and coalition troops will be gone, the Taliban will start retaliating harder against Kabul. Many anti-Taliban groups and Northern Alliance tribes are trying to collect as many weapons as possible, ready to defend themselves after foreign troops will be gone (Maley 2012, 93).

According to Cohen, a new element of change in the Afghan scenario is represented by the fact that there is a new divide emerging within the Taliban. Some of them are expressing positive intentions about collaborating with the Karzai government, while others do not want to abandon

---

<sup>34</sup> In June 2010, after McChrystal and his staff wrote some negative comments about the Obama presidency on a popular magazine, the President decided to fire the general and substitute him with Petraeus.

---

their intransigent posture toward foreign actors operating in the country. This last faction is led by Mullah Omar.

At first, the Karzai government partially accepted the idea of reconciling with the “moderate” Taliban, even if this move scared local tribes belonging to the Northern Alliance, such as the Hazaras, Uzbeks and Tajiks, because they feared a political deal with the Pashtun faction could have resulted in the beginning of a civil war. Moreover, women feared that a strictly Pashtun religious influence within the Karzai government could have brought limitations to their civil rights. On its side, the US was ready to accept the Pashtun presence within the Afghan government, only under the condition that they would have accepted the Afghan democratic constitution. This last scenario would have been very difficult to forecast, since the Pashtun oppose democracy on principle (Cohen 2011, 10-11; Maley 2011, 209).

However, while the idea of reconciling with the Taliban was under discussion, new events made any sort of deal impossible to be reached. 2011 proved to be a brutal year and the Taliban performed in a series of politically motivated assassinations and attacks. For instance, on the 28<sup>th</sup> of January, during an attack in a supermarket in Kabul, nine people died, among which Hamida Barmaki, a member of the Afghanistan Independent Human Rights Commission<sup>35</sup>. The most prominent killing happened on the 20<sup>th</sup> of September, when Burhaniddin Rabbani, ex-president of Afghanistan, was killed by a Taliban suicide bomber, who falsely posed as a peace messenger, carrying a plastic explosive in his helmet at the same time. The assassination recalled the killing of Ahmed Shah Massoud, because both victims were members of the mujahideen movement, which resisted the Soviet invasion during the ‘80s.

After the Rabbani’s assassination, prospects for a reconciliation between Kabul and the Taliban fell apart and Karzai publicly renounced to engage in negotiation attempt with them. The situation got even worse when on the 1<sup>st</sup> of April, the Christian pastor Terry Jones burned copies of the Holy Quran in Mazar-e-Sharif. Violent demonstrations exploded in the same city and people, who confirmed to be ex-Taliban entered the crowd and killed some UN employees from Norway, Sweden and Romania. Given these events, the reconciliation idea has been totally abandoned even from Western forces, who now think such a process might play the role of what William Maley defined a “Trojan Horse” for the Taliban (Maley 2012, 93-96).

For what concerns relations between the US and Pakistan, in 2009 the State Department added the Afghan neighbour among the “major non-NATO allies” and US coalition troops started supporting the Pakistani army in a coordinated military effort against Al Qaeda. (Pavilonis 2011, 28). In October of the same year another important step was taken by the Obama presidency, through the adoption of the Enhanced Partnership with Pakistan Act, also known as the “Kerry-Lugar bill”. According to the act, the US committed itself to provide Pakistan with 1.5 billion dollars per year, for a period of five years, extendable to a maximum of ten years. The aim of the plan was to make sure Pakistan would have supported the US in its fight against Al Qaeda, by eliminating anti-American sentiments from the country. Moreover, by providing the local government with economic support and making it able to deliver goods and services to the population, the US wanted to impede Al Qaeda from proliferating in Pakistan (Gagnon and Hendrickson 2010, 28-29).

---

<sup>35</sup> The AIHRC was established in Kabul, as a result of the 2001 Bonn Agreement, with the aim of monitoring and promoting human rights in Afghanistan.

---

Ultimately, the objective of consolidating the relationship between the two countries was not fully reached because the “Kerry-Lugar bill” implied for Pakistan to accomplish to some precise requests, which made the Pakistani government feel violated in their principle of sovereignty and self-determination, already infringed by the continue drone strikes. More precisely, in return for economic support, the US asked Pakistan to stop nuclear proliferation, ban military groups and preventing military coups from taking place (Hussain 2011, 184).

Another reason, which fostered distrust between the two countries, consisted in the fact that Pakistan perceived the new American troop surge as a strategy aimed at consolidating US control over the region and strengthening Western ties with India (Pavilonis 2011, 28). Still today, the Pakistani army fears that the US wants to remove WMDs from Pakistan, with the aim of strengthening India’s military posture in the region (Shaikh 2011, 209). Moreover, Obama’s decision to increase the number of drone strikes in the FATA region is another factor which increases American unpopularity among the Pakistani public opinion (Hussain 2011, 183).

For what concerns the fight against the insurgents, the main fear for Pakistan today is represented by the fact the Taliban, from northern Pakistan, could launch an attack against Islamabad and try to take control of the capital. In October 2009 the Pakistani army began a military operation in FATA, which is considered by many as the Taliban and Al Qaeda main base. Moreover, a CIA-ISI joint operation, conducted in February 2010, resulted in the capture of the chief Taliban military commander Mullah Abdul Ghani Baradar (Cohen 2010, 7).

Nowadays, the US is planning to extend its embassy in Pakistan and bring new personnel in the country. The US government also bought new houses in the capital city, with the aim of starting new counterinsurgency operations (Shaikh 2011, 208-209). This effort would be needed since Pakistan has a weak government, given the fact that the civilian sector and the military apparatus operate as two distinct bodies and do not always succeed in coordinating their efforts for fighting the insurgents in the northern regions of the country (Hussain 2011, 186).

To conclude, both the US and Pakistan would take advantage from a trustful partnership. The US would have on its side a key ally in its fight against Al Qaeda and the Taliban. Pakistan would receive from the US assistance for political and economic restructuring, in exchange for some logistic and military support in the northern regions of the country (Hussain 2011, 190).

## **CONCLUSIONS: LEARNING FROM THE PAST**

According to James Fallows, it is important to notice that, until now, America did not consider to take a fundamental step for countering the Al Qaeda menace: during the Bush Presidency and, in good part, also during the Obama Presidency, the US satisfied just the supply side of terrorism, without considering the demand side of Al Qaeda. America did not focus much on Al Qaeda’s demands toward the West and probably, satisfying some of these requests would have resulted in a reduction of tensions. Everybody knows that the US has a bad reputation in large part of the Middle East for unilaterally supporting Israel in its fight against Palestine, for the legacy of violence brought by the First and Second Gulf Wars and for various violations international law standards. President Bush did not even consider to change some of the US policies in the Middle East for improving America’s relations with the Arab world. On the contrary, he just fostered hate and tensions between the US and large part of the region, by adopting an aggressive military

---

posture, infringing human right and international law more than once. President Obama started with a brilliant public diplomacy approach, by delivering the Arab world a series of promises, regarding, for example, a fair treatment of Al Qaeda prisoners and a stronger commitment in dealing with the Israeli-Palestinian issue. However, facts did not always follow words and by now, the American withdrawal from Iraq can be considered the only visible effort the US made for improving its relations with the Arab world<sup>36</sup>. The US should convey major efforts in improving its relations with the Muslim countries, because, at that point, the more moderate Muslims will abandon the idea of pursuing the Jihad. This would be a key factor for winning the war against Al Qaeda (Fallows 2005, 85-90).

From a more general perspective, the US has to recognise the fight against Al Qaeda is not the only imminent world threat at the moment, since the world superpower has also to face new contingencies. For instance, the spectre of a nuclear Iran rises fears and provokes controversies among the Western countries. Recently, the Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu expressed to President Obama his worries regarding the possibility of an imminent nuclear attack conducted by Iran against Israel. The relationship between the two countries is marked by tension and if one of them decides to strike first, a trigger mechanism might involve also the other powers into the conflict. Moreover, just to cite another example, it is important to mention the recent economic crisis. Since the admission of China to the WTO and its rapid economic growth, the US and Europe began facing a new striking economic crisis, which peaked in 2008 and still today is damaging the world economies.

Given the current world scenario, only a joint effort, conducted by the world main powers together could bring some positive results and the UN, NATO and the IAEA could be the right tools in order to do so. It is for this reason that the US should fully rebuild its legitimacy within the international system, after President Bush ruined America's image worldwide. Mistakes as the Iraq War should not be repeated again. In order to do so, Gareth Evans identifies some steps for reconstructing an international order able to deal effectively with the new security threats. First of all, once contemporary security threats coming from state or non-state actors are identified, the UN should always be considered the proper legal framework for dealing with these issues. Secondly, the UN should not just focus on defeating threats by employing military actions. It should pursue a preventive agenda first, giving a chance to diplomacy, economic sanctions and multilateral institutions. Lastly, while building a new effective international legal order, the UN has to consider that, while determining the rules regarding the use of force, military engagement has to be legitimate, not just legal<sup>37</sup>. In declaring legitimate the use of force, by invoking Chapter VII of the UN Charter, the UN Security Council should always consider the following criteria. First, the threat in question has to be considered a serious menace for international peace and stability. Second, according to the principle of proper purpose, the main objective of a military operation should be only to halt or avert the threat in question, not to pursue other kinds of interests. Third, military force has to be considered a means of last resort, to be used only after diplomacy, economic sanctions and other strategies have failed to bring a change to the current situation. Fourth, according

---

<sup>36</sup> Such a decision was also motivated by the fact the US was exhausted about going on fighting in Iraq.

<sup>37</sup> This last point constitutes the argument adopted by France against the US unilateral decision to invade Iraq.

---

to the principle of proportionality, every means adopted to deal against a security threat has to be proportional to the magnitude of the threat itself. Lastly, before taking action, the UN Security Council should always calculate the consequences of its choices (Evans 2004, 452-455). Moreover, according to Stephen Van Evera, the US, in order to rebuild its international legitimacy, should totally abandon the grand strategy of primacy, adopted during the Bush administration, and embrace a selective engagement approach, which fosters deeper cooperation among world powers and identifies the preservation of peace as the first objective to be accomplished. Apart from keeping on its side Europe and other traditional allies, the US should also be able to create a climate of reliable cooperation with China, in order to remove a potential challenge from the world scenario and find a new ally at the same time. Lastly, as already mentioned before, another fundamental step to be taken within the selective engagement framework, regards the possibility to find a definitive solution for resolving the conflict between Israel and Palestine. With regard to this point, according to Van Evera, the US should be able to convince Israel to withdraw from the 1967 occupied territories and stop the expansion of illegal settlements in the West Bank. At the same time both Israel and Palestine must show willingness to reconcile with each other (Van Evera 2008, 23-24).

## BIBLIOGRAPHY

- Abootalebi A. (2007), *What Went Wrong in Iraq?* in Lesch D., *The Middle East and the United States. A Historical and Political Reassessment*, Colorado, Westview Press, pp. 412-433.
- Betts R. (2007), *Enemies of Intelligence. Knowledge & Power in American National Security*, New York, Columbia University Press.
- Biddle S. (2006), *Seeing Baghdad, Thinking Saigon*, in *Foreign Affairs*, vol. 85, no. 2, pp. 2-14.
- Carpenter T.D. (2007), *Iraq and Vietnam: Some Unsettling Parallels*, in *Mediterranean Quarterly*, vol. 18, no. 3, pp. 21-30.
- Cohen M. (2010), *No-Win Policy for Afghanistan*, in *Dissent*, vol. 57, no. 2, pp. 5-9.
- Cohen M. (2011), *Afghanistan: What Can We Achieve?*, in *Dissent*, vol. 58, no. 1, pp. 9-13.
- Davidson J. (2011), *America's Allies and War. Kosovo, Afghanistan, and Iraq*, New York, Palgrave Macmillan.
- Deflem M. (2011), *Policing Afghanistan. Civilian Police Reform and the Resurgence of the Taliban*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 114-124.
- Deflem M. and Sutphin S. (2011), *Policing post-war Iraq. Insurgency, Civilian Police and the Reconstruction of Society*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 103-113.
- Del Pero M. (2005), *"A Balance of Power that Favors Freedom". The Historical and Ideological Roots of the Neoconservative Persuasion*, in *EUI Working Papers*, no. 2005/22.
- Duggan S. (2012), *Redefining the Relationship: Reclaiming American Public Diplomacy from the US Military in Iraq*, in *The Middle East Journal*, vol. 66, no. 1, pp. 53-78.

- 
- Dunne C. (2011), *Iraq: Policies, Politics and the Art of the Possible*, in Akbarzadeh S., *America's Challenges in the Greater Middle East. The Obama Administration's Policies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 11-26.
- Evans G. (2004), *When is it Right to Fight ?*, in *Survival*, vol. 46, no. 3, pp. 59-82.
- Fabbrini S. (2006), *UN Unilateralism and American Conservative Nationalism*, in Fabbrini S., *The United States Contested. American Unilateralism and European Discontent*, New York, Routledge, pp. 3-27.
- Fallows J. (2005), *Success without Victory*, in *The Atlantic Monthly*, vol. 295, no. 1, pp. 80-90.
- Feaver P. (2011), *The Right to be Right: Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision*, in *International Security*, vol. 35, no. 4, pp. 87-125.
- Fukuyama F. (2006), *America at the Crossroads: Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press.
- Gagnon F. and Hendrickson R. (2010), *The United States versus Terrorism: from the Embassy Bombings in Tanzania and Kenya to the Surge in Afghanistan*, in: Carter R., *Contemporary Cases in US Foreign Policy. From Terrorism to Trade*, Washington DC, CQ Press, pp.11-37.
- Gottlieb S. (2011), *Change and Continuity in America's Counterterrorism Strategy under Obama*, in Hook S. and Scott G., *US Foreign Policy Today. American Renewal?*, Washington DC, CQ Press, pp. 112-135.
- Hussain T. (2011), *Pakistan: a New Beginning?*, in Akbarzadeh S., *America's Challenges in the Greater Middle East. The Obama Administration's Policies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 177-192.
- Ikenberry J. (2004), *The End of the Neo-Conservative Moment*, in *Survival*, vol. 46, no. 1, pp. 7-22.
- Karen H. (2007), *"Waging peace": A New Paradigm for Public Diplomacy*, in *Mediterranean Quarterly*, vol. 18, no. 2, pp. 18-36.
- Kilcullen D. (2009), *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, Oxford University Press.
- Kupchan C. and Trubowitz P. (2007), *Dead Center. The Demise of Liberal Internationalism in the United States*, in *International Security*, vol. 32, no. 2, pp. 7-44.
- Lantis J. And Moskowitz E. (2011), *The Return of the Imperial Presidency? The Bush Doctrine and US intervention in Iraq*, in Carter R., *Contemporary Cases in US Foreign Policy. From Terrorism to Trade*, Washington DC, CQ Press, pp. 38-69.
- Maley W. (2011), *Afghanistan in 2011: Positioning for an Uncertain Future*, in *Asian Survey*, vol. 52, no. 1, pp. 88-99.
- Maley W. (2012), *Afghanistan: Grim Prospects?*, in Akbarzadeh S., *America's Challenges in the Greater Middle East. The Obama Administration's Policies*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 195-211.
- McKoy M. and Lake D. (2011), *Correspondence. Bargaining Theory and Rationalist Explanations for the Iraq War*, in *International Security*, vol. 36, no. 3, pp. 172-178.
- Pavilonis B. (2011), *Fighting the irregular war in Afghanistan. Success in Combat; Struggles in Stabilization*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 20-31.
- Pena C. (2002), *Axis of Evil: Threat or Chimera?*, in *Mediterranean Quarterly*, vol. 13. No. 3, pp. 40-57.
- Reed B. and Segal D. (2011), *Capture of Saddam Hussein. Social Network Analysis and Counterinsurgen-*

- 
- cy Operations*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 68-77.
- Rhodes E. (2003), *The Imperial Logic of Bush's Liberal Agenda*, in *Survival*, vol. 45, no. 1, pp. 131-154.
- Ricks T. (2009), *The Gamble. General Petraeus and the American Military Adventure in Iraq*, Penguin Press.
- Roxborough I. (2011), *Learning the Lessons of Counterinsurgency*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 32-43.
- Scott W., McCone D. and Mastroianni G. (2011), *Two US Combat Units in Iraq. Psychological Contracts When Expectations and Realities Diverge*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 56-67.
- Shaikh R. (2011), *The Pakistan and Afghan crisis*, in Carlton-Ford S. and Ender M., *The Routledge Handbook of War and Society*, London and New York, Routledge, pp. 200-210.
- Stokes D. (2009), *The War Gamble: Understanding US Interests in Iraq*, in *Globalizations*, vol. 6, no. 1, pp. 107-112.
- Stover E., Megally H. and Mufti H. (2005), *Bremer's "Gordian Knot": Transitional Justice and the US Occupation of Iraq*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 3, pp. 830-857.
- Telhami S. (2003), *The Stakes. America in the Middle East. The Consequences of Power and the Choice for Peace*, Colorado, Westview Press.
- Van Evera S. (2008), *A Farewell to Geopolitics*, in Leffler M. and Legro J., *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*, Oxford University Press.
- Walter R. (2007), *What is Public Diplomacy? Past Practices, Present Conduct, Possible Future*, in *Mediterranean Quarterly*, vol. 18, no. 4, pp. 36-52.
- Wirls D. (2010), *Irrational Security. The Politics of Defense from Reagan to Obama*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Wolin R. (2010), *The Idea of Cosmopolitanism: from Kant to the Iraq War and beyond*, in *Ethics & Global Politics*, vol. 3, no. 2, pp. 143-153.
- Zambernardi L. (2010), *Counterinsurgency's Impossible Trilemma*, in *The Washington Quarterly*, vol. 33, n. 3, pp. 21-34.
- Al Jazeera (2012), *NATO Leaders Agree to Afghan Exit Strategy*, <http://www.aljazeera.com/news/americas/2012/05/2012521214427617500.html> .
- The Economist (2009), *Tell It Straight*, <http://www.economist.com/node/13799231> .
- The Economist (2011), *Iraq without America, Sovereignty without Security*, <http://www.economist.com/node/21542200>.
- (1996), *The Role of Intelligence*, <http://www.fas.org/irp/offdocs/int006.html>.

## DOCUMENTS

- Bush G.W. (2002), *Commencement Address at the United States Military Academy in West Point*, <http://merln.ndu.edu/archivepdf/iraq/WH/20060527-1.pdf>.
- Obama B. (2009), *Text of Obama's Speech at Cairo University in Egypt*, The Associated Press.

---

The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States (2004), *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Washington.

The UN (1945), *Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice*, San Francisco.

The UN (2002), *Resolution 1441*, <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf> .

The White House (2002), *The National Security Strategy of the United States of America, September 2002*, Washington.

The White House (2006), *The National Security Strategy of the United States of America, March 2006*, Washington.

# UN MODELLO STATISTICO A COSTRUTTI LATENTI PER L'ANALISI DELLA POVERTÀ NEL MONDO

Pasquale Sarnacchiaro

**Abstract:** La definizione di povertà è un tema fortemente dibattuto nella letteratura scientifica. Tale chiarimento condiziona fortemente la scelta dei metodi statistici da utilizzare per l'analisi del fenomeno. Nel presente contributo, partendo da una definizione "multidimensionale" della povertà, è stato proposto un modello statistico per l'interpretazione dei fattori che maggiormente contribuiscono alla povertà nel mondo. Il modello ad equazioni strutturali è stato utilizzato per analizzare i dati raccolti per il rapporto annuale sulla povertà dell'Unicef (anno 2011).

**Abstract:** The definition of poverty is a highly debated subject in the scientific literature. This explanation influences the choice of statistical methods used for the analysis of the phenomenon. In this paper, starting from a definition of "multidimensional" poverty, it was proposed a statistical model for the interpretation of the factors that contribute to poverty in the world. The chosen structural equation model was used for the analysis of data collected for the annual report on poverty edited by UNICEF (year 2011).

**Parole Chiave:** Povertà, Definizione multidimensionale di povertà, modelli ad equazioni strutturali, partial least square.

**Sommario:** 1. Definizione e misurazione della povertà - 2. L'indagine Statistica - 2.1 Le fonti dei dati e il loro utilizzo - 2.2 Dal concetto di povertà al modello statistico: il modello ad equazioni strutturali - 2.3 Stima dei parametri e commento dei risultati - 3. Conclusioni - 4. Riferimenti Bibliografici

## 1. Definizione e misurazione della povertà

La povertà è, da sempre, elemento caratterizzante di ogni società. Nonostante sia un fenomeno *antico*, riuscire a darne una definizione universale, valida nel tempo e nello spazio, è operazione pressoché impossibile. Questo perché il grado di scarsità di risorse e/o di disuguaglianze necessarie per essere considerati poveri è il risultato di una considerazione soggettiva che, per sua natura, viene influenzata da fattori sociali, politici, economici in continua evoluzione. Oggi, il povero, non è più soltanto chi non dispone di risorse ma anche chi è o si sente escluso dalla società in cui vive; di qui l'estensione del concetto del fenomeno da povertà a povertà ed esclusione sociale.

La ricerca di una definizione universalmente accettata non è l'unica difficoltà che si incontra quando si ha a che fare con la povertà; l'impiego di strumenti idonei a misurarne livelli ed intensità, infatti,

---

è attività altrettanto complessa. Sia che si consideri l'approccio della povertà assoluta (paniere di beni e servizi essenziali) che quello della povertà relativa (collocazione rispetto ad un livello medio – soglia) i diversi indicatori che possono essere presi come misura del fenomeno passano tutti attraverso una scelta soggettiva di ciò che deve essere considerato essenziale o accettabile.

Tale scelta oltre a mutare nel tempo (i beni essenziali e i livelli soglia cambiano nel tempo) risulta essere diversa da un'area geografica all'altra e non solo perché vi è un diverso costo della vita ma soprattutto perché differente è la considerazione di cosa è idoneo a soddisfare un determinato bisogno.

Le misure convenzionali di povertà assoluta e di povertà relativa si incentrano su definizioni economicistiche del fenomeno, pertanto soffrono di alcune pesanti limitazioni dal momento che finiscono per appiattire il fenomeno della deprivazione sociale su di una sola dimensione, quella economica. Dunque il consumo ed il reddito, benché costituiscano preziosi indicatori di svantaggio sociale, sono ben lungi dallo spiegare tutti gli aspetti del fenomeno povertà.

Diviene necessario, pertanto, superare sia l'ambito territoriale che l'approccio povertà assoluta/relativa e percorrere la strada della visione multidimensionale, l'unica in grado di considerare contemporaneamente le varie dimensioni del fenomeno. In tal modo si focalizza l'attenzione sulla qualità della vita più che sulla ricchezza posseduta, permettendo, oltre ad una descrizione più attenta del fenomeno, una comprensione più appropriata delle cause.

Accanto all'opportunità di utilizzare indicatori multipli, vi è anche quella dell'uso di tecniche complesse e di basi di dati longitudinali tramite cui identificare in termini multidimensionali e processuali le forme della povertà che originano dallo sradicamento dai principali sistemi di integrazione sociale.

Tale nuovo approccio, comporta la necessità di affrontare le seguenti problematiche:

- carenza di rilevazioni statistiche idonee al nuovo approccio;
- complessità di strumenti di misura, adeguati a rappresentare la natura multidimensionale, in grado di una pluralità di indicatori, da quelli di natura sociale e culturale, a quelli relativi alle forme di governo dei paesi o a quelli religiosi;
- diffuso grado di “conservatorismo metodologico”.

Una volta superate le questioni definitorie e di misurazione, è necessario affrontare la questione dell'oggettività o soggettività del metodo, problema in comune a tutti gli approcci.

Ogni indagine è sempre influenzata da giudizi di valore propri del ricercatore, influenza che è più accentuata quando si tratta analisi sociali e quindi anche della povertà. La maggior parte delle affermazioni nelle analisi della povertà hanno una natura oggettiva: ciò significa affermare che le indagini statistiche siano capaci di catturare qualcosa di reale. Ciononostante, è importante sottolineare e distinguere eventuali giudizi soggettivi da quelli puramente oggettivi basati sui fatti. Inoltre, è importante definire l'unità di rilevazione e di analisi da utilizzare nelle stime della povertà. Occorre poi stabilire l'orizzonte temporale. Infatti, l'interpretazione, fornita dai dati, sulla natura della povertà può essere influenzata dal lasso di tempo in cui la povertà è analizzata. Studiare la povertà nell'arco di un mese, di un anno o di un periodo ancora più lungo, significa studiare tante nature diverse della povertà.

L'aspetto più importante, e al tempo stesso, più problematico, è il modo di discriminare tra poveri o non poveri attraverso l'uso di una o più linee di povertà. L'assunzione alla base dell'utilizzo di una

---

linea di povertà è che via sia qualche forma di discontinuità tra poveri e non poveri che si riflette proprio nella rottura evidenziata dalla soglia che individua la linea di povertà. Questa assunzione è molto categorica, mentre spesso la discontinuità fra i due gruppi non è così evidente: ragion per cui, cambiando di un piccolo ammontare la soglia, si ottengono dimensioni diverse del fenomeno. Un ulteriore problema sicuramente rilevante è la raccolta di una base di dati necessaria alla realizzazione di un'elaborazione statistica volta a comprendere ed a quantificare le dimensioni del fenomeno.

La molteplicità e l'eterogeneità degli indicatori rilevati pone il non trascurabile problema della sintesi statistica che deve altresì contemplare la non ridondanza dell'informazione e il diverso peso che ciascun indicatore detiene nella concretizzazione del costrutto latente "Povertà"

Nella presente nota, prendendo le mosse dai dati forniti dalle Agenzie dell'ONU e dagli uffici dell'Unicef sul campo, si cercherà di formalizzare un modello concettuale per la misurazione della povertà attraverso un modello statistico. La metodologia utilizzata sarà quella, assai diffusa nella letteratura statistica per la misurazione di variabili non direttamente osservate, dei modelli ad equazioni strutturali.

## 2. L'indagine Statistica

### 2.1 LE FONTI DEI DATI E IL LORO UTILIZZO

La fonte dello studio in oggetto è rappresentata dai dati contenuti rapporto annuale dell'UNICEF sulla povertà (Anno 2011). tali dati sono stati forniti in prevalenza dalle agenzie dell'ONU ai quali si sono aggiunte le informazioni provenienti da altre fonti tra le quali quelle dell'UNICEF. Ove possibile, sono stati utilizzati solo dati nazionali generali o rappresentativi.

Nei paesi in cui sono avvenute catastrofi naturali o provocate dall'uomo, anche la qualità dei dati può averne risentito. Ciò vale in particolare laddove si siano verificate interruzioni nelle infrastrutture nazionali o migrazioni di grandi masse di popolazione. Alcuni indici, come ad esempio la speranza di vita, il tasso totale di fertilità e i dati di natalità e mortalità non elaborati, fanno parte della normale attività di rilevamento e proiezione svolta dalla Divisione Popolazione delle Nazioni Unite.

Questi dati, insieme con altri forniti da organizzazioni internazionali, sono sottoposti a continui aggiornamenti, e ciò spiega le eventuali discrepanze rispetto alle più recenti pubblicazioni dell'UNICEF.

Di conseguenza, il presente studio soffre di alcune limitazioni dovute alle difficoltà incontrate nella reperibilità di una base di dati necessaria alla misurazione della povertà.

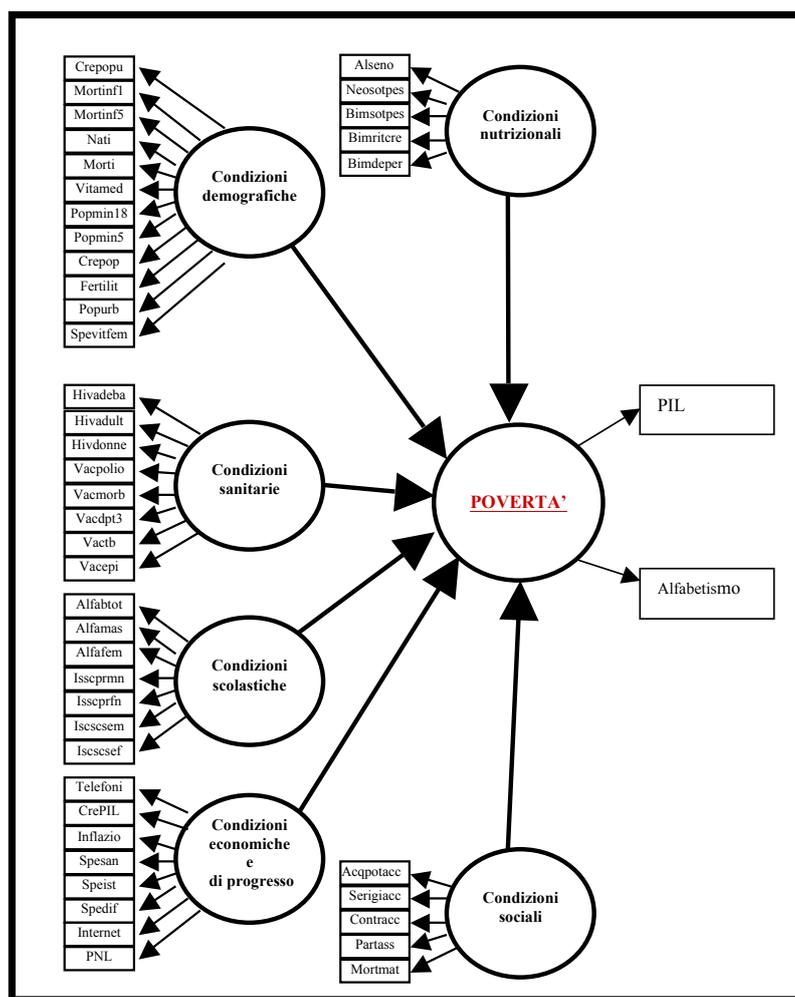
Per studiare la povertà nei 163 paesi presi in esame sono stati rilevati 45 indicatori (o variabili manifeste) raggruppati in sette macro-variabili (o variabili latenti) (Tabella 1, Colonne 1-2)

## 2.2 DAL CONCETTO DI POVERTÀ AL MODELLO STATISTICO: IL MODELLO AD EQUAZIONI STRUTTURALI

Lo studio di relazioni complesse tra più costrutti o variabili latenti e la misurazione di queste ultime può essere effettuata per mezzo di un modello di causalità per il quale è necessario:

- 1) definire l'insieme di variabili manifeste direttamente osservate;
- 2) definire le variabili latenti che sintetizzano le variabili manifeste;
- 3) definire le relazioni che legano ciascuna variabile manifesta alla corrispondente latente, tale legame può essere riflessivo o formativo (modelli di misurazione);
- 4) specificare le relazioni tra le variabili latenti (modello strutturale).

Definito il primo punto, i successivi due punti sono stati sviluppati mediante un'analisi fattoriale che ha consentito di definire sette costrutti latenti e per ciascuno di essi definire una batteria di variabili manifeste ad esso collegato. Considerazioni teoriche sulle possibili relazioni casuali tra le diverse variabili latenti hanno consentito di sviluppare il quarto punto e completare il modello ad equazioni strutturali ipotizzato (figura 1)



**Figura 1**  
Il modello ad equazioni strutturali ipotizzato. La rappresentazione grafica è stata effettuata secondo l'approccio noto come LISREL, in particolare le variabili latenti sono racchiuse in un cerchio, mentre quelle osservate in un quadrato, il legame fra due variabili è indicato con una freccia orientata

In questo modello, la Povertà è stata intesa come un costrutto (o concetto) di natura multidimensionale non direttamente osservabile/misurabile legato da relazioni di causalità con altri costrutti (Condizioni Nutrizionali, Condizioni Demografiche, Condizioni Sanitarie, Condizioni Educative, Condizioni Economiche e Condizioni Sociali) anch'essi non direttamente osservabili. Prima di passare alla stima delle relazioni tra i concetti e dei punteggi individuali per ciascuno di essi, si è ritenuto necessario verificare, sulla base dei dati osservati, se ciascun blocco (insieme di variabili manifeste e concetto ad esse associato) sia unidimensionale, e cioè se tutte le variabili manifeste del blocco siano la riflessione di un unico concetto (consistenza interna). La consistenza interna di ciascun blocco è valutata per mezzo dell'indice  $\omega^2$  di Dillon-Goldstein (o più comunemente nota come composite reliability) e dell'indice dell'Alpha di Cronbach. Occorre che questi indici siano rispettivamente superiore a 0,66 e a 0,7 perché la consistenza interna sia verificata. Solitamente poiché l'Alpha di Cronbach tende a sottostimare la consistenza interna del modello è più appropriato utilizzare il composite reliability. Nel nostro caso l'indice di Dillon-Goldstein è sempre ampiamente superiore della soglia prefissata, come evidenziato nella tabella seguente, per cui l'ipotesi di una relazione riflessiva tra i concetti che si intendono misurare e gli indicatori realmente misurati nel questionario è confortata dall'evidenza empirica dei dati osservati (Tabella 1).

VARIABILI LATENTI	Alpha di Cronbach	COMPOSITE RIABILITY
Condizioni Nutrizionali	0.808	0.872
Condizioni Demografiche	0.780	0.862
Condizioni Sanitarie	0.367	0.760
Condizioni Educative	0.616	0.839
Condizioni Economiche	0.608	0.876
Condizioni Sociali	0.983	0.987
Povertà	0.834	0.783

**Tabella1:** Alpha di Cronbach e composite reliability

### 2.3 STIMA DEI PARAMETRI E COMMENTO DEI RISULTATI

Per la stima dei parametri è stato utilizzato l'algoritmo PLS-Path modelling, esso ha consentito di stimare i pesi che legano ciascun indicatore al concetto che intende misurare (Modelli di Misurazione) e i coefficienti che legano i concetti tra di loro (Modello strutturale).

Per quanto riguarda i modelli di misurazione si è proceduto alla stima dei pesi che legano ciascuna variabile manifesta alla corrispondente variabile latente, inoltre attraverso il t-test è stata saggiata l'ipotesi statistica di significatività di detti coefficienti. (Tabella 2)

Variabili latenti	Indicatore o Variabili Manifeste (VM)	Codice VM	Valori t-test	P-value
Condizione nutrizionale	Allattamento al seno	Alseno	-0,02	0,014
	Neonati sottopeso	Neosotpes	-0,015	0,011
	Bambini sottopeso	Bimsotpes	-0,052	0,005
	Bambini in ritardo di crescita	Bimritcre	-0,063	0,004
	Bambini deperiti	Bimdeper	-0,029	0,022
Condizione demografica	Speranza di vita femminile	Spevitfem	0,019	0,012
	Crescita popolazione urbana	Crepopu	-0,016	0,045
	Mortalità inferiore ad 1 anno	Mortinf1	-0,011	0,055
	Mortalità inferiore a 5 anni	Mortinf5	-0,019	0,035
	Totale di nascite	Nati	-0,030	0,015
	Totale di decessi	Morti	-0,015	0,014
	Speranza di vita alla nascita	Vitamed	0,080	0,003
	Popolazione inf. ai 18 anni	Popmin18	-0,024	0,012
	Popolazione inf. ai 5 anni	Popmin5	-0,023	0,011
	Crescita della popolazione	Crepop	-0,005	0,018
	Fertilità	Fertilit	-0,025	0,022
	Popolazione urbana	Popurb	0,036	0,002
Condizione sanitaria	HIV adulti e bambini	Hivadeba	-0,006	0,044
	HIV adulti	Hivadult	-0,009	0,053
	HIV donne	Hivdonne	-0,006	0,072
	Vaccinazione polio 3	Vacpolio	0,041	0,000
	Vaccinazione morbillo	Vacmorb	0,040	0,000
	Vaccinazione DPT3	Vacdpt3	0,038	0,005
	Vaccinazione TB	Vactb	0,018	0,060
	Vaccinazioni dell'EPI	Vacepi	0,018	0,040
Condizione sociale	Accessibilità servizi igienici	Acqpotacc	0,32	0,055
	Accessibilità acqua potabile	Serigiacc	0,38	0,003
	Parti assistiti	Partass	0,029	0,012
	Mortalità materna	Mortmat	-0,027	0,041
	Contraccettivi uso	Contracc	0,029	0,064

Variabili latenti	Indicatore o Variabili Manifeste (VM)	Codice VM	Valori t-test	P-value
Condizione scolastica	Alfabetismo maschile	Alfamas	0,620	0,003
	Alfabetismo femminile	Alfafem	0,681	0,002
	Iscriz.scuola primaria maschi	Isscprmn	0,022	0,045
	Iscriz.scuola primaria femm	Isscprfn	0,027	0,071
	Iscriz scuola second maschi	Iscscsem	0,025	0,055
	Iscriz.scuola second femmine	Iscscsef	0,031	0,045
Condizione economica e di progresso	Crescita PIL	CrePIL	0,010	0,033
	Telefoni uso	Telefoni	0,031	0,021
	Internet uso	Internet	0,091	0,011
	Inflazione	Inflazio	-0,004	0,041
	Spesa sanitaria	Spesan	0,19	0,015
	Spesa istruzione	Speist	-0,016	0,031
	Spesa difesa	Spedif	-0,008	0,070
Povertà	PNL	PNL	0,22	0,003
	Alfabetismo totale adulti	Alfabtot	0,345	0,004

**Tabella 2:** Coefficiente e significatività statistica per ciascun rapporto Variabile Manifesta-Latente

Da una valutazione complessiva è possibile notare che quasi tutti i coefficienti sono statisticamente significativi ad un livello del 5%, la rimanente parte è comunque significativa ma con una soglia leggermente più alta (10%). Questo conferma la bontà degli indicatori scelti per studiare la Povertà. Dall'analisi della tabella 2 è possibile trarre le seguenti considerazioni:

- le variabili manifeste che incidono maggiormente sulle condizioni scolastiche sono: alfabetismo femminile (0,681) e maschile (0,62);
- le variabili manifeste che esercitano una maggiore influenza sulle condizioni sociali sono: accessibilità ai servizi igienici (0,32) ed acqua potabile (0,38);
- le variabili manifeste che esercitano maggiore influenza sulle condizioni economiche e di progresso sono: spesa sanitaria (0,19), ed uso di internet (0,091).
- gli indicatori che hanno un peso maggiore nella costruzione della variabile latente “condizione Sanitaria” sono le vaccinazioni polio3 (0,041), morbillo (0,040) e DPT3 (0,038);
- l'indicatore più importante nella determinazione delle “condizioni demografiche” è la speranza di vita alla nascita (0,080), segue la variabile Popolazione Urbana (0,036);
- Per la variabile latente “Condizione nutrizionale” le variabili più influenti sono Bambini sottopeso (-0,052) e soprattutto Bambini in ritardo di crescita (0,063)

Queste considerazioni sono molto utili al fine di individuare i fattori di maggiore criticità e così stabilire una strategia di priorità d'intervento da stabilire per ridurre il livello di Povertà.

Nel modello strutturale vi sono sei costrutti latenti esogeni, indipendenti da tutti gli altri concetti

latenti del modello, e sono Condizioni Nutrizionali, Condizioni Demografiche, Condizioni Sanitarie, Condizioni Educative, Condizioni Economiche e Condizioni Sociali, mentre il costrutto endogeno (dipendente) è la Povertà. Il modello strutturale esprime le relazioni ipotizzate tra la variabile latente endogena povertà e le 6 variabili latenti esogene. Dalla tabella riguardante questo modello (Tabella 3), dei fattori considerati, la componente relativa alle condizioni scolastiche presenta un valore del coefficiente strutturale più elevato (0,25), seguita da quella relativa alle condizioni sociali (0,22) e condizioni sanitarie ed economiche (0,21).

Il modello nel complesso mostra un buon livello di adattamento, infatti il valore dell'indice è soddisfacente ( $R^2=0,83$ ).

Da questi risultati appare evidente il maggiore influsso che le condizioni sociali, economiche e scolastiche esercitano nei confronti della povertà.

Un suggerimento, quindi, da offrire agli studiosi del fenomeno potrebbe essere quello di concentrare la propria attenzione maggiormente sulle condizioni educative e socio-economiche dei paesi oggetto dello studio, ed in particolare sulle suddette variabili manifeste con coefficiente strutturale più elevato, che sottendono alle stesse variabili educative, sociali ed economiche.

Anche se l'obiettivo di trovare nei dati sulla povertà le ragioni del sostegno o della condanna per le politiche adottate non sempre approda ad un esito favorevole.

Eppure un'attenta riflessione sulla varietà e la diversità, assieme ad un vigile senso critico sulla capacità dei dati di parlare da soli, può rinsaldare le conoscenze ed aiutare a individuare le strade più efficaci da percorrere.

Variabili latenti esogene	Valori	P-value	Variabile latente endogena
Condizione nutrizionale	0,13	0,045	<b>POVERTÀ</b>
Condizione demografica	0,18	0,033	
Condizione sanitaria	0,21	0,012	
Condizione sociale	0,22	0,008	
Condizione scolastica	0,25	0,000	
Condizione economica e di progresso	0,21	0,009	

**Tabella 3:** Coefficiente e significatività statistica per ciascun rapporto Variabile Latente Esogena-Latente Endogena (Dipendente)

### 3. Conclusioni

Una prima considerazione da fare è che, un fenomeno complesso come la povertà nel mondo, è determinato da molti fattori, alcuni specifici, altri generali, spesso variamente legati tra loro. In alcuni casi essi rinviano ad avvenimenti recenti, in altri si riconosce l'influenza di vicende storiche assai distanti nel tempo ma ancora capaci di condizionare i processi economici e politici e le evoluzioni culturali.

---

In un elenco disordinato e incompleto possiamo includere il percorso verso l'indipendenza e l'esperienza coloniale, l'esposizione debitoria, le guerre, la frequenza di catastrofi ambientali, i regimi politici e le loro scelte, la posizione geografica e la collocazione geopolitica, la diffusione delle malattie. Spesso, questi fattori si combinano tra loro e quando l'intreccio è particolarmente perverso l'esito è quasi certamente quello di trovarsi di fronte a un paese fortemente esposto al rischio povertà.

Per cercare di porre rimedio e limitare tale rischio, sarebbe opportuno che i *policy-maker* attuassero una serie di misure in grado in particolare di:

- ✓ favorire appropriati sistemi di protezione sociale;
- ✓ promuovere iniziative finalizzate a prevenire l'abbandono scolastico. L'alfabetizzazione dovrebbe infatti essere considerata alla base del progresso sociale, economico e ambientale nei paesi in via di sviluppo;
- ✓ garantire l'accesso scolastico in particolare agli strati più deboli (donne); si avrebbe di certo un miglioramento delle condizioni di salute non solo per le donne ma per tutti i componenti della famiglia in particolare dei figli. Un più elevato livello di istruzione si traduce in una maggiore/migliore occupazione il che significa, tra l'altro, un più facile accesso alle cure della salute.
- ✓ facilitare l'accesso all'abitazione e ai servizi ad essa collegati (acqua corrente, elettricità, riscaldamento, servizi igienici ecc.).

Dunque il nuovo povero non soltanto ha fame, non dispone di abitazione e non può vestirsi, ma non può curarsi o essere curato ed è soprattutto analfabeta o ha una scarsa cultura.

Il povero risulta colui che è particolarmente esposto ad eventi negativi esterni e non ha un ruolo attivo nelle comunità di appartenenza. Bassi livelli di cultura e di salute sono spesso associati all'indisponibilità di beni materiali, ma non di rado dipendono da altre situazioni e vanno, dunque, considerati come separati fattori di privazione e povertà.

Pertanto, non si può confutare la tesi che la natura della povertà è multidimensionale.

L'analisi statistica ha evidenziato che sarebbe opportuno calcolare un indice di povertà multidimensionale per le seguenti tre tipologie:

- paesi sottosviluppati;
- paesi in via di sviluppo;
- paesi industrializzati.

La ricerca di misure sintetiche di processi complessi e multidimensionali, come è quello della povertà, costituisce una sfida formidabile per la comunità scientifica ed uno strumento di grande utilità per i processi decisionali pubblici volti a combattere un fenomeno così articolato e poliedrico. La complessità del fenomeno povertà pone, dunque, l'esigenza di individuare tecniche di analisi in grado di affiancare agli strumenti economici altri di natura sociale, politica, culturale al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno ed intraprendere specifici interventi per un suo contenimento.

---

## 4. Riferimenti bibliografici

Andreatta F. (2003), *Le differenze tra i paesi in via di sviluppo attraverso gli indicatori dell'UNDP* Università degli Studi di Padova, Facoltà di Scienze Statistiche, tesi di laurea.

Atkinson, A.B., (2000) *La povertà in Europa*, il Mulino, Bologna.

Chiappero Marinetti, E.(2000), *A multidimensional assessment of well-being based on Sen's functioning approach*. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n.2.

D'Ambra L., Laudisio Di Bonito N. (2005), *Le dimensioni della povertà: un approccio statistico multidimensionale*. *Rivista trimestrale "Non Profit"* anno XI ottobre/ dicembre 2005, Maggioli Editore

D'Ambra L., Sarnacchiaro P. (2012), *Students' evaluations of University teaching: a structural equation modelling analysis*. *Electronic Journal of Applied Statistical Analysis (EJASA)*, in press.

Jarvis, C. B., MacKenzie, S. B., & Podsakoff, P. M. (2003). *A critical review of construct indicators and measurement model misspecification in marketing and consumer research*. *Journal of Consumer Research*, 30, 199–218

Joreskog, K. G. (1970), *A general method for analysis of covariance structures*. *Biometrika*, 57. 293-51.

Parisi L., (2004), *La povertà: una rassegna sul confronto tra due approcci. Capability vs. Unidimensionalità*. Università degli Studi di Salerno, Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica, CELPE – DISES ”à “, Discussion Paper 87.

