

QUADERNI SVIMEZ | n. 70

PRESENTE E FUTURO DELLE POLITICHE EUROPEE PER LA COESIONE

Luca Bianchi | Ferdinando Ferrara



SVIMEZ

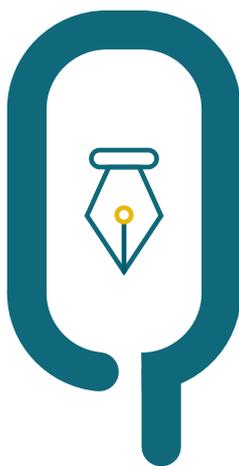


Presente e futuro delle politiche europee per la coesione

Luca Bianchi | Ferdinando Ferrara

Luca Bianchi | Direttore Generale della SVIMEZ. È membro dell'Advisory Board Territoriale della Regione Sud di Unicredit spa e componente del Comitato di garanzia e di indirizzo scientifico della Fondazione IFEL. Ha ricoperto in passato il ruolo di Capo Dipartimento del Ministero delle Politiche agricole, di Vice Presidente di ISMEA e di Assessore all'Economia della Regione Siciliana. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche su temi inerenti alle politiche di sviluppo.

Ferdinando Ferrara | Consigliere della Presidenza del Consiglio dei ministri. Collabora con la SVIMEZ sulla valutazione delle politiche pubbliche. Fra i suoi incarichi vi sono quelli di Capo di Gabinetto del Ministero per le politiche agricole agroalimentari e forestali, Capo del Dipartimento per la Programmazione economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Coordinatore del Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità - NARS. Dal 2018 al 2022, è stato Capo del Dipartimento per le politiche di coesione.



Direttore responsabile: **Luca Bianchi**

Coordinamento editorial: **Agnese Claroni, Grazia Servidio**

Autorizzazione del Tribunale di Roma n.100 del 15 marzo 2004

ISBN 978-88-98966-26-4

Copyright © 2022 by SVIMEZ

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati



Indice

• EXECUTIVE SUMMARY	pag. 1
• INTRODUZIONE	pag. 1
Parte 1.	
UNA VALUTAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 DEL FESR	pag. 7
1.1 La struttura iniziale della Programmazione FESR 2014-2020	pag. 7
1.2 Le modifiche finanziarie e regolatorie intercorse durante il periodo di Programmazione	pag. 12
1.3 La Programmazione delle risorse al termine del ciclo 2014-2020: le modifiche allocative	pag. 16
1.4 Le modifiche al quadro programmatico del FESR nel ciclo 2014-2020: il caso italiano	pag. 28
Parte 2.	
RIFLESSIONI E SPUNTI SULLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027	pag. 37
2.1 La Programmazione 2021-2027	pag. 37
2.2 Capacità di spesa, coordinamento e monitoraggio di Programmi e interventi	pag. 38
2.3 La riforma della governance nazionale della coesione	pag. 41
Parte 3.	
QUALI PROSPETTIVE PER POLITICHE EUROPEE DI COESIONE	pag. 44
3.1 Gli attuali limiti della politica europea per la coesione	pag. 44
3.2 Un metodo PNRR per il futuro della coesione	pag. 50
• CONCLUSIONI	pag. 59



EXECUTIVE SUMMARY

La grande innovazione rappresentata dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e le future sfide che l'Unione europea dovrà affrontare per competere e prosperare nei nuovi scenari economici e politici rendono quantomai urgente un ripensamento sul ruolo e sulle modalità di funzionamento delle politiche di coesione.

Il quaderno cerca di evidenziare i limiti, oramai strutturali, dell'attuale modello, la cui programmazione si fonda su obiettivi tematici generici e non adattabili alle diverse priorità e fabbisogni dei territori, secondo un criterio imperniato sulla rendicontazione della spesa (*compliance based*) e non legato al raggiungimento di precisi obiettivi di crescita o di riduzione dei divari.

Questo approccio, gestito attraverso una *governance* multilivello, tende ad ridurre l'efficacia delle politiche di coesione soprattutto nei contesti caratterizzati da una bassa capacità di spesa e/o qualità delle Istituzioni.

Non a caso, la letteratura economica concorda sui limitati risultati, per l'Italia, dei precedenti cicli di coesione, nonostante si collochi al secondo posto in termini di risorse ricevute.

La prima parte del quaderno fornisce una valutazione dell'efficacia del ciclo di Programmazione 2014-2020, conclusosi il 31 dicembre 2023.

In particolare, viene messa a confronto l'allocazione delle risorse del Fondo europeo per lo sviluppo regionale tra le diverse aree tematiche all'inizio e al termine del ciclo di Programmazione. Il confronto viene effettuato con riferimento sia all'Italia che all'insieme degli altri Paesi europei.

L'analisi evidenzia come l'Italia si caratterizzi per una riallocazione delle risorse tra le diverse aree molto più pronunciata rispetto al resto dell'Europa. L'aspetto più critico è che si tratta di una ricollocazione distorsiva, in quanto in contrasto con gli obiettivi di sviluppo e riduzione dei divari regionali.

Al termine della programmazione, difatti, le risorse destinate a favore delle imprese superano i 9,2 miliardi di euro, che ne fanno, con il 31,7%, l'area con la maggiore quota di risorse, nonostante le agevolazioni non rappresentino lo strumento principale per attivare duraturi percorsi di crescita. Rispetto all'inizio della programmazione tali risorse sono aumentate del 68%, a fronte del 18% del resto d'Europa. Si tratta sicuramente di un dato preoccupante, soprattutto perché associato a scelte programmatiche che hanno sacrificato risorse per la realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo economico e sociale.

Al termine della Programmazione, le aree tematiche in cui erano presenti interventi infrastrutturali funzionali allo sviluppo e all'equità (aree ICT, green, mobilità e sociale) subiscono difatti una riduzione, rispetto all'allocazione iniziale, di circa 6 miliardi di euro.

Le cause, nel caso italiano, dell'inefficace composizione finale della Programmazione 2014-2020 vanno ricercate nella limitata capacità amministrativa e di spesa, nei comportamenti distorsivi legati alla possibilità di spostare risorse dei programmi europei sui così detti programmi complementari, nonché nell'eccessiva flessibilità delle riprogrammazioni legate alle emergenze pandemiche ed energetiche.

In particolare, a causa dell'insoddisfacente capacità amministrativa e qualità delle Istituzioni, con il susseguirsi degli anni e l'aumentare dei problemi di attuazione e di raggiungimento dei *target* di spesa, tende sempre più ad affievolirsi la rilevanza degli obiettivi strategici e di *policy* definiti all'inizio del periodo di programmazione.

La politica di coesione europea si trasforma pertanto in una politica orientata esclusivamente all'individuazione di possibili progetti da inserire nei programmi, al rispetto delle regole di rendicontazione, alla presentazione della documentazione giustificativa necessaria per la certificazione della spesa.

La seconda parte del quaderno è tesa a evidenziare le possibili criticità legate all'attuazione del nuovo ciclo di Programmazione 2021-2027.

In questo ambito vanno salutati positivamente i recenti interventi del Governo tesi a rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni locali, nonché il coordinamento e il monitoraggio della qualità e dell'avanzamento degli interventi contenuti nei vari Programmi.

Si ritiene tuttavia che tali interventi vadano ulteriormente implementati, sia per rendere più cogenti le funzioni di coordinamento e indirizzo, sia nella prospettiva che difficilmente l'effettivo rafforzamento della capacità di spesa possa realizzarsi in tempo utile.

Al riguardo il quaderno contiene puntuali proposte, tra le quali quella di semplificare la governance della coesione nazionale attraverso la soppressione della programmazione complementare.

La Parte finale del quaderno si concentra sull'analisi dei fattori strutturali che hanno minato sinora, soprattutto in Italia, l'efficacia delle politiche di coesione, cercando di individuare un nuovo e più incisivo metodo di attuazione, sul presupposto che qualsiasi proposta di riforma della politica di coesione non possa che passare da un riorientamento di questa politica, da un sistema *compliance based*, verso un approccio finalizzato al conseguimento del risultato.

Il quaderno evidenzia come l'applicazione di un metodo PNRR alle politiche di coesione, che subordini l'erogazione delle risorse al raggiungimento di precisi obiettivi, piuttosto che alla semplice rendicontazione delle spese, potrebbe rappresentare, se adeguatamente adattato, una proposta di riforma concretamente percorribile nell'attuale quadro dell'Unione europea, in grado di condurre a un sostanziale miglioramento dell'efficacia di queste politiche.

Se ben congegnato, l'approccio *performance based* del metodo PNRR rappresenta non solo una evoluzione del meccanismo di finanziamento delle politiche, ma anche strumento di *policy* vero e proprio. Infatti, definendo i risultati da conseguire e le condizioni da soddisfare affinché il finanziamento venga erogato, si incentivano specifici progetti o azioni in grado di influenzare in modo significativo e positivo il raggiungimento di quegli obiettivi.

Tale cambiamento di paradigma, permetterebbe quindi di allocare le risorse a disposizione in maniera più efficace rispetto agli schemi di finanziamento "tradizionali". Questo si tradurrebbe in budget pubblici più efficaci, evitando che i finanziamenti fluiscono verso iniziative non perfettamente in linea con gli obiettivi.

Affinché la proposta di un metodo PNRR possa concretamente essere presa in considerazione nell'attuale dibattito sul futuro delle politiche di coesione è necessario che essa sia coerente con i principi e le posizioni manifestate, al riguardo, dalle Istituzioni europee e ben sintetizzate dalle "conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre del 2023 sul futuro della coesione".

Il quaderno contiene pertanto un'analisi di coerenza del metodo PNRR con questi principi cardine, evidenziando, da un lato, le sue potenzialità nel renderli più effettivi ed efficaci, dall'altro lato i necessari miglioramenti e adattamenti dell'attuale versione del metodo al fine di renderlo più funzionale e coerente con i principi e le finalità della coesione.

Nel metodo proposto, l'Accordo di partenariato dovrebbe contenere precisi *target* quantitativi, fissati a livello quantomeno regionale, accompagnati da *milestone* da raggiungere nel corso della programmazione, che presentino una connotazione anche territoriale, soprattutto in tema di riforme della regolazione dei servizi pubblici locali, di prestazione dei servizi essenziali (in primis istruzione e salute) e di rispetto delle direttive europee.

Il pagamento delle varie rate annuali delle risorse sarebbe pertanto subordinato al raggiungimento di obiettivi di investimen-

to e sviluppo declinati a livello territoriale, alle riforme nazionali, alla riforma e all'erogazione di servizi regionali e locali rispettosi di precisi standard qualitativi e alla risoluzione delle procedure di infrazione a carico delle varie regioni.

Si tratterebbe sicuramente di un approccio più rigido rispetto all'attuale, che ridurrebbe fortemente la discrezionalità nella scelta degli interventi da finanziare da parte delle amministrazioni che gestiscono i programmi e delle istituzioni da cui dipendono.

Con questo approccio, difatti, per essere ammesso al finanziamento non basta più che un intervento sia coerente con un generico obiettivo di *policy*, ma è necessaria la sua funzionalità al raggiungimento di un preciso target quantitativo.

Stabilire chiaramente risultati e condizioni per ottenere il finanziamento, assicura pertanto che i fondi siano destinati ad interventi direttamente funzionali agli obiettivi di *policy* stabiliti.

Resta inteso che gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali, della perequazione infrastrutturale, di assicurare servizi omogenei e di qualità, di accompagnare le regioni meno sviluppate nel percorso della doppia transizione sono perseguibili solo attraverso un approccio complementare con le altre politiche europee e vanno supportate, contrariamente a quanto avvenuto nel recente passato, con coerenti interventi delle politiche nazionali.

Andrebbe pertanto posto in Europa, con più coraggio, il tema del coordinamento tra la coesione e la governance macroeconomica europea complessiva, perché la politica di coesione non può essere lasciata "sola" a perseguire la riduzione dei divari che le politiche ordinarie spesso contribuiscono ad amplificare.



INTRODUZIONE

| Il valore della coesione |

Affrontare il tema delle politiche di coesione equivale a confrontarsi con la storia dell'integrazione europea. La politica di coesione europea trae difatti le sue origini nel Trattato di Roma del 1957 che istituisce la Comunità economica europea e nel quale sono richiesti "interventi speciali" per promuovere uno "sviluppo armonico" dei territori della Comunità.

A seguito di questa previsione viene prima introdotto il Fondo Sociale Europeo (FSE) per sostenere l'occupazione e migliori opportunità di lavoro, a cui segue, nel 1975, l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dedicato al finanziamento di progetti d'investimento scelti dagli Stati membri e che introduce la componente regionale all'interno delle politiche di sviluppo.

Con l'Atto unico europeo del 1986, la coesione economica e sociale è entrata a far parte delle competenze della allora Comunità europea. A seguire, nel 1988 viene varata una riforma che definisce la politica di coesione "moderna" e con la quale vengono introdotti 4 principi fondamentali: concentrazione delle risorse a favore delle regioni più arretrate, coinvolgimento del partenariato economico e sociale, Programmazione pluriennale e addizionalità delle risorse che non devono sostituire quelle ordinarie degli Stati membri.

Nel 2008, il Trattato di Lisbona ha introdotto una terza dimensione della coesione nell'Unione europea (Ue): la coesione territoriale.

L'ingresso in forma ampia e strutturale della politica di coesione nell'ambito delle priorità delle azioni comuni europee ha fatto sì che questa politica fosse beneficiaria di una importante quota delle risorse previste all'interno del bilancio della Ue.

Nonostante la crescente rilevanza finanziaria di nuovi settori di spesa, la voce relativa alla Coesione economica, sociale e territoriale continua a rappresentare, anche all'interno del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, circa un terzo degli stanziamenti di impegno del bilancio europeo.

Anche grazie alla loro dotazione finanziaria, le politiche europee di coesione hanno avuto il merito di mantenere sempre vivo l'interesse e l'impegno verso un processo di integrazione che coinvolgesse tutti i territori, soprattutto in periodi in cui questa attenzione era affievolita da parte dei governi nazionali.

Le politiche di coesione, inoltre, non costituiscono solo la principale politica di investimento europea.

Queste politiche rappresentano anche la più diretta e visibile espressione di solidarietà all'interno dell'Unione europea, assumendo una valenza simbolica che va ben oltre il loro valore finanziario.

In esse si racchiudono tutte le principali azioni volte a far sentire l'Europa più vicina ai cittadini e a evitare che "nessun cittadino rimanga indietro", non solo in termini di benessere e di qualità di vita, ma anche a fronte delle nuove sfide poste dalla digitalizzazione e dalla transizione ecologica.

La componente solidaristica, tuttavia, non esaurisce gli effetti positivi della coesione all'interno del contesto europeo. La crescita armoniosa delle regioni meno sviluppate e la riduzione dei divari territoriali comportano positivi effetti di *spillover* sull'economia europea nel suo complesso e rappresentano una condizione essenziale per creare condizioni di parità nel mercato unico e favorirne il corretto funzionamento.

Le opinioni espresse da Ferdinando Ferrara sono a titolo personale e non coinvolgono in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

Come recentemente evidenziato dal “gruppo indipendente di esperti ad alto livello sul futuro della politica di coesione”¹, le politiche di coesione sono oggi più necessarie che mai affinché l’Ue affronti le nuove sfide strutturali, liberando il suo pieno potenziale economico e sociale, valorizzando i talenti, contribuendo a disinnescare il malcontento. Assicurando che nessun cittadino sia lasciato indietro, la coesione è il collante che unisce gli europei per un’Europa prospera e inclusiva.

La rilevanza delle politiche di coesione, poi, tende ad accrescersi sensibilmente in una fase storica in cui prendono sempre più piede movimenti che si caratterizzano per un approccio critico verso l’Unione e l’integrazione europea. Come recentemente affermato dalla Commissaria per la Coesione e le Riforme, Elisa Ferreira “Senza coesione rischiamo un’Unione europea frammentata, un mercato unico disfunzionale e l’ascesa di una geografia del malcontento”.

È proprio in quest’ottica che le conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre 2023 rimarcano come “la politica di coesione deve rimanere un pilastro fondamentale dell’Ue e, a tal fine, deve mantenere come unico obiettivo il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell’Ue e la riduzione delle disparità regionali”.

| L’Italia e i limiti della coesione |

La politica europea di coesione assume un particolare rilievo per l’Italia, sia per i suoi divari territoriali, sia per la dimensione economica delle risorse europee di cui beneficia, che, anche per 2021-2027, ne fanno, con 42 miliardi di euro, il secondo percettore dopo la Polonia.

Gli ultimi tre lustri sono stati caratterizzati da intensi dibattiti sulla qualità degli interventi finanziati con le politiche di coesione e la loro conseguente efficacia nel contribuire alla riduzione dei divari territoriali. Analisi quantitative e valutazioni controfattuali non giungono ad una conclusione univoca sugli effetti della politica di coesione nelle regioni meno avanzate².

Da un punto di vista analitico, è oggettivamente complesso effettuare, nel caso italiano, esercizi di valutazione sugli effetti delle politiche di coesione sulla crescita, data la difficoltà di isolare il suo contributo da quello di numerosi ulteriori fattori altrettanto rilevanti. Poco condivisibile appare ad esempio la tesi che emerge da un recente documento I’ISTAT³ che ha evidenziato come l’Italia, nonostante la mole di risorse di cui ha beneficiato, sia l’unico Paese Ue ad aver mantenuto stabile, senza riuscire a ridurla, la quota di popolazione residente nelle regioni meno sviluppate nel corso dei quattro cicli di Programmazione delle politiche di coesione che vanno dal 2000 al 2027.

Come da tempo ribadito dalla SVIMEZ⁴ le politiche di coesione non dovrebbero essere valutate né unicamente per i loro vizi interni, che come vedremo in seguito pur sussistono in maniera rilevante, né, soprattutto, in isolamento rispetto alle politiche macroeconomiche «ordinarie» nazionali e dell’Ue.

Nello specifico, sebbene le politiche di coesione si pongano esplicitamente l’obiettivo della convergenza regionale, ambendo ad incentivare una «sana» competizione tra territori, l’attuale contesto delle politiche ordinarie europee non garantisce il necessario presupposto dell’uguaglianza delle condizioni di partenza. Ne consegue un effetto perverso che tende a inasprire gli

¹ Cfr. Forging a sustainable future together. Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024.

² Cfr. L’impatto della politica di coesione in Italia e in Europa, Senato della Repubblica, documento di valutazione n. 11, 2018, Ciani, E., de Blasio, G. I fondi strutturali europei durante la crisi: evidenze dal Sud Italia. IZA J Labor Policy 4, 20 (2015); Crescenzi, R. and Giua, M (2020) ‘One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states’, Regional Studies, Volume 54, 2020 - Issue 1: EU Cohesion Policy and domestic regional policies; S. Destefanis, V. Di Giacinto, EU structural funds and GDP per capita: spatial var evidence for the European regions, Banca d’Italia, Quaderni di discussione N. 1409 - April 2023.

³ La politica di coesione e il Mezzogiorno vent’anni di mancata convergenza. Focus 13 giugno 2023.

⁴ Rapporto SVIMEZ, annate varie, il Mulino.

squilibri competitivi interni alle regioni meno sviluppate, sostenendo il processo di convergenza solo di una parte di esse. Ed è lecito avanzare l'ipotesi che queste asimmetrie competitive abbiano svolto un ruolo importante nel determinare la convergenza regionale «selettiva» che emerge dagli andamenti dei tassi di crescita del PIL pro capite e dell'occupazione a partire dagli anni Duemila, così come evidenziato dagli studi successivamente citati.

Passando ai fattori di contesto nazionali, la complessità di valutazione delle politiche di coesione è accentuata da un altro fattore più volte rimarcato dalla SVIMEZ: il venir meno del carattere di addizionalità che dovrebbe caratterizzare gli investimenti della coesione rispetto a quelli ordinari.

Al riguardo, la Banca d'Italia⁵ ha evidenziato come lo scorso decennio la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno in termini pro capite sia risultata spesso inferiore a quella del resto del Paese, nonostante la presenza di politiche di coesione espressamente finalizzate alla riduzione dei divari territoriali. Il calo delle risorse ordinarie a disposizione degli enti ha fatto perdere alle risorse europee la loro tipica natura addizionale, trasformandole spesso in uno strumento generico e indifferenziato di finanziamento di progetti pubblici sul territorio (talvolta già preesistenti), per la necessità di rispettare i tempi rigidi di completamento dei cicli comunitari ed evitare la perdita di fondi.

Il contingentamento delle risorse destinate agli investimenti ha così contribuito a perpetuare il *gap* infrastrutturale fra le varie aree del Paese, impedendo che venisse realizzata la "perequazione infrastrutturale" prevista dalla legge di attuazione del federalismo fiscale.

Le analisi della SVIMEZ e della Banca d'Italia evidenziano pertanto come le politiche di coesione possano ben poco, se lasciate a loro stesse e non accompagnate da politiche europee e nazionali coerenti con gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali.

Tuttavia, nonostante i precedenti *caveat*, anche dai recenti rapporti della Commissione europea⁶ sembra oramai trasparire come le politiche europee di coesione tendano a mostrare la loro maggiore efficacia nelle prime fasi di sviluppo e convergenza delle regioni in ritardo, laddove esse sono chiamate a contribuire alla realizzazione delle infrastrutture di base e strategiche per l'attivazione di processi di sviluppo e a creare condizioni di contesto per la transizione verso un'economia integrata e di mercato. Non a caso i maggiori successi della politica di coesione sono riconducibili al processo di *catching up* che ha coinvolto la quasi totalità delle regioni dell'Est Europa, dove le risorse per la coesione continuano a rappresentare la principale fonte di finanziamento degli investimenti pubblici.

Ben diversa la situazione delle regioni dei Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo, per molte delle quali sembrano essersi da tempo arrestati processi di convergenza tanto in ambito europeo quanto nazionale, con una dinamica particolarmente critica per le regioni greche e del Mezzogiorno⁷.

L'inferiore efficacia per le regioni del Mezzogiorno delle politiche europee di coesione si evince anche dalle stime dell'impatto della politica di coesione nel periodo 2014-2020 contenute nell'ottava Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea. Nelle regioni meridionali l'impatto della politica risulta inferiore a pressoché tutte le altre regioni meno sviluppate europee sia nel breve che, ancor più, nel lungo periodo (Fig. 1.1).

Alle valutazioni della Commissione europea si aggiunge una recente letteratura che tende sempre più a evidenziare la rela-

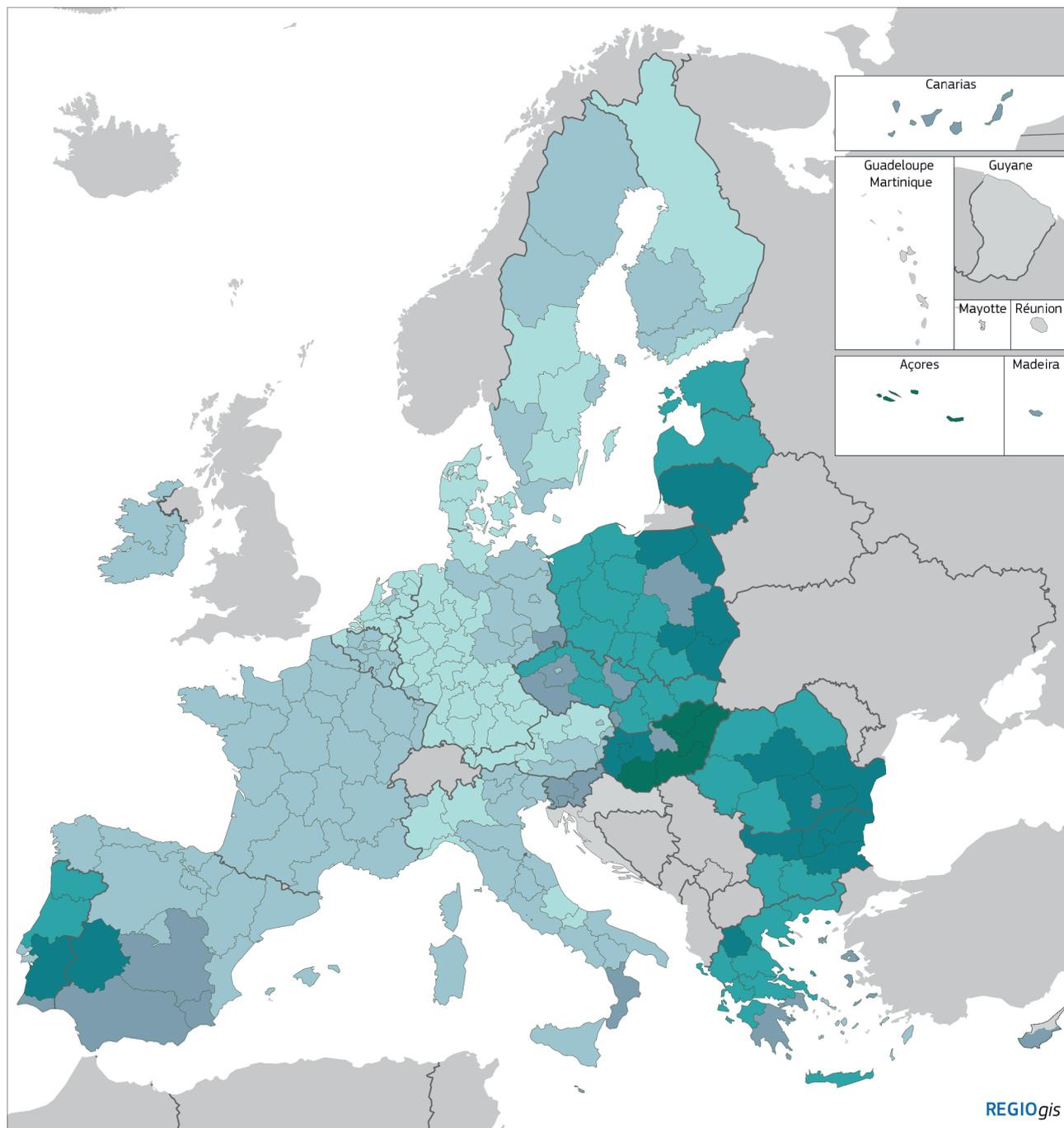
⁵ Cfr. Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico. Banca d'Italia, 2022.

⁶ Cfr. Ottava e Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Commissione europea.

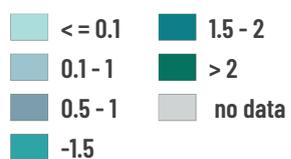
⁷ Per queste situazioni, la Commissione europea ha ripreso, dalla teoria economica, al pari dell'ISTAT, il concetto di trappola dello sviluppo, in cui regioni con un PIL pro capite inferiore alla media europea non riescono, nonostante quanto prospettato dalle teorie della crescita e il sostanzioso contributo delle risorse per la coesione, a realizzare in maniera strutturale tassi di crescita superiori a quella della media Ue 27, ma, anzi, tendono a restare "intrappolati, in una situazione di stagnazione o, addirittura, di incremento dei divari. Le regioni del Mezzogiorno sono poi particolarmente esposte al rischio di cadere in quello che, a livello europeo, sono definite "trappole per lo sviluppo dei talenti", una sfida composita rappresentata da contrazione della forza lavoro e da livelli inferiori di istruzione terziaria.

Fig. 1.1 Impatto dei Programmi della politica di coesione 2014-2020 sul PIL nel 2043

➔ Fonte: Commissione europea, Ottavo Rapporto sulla Coesione economica, sociale e territoriale



% above baseline



0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

zione tra l'efficacia delle politiche di coesione e la qualità di Governo⁸ e la capacità di assorbimento delle risorse⁹. Variabili per le quali l'Italia soffre, come vedremo, di un sensibile e strutturale svantaggio rispetto agli altri Paesi europei.

In conclusione, pur tenendo conto di aspetti strutturali che travalicano l'ambito di azione delle politiche di coesione, appare consolidata, per l'Italia, la minore capacità degli interventi finanziati con queste politiche di contribuire a processi di crescita e convergenza.

Minore capacità che potrebbe essere ancora più grave in un contesto in cui obiettivi e risorse della coesione sono focalizzati sulle grandi sfide della digitalizzazione e della transizione verde che tendono, se non regolate, a portare, rispettivamente, minori vantaggi e maggiori costi di transizione nelle regioni meno sviluppate.

Obiettivi e organizzazione del paper

Le considerazioni riportate nei precedenti paragrafi sono essenziali per esprimere e chiarire l'approccio e le finalità di questo contributo.

Un approccio basato sulla ferma convinzione del ruolo cruciale che deve essere affidato alla coesione nell'ambito delle politiche di sviluppo; ruolo che dovrà necessariamente essere rafforzato in futuro.

Allo stesso tempo si ritiene oramai improcrastinabile una riflessione tesa a rivedere e migliorare il quadro generale dell'impostazione, della regolazione e della *governance* attuativa di queste politiche, al fine di migliorarne l'impatto sulla crescita e sulla riduzione dei divari. Miglioramenti di cui i primi a beneficiarne sarebbero l'Italia e il nostro Mezzogiorno.

Il dibattito sul futuro della coesione deve pertanto partire dalla sua centralità nell'ambito delle politiche europee, per poi concentrarsi sulle opportune riforme necessarie per renderla più efficace e rispondente ai fabbisogni dei cittadini e dei territori a cui essa è rivolta.

Ciò premesso, il quaderno è organizzato in tre parti.

La prima, composta di quattro paragrafi, si concentra, con riferimento al FESR, su un'analisi e una valutazione ex post del ciclo di Programmazione 2014-2020 appena conclusosi. Questo approfondimento risulta difatti prodromico per molte delle implicazioni di *policy* che saranno sviluppate nel seguito del saggio.

In particolare, nel paragrafo 1 dopo avere sottolineato gli elementi di rilievo sulla regolazione e sulla struttura della Programmazione 2014-2020 ed evidenziato gli obiettivi strategici che la caratterizzavano, viene fornita una riclassificazione per aree della Programmazione iniziale del FESR italiano, confrontandola con quella del complesso dei Paesi europei.

Al paragrafo 2 vengono riepilogate le principali modifiche regolamentari, italiane ed europee, che hanno consentito la possibilità di modificare l'iniziale quadro programmatico delle risorse.

Il paragrafo 3 analizza, con riferimento all'Italia, le modifiche nell'allocazione delle risorse fra le diverse aree di intervento verificatesi tra l'inizio e il termine del periodo di Programmazione del FESR, evidenziandone le motivazioni, le dimensioni e i potenziali effetti distorsivi.

Nel paragrafo 4 si procede a un raffronto fra le modifiche del quadro programmatico degli altri paesi europei rispetto a

⁸ Cfr. Charron, N., L. Dijkstra, and V. Lapuente (2015). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research*, 122(2); Rodríguez-Pose, A., Enrique Garcilazo (2015) 'Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions' *Regional Studies* Volume 49, 2015 - Issue 8: Place-based Economic Development and the New EU Cohesion Policy.

⁹ Cfr. Santos, AM, Conte, A., Molica, F. (2024) Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending? *Journal of Common Market Studies*, Wiley, online pre publication.

quello dell'Italia, evidenziando la peculiarità del caso italiano, rispetto a quanto verificatosi nel resto dell'Europa, in ordine alle dimensioni delle riallocazioni e alle aree di intervento privilegiate o danneggiate dalle variazioni allocative. La parte principale del paragrafo si focalizza sull'analisi delle possibili cause dell'anomalia italiana.

La seconda parte contestualizza le conclusioni della parte 1 nell'ambito della Programmazione 2021-2027, che sta entrando nel vivo della fase attuativa, al fine di trarne alcune implicazioni e, soprattutto, possibili correttivi e miglioramenti da apportare.

La terza parte si focalizza sul futuro delle politiche di coesione, partendo da una analisi critica di alcuni capisaldi che caratterizzano l'attuale impostazione e *governance* della coesione europea, per poi formulare possibili proposte di riforma per il post 2027, soprattutto alla luce della recente esperienza del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del dibattito oramai in corso anche presso le Istituzioni europee.

1.

UNA VALUTAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 DEL FESR

1.1

La struttura iniziale della Programmazione FESR 2014-2020

1.1.1 Premessa

Il 31 dicembre 2023 si è concluso, almeno per quel che riguarda il periodo di ammissibilità della spesa, il ciclo 2014-2020 delle politiche di coesione europee.

Si è trattato di un periodo di Programmazione che ha sicuramente risentito sia della recente emergenza energetica seguita all'invasione da parte della Federazione russa dell'Ucraina, sia, soprattutto, della crisi sanitaria e socioeconomica conseguente la pandemia Covid-19.

In ogni caso, il 31 dicembre 2023 non coincide con la chiusura definitiva del ciclo di Programmazione, in quanto i Programmi continuano a certificare la spesa sostenuta nel periodo di ammissibilità¹⁰.

Questa circostanza comporta che, al momento, non è possibile verificare se tutti i Programmi operativi abbiano raggiunto l'obiettivo di spendere per intero le risorse europee programmate, anche se le varie misure di semplificazione e minor rigore introdotte dalla Commissione europea nel corso del ciclo lasciano propendere per un esito positivo.

Sia pur in assenza di tali informazioni, in questo contributo si procederà a una analisi dei tratti salienti che hanno caratterizzato questo periodo di Programmazione. In particolare, l'obiettivo non sarà quello di verificare quante risorse siano state spese, bensì come e dove siano state utilizzate. Ciò al fine di trarre prime, ma importanti, evidenze sulla loro coerenza con gli obiettivi di crescita delle regioni meno sviluppate e di riduzione dei divari territoriali. Si tratta, a parere della SVIMEZ, di un'analisi propedeutica ai fini sia di individuare azioni che rafforzino, nel corso del ciclo 2021-2027, il coordinamento e le capacità amministrative e di spesa, sia di formulare proposte di riforma nell'ambito del più ampio dibattito sull'efficacia e sul futuro della politica di coesione che sta iniziando a svilupparsi in sede europea.

La ricerca sarà focalizzata sul FESR¹¹ dal momento che, per la sua natura infrastrutturale e per la maggiore eterogeneità degli obiettivi presenti al suo interno, è stato il fondo maggiormente interessato dalle riprogrammazioni nel corso del ciclo 2014-2020.

¹⁰ Tale attività consiste nell'effettuare i controlli richiesti dalla regolamentazione europea di settore e nel predisporre tutta la documentazione necessaria da presentare alla Commissione europea, al fine di consentire a quest'ultima di avviare il processo di chiusura vero e proprio.

¹¹ Tutte le informazioni finanziarie riportate nel testo e nelle tabelle sono elaborazioni effettuate sulle base dei dati disponibili sul sito della Commissione europea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> alla data del 30 aprile 2024.

L'analisi riguarderà la Programmazione delle risorse con riferimento non solo ai diversi Obiettivi tematici del fondo, ma anche in relazione alle diverse categorie di regioni previste dai regolamenti europei.

Infine, nell'analisi non si terrà conto delle ulteriori risorse assegnate al FESR, nell'ambito dello strumento *Next Generation EU*, dall'iniziativa comunitaria denominata "REACT-EU"¹². Tale scelta è motivata dall'obiettivo di analizzare l'evoluzione seguita dalla Programmazione "ordinaria" del ciclo 2014-2020.

1.1.2 Gli obiettivi tematici del FESR

I regolamenti europei relativi al ciclo 2014-2020 delle politiche di coesione prevedevano, per i Programmi operativi finanziati attraverso il FESR, che le risorse riservate a ciascuna categoria di regioni potessero essere destinate a interventi che rientrasero nell'ambito di undici Obiettivi Tematici (OT).

Come noto, i regolamenti europei per la coesione distinguono le regioni in tre categorie:

- a) regioni più sviluppate, caratterizzate da un PIL pro capite superiore al 90% della media Ue;
- b) regioni in transizione, con un PIL pro capite compreso tra il 75 e il 90% della media Ue;
- c) regioni meno sviluppate, caratterizzate da un PIL pro capite inferiore al 75% della media Ue.

Per l'Italia, nel ciclo di Programmazione 2014-2020 l'insieme delle regioni meno sviluppate e in transizione coincideva con le otto regioni del Mezzogiorno, mentre tutte le regioni del Centro-Nord rientravano tra le regioni più sviluppate. Pertanto, ai fini della loro efficacia e rappresentatività, tutte le analisi territoriali riportate di seguito si basano sulla distinzione tra regioni più sviluppate, da un lato, e regioni meno sviluppate e in transizione dall'altro lato.

Con riferimento agli OT:

- l'OT 1 mirava a potenziare l'infrastruttura per la ricerca e a promuovere gli investimenti delle imprese in ricerca e innovazione;
- l'OT 2 era volto migliorare la qualità, l'accesso e l'impiego delle tecnologie per informazione e la comunicazione;
- l'OT 3 si proponeva di sostenere le imprese nelle varie fasi della creazione, sviluppo, internazionalizzazione e partecipazione ai processi di innovazione;
- l'OT 4 prevedeva il supporto alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio promuovendo l'efficienza energetica e la produzione e la distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- l'OT 5 tendeva a rafforzare gli interventi per l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- l'OT 6 intendeva preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, anche attraverso investimenti nei settori dei rifiuti e dell'acqua;
- l'OT 7 intendeva favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale, nonché di sistemi di mobilità regionali sostenibili;
- gli OT 8, 9, e 10, la cui rilevanza era maggiore all'interno del Fondo sociale europeo (FSE), si riproponevano di finanziare, rispettivamente, infrastrutture per i servizi per l'impiego, le infrastrutture sanitarie e sociali, l'infrastruttura scolastica e formativa;
- l'OT 11 era volto a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

La Tabella 1.1 espone la **riclassificazione dei primi dieci OT in sei aree di intervento**, che ha il fine di cogliere meglio le prio-

¹² Attraverso l'iniziativa REAC-EU si è provveduto, nel 2020 e nel 2021, a un incremento delle dotazioni finanziarie della programmazione 2014-2020 dei fondi per la coesione, con l'intento sia di finanziare ulteriori interventi per la fuoriuscita dall'emergenza pandemica, sia di porre le basi per la doppia transizione verde e digitale che caratterizza il ciclo di programmazione 2021-2027.

Tab. 1.1 Corrispondenza fra Obiettivi Tematici e Aree di intervento

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Obiettivo Tematico	Area d'intervento
01. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Ricerca e sviluppo
02. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	Accesso e utilizzo delle ICT
03. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese	Competitività delle imprese
04. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Transizione verde
05. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	
06. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	
07. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	Reti e infrastrutture per la mobilità
08. Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	Infrastrutture sociali
09. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	
10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	

rità programmatiche individuate a inizio ciclo e di consentire una più agevole lettura dei dati¹³.

Il regolamento del FESR prevedeva anche i cosiddetti «**obblighi di concentrazione tematica**», stabilendo i seguenti vincoli di destinazione delle risorse tra OT differenziati per categoria di regioni:

- regioni più sviluppate: almeno l'80% delle risorse sui primi quattro obiettivi (OT 1 - OT 4) e almeno il 20% sul solo obiettivo relativo alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT 4).
- regioni in transizione: almeno il 60% delle risorse sui primi quattro obiettivi (OT 1 - OT 4) e almeno il 15% sul solo obiettivo relativo alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT 4);
- regioni meno sviluppate: almeno il 50% delle risorse sui primi quattro obiettivi (OT 1 - OT 4) e almeno il 12% sul solo obiettivo relativo alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT 4).

1.1.3 L'analisi della Programmazione iniziale

Nell'ambito del rispetto dei vincoli di concentrazione tematica, l'allocazione delle risorse tra i diversi OT dipendeva dalle scelte strategiche operate da ciascun Paese sia nell'ambito del percorso partenariale e negoziale che ha portato alla definizione dell'Accordo di Partenariato, sia, successivamente, nella predisposizione dei singoli Programmi, che, al pari dell'Accordo, dovevano essere approvati dalla Commissione europea.

Pertanto, l'analisi dell'allocazione delle risorse tra gli OT al momento immediatamente successivo all'approvazione dell'Accor-

¹³ Non vengono prese in considerazione le risorse relative all'OT 11 (*capacity building*) e all'assistenza tecnica.

do di Partenariato e dei singoli Programmi offre una efficace rappresentazione delle decisioni operate da un Paese e/o regione sulle priorità da perseguire attraverso la politica di coesione.

La tabella 1.2 riporta la complessiva allocazione iniziale delle risorse tra le sei aree individuate del FESR relativamente all'Italia e all'insieme degli altri 27 Paesi dell'Unione europea¹⁴.

Tab. 1.2 Programmazione iniziale (2014) delle risorse FESR in Italia e negli altri Paesi dell'Unione europea

► Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	ITALIA	UE 27	Percentuale ITALIA	Percentuale UE 27
Ricerca e sviluppo	5.709.592.401	53.196.212.889	18,3	23,6
Accesso e utilizzo delle ICT	2.585.633.052	16.000.587.447	8,3	7,1
Competitività delle imprese	5.506.735.543	43.314.318.826	17,6	19,2
Transizione verde	10.662.559.172	62.946.813.775	34,1	28,0
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.438.995.788	27.696.346.897	11,0	12,3
Infrastrutture sociali	3.342.771.475	21.878.621.921	10,7	9,7
TOTALE	31.246.287.431	225.032.901.755	100,0	100,0

La tabella evidenzia come l'Italia si caratterizzi per una sensibile minore priorità riservata, in termini di percentuale di risorse allocate, all'area relativa alla ricerca e all'innovazione rispetto al resto dell'Europa. Si tratta di una scelta singolare, considerato il rilievo che viene dato a questa componente di investimento non solo dalle più recenti teorie della crescita economica, ma anche dalla Commissione europea, che individua nell'innovazione uno dei principali strumenti per la fuoriuscita delle regioni in stagnazione dalla trappola dello sviluppo¹⁵.

Ad accrescere la perplessità contribuisce il basso livello di investimento in ricerca che caratterizza il nostro Paese, il cui rapporto tra spese in R&I e PIL è sensibilmente inferiore alla media europea, soprattutto con riferimento alle regioni del Mezzogiorno.

L'Italia si contraddistingue, invece, per la maggiore concentrazione di risorse sull'area relativa alle politiche *green* rispetto al resto dell'Europa, area che rappresenta in entrambi i casi la più ricca di risorse.

Le aree dedicate alle ICT e alle infrastrutture sociali mostrano percentuali leggermente superiori alla media europea, al contrario di quelle riservate alla mobilità.

Un elemento di centrale rilevanza è rappresentato, infine, dalla quota di risorse destinata dall'Italia alla competitività delle imprese, che risulta inferiore alla quota riservata per la ricerca e l'innovazione e, soprattutto, alla media europea.

La fotografia generale riportata dalla tabella 1.2 può essere utilmente scomposta considerando separatamente, da un lato, le programmazioni iniziali relative alle regioni meno sviluppate e in transizione (Tab. 1.3), che abbracciano l'intero Mezzogiorno, e, dall'altro, quelle delle regioni più sviluppate (Tab. 1.4), che per l'Italia coincidono con quelle del Centro-Nord.

Mentre il Centro-Nord si caratterizza per la quasi esclusiva presenza di Programmi operativi regionali (POR), la gestione di

¹⁴ Nella programmazione 2014-2020 il Regno Unito rientrava tra i Paesi beneficiari delle politiche di coesione.

¹⁵ Cfr. Ottavo rapporto sulle politiche di coesione della Commissione europea.

una percentuale rilevante delle risorse destinate al Mezzogiorno era stata affidata a Programmi operativi nazionali (PON). La tabella 1.3 riporta pertanto, in una apposita colonna, anche la Programmazione iniziale delle risorse relativa ai soli POR delle regioni meridionali.

Tab. 1.3 Programmazione iniziale (2014) delle risorse FESR nelle regioni meno sviluppate e in transizione in Italia e negli altri Paesi dell'Unione europea

►► Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	Mezzogiorno	POR Mezzogiorno	UE 27	Percentuale Mezzogiorno	Percentuale POR Mezzogiorno	Percentuale UE 27
Ricerca e sviluppo	3.817.248.273	2.147.424.981	35.448.742.116	15,4	12,1	20,7
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917.379.639	1.413.168.568	11.875.931.316	7,7	7,9	6,9
Competitività delle imprese	3.900.218.749	2.819.244.699	31.686.797.964	15,8	15,8	18,5
Transizione verde	8.701.503.231	7.609.355.011	47.195.679.334	35,2	42,8	27,5
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.438.995.788	1.659.795.788	25.977.764.854	13,9	9,3	15,2
Infrastrutture sociali	2.974.317.259	2.140.910.225	19.237.040.884	12,0	12,0	11,2
TOTALE	24.749.662.939	17.789.899.272	171.421.956.468	100,0	100,0	100,0

Tab. 1.4 Programmazione iniziale (2014) delle risorse FESR nelle regioni più sviluppate in Italia e negli altri Paesi dell'Unione europea

►► Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	Centro-Nord	UE 27	Percentuale Centro-Nord	Percentuale UE 27
Ricerca e sviluppo	1.892.344.128	17.747.470.773	29,1	33,1
Accesso e utilizzo delle ICT	668.253.413	4.124.656.131	10,3	7,7
Competitività delle imprese	1.606.516.794	11.627.520.862	24,7	21,7
Transizione verde	1.961.055.941	15.751.134.441	30,2	29,4
Reti e infrastrutture per la mobilità		1.718.582.043	0,0	3,2
Infrastrutture sociali	368.454.216	2.641.581.037	5,7	4,9
TOTALE	6.496.624.492	53.610.945.287	100,0	100,0

I dati delle tabelle 1.3 e 1.4 confermano, nell'area ricerca, il differenziale negativo rispetto agli altri Paesi nella quota di risorse programmate sia nell'insieme dei Programmi relativi al Mezzogiorno, che si attestano al 15,4% contro il 20,7% delle omologhe regioni europee, sia in quelli del Centro-Nord, la cui quota registra un valore del 29,1%, con uno scarto di tre punti percentuali dal resto dell'Europa.

La quota di risorse riservate alla competitività risulta al Mezzogiorno inferiore alla media Ue, contrariamente a quanto avviene al Centro-Nord.

I Programmi operativi rivolti al Mezzogiorno si caratterizzano, inoltre, per una percentuale significativamente più elevata rispetto al resto d'Europa di risorse destinate all'area *green*.

Entrambe le ripartizioni geografiche si contraddistinguono per una più elevata quota, rispetto alla media europea, delle risorse destinate alle infrastrutture sociali, al contrario di quanto avviene per le infrastrutture di mobilità.

La tabella 1.3, infine, mostra come i POR meridionali si distinguano per un'ancor più modesta percentuale di risorse programmate a favore della ricerca (12,1%) e per la grande attenzione riservata alle politiche per la transizione verde, la cui quota arriva al 42,8%.

1.2

Le modifiche finanziarie e regolatorie intercorse durante il periodo di Programmazione

Il ciclo 2014-2020 è stato caratterizzato, a livello nazionale, da significativi interventi di natura finanziaria che hanno determinato sensibili variazioni nella dotazione complessiva delle risorse a disposizione del FESR.

Inoltre, le eccezionali situazioni emergenziali di carattere mondiale hanno dato luogo a importanti modifiche dei regolamenti europei, che hanno aperto la possibilità di utilizzare le risorse FESR in maniera semplificata e per finanziare tipologie di spese solitamente non ammissibili.

Entrambe le circostanze hanno consentito, come vedremo, una intensa attività di riallocazione delle risorse tra le diverse aree. Nel proseguo sono brevemente riportati i tratti salienti delle principali modifiche intercorse.

1.2.1 L'aumento delle risorse europee assegnate al FESR

A seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, l'Accordo di Partenariato è stato modificato con Decisione CE dell'8 febbraio 2018, al fine di integrarne la dotazione finanziaria con le risorse aggiuntive assegnate all'Italia, a causa del peggioramento della situazione economica del Paese.

Tale revisione ha determinato un aumento delle risorse europee per la coesione destinate all'Italia per 1,645 miliardi di euro. Di tali risorse, in sede nazionale è stato concordato di assegnarne, fra il 2017 e il 2018, un importo leggermente superiore al miliardo di euro al FESR, a cui si sono aggiunti circa 526 milioni di cofinanziamento nazionale, per un totale di 1,54 miliardi di euro.

1.2.2 Lo spostamento delle risorse del cofinanziamento nazionale dal FESR alla Programmazione complementare

La così detta Programmazione complementare trova la sua origine nei gravi ritardi attuativi che caratterizzarono l'andamento, in Italia, della Programmazione europea 2007-2013 e che portarono all'adozione, nel 2012, del Piano di azione e coesione (PAC), in cui furono fatte confluire tutte le risorse dei Programmi operativi, quasi esclusivamente del Mezzogiorno, derivanti dalla riduzione delle quote di cofinanziamento nazionale dei Programmi europei al tasso minimo previsto dai regolamenti comunitari, per un importo complessivo di oltre 12 miliardi di euro.

La Programmazione 2014-2020 istituzionalizza lo strumento della Programmazione complementare, attraverso la delibera del CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10.

La delibera prevedeva per i Programmi rivolti alle regioni meno sviluppate la possibilità di usufruire, grazie alle risorse del Fondo nazionale di rotazione a tale scopo riservate, di un tasso di cofinanziamento nazionale del 50 per cento per i POR e del 45 per cento per i PON indirizzati a tali regioni. Si trattava, in entrambi i casi, di tassi ben superiori rispetto al minimo previsto dai regolamenti europei (25%). Allo stesso tempo, la delibera prevedeva che le risorse del Fondo di rotazione resesi disponibili a seguito dell'adozione di Programmi operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore ai sovra indicati massimali potevano concorrere al finanziamento dei PAC destinati ai medesimi territori.

Tale disposizione ha portato a diverse forme e tempistiche di adozione dei PAC.

Alcune amministrazioni hanno difatti adottato Programmi europei che già prevedevano tassi di cofinanziamento coincidenti con i minimi europei, procedendo da subito all'adozione dei rispettivi PAC, per un valore complessivo, riferito ai cofinanziamenti sia del FESR che del FSE, di oltre 7 miliardi di euro.

Altre amministrazioni hanno invece adottato Programmi operativi con tassi di cofinanziamento più elevati, per poi via via procedere alla loro riduzione nel corso della Programmazione a seguito delle difficoltà di attuazione e spesa.

Queste riduzioni hanno comportato una riduzione delle risorse complessive del FESR di 2,9 miliardi di euro, tutte riferite ai Programmi operativi del Mezzogiorno¹⁶, a cui si aggiunge un'ulteriore marginale riduzione legata all'iniziativa SAFE (Tab. 1.5).

Tab. 1.5 Riduzioni del tasso di cofinanziamento dei Programmi operativi intercorsi durante il ciclo 2014-2020

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

PON Città Metropolitane	25.547.185
PON Governance	5.801.332
PON Ricerca	75.150.894
POR Basilicata	275.343.780
POR Molise	16.944.159
POR Sicilia	284.869.233
POR Calabria	117.883.577
POR Puglia	2.091.052.531
Riduzioni S.A.F.E.	174.715.342
TOTALE	3.067.308.033

¹⁷ Le differenze degli importi relativi a ciascun Programma operativo riportato nella tabella 1.5 dipendono dai diversi tassi di cofinanziamento scelti dai Programmi all'inizio del ciclo. In particolare, il POR Puglia era stato l'unico a prevedere il valore massimo del tasso di cofinanziamento nazionale (50%), per cui l'importo della sua riduzione è sensibilmente superiore a quello degli altri Programmi.

1.2.3 L'emergenza pandemica e le iniziative CRII e CRII+

Nel 2020, a seguito dello scoppio della pandemia legata al Covid-19, l'Unione europea ha adottato una serie di iniziative regolamentari volte a facilitare l'utilizzo dei fondi della politica di coesione per contrastare la crisi sanitaria e gli effetti sociali ed economici ad essa conseguenti, permettendo una straordinaria flessibilità nella riprogrammazione e soprattutto la possibilità di utilizzare le risorse per finalità e tipologie di interventi solitamente non consentiti dai regolamenti.

In particolare, le iniziative "Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)" e "Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)" prevedevano, in via eccezionale e temporanea:

- l'ammissibilità della spesa connessa alle conseguenze della pandemia dal 1° febbraio 2020;
- la possibilità di finanziare con il FESR il capitale circolante nelle PMI;
- la possibilità di optare per l'applicazione di un tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento da parte dei Programmi della politica di coesione nei periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022, al fine di consentire agli Stati membri un più agevole raggiungimento degli obiettivi di spesa legati al cosiddetto n+3;
- la deroga al rispetto dei requisiti di concentrazione tematica.

A queste importanti modifiche al quadro regolatorio europeo si è aggiunto anche un intervento normativo nazionale, teso a favorire l'allocazione sui Programmi europei di spese emergenziali già sostenute a carico del bilancio dello Stato, al fine di attenuarne gli impatti sui saldi di finanza pubblica.

In particolare, l'articolo 242 del decreto-legge del 19/05/2020 n. 34 prevedeva che le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia di Covid-19, precedentemente poste a carico del bilancio dello Stato, fossero riassegnate alle stesse Amministrazioni che avevano proceduto alla rendicontazione per essere destinate alla realizzazione di Programmi operativi complementari.

Tutto ciò portò, tra la seconda metà del 2020 e il 2021 ad una intensa attività di riprogrammazione che vide coinvolti la gran parte dei Programmi operativi del FESR. Questa attività fu preceduta dalla stipula di appositi accordi tra il Ministro pro tempore per il Sud e la coesione territoriale e regioni e ministeri titolari dei Programmi¹⁷ per un valore complessivo di 7,8 miliardi di euro di interventi riconducibili all'attenuazione degli effetti della pandemia.

Con riferimento al FESR, gli accordi erano tesi a favorire la mobilitazione di risorse, non ancora impegnate nell'ambito dei Programmi operativi, soprattutto per la copertura di spese connesse all'emergenza sanitaria, alla didattica a distanza e al sostegno delle attività economiche.

All'interno di questi accordi le Amministrazioni titolari dei Programmi hanno comunque incluso anche numerose tipologie di intervento che già trovavano idonea capienza finanziaria all'interno dell'Obiettivo Tematico di riferimento e/o che già per loro natura potevano adattarsi a svolgere azioni per il contrasto all'emergenza pandemica. Conseguentemente, l'applicazione pratica di questi accordi ha dato luogo a riprogrammazioni fra tipologie d'intervento e, soprattutto, fra Obiettivi Tematici per un importo inferiore sensibilmente a 7,8 miliardi.

Un tipico esempio in tal senso è rappresentato dall'Accordo con il PON Scuola, che in cui il Ministero per l'istruzione si impegnò a destinare 731 milioni di euro per misure emergenziali. Tale impegno non si è tradotto in alcuna riprogrammazione o trasferimento di risorse tra Obiettivi Tematici, dal momento che l'Amministrazione disponeva già di tipologie di intervento che potevano essere adattate o reindirizzate per il contrasto alla pandemia.

¹⁷ Per un quadro di dettaglio su questi accordi, cfr. Allegato al DEF 2021 sull'attuazione delle politiche di coesione.

Al momento, come evidenziato nelle relazioni sull'attuazione delle politiche di coesione allegate ai DEF 2023 e 2024, non è possibile individuare con esattezza né la destinazione delle risorse riprogrammate, né l'entità delle rendicontazioni relative a spese già anticipate dallo Stato.

Nel seguito, si cercherà di dare una prima evidenza di quanto queste riprogrammazioni abbiano influito sulle modifiche allocative delle risorse fra aree e sulle tipologie di interventi finanziati analizzando le informazioni desumibili dalle base dati disponibili sul sito della Commissione europea.

1.2.4 La crisi energetica e l'iniziativa SAFE

L'invasione da parte della Federazione russa dell'Ucraina nel febbraio del 2022, e la conseguente crisi energetica che ha determinato rilevanti costi aggiuntivi per famiglie e imprese, hanno portato la Commissione europea all'adozione dell'iniziativa "Supporting Affordable Energy" (SAFE) (Regolamento (Ue) 2023/435) che ha consentito agli Stati membri di aiutare le piccole e medie imprese e le famiglie vulnerabili a far fronte all'aumento dei prezzi dell'energia.

Detta iniziativa prevedeva la possibilità di rendicontare, in via eccezionale, sul FESR:

1) le spese relative a misure volte a sostenere il finanziamento del capitale di esercizio sotto forma di sovvenzioni alle PMI particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia;

2) le spese per aiutare le famiglie vulnerabili a sostenere i costi del consumo energetico.

Il Regolamento (Ue) 2024/795 che istituisce la Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) prevede, inoltre, la possibilità dell'applicazione del tasso di cofinanziamento Ue al 100% alle spese rendicontate nell'ultimo anno contabile (1° luglio 2023 - 30 giugno 2024).

Analogamente a quanto accaduto a seguito della pandemia, anche in questo caso fu introdotta una norma nazionale che assicurava, sia pure in maniera più indiretta, una restituzione ai territori delle risorse distolte dalla finalità proprie dei fondi per la coesione per essere dirottate sulle spese previste dall'iniziativa SAFE.

L'articolo 51 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, prevede difatti, in relazione ai rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese nazionali relative al bonus sociale elettrico e rendicontate nell'ambito dei Programmi regionali, che con delibera del CIPESS, e ferma restando l'originaria destinazione territoriale delle risorse, siano individuati gli interventi di sviluppo

Tab. 1.6 Programmi operativi che hanno aderito all'iniziativa SAFE

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Programmi che hanno aderito al "bonus sociale elettrico"	
POR Calabria	20.000.000
POR Campania	260.000.000
POR Molise	4.798.526
POR Sicilia	295.652.174
PON Cultura	70.000.000
PON Infrastrutture e reti	15.000.000
PON Legalità	21.338.822
TOTALE	686.789.522

Programmi che hanno aderito all'iniziativa a sostegno delle PMI colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia	
POR Calabria	60.000.000
POR Liguria	8.500.000
POR Marche	5.400.000
POR Sicilia	73.913.043
TOTALE	147.813.043

economico e di coesione sociale e territoriale da finanziare.

In questo caso, pertanto, a differenza di quanto previsto dall'articolo 242 del decreto-legge 34/2020, le risorse rendicontate nell'ambito dell'iniziativa SAFE non ritornano direttamente, attraverso i Programmi complementari, nella disponibilità delle Amministrazioni centrali e regionali titolari dei Programmi europei.

Nel secondo semestre del 2023, molti Programmi FESR, e in particolare quelli che a pochi mesi dalla chiusura del ciclo presentavano ancora problemi nel riuscire a spendere tutte le risorse a disposizione, hanno sfruttato le nuove flessibilità offerte dall'iniziativa SAFE per 834 milioni di euro, di cui circa 687 milioni a favore della misura nazionale a sostegno delle famiglie vulnerabili del "bonus sociale elettrico", mentre i restanti 147 milioni sono stati destinati a misure regionali a sostegno delle PMI colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia (Tab.1.6).

1.3

La Programmazione delle risorse al termine del ciclo 2014-2020: le modifiche allocative

Le nuove assegnazioni e, soprattutto, le riprogrammazioni legate sia alle flessibilità introdotte dalla Commissione europea, sia alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale, hanno profondamente inciso sulla originaria struttura programmatoria tra le diverse aree.

La tabella 1.7 riporta il valore assoluto e percentuale delle risorse assegnate a ciascuna area nel 2014 e nel 2023, nonché le variazioni intercorse tra i due periodi.

Tab. 1.7 ITALIA - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023

» Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	2014	2023	Percentuale 2014	Percentuale 2023	Variazione assoluta 2023-2014	Variazione percentuale 2023-2014
Ricerca e sviluppo	5.709.592.401	5.740.531.417	18,3	19,7	30.939.016	0,5
Accesso e utilizzo delle ICT	2.585.633.052	1.707.945.416	8,3	5,9	-877.687.636	-33,9
Competitività delle imprese	5.506.735.543	9.238.202.554	17,6	31,7	3.731.467.011	67,8
Transizione verde	10.662.559.172	7.119.667.049	34,1	24,5	-3.542.892.123	-33,2
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.438.995.788	2.749.524.617	11,0	9,4	-689.471.171	-20,0
Infrastrutture sociali	3.342.771.475	2.542.478.710	10,7	8,7	-800.292.765	-23,9
TOTALE	31.246.287.431	29.098.349.763	100,0	100,0	-2.147.937.668	-6,9

La comparazione mette in luce la notevole consistenza delle variazioni delle risorse tra le diverse aree, in termini sia assoluti che percentuali. La variazione di gran lunga più evidente riguarda l'area della competitività delle imprese che si caratterizza non solo come l'unica area in cui sia aumentata la dotazione di risorse rispetto alla Programmazione iniziale (+3,7 miliardi), ma anche come quella con maggiori variazioni percentuali (+67,8%).

Per quel che riguarda le riduzioni, spiccano per rilevanza le infrastrutture verdi, il cui importo si riduce di 3,5 miliardi (-33,2%). Altrettanto importanti appaiono le variazioni in riduzione delle infrastrutture digitali, sociali e per la mobilità.

Queste variazioni non solo hanno fatto venire meno l'impronta verde e digitale che caratterizzava l'originaria struttura programmatoria, ma hanno soprattutto ridotto sensibilmente le risorse e il peso degli interventi di natura infrastrutturale maggiormente funzionali allo sviluppo e alla riduzione dei divari.

Proprio per questo è utile analizzare le motivazioni sottostanti le modifiche allocative verificatesi nel corso della Programmazione.

1.3.1 Le modifiche allocative a seguito dell'assegnazione di ulteriori risorse

L'adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, ha consentito di incrementare le risorse della Programmazione del FESR per circa 1,54 miliardi di euro.

Le risorse assegnate alle quattro regioni vittime degli eventi sismici del 2016 sono state in gran parte assegnate all'area transizione verde, per attuare azioni di prevenzione e ricostruzione ecocompatibile. Le rimanenti risorse sono state assegnate ai tre PON Iniziativa PMI, Imprese e competitività e Legalità con l'allocazione per area tematica riportata nella tabella 1.8.

L'assegnazione delle nuove risorse ha pertanto privilegiato quattro aree tematiche e in particolare quella relativa alla competitività delle imprese.

Tab. 1.8 Variazione risorse FESR a seguito delle maggiori risorse assegnate all'Italia nell'ambito della revisione di medio periodo del QFP (2017)

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	Totale
Ricerca e sviluppo	463.736.292
Accesso e utilizzo delle ICT	-173.646.765
Competitività delle imprese	725.238.400
Transizione verde	316.100.000
Reti e infrastrutture per la mobilità	0
Infrastrutture sociali	205.040.000
TOTALE	1.536.467.927

1.3.2 Le modifiche allocative a seguito della riduzione delle risorse

La tabella 1.7 evidenzia come, rispetto alla dotazione iniziale, le risorse destinate al FESR si siano ridotte, a fine Programmazione, di 2,1 miliardi. Se si considera che, come evidenziato in precedenza, nel corso della Programmazione le sei aree avevano

beneficiario di ulteriori 1,5 miliardi di euro, le risorse non più allocate su interventi relativi alle sei aree di intervento ammontano a circa 3,6 miliardi di euro, quasi il 12% della dotazione iniziale.

Tali riduzioni hanno riguardato, per 687 milioni di euro, le riprogrammazioni effettuate nel secondo semestre del 2023, al fine di trasferire risorse europee dalle tradizionali aree di intervento del FESR a favore del *bonus sociale elettrico*, già finanziato con risorse del bilancio dello Stato. Le risorse riprogrammate sono state ricondotte nell'area relativa all'assistenza tecnica. Dal momento che per queste spese, al pari dei sussidi alle imprese per il caro energia, era previsto un tasso di finanziamento europeo del 100%, queste riprogrammazioni hanno comportato una riduzione delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento per circa 174 milioni di euro.

La restante riduzione delle risorse del fondo, pari a circa 2,8 miliardi¹⁸, è invece completamente ascrivibile alle riprogrammazioni volte alle riduzioni dei tassi di cofinanziamento nazionale susseguite nel corso del ciclo da parte dei Programmi operativi nazionali e regionali rivolti al Mezzogiorno¹⁹.

Quest'ultima riduzione merita un passaggio circostanziato. Essa, difatti, potrebbe essere intesa come un mero trasferimento da un contenitore finanziario, i fondi europei, a un altro, i Programmi complementari, comunque finalizzato alla coesione.

Al contrario, la diminuzione del valore dei Programmi FESR a seguito delle riduzioni dei tassi di cofinanziamento ha comportato due conseguenze negative sulla qualità e i tempi di utilizzo delle risorse riprogrammate.

La prima consiste nella circostanza che la diminuzione del valore dei Programmi operativi sia stata effettuata diminuendo quasi esclusivamente le risorse allocate a favore degli interventi infrastrutturali.

La seconda conseguenza riguarda lo spostamento di ingenti risorse dai fondi europei, caratterizzati da tempi certi di spesa, verso i Programmi complementari che, come vedremo, si distinguono per la lentezza di avanzamento e per una non ben definita finalizzazione delle risorse.

La tabella 1.9 evidenzia le aree tematiche da cui sono state attinte le risorse da destinare alla Programmazione complementare. Circa la metà delle risorse proviene da riduzioni di interventi infrastrutturale finalizzati alla transizione verde. Particolarmente colpite sono state anche la ricerca e le infrastrutture sociali.

¹⁸ La differenza di circa 100 milioni con i valori riportati nella tabella 1.5 deriva dalla circostanza che in quest'ultima sono ricomprese anche le riduzioni di risorse riconducibili all'OT 11 e all'assistenza tecnica.

¹⁹ Alle riduzioni dei tassi di cofinanziamento nazionale evidenziate nel testo dovrebbero aggiungersi quelle relative agli interventi sostenuti nei periodi contabili 2020-2021, 2021-2022 e 2023-2024 da parte dei Programmi che avevano optato per l'applicazione di un tasso di cofinanziamento europeo del 100, come previsto dalle varie iniziative evidenziate. Tuttavia, a seguito di quanto disposto dalla Commissione europea, le variazioni ai piani finanziari dei Programmi operativi necessarie a ridurre la quota di cofinanziamento nazionale non sono visibili sulle base dati e sui sistemi di monitoraggio in quanto la Commissione non adotterà decisioni di riprogrammazione, ma formalizzerà l'eliminazione del cofinanziamento nazionale al momento dell'accettazione dei conti dell'anno contabile per il quale è stata applicata l'opzione di cofinanziamento Ue la 100 per cento.

Tab. 1.9 Variazione netta delle risorse delle 6 aree tematiche a seguito delle riduzioni dei tassi di cofinanziamento nazionale

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	Totale	Percentuale
Ricerca e sviluppo	-520.063.913	18,7
Accesso e utilizzo delle ICT	-267.394.494	9,6
Competitività delle imprese	-102.758.853	3,7
Transizione verde	-1.205.979.419	43,3
Reti e infrastrutture per la mobilità	-267.616.817	9,6
Infrastrutture sociali	-423.073.802	15,2
TOTALE	-2.786.887.298	100,0

1.3.3 Le modifiche allocative a seguito delle riprogrammazioni delle risorse

Le dinamiche delle modifiche allocative sinora descritte se da un lato forniscono una prima spiegazione sulla riduzione delle risorse per interventi infrastrutturali, non sono sicuramente sufficienti a giustificare il macroscopico aumento che caratterizza l'area competitività.

Difatti, mentre le maggiori risorse assegnate in corso di Programmazione al FESR contribuiscono per circa 725 milioni ad aumentare la dimensione delle misure a favore delle imprese, il rimanente incremento delle risorse a favore dell'area competitività non può trarre origine dalle operazioni di riduzione del tasso di cofinanziamento, in quanto finalizzate a diminuire il valore complessivo dei Programmi operativi.

La quota preponderante di tale incremento è invece il frutto di rimodulazioni tese a riallocare lo stesso ammontare di risorse di un Programma tra le diverse priorità.

Queste rimodulazioni sono state realizzate in concomitanza con le riprogrammazioni legate alle due emergenze, pandemica ed energetica.

In altri termini, le riprogrammazioni motivate dalle situazioni emergenziali hanno rappresentato l'occasione per una più ampia ricollocazione delle risorse all'interno dei Programmi, finalizzata a trasferire risorse dalle infrastrutture ai sussidi alle imprese.

A titolo di esempio, la tabella 1.10 riporta il dettaglio della riprogrammazione effettuata dal POR Campania nella seconda metà del 2023 al fine di finanziare le operazioni previste dall'iniziativa SAFE.

Dalla tabella si evince come la riprogrammazione di 260 milioni di euro a favore del bonus elettrico sociale ha rappresentato l'occasione per dirottare ulteriori 364 milioni a favore delle imprese. La riprogrammazione ha pertanto determinato la riduzione per 624 milioni di euro delle risorse destinate a interventi infrastrutturali (Tab. 1.10).

In questo caso, come in molti altri, appare evidente che accanto alla motivazione di far fronte a situazioni emergenziali si sia spesso aggiunta anche quella di consentire al Programma di raggiungere gli obiettivi di spesa, inserendo al suo interno ulteriori interventi di supporto alle imprese.

Gli effetti complessivi di queste riprogrammazioni sulle dimensioni delle risorse allocate su ciascuna area tematica sono sin-

Tab. 1.10 Riprogrammazione per aree tematiche del POR Campania in occasione dell'adesione all'iniziativa SAFE

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	Totale
Ricerca e sviluppo	-48.035.661
Accesso e utilizzo delle ICT	-47.177.698
Competitività delle imprese	364.453.605
Transizione verde	-331.352.067
Reti e infrastrutture per la mobilità	-85.222.643
Infrastrutture sociali	-80.032.257
SAFE- Bonus sociale elettrico	260.000.000
Assistenza tecnica	-8.000.000
Eliminazione cofinanziamento nazionale su risorse iniziativa SAFE	-24.633.279

tetizzati nella tabella 1.11, che evidenzia come esse siano state funzionali al trasferimento di un cospicuo ammontare di risorse a favore dell'area competitività, e, in misura residuale, all'iniziativa SAFE.

Al contempo le riprogrammazioni hanno determinato un considerevole decremento delle risorse destinate a tutti gli interventi infrastrutturali relativi agli ambiti della crescita sostenibile, dalla transizione verde, la più colpita, alle infrastrutture sociali, per l'innovazione e la mobilità. Come si può evincere dal confronto tra la tabella 1.11 e la tabella 1.9, si tratta in tutti i casi di **riduzioni per importi ben superiori rispetto a quelli derivanti dalla diminuzione dei tassi di cofinanziamento.**

Tab. 1.11 Variazione netta delle risorse delle 6 aree tematiche e per l'iniziativa SAFE a seguito delle riprogrammazioni per le crisi pandemica ed energetica

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	Totale
Ricerca e sviluppo	87.266.637
Accesso e utilizzo delle ICT	-436.646.377
Competitività delle imprese	3.108.987.464
Transizione verde	-2.653.012.704
Reti e infrastrutture per la mobilità	-421.854.354
Infrastrutture sociali	-582.258.963
Bonus sociale elettrico	686.789.522

Il susseguirsi di queste riduzioni ha fatto venire meno, come vedremo in seguito, un tratto distintivo della iniziale Programmazione italiana che, pur trascurando la ricerca, si caratterizzava, in misura superiore rispetto al resto dell'Europa, per l'attenzione volta alla doppia transizione verde e digitale.

1.3.4 Le modifiche allocative per territori e per livelli di Programmazione

Dai paragrafi precedenti risulta chiaro come, escludendo l'assegnazione di nuove risorse a seguito della revisione di medio periodo del QFP, tutte le modifiche della Programmazione dell'intero periodo 2014-2020 siano consistite:

- nello spostamento di risorse a favore di sussidi alle imprese, e in misura marginale sul bonus sociale dell'iniziativa SAFE, a discapito delle dotazioni di tutte le altre aree;
- nel concentrare sulle aree più strategiche per lo sviluppo socioeconomico le riduzioni delle risorse dei Programmi FESR da destinare alla Programmazione complementare attraverso la diminuzione dei tassi di cofinanziamento nazionale.

In questo paragrafo viene approfondito l'impatto a livello territoriale di tali modifiche.

La tabella 1.12 evidenzia come circa 3,3 miliardi delle maggiori risorse riprogrammate a favore dell'area competitività delle imprese risultino allocate sui Programmi operativi del Mezzogiorno, che al contempo si caratterizzano per riduzioni ben più significative, rispetto al livello nazionale, di tutte le altre aree.

Circoscrivendo il campo di osservazione ai soli POR meridionali (Tab. 1.13), l'incremento della percentuale di risorse destinate

Tab. 1.12 MEZZOGIORNO - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	2014	2023	Percentuale 2014	Percentuale 2023	Variazione assoluta 2023-2014	Variazione percentuale 2023-2014
Ricerca e sviluppo	3.817.248.273	2.931.662.911	15,4	13,4	-885.585.362	-23,2
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917.379.639	1.254.893.229	7,7	5,7	-662.486.410	-34,6
Competitività delle imprese	3.900.218.749	7.178.264.395	15,8	32,8	3.278.045.646	84,0
Transizione verde	8.701.503.231	5.761.612.295	35,2	26,3	-2.939.890.936	-33,8
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.438.995.788	2.749.524.617	13,9	12,6	-689.471.171	-20,0
Infrastrutture sociali	2.974.317.259	2.014.087.642	12,0	9,2	-960.229.617	-32,3
TOTALE	24.749.662.939	21.890.045.089	100,0	100,0	-2.859.617.850	-11,6

alle imprese, pur nella sua rilevanza, decresce rispetto al complesso della Programmazione del Mezzogiorno. Si fa più sensibile, tuttavia, la riduzione di risorse nelle aree dedite alle infrastrutture.

Le sensibili riduzioni dei tassi di cofinanziamento dei Programmi meridionali hanno inoltre reso ancora più marcata la riduzione di risorse dei Programmi del Mezzogiorno, e in particolare dei POR, rispetto al dato nazionale.

Tab. 1.13 POR MEZZOGIORNO - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	2014	2023	Percentuale 2014	Percentuale 2023	Variazione assoluta 2023-2014	Variazione percentuale 2023-2014
Ricerca e sviluppo	2.147.424.981	1.633.670.115	12,1	11,3	-513.754.866	-23,9
Accesso e utilizzo delle ICT	1.413.168.568	899.032.379	7,9	6,2	-514.136.189	-36,4
Competitività delle imprese	2.819.244.699	4.123.594.198	15,8	28,6	1.304.349.499	46,3
Transizione verde	7.609.355.011	5.173.376.001	42,8	35,9	-2.435.979.010	-32,0
Reti e infrastrutture per la mobilità	1.659.795.788	1.251.627.936	9,3	8,7	-408.167.852	-24,6
Infrastrutture sociali	2.140.910.225	1.321.284.842	12,0	9,2	-819.625.383	-38,3
TOTALE	17.789.899.272	14.402.585.471	100,0	100,0	-3.387.313.801	-19,0

Con riferimento al Centro-Nord, il confronto fra l'allocazione delle risorse FESR nel 2014 e nel 2023 appare più variegato (Tab. 1.14).

A un ben più contenuto incremento delle risorse per la competitività si accompagnano, sia pur con significativi caveat di seguito evidenziati, variazioni positive anche nelle aree delle infrastrutture sociali e della ricerca, mentre si confermano le importanti riduzioni nelle aree ambiente e ICT.

Tab. 1.14 CENTRO-NORD - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	2014	2023	Percentuale 2014	Percentuale 2023	Variazione assoluta 2023-2014	Variazione percentuale 2023-2014
Ricerca e sviluppo	1.892.344.128	2.808.868.506	29,1	39,0	916.524.378	48,4
Accesso e utilizzo delle ICT	668.253.413	453.052.187	10,3	6,3	-215.201.226	-32,2
Competitività delle imprese	1.606.516.794	2.059.938.159	24,7	28,6	453.421.365	28,2
Transizione verde	1.961.055.941	1.358.054.754	30,2	18,8	-603.001.187	-30,7
Reti e infrastrutture per la mobilità			0,0	0,0	-	
Infrastrutture sociali	368.454.216	528.391.068	5,7	7,3	159.936.852	43,4
TOTALE	6.496.624.492	7.208.304.674	100,0	100,0	711.680.182	11,0

L'incremento complessivo delle risorse a fine Programmazione dipende sia dai 462 milioni di euro rinvenuti dalle nuove assegnazioni di medio periodo, sia dal traferimento nel 2020 di 223 milioni di euro del PON Scuola a favore delle regioni più sviluppate.

In conclusione, mentre gli incrementi dell'area competitività sono imputabili in egual misura a PON e POR, le riprogrammazioni e le riduzioni dei tassi di cofinanziamento dei POR, soprattutto meridionali, sono le principali responsabili della drastica riduzione delle risorse destinate alla transizione verde e alle infrastrutture sociali, mentre la contrazione delle risorse per la mobilità sono principalmente da imputare ai PON.

1.3.5 Un'analisi di dettaglio delle aree

Il quadro sinora evidenziato, per quanto fornisca già importanti spunti di considerazione, sconta, in parte, il livello generale degli obiettivi e delle aree di allocazione delle risorse.

Nel seguito, pertanto, l'attenzione viene focalizzata, per ciascuna delle sei aree, su un livello più specifico delle tipologie di intervento in esse contenute, per verificare con maggiore precisione i settori e gli ambiti tematici maggiormente coinvolti dalle modifiche delle scelte programmatiche.

AREA 1 > Ricerca e Innovazione

La caratteristica saliente dell'evoluzione della Programmazione in tema di ricerca si ottiene analizzando i singoli campi di intervento di cui si compone.

In particolare, sino al 2019, cioè prima della pandemia, non era presente, all'interno dell'OT1, alcuna risorsa nel campo d'intervento riguardante le infrastrutture sanitarie.

A seguito dell'adozione, nel 2020, delle iniziative CRII e CRII+ che consentivano di portare a rendicontazione le spese sostenute per contrastare la pandemia, le risorse programmate a favore delle infrastrutture sanitarie sono balzate a fine 2020 a 820 milioni di euro, per attestarsi a poco più di un miliardo di euro a fine Programmazione.

In pratica, in questa voce sono confluite tutte le spese relative a dispositivi e macchinari sanitari per il contrasto alla pandemia consentite dalle modifiche regolamentari e previste negli accordi Governo-Regioni del 2020.

La tabella 1.15 evidenzia come la quasi totalità di questi interventi sia allocata sui POR, in particolare delle regioni settentrionali (a spiegazione del notevole incremento di risorse che caratterizza l'area ricerca e innovazione nel Centro-Nord alla fine del ciclo).

Al netto di questa voce spuria, la Programmazione finale di risorse destinate all'area ricerca ammonta a 4,74 miliardi di euro, con una riduzione di oltre il 17% rispetto a quanto previsto a inizio ciclo.

Tab. 1.15 Risorse FESR programmate a favore di infrastrutture sanitarie per il contrasto alla pandemia all'interno dell'area Ricerca e Innovazione

►► Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

PON	POR Mezzogiorno	POR Centro-Nord	Totale
25.991.036	290.962.672	683.400.474	1.000.354.182

AREA 2 > Accesso e utilizzo delle ICT

La riduzione delle risorse relativa a questa area è quasi esclusivamente imputabile alla priorità di investimento finalizzata a estendere la diffusione della banda larga.

Nel 2016, difatti, era stato effettuato un apprezzabile sforzo programmatico, formalizzato con un accordo quadro in Conferenza Stato-Regioni, per ripartire tra i diversi fondi europei e nazionali per la coesione il finanziamento del Piano per lo sviluppo per la banda ultra-larga (BUL), con riferimento soprattutto alle aree a fallimento di mercato (le cosiddette aree bianche). L'accordo prevedeva l'imputazione sui Programmi del FESR di risorse per poco più di 1,4 miliardi di euro, di cui larga parte a carico dei POR.

Il Piano avrebbe dovuto portare a compimento gli interventi previsti entro il 2020, secondo un cronoprogramma coerente con gli obiettivi di rendicontazione della spesa dei Programmi in cui erano inserite le risorse.

Il Piano, tuttavia, ha avuto un percorso di attuazione particolarmente lento e accidentato che ha rallentato la realizzazione degli interventi e la sua conclusione. Tali ritardi hanno reso in moltissimi casi il finanziamento di questi interventi incompatibile con le tempistiche e le esigenze di rendicontazione della spesa dei Programmi FESR, con la conseguente loro esclusione da questi Programmi.

La tabella 1.16 riporta l'evoluzione dal 2016²⁰ al 2023 della Programmazione sui due ambiti di intervento in cui erano state appostate le risorse per il Piano BUL (V-high-speed broadband e High-speed broadband), evidenziando la progressiva riduzione, a seguito del procrastinarsi dei ritardi nell'attuazione, delle risorse FESR dedicate al Piano.

L'esperienza del tentativo, assolutamente condivisibile, di finanziare attraverso fondi europei un progetto strategico per il Paese già in essere, mette purtroppo in evidenza i limiti di capacità attuativa delle amministrazioni pubbliche italiane (e delle loro partecipate), che determinano ritardi non compatibili con le rigide regole e tempistiche di tali fondi.

Tab. 1.16 Risorse FESR programmate a favore di investimenti per la diffusione della banda ultra larga

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Differenza 2023-2016
1.389.509.322	1.389.509.322	1.111.308.662	1.111.308.662	752.861.717	735.730.984	692.363.834	658.176.116	-731.333.206

AREA 3 > Competitività delle imprese

Il macroscopico aumento della quota di risorse destinate all'area competitività rappresenta, assieme alla riduzione del valore degli interventi per infrastrutture, l'aspetto più rilevante delle modifiche nell'allocazione delle risorse tra inizio e conclusione della Programmazione 2014-2020.

Questo incremento ha portato le risorse per le agevolazioni alle imprese a rappresentare circa un terzo della dotazione complessiva del FESR.

Al fine di individuare dove esattamente siano confluite le maggiori risorse è necessaria un'analisi più granulare delle voci di intervento presenti all'interno dell'OT 3.

Dentro questo obiettivo rientrano interventi complessi e variegati, come l'infrastrutturazione di aree industriali, start-up e incubatori, il trasferimento tecnologico e la fornitura di servizi avanzati.

Esiste poi una voce di intervento, denominata "*Generic productive investment in SMEs*", in cui sono raggruppate tutte le agevolazioni generiche e orizzontali a favore delle imprese e dove sembrano essere confluite tutte le maggiori risorse riprogrammate a favore dell'area per la competitività delle imprese.

Come si desume dalla tabella 1.17 questa voce, che all'inizio della Programmazione valeva il 37% delle risorse per la competitività delle imprese, in linea con il 38% del resto d'Europa, tende a salire già nei primi anni del ciclo²¹, per poi caratterizzarsi per una fortissima impennata negli anni della pandemia e continuare successivamente la sua crescita sino al 2023.

Al termine della Programmazione questo intervento arriva ad assorbire circa 6 miliardi di euro (il 65% delle risorse dell'area competitività), con un incremento di circa 4 miliardi rispetto al 2014 (+192%), 3,4 dei quali riferibili al Mezzogiorno.

²⁰ Il 2016 rappresenta il primo anno da cui sono disponibili nei data-base della Commissione europea le informazioni di dettaglio sulle varie tipologie di intervento all'interno di ciascun OT. D'altro canto, il primo biennio della programmazione non risulta caratterizzato da modifiche nell'allocazione delle risorse.

²¹ L'incremento di risorse nella prima fase del ciclo di programmazione deriva dalla destinazione di una parte delle maggiori risorse europee rinvenienti dalla revisione del QFP ai due PON Imprese e competitività e Iniziativa PMI.

Nel resto dell'Europa le risorse destinate a questo intervento si caratterizzano a fine programmazione sia per un peso finanziario rispetto al totale finanziario dell'area competitività (45,6%) sia per una variazione in aumento (40,6%) sensibilmente inferiori rispetto all'Italia.

Tab. 1.17 Risorse programmate sull'intervento "Generic productive investment in SMEs"

» Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Differenza 2023-2016
ITALIA	2.042.218.199	2.464.916.549	2.738.520.089	2.841.201.488	5.381.757.150	5.406.126.418	5.664.021.414	5.961.627.058	3.919.408.859
MEZZOGIORNO	1.462.314.878	1.845.289.362	2.157.313.403	2.252.712.442	4.473.431.413	4.497.800.681	4.631.755.439	4.893.504.381	3.431.189.503
<i>di cui</i> POR MEZZOGIORNO	777.589.501	777.589.501	762.552.606	857.951.645	1.560.547.769	1.711.459.747	1.845.414.505	2.134.412.164	1.356.822.663
<i>di cui</i> PON MEZZOGIORNO	684.725.377	1.067.699.861	1.394.760.797	1.394.760.797	2.912.883.644	2.786.340.934	2.786.340.934	2.759.092.217	2.074.366.840
CENTRO-NORD	579.903.321	619.627.187	581.206.686	588.489.046	908.325.737	908.325.737	1.032.265.975	1.068.122.677	488.219.356

AREA 4 > Transizione verde

L'area transizione verde si caratterizza per la maggiore riduzione delle risorse fra l'inizio e il termine della Programmazione. Come evidenziato dalla tabella 1.18, questa contrazione ha coinvolto in maniera sensibile tutti i principali ambiti di intervento in cui erano state programmate le risorse, con decrementi particolarmente significativi, in valori assoluti, per gli ambiti relativi all'efficienza energetica e alla mobilità sostenibile. Le riduzioni percentuali più significative si verificano invece per le energie rinnovabili e la gestione dei rifiuti.

La ridotta capacità di progettazione e attuazione sottesa a queste riduzioni assume una particolare gravità non solo ai fini di una effettiva transizione verso un'economia sostenibile e a ridotte emissioni di CO₂, ma anche, come vedremo, per il rispetto delle ambiziose concentrazioni tematiche per l'area *green* previste dalla Programmazione 2021-2027.

Tab. 1.18 Variazione assoluta e percentuale fra il 2016 e il 2023 delle risorse programmate sui principali settori di intervento dell'area relativa alla transizione verde

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

	2016	2013	Variazione totale	Variazione percentuale
Efficienza energetica di infrastrutture pubbliche e smart grids	2.380.004.724	1.541.707.969	-838.296.755	-35,2
Gestione dei rifiuti	540.823.991	244.640.820	-296.183.171	-54,8
Gestione della risorsa idrica per usi umani	1.394.933.093	1.167.167.069	-227.766.024	-16,3
Cambiamento climatico e protezione dell'ambiente	1.922.609.810	1.534.984.801	-387.625.009	-20,2
Energie rinnovabili	314.362.797	56.032.908	-258.329.889	-82,2
Mobilità sostenibile	2.375.429.200	1.743.544.962	-631.884.238	-26,6%
Promozione e protezione dei siti turistici e culturali	1.535.148.268	1.050.095.296	-485.052.972	-31,6
TOTALE	10.463.313.899	7.338.173.825	-3.125.140.074	-29,9

AREA 5 > Reti e infrastrutture per la mobilità

La riduzione fra il 2014 e il 2023 delle risorse programmate in questa area è la somma algebrica delle variazioni di segno opposto che hanno caratterizzato le sue principali componenti (Tab. 1.19).

La tabella evidenzia la considerevole riduzione di risorse che caratterizza, anche in questo caso, gli interventi infrastrutturali che presentano maggiore complessità progettuale e attuativa, a cui fa riscontro l'incremento dell'86% delle dotazioni per i più semplici e veloci acquisti di materiale rotabile.

L'"anomalo" incremento delle risorse per le infrastrutture stradali discende direttamente dalla modifica del 2018 dell'Accordo di Partenariato, che ha innalzato il tetto inizialmente previsto per il finanziamento da parte del FESR degli investimenti rientranti in questa tipologia di infrastrutture. Tale modifica era finalizzata a facilitare il raggiungimento degli obiettivi annuali di spesa dei Programmi operativi di alcune regioni meridionali, attraverso l'inserimento e la rendicontazione di "progetti retrospettivi" di opere stradali, già finanziati con risorse nazionali e prossimi alla loro conclusione.

Va infine segnalato che una delle motivazioni che hanno portato alla riduzione delle risorse finali programmate su questa area è da ricondurre ai ritardi nell'attuazione e nel raggiungimento dei target di spesa da parte del PON Reti e mobilità.

Tali ritardi hanno determinato, al fine di evitare la perdita di risorse europee, la riprogrammazione dell'annualità 2020 di questo Programma (pari a 279 milioni di euro) a favore del PON Imprese e competitività e l'assegnazione di 15 milioni di euro, nel 2023, al bonus sociale elettrico.

Tab. 1.19 Variazione assoluta e percentuale fra il 2016 e il 2023 delle risorse programmate sui principali settori di intervento dell'area relativa alle reti e alle infrastrutture per la mobilità

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

	2016	2013	Variazione totale	Variazione percentuale
Infrastrutture ferroviarie	1.810.235.438	1.474.963.482	-335.271.956	-18,5
Infrastrutture portuali	650.296.376	375.559.085	-274.737.291	-42,2
Infrastrutture stradali	205.725.756	356.343.449	150.617.693	73,2
Trasporto multimodale	401.974.817	165.047.248	-236.927.569	-58,9
Materiale rotabile	127.000.000	236.029.644	109.029.644	85,9
Sistemi di trasporto intelligente	243.763.401	156.093.074	-87.670.327	-36,0
TOTALE	3.438.995.788	2.764.035.982	-674.959.806	-19,6

AREA 6 > Infrastrutture sociali

La tabella 1.20 riporta le variazioni delle risorse nel corso della Programmazione relative ai tre principali ambiti di intervento dell'area relativa alle infrastrutture sociali.

Tab. 1.20 Variazione assoluta e percentuale fra il 2016 e il 2023 delle risorse programmate sui principali settori di intervento dell'area relativa alle infrastrutture sociali

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

	2016	2023	Variazione totale	Variazione percentuale
Infrastrutture per la salute (escluse le spese per l'acquisto di macchinari per l'emergenza pandemica)	414.664.080	301.720.537	-112.943.543	-27,2
Infrastrutture scolastiche	1.053.601.381	867.412.712	-186.188.669	-17,7
Housing e infrastrutture sociali	1.086.736.226	667.751.441	-418.984.785	-38,6
TOTALE	2.555.001.687	1.836.884.690	-718.116.997	-28,1

La riduzione più significativa, sia in valori assoluti che percentuali ha riguardato le infrastrutture sociali.

La riprogrammazione delle risorse per le infrastrutture sociali pone non pochi dubbi sulla possibilità di perseguire attraverso la coesione europea l'obiettivo strategico di ridurre i divari territoriali presenti nel nostro Paese relativamente alla quantità e qualità di servizi fondamentali come la sanità, l'assistenza e l'istruzione. La riduzione di risorse in questa area rimarca inoltre la frequente assenza di un'analisi dei fabbisogni nella predisposizione delle politiche pubbliche²².

1.4

Le modifiche al quadro programmatico del FESR nel ciclo 2014-2020: il caso italiano

1.4.1 Il confronto con l'Europa

Una volta evidenziate le caratteristiche, e il possibile effetto negativo per lo sviluppo e la riduzione dei divari, delle riallocazioni di risorse relative alla Programmazione italiana del FESR, appare opportuno verificare se anche negli altri paesi europei, ugualmente colpiti dalla doppia crisi, le riprogrammazioni abbiano avuto le stesse dimensioni e peculiarità.

La tabella 1.21 contiene l'analisi comparata tra l'evoluzione della Programmazione italiana del FESR e quella degli altri Paesi europei, mostrando come le variazioni nell'allocazione delle risorse tra le diverse aree di intervento sia stata sensibilmente maggiore per l'Italia. A ciò si aggiunge la peculiarità tutta italiana della non indifferente riduzione delle risorse disponibili tra l'inizio e il termine del periodo di Programmazione.

Per una corretta lettura della tabella va tenuto conto che anche l'area ricerca degli altri paesi europei racchiude spese relative a macchinari sanitari per affrontare la pandemia per 5,6 miliardi di euro.

Lo stesso discorso vale per l'area infrastrutture sociali, dove sono confluite spese per attrezzature sanitarie pari a 1,4 miliardi di euro.

Anche tenendo conto di questi aspetti, la Programmazione finale degli altri Paesi europei si differenzia sensibilmente dall'Italia per:

- a) le ben più contenute variazioni fra le percentuali di risorse allocate in ciascuna area all'inizio e al termine della Programmazione. Questa dinamica ha comportato, tra l'altro, la discesa della quota italiana di risorse destinate alla transizione verde di sotto della media europea, mentre nel 2014 era di sei punti percentuali superiore;
- b) l'incremento di risorse, al contrario di quanto avvenuto in Italia, a favore delle infrastrutture sociali;
- c) una modesta riallocazione delle risorse a favore di interventi di sussidio alle imprese.

Il confronto tra il Mezzogiorno e le altre regioni meno sviluppate e in transizione europee propone uno scenario in cui sono acute le precedenti considerazioni. Nel Mezzogiorno i finanziamenti a favore delle imprese che crescono quattro volte in più, a fronte di maggiori riduzioni percentuali delle risorse destinate alla transizione verde e alle infrastrutture sociali. Infrastrutture, queste ultime, indispensabili per migliorare la qualità dei servizi di cittadinanza e che nelle altre regioni europee registrano un incremento del 20% (Tab. 1. 22).

²² Cfr. S. Caravella, F. Ferrara, C. Petraglia, Asili nido e infrastrutture scolastiche: il PNRR non colmerà i divari territoriali, Informazioni SVIMEZ n. 2, 2023 e L. Bianchi, S. Caravella, C. Petraglia, Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla Salute, Informazioni SVIMEZ n. 1, 2024.

Tab. 1.21 Programmazione FINALE (2023) delle risorse FESR in Italia e negli altri Paesi UE e variazioni rispetto alla Programmazione INIZIALE (2014)

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	ITALIA	UE 27	% ITALIA	% UE 27	Variazione assoluta 2023-2014 ITALIA	Variazione assoluta 2023-2014 UE 27	Variazione % 2023-2014 ITALIA	Variazione % 2023-2014 UE 27
Ricerca e sviluppo	5.740.531.417	53.051.722.093	19,7	23,5	30.939.016	-144.490.796	0,5	-0,3
Accesso e utilizzo delle ICT	1.707.945.416	13.636.204.678	5,9	6,0	-877.687.636	-2.364.382.769	-33,9	-14,8
Competitività delle imprese	9.238.202.554	51.182.837.604	31,7	22,7	3.731.467.011	7.868.518.778	67,8	18,2
Transizione verde	7.119.667.049	56.465.770.906	24,5	25,0	-3.542.892.123	-6.481.042.868	-33,2	-10,3
Reti e infrastrutture per la mobilità	2.749.524.617	25.336.977.260	9,4	11,2	-689.471.171	-2.359.369.637	-20,0	-8,5
Infrastrutture sociali	2.542.478.710	26.246.525.495	8,7	11,6	-800.292.765	4.367.903.573	-23,9	20,0
TOTALE	29.098.349.763	225.920.038.036	100,0	100,0	-2.147.937.668	887.136.281	-6,9	0,4

Tab. 1.22 Programmazione FINALE (2023) delle risorse FESR nelle regioni meno sviluppate e in transizione in Italia e negli altri Paesi UE e variazioni rispetto alla Programmazione INIZIALE (2014)

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Area	MEZZOGIORNO	UE 27	% MEZZOGIORNO	% UE 27	Variazione assoluta 2023-2014 MEZZOGIORNO	Variazione assoluta 2023-2014 UE 27	Variazione % 2023-2014 MEZZOGIORNO	Variazione % 2023-2014 UE 27
Ricerca e sviluppo	2.931.662.911	32.958.978.346	13,4	19,2	-885.585.362	-2.489.763.770	-23,2	-7,0
Accesso e utilizzo delle ICT	1.254.893.229	9.826.082.138	5,7	5,7	-662.486.410	-2.049.849.178	-34,6	-17,3
Competitività delle imprese	7.178.264.395	38.635.672.777	32,8	22,5	3.278.045.646	6.948.874.813	84,0	21,9
Transizione verde	5.761.612.295	42.835.229.311	26,3	25,0	-2.939.890.936	-4.360.450.023	-33,8	-9,2
Reti e infrastrutture per la mobilità	2.749.524.617	24.099.635.012	12,6	14,1	-689.471.171	-1.878.129.842	-20,0	-7,2
Infrastrutture sociali	2.014.087.642	23.101.248.921	9,2	13,5	-960.229.617	3.864.208.037	-32,3	20,1
TOTALE	21.890.045.089	171.456.846.505	100,0	100,0	-2.859.617.850	34.890.037	-11,6	0,0

1.4.2 I motivi del caso italiano

Il verificarsi di due crisi di portata mondiale rende chiaramente complessa ogni valutazione del ciclo di Programmazione 2014-2020 dei fondi europei per la coesione.

Tali crisi hanno determinato, in seno alle Istituzioni europee, una parziale ridefinizione delle priorità delle politiche da perseguire attraverso le risorse della coesione, attraverso l'introduzione di deroghe e flessibilità per il loro utilizzo.

La conseguenza delle modifiche regolatorie tese a consentire un utilizzo sempre più flessibile delle risorse ha avuto come conseguenza quella di spingere la politica di coesione a "fare troppo", a scapito dell'efficace utilizzo delle relative risorse, come spesso accade quando gli obiettivi da perseguire sono superiori rispetto agli strumenti a disposizione.

Se questa narrazione della limitata efficacia della Programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione può essere sufficiente a livello europeo, sicuramente non lo è nel caso italiano. L'Italia, infatti, si caratterizza per una eccessiva riallocazione di risorse verso interventi a favore delle imprese. Interventi che, al di là di ogni valutazione sulla loro efficacia e addizionalità nel favorire nuovi investimenti, non rappresentano lo strumento principale per attivare duraturi percorsi di crescita.

Si tratta sicuramente di un dato preoccupante, soprattutto perché associato a scelte programmatiche che hanno sacrificato volumi ancora maggiori di risorse per la realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo economico e sociale.

Quali sono, allora, i motivi di questa maggiore e, ai fini degli obiettivi di crescita e riequilibrio, distorsiva riallocazione di risorse fra l'inizio e il termine della Programmazione FESR?

Nel seguito si cercherà di evidenziare come sussistono due motivazioni "ordinarie", fra loro correlate, prettamente nazionali e legate alle capacità di spesa delle risorse della coesione, nonché alla complessa e inefficiente architettura italiana dei fondi per la coesione. A queste due motivazioni ordinarie, se ne è aggiunta, nella Programmazione 2014-2020, una terza, legata ai problemi di finanza pubblica del nostro Paese, che, come vedremo, può avere contribuito ad amplificare e a distorcere le riprogrammazioni legate all'emergenza Covid-19 e alla crisi energetica.

a) LA CAPACITA' AMMINISTRATIVA E DI SPESA

La limitata capacità amministrativa nel progettare e attuare i progetti finanziati con i fondi europei aveva già caratterizzato la Programmazione 2000-2006 e, in maniera particolarmente grave ed eclatante, la Programmazione 2007-2013.

In quest'ultimo caso, fu addirittura necessaria l'assunzione da parte dell'Italia, nella sede del Vertice europeo del 26 ottobre 2011, di precisi impegni finalizzati a recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei Fondi strutturali.

L'andamento della Programmazione 2014-2020 non si discostava, già dai primi anni del ciclo, da quanto accaduto in precedenza. Non a caso, le raccomandazioni annuali della Commissione europea all'Italia sottolineavano ripetutamente la necessità di azioni per migliorare la capacità amministrativa e di spesa delle risorse europee.

Un chiaro indicatore della difficoltà da parte dei POR del Mezzogiorno a raggiungere i primi target di spesa legati all' $n+3$ è rappresentato dalla necessità di richiedere alla Commissione europea, nel 2019, una modifica del contenuto dell'Accordo di Partenariato, al fine di elevare il tetto previsto dall'Accordo originario per il finanziamento da parte del FESR degli investimenti sulle infrastrutture stradali e di consentire il sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale anche da parte dei Programmi regionali.

In tal modo, i Programmi avrebbero avuto maggiori possibilità di ricorrere, al bisogno, ai cosiddetti progetti retrospettivi, originariamente finanziati non con risorse europee, bensì nazionali. Si tratta tipicamente di interventi prossimi al completamento grazie ai pregressi finanziamenti, che quindi possono generare spesa in tempi brevi, sebbene andando in chiaro conflitto con

l'obiettivo di addizionalità della spesa, ove il circuito finanziario dei rimborsi non sia ben congegnato.

Più, in generale, la tabella 1.23 evidenzia l'evoluzione, nei vari anni del ciclo di Programmazione, del rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate relativa a Italia e Mezzogiorno, da un lato, e gli altri Paesi europei e regioni in transizione e meno sviluppate, dall'altro lato.

Tab. 1.23 Andamento del rapporto tra spese eleggibili e risorse programmate in Italia e negli altri Paesi dell'Unione europea

➔ Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Anno	Italia	UE 27	PON e POR Mezzogiorno	POR Mezzogiorno	Regioni LD e TR UE 27
2016	0,9%	3,5%	0,5%	0,2%	3,4%
2017	4,7%	10,4%	3,9%	2,9%	10,2%
2018	19,4%	22,4%	18,6%	18,1%	21,8%
2019	30,7%	36,0%	30,1%	30,5%	35,7%
2020	48,8%	50,6%	50,8%	48,2%	50,5%
2021	63,2%	67,4%	63,4%	60,3%	67,3%
2022	72,6%	83,0%	72,4%	69,0%	83,1%
2023	86,0%	98,9%	87,8%	87,3%	101,8%

I dati appena esposti mettono in luce come, anche nella Programmazione 2014-2020, i limiti di capacità amministrativa, soprattutto dei Programmi meridionali, abbiano determinato debolezze e forti ritardi, anche rispetto alle medie europee, nell'originare spesa eleggibile sin dalla fase iniziale della Programmazione, concentrata sull'individuazione dei progetti. Ritardi e debolezze che hanno poi teso progressivamente ad aggravarsi nelle fasi di progettazione e implementazione degli interventi.

La tabella 1.24 mette invece a confronto, con riferimento ai Programmi operativi del Mezzogiorno, l'evoluzione del rapporto fra spesa eleggibile e risorse programmate con riferimento, da un lato, all'intervento *Generic productive investment in SMEs* (nel quale sono confluite in larga parte le risorse rinvenienti dalla varie riprogrammazioni), dall'altro lato, ai due Obiettivi Tematici e ai due interventi che a inizio Programmazione disponevano della maggior quantità di risorse nell'ambito, rispettivamente, delle aree transizione verde e digitale e che a fine Programmazione si sono caratterizzati per la maggior riduzione finanziaria.

Dalla tabella 1.24 appare evidente la capacità dell'intervento *Generic productive investment in SMEs* di generare spesa eleggibile con grande rapidità. Il rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate tende difatti a crescere speditamente nel tempo, nonostante che le cospicue risorse assegnate di anno in anno a questo intervento generassero un costante aumento del denominatore. Solo nel corso del 2020 questo intervento, a seguito delle riprogrammazioni legate all'emergenza pandemica, ha consentito un incremento di oltre 2,2 miliardi della spesa eleggibile, corrispondente al 10% delle risorse FESR programmate nel Mezzogiorno.

Tab. 1.24 Andamento della spesa eleggibile e delle risorse programmate relative agli OT 4, OT 5 e alle linee di intervento "banda ultra larga" e "Generic productive investment in SMEs" (anni 2019-2023)

►► Fonte: Commissione europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
OT 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Spesa eleggibile (A)	24.056.584	141.898.092	951.243.729	1.387.633.308	1.518.522.090	1.946.108.763	2.249.290.709	2.784.978.502
	Risorse programmate (B)	6.058.661.918	6.134.514.360	6.014.841.974	6.012.326.518	4.392.498.188	4.361.960.764	4.243.440.796	3.756.633.244
	Percentuale (A/B)	0,4%	2,3%	15,8%	23,1%	34,6%	44,6%	53,0%	74,1%
OT 6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	Spesa eleggibile (A)	30.408.917	193.933.153	783.636.692	1.113.831.038	1.338.790.985	1.692.282.304	2.027.031.453	2.435.909.169
	Risorse programmate (B)	4.074.723.485	3.953.210.960	4.073.828.540	4.060.176.538	3.415.804.821	3.330.905.429	3.226.706.410	2.886.764.692
	Percentuale (A/B)	0,7%	4,9%	19,2%	27,4%	39,2%	50,8%	62,8%	84,4%
Interventi per l'attuazione del Piano per la banda ultra larga	Spesa eleggibile (A)	8.355.056	13.786.578	198.266.807	337.302.224	357.585.285	370.245.082	385.239.674	474.619.479
	Risorse programmate (B)	1.389.509.322	1.389.509.322	1.111.308.662	1.111.308.662	752.861.717	735.730.984	692.363.834	658.176.116
	Percentuale (A/B)	0,6%	1,0%	17,8%	30,4%	47,5%	50,3%	55,6%	72,1%
Intervento 001 Generic productive investment in SMEs	Spesa eleggibile (A)	26.933.727	330.814.157	868.098.539	1.291.697.739	3.772.949.447	4.474.668.202	4.972.281.169	5.315.229.536
	Risorse programmate (B)	2.042.218.199	2.464.916.549	2.738.520.089	2.841.201.488	5.381.757.150	5.406.126.418	5.664.021.414	5.961.627.058
	Percentuale (A/B)	1,3%	13,4%	31,7%	45,5%	70,1%	82,8%	87,8%	89,2%

È proprio questa capacità di generare rapidamente spese eleggibili che ha consentito un balzo a livello nazionale del rapporto complessivo tra queste e le risorse programmate fra il 2019 e il 2020. Balzo che ha permesso sia all'Italia di avvicinarsi sensibilmente alle medie europee di avanzamento della spesa, sia al Mezzogiorno di superarle addirittura, salvo poi regredire repentinamente negli anni successivi (Tab. 1.23).

Al contrario, i rapporti tra spesa eleggibile e risorse programmate relativi agli OT4, OT6 e agli interventi per la banda ultra larga tendono nel corso del tempo ad attestarsi costantemente su valori inferiori alla media nazionale, nonostante il progressivo ridursi del denominatore a seguito del definanziamento degli interventi con maggiori ritardi di attuazione. Al riguardo la tabella 1.24 evidenzia come, in alcuni anni, il miglioramento del rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmatiche è maggiormente ascrivibile alla riduzione delle risorse piuttosto che all'avanzamento della spesa.

Si tratta pertanto di dinamiche che mal si conciliano con il conseguimento degli obiettivi annuali di spesa. Di qui lo stretto rapporto di causalità che lega i ritardi e le lentezze nella capacità realizzativa di opere pubbliche con l'inefficacia delle scelte delle amministrazioni:

a) di ridurre unicamente, nelle riprogrammazioni volte a diminuire i tassi nazionali di cofinanziamento, le dotazioni finanziarie relative a infrastrutture verdi, sociali, ICT e per la mobilità;

b) di dirottare, appena possibile o consentito, le risorse relative a interventi infrastrutturali verso agevolazioni alle imprese di immediata eleggibilità di spesa.

b) L'EFFETTO DISTORSIVO DELLA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE

La Programmazione complementare trova la sua origine dai gravi ritardi attuativi che caratterizzarono l'andamento, in Italia, dei Programmi europei nel ciclo 2007-2013 e che portarono all'adozione, nel 2012, del Piano di azione e coesione (PAC), in cui furono fatte confluire tutte le risorse dei Programmi operativi, quasi esclusivamente del Mezzogiorno, derivanti dalla riduzione delle quote di cofinanziamento nazionale dei Programmi europei al tasso minimo previsto dai regolamenti comunitari, per un importo complessivo di oltre 12 miliardi di euro.

L'adozione del PAC può essere classificata come la creazione di un contenitore in cui far confluire le risorse del Fondo nazionale di rotazione che eccedono l'ammontare necessario per finanziare i Programmi europei con il tasso nazionale di cofinanziamento minimo previsto dai regolamenti. Una volta confluite nella Programmazione complementare, le risorse non sono più soggette ai vincoli previsti dai regolamenti europei, soprattutto per ciò che riguarda la tempistica del cosiddetto n+3.

L'operazione straordinaria ed emergenziale del ciclo 2007-2013, tesa a evitare la perdita di risorse europee da parte dell'Italia, viene resa strutturale dalla delibera CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10.

Secondo tale delibera, le risorse dei Programmi complementari "concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi SIE della Programmazione 2014-2020, in funzione del rafforzamento degli interventi della Programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto e dell'efficiente esecuzione finanziaria, anche attraverso la tecnica dell'*overbooking*".

La loro funzione dovrebbe pertanto consistere nel realizzare interventi collegati e coerenti con la Programmazione europea.

In pratica, lo spostamento di risorse verso questa forma di Programmazione sembra più motivato dall'opportunità di non dover sottostare alle rigide regole e tempistiche previste dai regolamenti comunitari.

Si tratta di una questione di non poco conto, dal momento che il valore finanziario dei Programmi complementari è passato dagli originari 7 miliardi di euro a oltre 10 miliardi a seguito delle riprogrammazioni finalizzate alla riduzione del tasso di cofinanziamento del FESR. Il combinato disposto dell'articolo 242 del DL 44/2020 e dei regolamenti CRII e SAFE ha poi determinato una lievitazione di questi Programmi sino a 19 miliardi, grazie alla possibilità di far confluire sulla Programmazione complementare sia le risorse del fondo di rotazione non utilizzate a seguito della decisione da parte dei Programmi di applicare un tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento, sia gli eventuali rimborsi di rendicontazioni di spese originariamente poste a carico dello Stato (Tab. 1.25).

Nonostante la rilevante dimensione finanziaria, la Programmazione complementare si caratterizza per i gravi limiti in tema di coordinamento, *governance* e monitoraggio.

Per quel che concerne quest'ultimo aspetto, come riconosciuto nella relazione sulle politiche di coesione allegata al DEF 2023, per i Programmi complementari persiste un disallineamento tra dati di Programmazione e dati di monitoraggio che non consente un'appropriata valutazione del loro avanzamento.

Al riguardo, per quanto possano essere incompleti, appaiono tuttavia emblematici i dati di avanzamento degli impegni e dei pagamenti riportati nel Bollettino di monitoraggio delle politiche di coesione della Ragioneria generale dello Stato.

La fotografia di questi dati al 30 giugno 2024 (Tab. 1.25) non necessita di particolari commenti. Pur considerando eventuali ostacoli nell'inserimento delle informazioni, sussiste un generalizzato grave ritardo nell'attuazione dei Programmi, che coinvolge tanto le amministrazioni regionali quanto quelle centrali.

Questi dati portano a dare sostanza alle considerazioni dell'Ufficio studi della Camera dei deputati, secondo cui la flessibilità di utilizzo di questa Programmazione sarebbe stata utilizzata più per mettere al sicuro le risorse europee che per realizzare, in modo complementare, gli stessi obiettivi strategici dei Programmi europei²³.

²³ Cfr. La politica di coesione in Italia, Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione e ricerche n. 21, 2023.

Tab. 1.25 Stato di attuazione Programmi complementari di Azione Coesione 2014-2020 del 30 giugno 2024*

►► Fonte: Bollettino di monitoraggio delle politiche di coesione della Ragioneria generale dello Stato.

in milioni di euro

Programma	Valore del programma (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
Programma complementare "Energia e sviluppo dei territori"	353,24	202,31	25,23	57,27	7,14
Programma complementare CTE	12,00	7,91	5,82	65,93	48,47
Programma complementare per la Governance dei sistemi di gestione e controllo 2014/2020	302,23	139,11	86,61	46,03	28,66
Programma complementare PON Città Metropolitane	410,52	79,46	44,54	19,36	10,85
Programma complementare PON Cultura	196,12	77,40	46,63	39,47	23,78
Programma complementare PON Governance e Capacità Istituzionale	978,72	514,65	140,33	52,58	14,34
Programma complementare PON Imprese e competitività	2.616,21	210,62	108,32	8,05	4,14
Programma complementare PON Inclusione*	312,97	80,67	21,32	25,77	6,81
Programma complementare PON Infrastrutture e reti	796,16	193,95	109,01	24,36	13,69
Programma complementare PON Legalità	355,95	0,00	0,00	0,00	0,00
Programma complementare PON Per la Scuola	657,79	104,75	92,85	15,92	14,12
Programma complementare PON Ricerca e Innovazione	531,23	208,15	100,62	39,18	18,94
Programma complementare PON SPAO	965,59	40,35	22,55	4,18	2,34
Programma complementare POR Basilicata	377,21	88,62	18,09	23,49	4,80
Programma complementare POR Calabria	1.015,40	231,13	190,14	22,76	18,73
Programma complementare POR Campania	1.836,46	1.328,49	1.113,82	72,34	60,65
Programma complementare POR Molise	63,19	3,06	1,33	4,84	2,11
Programma complementare POR Sicilia	2.506,62	290,21	121,72	11,58	4,86
Programma complementare POR Puglia	2.989,52	28,22	3,51	0,94	0,12
Programma complementare POR Bolzano	75,96	17,46	17,42	22,99	22,93
Programma complementare POR Veneto	262,82	216,15	192,48	82,24	73,24
Programma complementare POR Abruzzo	146,48	0,00	0,00	0,00	0,00
Programma complementare POR Lazio	870,76	174,77	75,20	20,07	8,64
Programma complementare POR Piemonte	402,84	149,11	134,49	37,01	33,39
Programma complementare POR Toscana	153,72	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale complessivo	19.189,71	4.386,54	2.672,03	22,86	13,92

* Nella Tabella sono riportati unicamente i Programmi esistenti prima dell'entrata in vigore del DL 34/2020 e il loro valore programmato non comprende le risorse di cui al comma 2 dell'art. 242 del DL 34/2020.

Più nello specifico, i dati riportati in tabella segnalano una situazione di risorse statali riservate, con non poche difficoltà, alla crescita delle regioni meno sviluppate, allo scopo di essere spese per realizzare interventi infrastrutturali entro il 2023, e che invece risultano distolte a tempo indefinito da questa finalità, con gravi danni per i cittadini e i territori che avrebbero dovuto beneficiarne.

Ai fini della nostra analisi, è evidente come la possibilità di dirottare risorse su una Programmazione così flessibile ha rappresentato un incentivo potente per “mettere al sicuro” le risorse e che ha portato tutti i Programmi del Mezzogiorno a ridurre, o già prima dell’inizio della Programmazione o nel suo corso, al minimo regolamentare il tasso di cofinanziamento nazionale.

Nel caso poi di riprogrammazioni in corso entra in gioco la limitata capacità di spesa, che ha portato le amministrazioni a operare le riduzioni finanziarie del FESR a carico degli interventi infrastrutturali più strategici per lo sviluppo, l’equità e la sostenibilità.

In conclusione, le regole sull’utilizzo delle risorse europee della coesione, al pari di quelle del PNRR, pur con tutti i limiti e le debolezze che verranno di seguito evidenziati, presentano la qualità, rispetto a qualsiasi intervento finanziato, come i Programmi complementari, con risorse nazionali di prevedere una data perentoria di conclusione dei Programmi e di stringenti e inderogabili *target* di spesa o di risultato da conseguire, pena la perdita dei fondi.

Pertanto, uno dei punti centrali della revisione della *governance* delle politiche di coesione consiste proprio in una attenta valutazione sull’opportunità di mantenere per il futuro la Programmazione complementare e, nel caso, su come regolarla in maniera efficace.

c) LE ESIGENZE DI FINANZA PUBBLICA

Se la strutturale debolezza nella capacità di spesa e le distorsioni che essa opera sulle decisioni di riprogrammazione degli interventi rappresentano, nel caso italiano, le due cause principali dell’amplificata riduzione di efficacia della Programmazione 2014-2020, sussiste, tuttavia, una ulteriore motivazione nazionale che può aver contribuito ad amplificare gli effetti e la dimensione delle riprogrammazioni effettuate a seguito delle emergenze pandemica ed energetica.

Quest’ultima motivazione trae origine dagli strutturali problemi di finanza pubblica del nostro Paese, che hanno portato, nei primi mesi della pandemia e prima che fosse decisa a livello europeo il congelamento delle regole del Patto di stabilità e crescita, alla ricerca di ogni possibile fonte di copertura, incluse le risorse della coesione, che potesse alleviare l’impatto sui saldi di finanza pubblica delle spese emergenziali.

È proprio in quest’ottica che agiva l’articolo 242 del DL 44/2020, che dava la possibilità alle amministrazioni titolari dei Programmi operativi di rendicontare spesa emergenziale già sostenuta dallo Stato con la prospettiva di vedersi successivamente restituite queste risorse sui Programmi complementari a loro gestione²⁴.

Tuttavia l’architettura dell’articolo 242 e dei conseguenti accordi Governo-Regioni, tecnicamente ben costruita attraverso la possibilità di realizzare le opere definanziate con il FESR, e potenzialmente efficace, ha avuto come effetto collaterale quello di spingere i titolari dei Programmi a realizzare riprogrammazioni antitetiche con l’efficacia delle politiche di coesione.

Più in particolare l’attuazione dell’articolo 242 e degli Accordi Governo-Regioni è stata, in molti casi, l’occasione per una operazione di riprogrammazione dei Programmi di entità ben superiori rispetto alle eventuali necessità emergenziali, secondo una logica win-win a favore delle amministrazioni titolari dei Programmi. Queste amministrazioni difatti, aderendo a tale meccanismo, da un lato, potevano spostare risorse da interventi in ritardo di attuazione verso spese già sostenute dallo Stato, dall’altro, avevano la certezza di vedersi restituite le medesime risorse sui più flessibili Programmi complementari.

Considerazioni analoghe valgono per le riprogrammazioni legate all’iniziativa SAFE. Anche in questo caso, le riprogrammazio-

²⁴ Gli accordi del 2020 prevedevano rendicontazioni di spese sostenute dallo Stato da parte dei Programmi FESR e FSE per oltre 7,3 miliardi. La relazione allegata al DEF 2023 riporta come presenti sui dati di monitoraggio spese complessive per 2,1 miliardi, di cui 1,6 miliardi relativi al FESR. Per quest’ultimo fondo, le uniche spese anticipate dallo Stato a essere state effettivamente rendicontate sono, di fatto, quelle del PON imprese e competitività relative al finanziamento del Fondo di garanzia per le PMI. La sensibile differenza rispetto a quanto originariamente preventivato deriva dalle difficoltà incontrate dalla amministrazione a recuperare e collazionare ex post la documentazione necessaria per l’ammissione di queste spese alla certificazione e alla successiva approvazione da parte della Commissione europea.

ni motivate da situazioni emergenziali e dall'opportunità di finanziare spese anticipate a carico dello stato hanno rappresentato l'occasione per una più ampia ricollocazione delle risorse all'interno dei Programmi, finalizzata a raggiungere gli obiettivi di spesa attraverso il trasferimento di risorse dalle infrastrutture ai sussidi alle imprese.

2.

RIFLESSIONI E SPUNTI SULLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

2.1

La Programmazione 2021-2027

La Programmazione 2014-2020 ha rimarcato alcuni limiti di efficacia dell'attuale politica di coesione già evidenti, soprattutto nel caso italiano, nei precedenti cicli.

Gli esiti delle analisi del precedente capitolo rivestono pertanto rilevanza al fine di trarre insegnamenti e implicazioni di *policy* per la Programmazione attuale e, più in generale, per il futuro delle politiche di coesione.

Il ciclo di Programmazione 2021-2027 dei fondi europei per la coesione, difatti, si caratterizza, sia pur con alcuni miglioramenti, per un'impostazione e un'architettura sostanzialmente simili a quelle del precedente ciclo.

È quindi importante individuare prontamente quali delle problematiche che hanno caratterizzato la Programmazione italiana del 2014-2020 rischiano di presentarsi nuovamente nell'attuale Programmazione e in cosa possano consistere i possibili interventi correttivi.

La Programmazione FESR 2021-2027 è costruita attorno a cinque obiettivi strategici (OS):

OS 1: un'Europa più competitiva e intelligente;

OS 2: un'Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio;

OS 3: un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità;

OS 4: un'Europa più sociale e inclusiva;

OS 5: un'Europa più vicina ai cittadini.

In pratica l'OS 1 coincide con le aree tematiche 1 e 3 individuate nella prima parte, l'OS 2 con l'area 4, l'OS 3 con l'area 5 e l'OS 4 con l'area 6. L'OS 5 rappresenta invece un obiettivo trasversale in cui rientrano i progetti territoriali.

I vincoli di concentrazione tematica nella Programmazione 2021-2027 appaiono ben più pervasivi rispetto al passato.

Le regioni più sviluppate infatti devono assegnare e mantenere per l'intero periodo di Programmazione l'85% delle loro risorse del FESR all'OS 1 e all'OS 2 e almeno il 30% all'OS 2.

Le regioni in transizione devono assegnare almeno il 40% delle loro risorse del FESR all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2. Per le regioni meno sviluppate, fermo restando il vincolo del 30% per l'OS 2, la percentuale di risorse da riservare per l'OS 1 si riduce al 25%.

Nella nuova Programmazione è stato pertanto introdotto un vincolo stringente riguardo le risorse minime da destinare obbligatoriamente alla transizione verde, cioè a quell'area tematica che nel corso della precedente Programmazione ha subito il maggior depauperamento delle risorse. In particolare, nel 2014-2020 la percentuale di risorse FESR allocate sulla transizione

verde si è ridotta di 10 punti percentuali, passando dall'iniziale 34% a un pericoloso 24%. Riduzione che non potremo assolutamente permetterci in questa Programmazione.

I vincoli di concentrazione tematica, tuttavia, non impediscono la possibilità di riprogrammazioni di risorse destinate a interventi per la mobilità e alle infrastrutture sociali a favore di agevolazioni alle imprese.

All'interno dell'OS 1 è difatti ricompreso l'Obiettivo specifico "Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, anche grazie agli investimenti produttivi" che ben si presta a interventi agevolativi, soprattutto nell'ambito del settore di intervento "Sviluppo dell'attività delle PMI e internazionalizzazione, compresi gli investimenti produttivi".

A parte le criticità evidenziate, l'architettura italiana della Programmazione 2021-2027 presenta un aspetto innovativo di grande rilievo ai fini di evitare le distorsioni legate alle operazioni di riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale.

In sede di negoziato sull'Accordo di Partenariato l'Italia ha difatti richiesto che al suo interno fossero indicate non solo, come in passato, le risorse europee destinate a vari Programmi, ma anche quelle relative al cofinanziamento nazionale.

Questo comporta che eventuali riduzioni nel corso della Programmazione dei tassi di cofinanziamento richiederebbero una, ben difficile, modifica dell'Accordo di Partenariato.

Questa previsione ha fatto sì che tutte le regioni meno sviluppate e in transizione (a eccezione dell'Abruzzo) abbiano optato per un tasso di cofinanziamento nazionale prossimo ai minimi previsti dai regolamenti europei.

Nel seguito del capitolo verranno proposti alcuni spunti di riflessione per la Programmazione 2021-2027 riferiti al contesto italiano e in cui la tematica dei fondi europei si intreccia inevitabilmente con la *governance* dei fondi nazionali per la coesione.

2.2

Capacità di spesa, coordinamento e monitoraggio di Programmi e interventi

2.2.1 Premessa

Da alcuni anni nell'ambito delle raccomandazioni formulate dalla Commissione europea per l'Italia è presente il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni al fine di spendere più velocemente e con maggiore efficacia i fondi per le politiche di coesione²⁵.

Migliorare la capacità delle amministrazioni nella progettazione e realizzazione degli interventi è il crocevia di ogni politica tesa alla realizzazione di infrastrutture, a prescindere dalle finalità di coesione.

Al riguardo, numerosi studi evidenziano come i ritardi di realizzazione tendano ad accumularsi, soprattutto al Mezzogiorno, nelle prime fasi del procedimento, relative alla progettazione e all'affidamento²⁶.

Le sfide poste dal PNRR e il considerevole investimento per incrementare la quantità e qualità del capitale umano, soprattutto presso le amministrazioni centrali, hanno sicuramente rappresentato un importante passo in avanti.

²⁵ Questa raccomandazione è presente negli anni 2024, 2023, 2022, 2015, 2014, 2013, 2012 e 2011.

²⁶ Cfr. S. Caravella, C. Petraglia, G. Vecchione, "I comuni alla Prova del PNRR"; Informazioni SVIMEZ n. 1, 2023 e Ufficio parlamentare di bilancio, "L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia" nona di lavoro n. 2, 2022

Anche l'impostazione strategica della politica di coesione sta procedendo in questo senso. Dopo l'assunzione a tempo determinato, nel 2022, di 2.800 funzionari, è attualmente in corso il reclutamento di 2.200 tecnici a tempo indeterminato da impiegare presso le regioni e gli enti locali meridionali per la gestione dei Fondi strutturali.

Migliorare la capacità amministrativa per i Programmi della coesione è un'operazione oggettivamente complessa, dal momento che il fabbisogno di nuovo capitale umano specializzato è capillarmente diffuso sui territori, piuttosto che nelle sedi centrali dei Ministeri.

La formazione di una nuova classe di amministratori, con esperienze e capacità tecniche idonee e sufficienti per migliorare l'efficacia realizzativa non ha, tuttavia, tempi brevi.

Al fine di evitare una nuova riallocazione di risorse verso obiettivi meno strategici ai fini della crescita, occorre pertanto agire da subito sul coordinamento e la *governance* degli interventi da inserire nei Programmi.

2.2.2 Il coordinamento della capacità di spesa

Quando la capacità amministrativa è limitata, appare oggettivamente complesso pretendere, tenuto conto dell'entità delle risorse in gioco e delle tassative scadenze di spesa, che tutti gli interventi da inserire nei Programmi FESR siano progettati e realizzati successivamente all'approvazione di questi ultimi da parte della Commissione europea.

Anche l'esperienza del PNRR evidenzia come, dei 191,5 miliardi di investimenti inizialmente previsti, 51,6 miliardi di euro fossero rappresentati da "progetti in essere", cioè da interventi, in buona parte in fase di attuazione ancor prima della stesura del Piano, per i quali già esistevano coperture nel bilancio dello Stato, poi sostituite dalle nuove risorse del Dispositivo di ripresa e resilienza.

L'operazione ha pertanto molte affinità con i cosiddetti progetti retrospettivi, utilizzati nei Programmi europei per la coesione. Anche in questo caso, si tratta di investimenti originariamente coperti con risorse nazionali, ma che successivamente sono **incorporati** all'interno di un Programma operativo per essere rendicontati e finanziati con le risorse europee²⁷.

Tali operazioni, tuttavia, andrebbero realizzate, per la nuova Programmazione, con maggiore attenzione ed efficacia per evitare che facciano venire meno il carattere di addizionalità delle risorse per la coesione.

A tal fine, andrebbe innanzitutto strutturata una coordinata azione di ricognizione degli interventi in essere che presentino caratteristiche e tempi di realizzazione coerenti con le regole e le tempistiche dei fondi europei.

In tale maniera ciascun Programma sarebbe messo nella possibilità di sapere per quali obiettivi e per quante risorse potrebbe ricorrere, in caso di necessità, a progetti retrospettivi, evitando affannose e inefficaci ricerche in prossimità delle scadenze di spesa.

Come vedremo, il recente rafforzamento delle competenze e delle funzioni assegnate alla Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) consentirebbe di individuarla come il luogo in cui svolgere a livello centrale tale coordinamento, che dovrebbe coinvolgere i Ministeri di spesa e gli enti e società partecipate che realizzano interventi infrastrutturali rientranti tra gli obiettivi del FESR.

Altrettanto importante sarebbe prevedere una regolamentazione tesa ad assicurare che i rimborsi europei sui progetti retrospettivi siano nuovamente utilizzati per investimenti per la coesione e non finiscano nel calderone del bilancio statale e,

²⁷ Cfr. F. Ferrara, Per i progetti in essere la sorte è incerta, *lavoce.info*. <https://lavoce.info/archives/103248/per-i-progetti-in-essere-la-sorte-e-incerta/>.

soprattutto, dei bilanci regionali per essere poi riutilizzati per finalità diverse dalla coesione.

Al riguardo, va apprezzata la previsione introdotta dall'articolo 51 bis del decreto-legge n. 13 del 2023, in base alla quale, a partire dal periodo contabile 2023-2024, i rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese sostenute con risorse nazionali e rendicontate nell'ambito dei Programmi cofinanziati dai fondi europei per la coesione sono trasferiti sul conto corrente di tesoreria del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche.

Con successiva delibera CIPESS sono poi individuati gli interventi di sviluppo economico e di coesione sociale e territoriale a cui destinare tali risorse, ferma restando la destinazione territoriale delle stesse.

Si tratta pertanto di un meccanismo che, accentrando i rimborsi sul Fondo nazionale di rotazione, assicura che i rimborsi europei derivanti da progetti retrospettivi o da rendicontazione di spese anticipate dallo Stato siano riutilizzati per finalità proprie della coesione.

Il punto fondamentale sarà dargli una efficace attuazione, soprattutto con riferimento ai tempi di riassegnazione delle risorse e di realizzazione dei nuovi investimenti.

Un ulteriore intervento di regolazione dovrebbe risolvere il problema della "doppia copertura" degli interventi retrospettivi che si spostano dal FSC ai Programmi europei. In queste circostanze, infatti, le amministrazioni titolari dei Programmi spesso non procedono, nel momento in cui l'intervento transita tra i progetti selezionati e rendicontati sul FESR, a cancellare l'impegno contabile sul FSC.

Il motivo risiede nella possibilità che la Commissione europea possa contestare, sino alla chiusura contabile della Programmazione, l'ammissibilità della spesa relativa a tale intervento. In questo caso, le amministrazioni dovrebbero ricorrere a una diversa fonte di finanziamento dell'intervento.

Dal momento che la chiusura contabile della Programmazione può avvenire ad anni di distanza da quando la spesa è stata sostenuta, il risultato è che gli importi relativi a questo intervento rimangono "congelati" per anni sul FSC, senza liberare, come invece dovrebbe accadere, risorse fresche per nuovi progetti.

La soluzione, non difficile da un punto di vista tecnico, potrebbe consistere nella creazione, all'interno del FSC o del Fondo di rotazione, di una riserva tecnica di risorse che garantisca le amministrazioni in caso di contestazioni da parte della Commissione europea.

2.2.3 Coordinamento dei Programmi e monitoraggio degli interventi

Il decreto-legge n. 60 del 2024 interviene in maniera importante sul coordinamento e la *governance* degli interventi da inserire nei Programmi.

In particolare, il decreto prevede che le autorità di gestione dei Programmi europei nazionali e regionali comunichino al Ministro per la coesione i progetti strategici inseriti nei Programmi, con i relativi cronoprogrammi attuativi e di spesa.

L'iniziativa va nella giusta direzione di cercare di **a)** evitare il disperdersi dei fondi europei nei mille rivoli di piccoli progetti poco funzionali allo sviluppo e alla riduzione dei divari; **b)** monitorare in maniera sistematica e centralizzata l'attuazione dei Programmi per prevenire emergenze che si potrebbero presentarsi in prossimità delle scadenze di spesa.

I regolamenti europei, tuttavia, non prevedono che i progetti selezionati all'interno dei Programmi debbano presentare le caratteristiche che li qualificerebbero, a sensi citato del decreto-legge, come strategici. Si potrebbe pertanto arrivare alla situazione paradossale che un Programma non contenga alcun progetto strategico, esimendosi così dal monitoraggio centralizzato.

Un possibile rimedio, molto forte soprattutto nei confronti delle regioni, potrebbe consistere nell'introduzione di un obbligo, per i Programmi, di destinare almeno una certa percentuale di risorse a progetti strategici.

Al fine poi di meglio verificare, dal centro, il raggiungimento degli obiettivi di spesa, sarebbe opportuno prevedere che, nel caso in cui le spese dei progetti strategici non siano sufficienti al raggiungimento dei *target* annuali, la sottoposizione al monitoraggio centralizzato coinvolga anche gli altri progetti previsti nel Programma. Al riguardo, le nuove attribuzioni assegnate alla Cabina di regia di cui all'articolo 3 del DL 60/2024 sembrano proprio propendere al monitoraggio coordinato sul raggiungimento degli obiettivi annuali di spesa.

In quest'ottica appare urgente attivare il coordinamento della Cabina di regia anche sulle attività che i Programmi stanno svolgendo in vista del riesame intermedio del 2025.

A tal proposito, l'articolo 86 del regolamento Ue 2021/1060 prevede che il 50% del contributo europeo per gli anni 2026 e il 2027 (importo di flessibilità) relativo ai Programmi di ciascuno Stato membro possa essere definitivamente assegnato solo dopo l'adozione, in seguito al riesame intermedio, di una apposita decisione da parte della Commissione europea.

Il riesame intermedio prevede che lo Stato membro presenti, entro il 31 marzo 2025, una valutazione dei risultati conseguiti da ciascun Programma in relazione, in particolare ai seguenti elementi:

- a) le nuove sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate nel 2024;
- b) i progressi compiuti nell'attuazione del piano nazionale integrato per l'energia e il clima;
- c) i progressi compiuti nell'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali;
- d) la situazione socioeconomica dello Stato membro interessato o della regione interessata.

Si tratta pertanto di un meccanismo che consente alla Commissione di subordinare l'assegnazione definitiva di circa un settimo delle risorse europee alla verifica della coerenza dell'attuazione dei Programmi con i grandi obiettivi ambientali e sociali dell'Unione europea e con l'evoluzione dei contesti economici nazionali e regionali.

Sarà pertanto importante un'azione di coordinamento che inquadri il complesso della Programmazione italiana all'interno delle sfide nazionali ed europee per la crescita sostenibile, dando il dovuto risalto ai progetti strategici di cui sopra.

Altrettanto rilevante sarà la dimostrazione dell'effettivo avanzamento di impegno e spesa dei Programmi, anche alla luce delle recenti Raccomandazioni della Commissione europea.

2.3

La riforma della governance nazionale della coesione

Come evidenziato dalla Commissione europea, l'Italia, assieme alla Romania, è l'unico Paese a essersi dotato di una politica nazionale per la coesione, complementare a quella europea.

Di conseguenza, per quanto questo documento sia focalizzato sulle politiche europee, una disamina sui più generali limiti di efficacia delle politiche di coesione in Italia, e sulle possibili azioni da intraprendere, non può essere elusa.

La politica nazionale è stata tradizionalmente perseguita attraverso il FSC (nelle diverse denominazioni assunte nell'ultimo trentennio).

Dal 2014, tuttavia, è stata di fatto introdotto un ulteriore pilastro nazionale della politica di coesione: la Programmazione

complementare, la cui genesi e meccanismi di finanziamento sono stati in precedenza illustrati.

Nonostante i limiti che hanno segnato il funzionamento del FSC ²⁸, in buona parte riconducibili a quelli dei fondi europei, il FSC è stato quantomeno caratterizzato da una sua regolamentazione attraverso norme di legge e da un sistema di monitoraggio che nel corso degli anni ha incrementato la sua efficacia.

Al contrario, la Programmazione complementare, oltre a caratterizzarsi da un grado di attuazione addirittura inferiore al FSC, non si è mai dotata né di precisi metodi di *governance* e funzionamento, né di un sistema di monitoraggio che desse conto del suo operato. Il risultato è che le risorse finanziarie, dal momento successivo all'assegnazione ai Programmi complementari, tendano a entrare, spesso per un paio di lustri, in un limbo in cui è difficoltoso decifrare dall'esterno il loro utilizzo.

Il limitato e opaco avanzamento dei fondi della Programmazione complementare rischia poi di far emergere la questione, sia di *policy* che di finanza pubblica, sulle effettive motivazioni che portano a riservare, per almeno un decennio, diversi miliardi di euro a favore di uno strumento caratterizzato da un così modesto grado di utilizzo di queste risorse.

La delibera CIPESS che regola l'assegnazione delle quote di cofinanziamento nazionale per la Programmazione 2021-2027 ha optato per un approccio più ragionevole e prudente sulla Programmazione complementare. Tale delibera prevede, per le regioni meno sviluppate e in transizione, tassi di cofinanziamento uniformi e prossimi ai minimi regolamentari, per ridurre al massimo le distorsioni derivanti da riprogrammazioni durante il ciclo. Allo stesso tempo assicura maggiori risorse a favore di queste regioni a valere del Fondo di rotazione (al fine di mantenerle vincolate alla coesione) rispetto a quelle necessarie per il cofinanziamento dei Programmi europei, prevenendo la possibilità di attivare successivamente Programmi complementari con tali risorse.

Tuttavia, a differenza del 2014-2020, i Programmi non possono essere immediatamente attivati su richiesta delle regioni. A tal fine è necessaria l'emanazione di una ulteriore delibera CIPESS che definisca i contenuti, le finalità, gli interventi ammissibili, i criteri attuativi e i requisiti di sorveglianza partenariale (attraverso un Comitato di sorveglianza) idonei ad assicurare una efficace Programmazione, attuazione e monitoraggio degli interventi da realizzare con i Programmi complementari.

Questa delibera non è stata ancora adottata e potrebbe essere l'occasione per una profonda revisione delle modalità di funzionamento della Programmazione complementare, anche se a tal fine risulterebbe più idoneo, come avvenuto per il FSC, un apposito e articolato provvedimento di legge.

L'attuale Governo è difatti già intervenuto operando una radicale riforma delle modalità di funzionamento del FSC e imponendo un meccanismo di verifica sull'attuazione degli interventi strategici finanziati con i fondi europei, in entrambi i casi con un approccio teso fortemente a rafforzare competenze e funzioni delle strutture centrali di coordinamento delle politiche di coesione.

L'ultimo tassello di riforma della *governance* potrebbe essere rappresentato proprio da una riduzione degli strumenti che renda più semplice e comprensibile la Programmazione e l'utilizzo delle risorse nazionali per la coesione.

La semplificazione potrebbe essere realizzata, innanzitutto, eliminando lo strumento della Programmazione complementare, facendone confluire le risorse sul FSC, recentemente riorganizzato nella *governance* e rafforzato nella capacità di monitoraggio dal DL 124/2023.

Al riguardo, l'obiezione sulle (teoriche) diverse funzioni delle due programmazioni, quella complementare finalizzata a realizzare interventi collegati e coerenti con i fondi europei (tra cui i progetti sponda), quella del FSC volta a finanziare tipologie di investimento (ad esempio, le infrastrutture stradali) che per motivi regolamentari, di complessità attuativa e di esteso orizzonte temporale risultano difficilmente realizzabili con i fondi europei, appare oggettivamente debole. Già ora, difatti, il FSC svolge la

²⁸ Cfr. F. Ferrara. L'andamento lento dei fondi per la coesione, [lavoce.info](https://lavoce.info/archives/103806/landamento-lento-dei-fondi-nazionali-per-la-coesione/), <https://lavoce.info/archives/103806/landamento-lento-dei-fondi-nazionali-per-la-coesione/>.

funzione di finanziare interventi destinati a essere trasferiti sui fondi europei. Basterebbe, pertanto, una clausola che individui le risorse destinate a tale finalità nei nuovi Accordi per la coesione.

L'esplicitazione di tali risorse e la loro allocazione in una contabilità speciale consentirebbe la possibilità di attingere le disponibilità finanziarie, come oggi avviene per la Programmazione complementare, dal Fondo nazionale di rotazione.

3.

QUALI PROSPETTIVE PER POLITICHE EUROPEE DI COESIONE

3.1

Gli attuali limiti della politica europea per la coesione

3.1.1 Premessa

L'esperienza dei precedenti cicli di Programmazione si caratterizza per il perpetuarsi di peculiari dinamiche legate all'impostazione e alla regolazione delle attuali politiche di coesione che sembrano oramai rappresentare vincoli strutturali in grado di comprometterne l'efficacia.

L'esistenza di troppi strumenti di attuazione, caratterizzati da complesse e differenti regole e modelli gestionali, la costante tendenza a operare riprogrammazioni e riallocazioni delle risorse, hanno reso sinora oggettivamente ardua, per i non addetti ai lavori, la comprensione del funzionamento e dei reali effetti della coesione per cittadini e territori.

Non a caso, l'indagine 2023 di Eurobarometro sulla consapevolezza e percezione della politica regionale della Ue da parte dei suoi cittadini, evidenzia, per l'Italia una maggiore consapevolezza dell'esistenza di progetti cofinanziati con fondi europei. Tuttavia, solo il 56% degli italiani ritiene che i progetti realizzati con il sostegno dei fondi europei per la coesione abbiano avuto un impatto positivo sulla loro città o regione, contro il 79% del complesso dei cittadini europei²⁹. Questo nonostante il fatto che l'Italia sia il secondo percettore europeo di risorse per la coesione.

Complessità, assenza di chiari risultati, aggiunti alla limitata capacità di utilizzo e spesa, hanno prodotto una diffusa percezione negativa delle politiche di coesione.

Si tratta di un sentimento oggettivamente non immotivato, soprattutto a seguito della patente discrasia fra annunci iniziali dei risultati perseguibili con queste politiche (i documenti relativi al ciclo di Programmazione 2000-2006, prospettavano tassi di crescita del Mezzogiorno prossimi alla doppia cifra) e i risultati effettivamente conseguiti. Nel corso della Programmazione 2007-2013, l'Italia dovette rendere conto dei suoi ritardi di attuazione addirittura nella sede del Vertice europeo del 26 ottobre 2011, dato che rischiavano di mettere in crisi a livello comunitario la credibilità e l'utilità di tali politiche.

Queste circostanze hanno alimentato la narrazione dei fondi europei per la coesione come strumenti che dispongono di una dotazione di risorse eccessiva rispetto all'effettiva capacità di spesa, senza una chiara evidenza delle loro finalità e dell'efficacia degli interventi che andavano a finanziare.

La conseguenza è, per l'appunto, la diffusa percezione, anche presso i decisori pubblici, che le risorse per la coesione "ser-

²⁹ Cfr. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2970>.

vano a poco” e che pertanto possano essere distolte dalle tradizionali destinazioni per convogliarle verso qualcosa di “concreto”.

Si tratta di una percezione che emerge in superficie ogni qualvolta sorga l'esigenza di reperire risorse per qualche emergenza o imprevisto. Nell'ultimo anno, ad esempio, i fondi e le risorse per la coesione sono stati ripetutamente chiamati in causa per contribuire alla copertura degli interventi che dovevano essere esclusi dal PNRR.

Sono queste le costatazioni e i punti da cui avviare una riflessione non solo sul futuro delle politiche di coesione in Europa, ma anche su come dovrebbero essere strutturate per risultare efficaci a contribuire alla diminuzione dei divari territoriali del nostro Paese.

Partendo proprio dall'analisi del ciclo di Programmazione 2014-2020, i prossimi paragrafi sono dedicati a un approfondimento dei limiti, fortemente legati l'uno con l'altro, relativi all'attuale approccio di *policy* e architettura della *governance* che sembrano avere minato sinora, soprattutto in Italia, l'efficacia delle politiche di coesione.

3.1.2 L'approccio *place based*

Per comprendere meglio molti dei limiti e delle debolezze nell'utilizzo dei fondi europei per la coesione, che soprattutto in Italia hanno contribuito a ridurre l'efficacia, occorre partire dal modello di *governance* con cui da sempre è stata costruita l'intera architettura delle politiche europee di coesione: il cosiddetto approccio *place based*.

Tale architettura prevede che l'intera fase della predisposizione delle azioni strategiche da perseguire a livello nazionale e locale debba fondarsi su un percorso partenariale da tenersi sia a livello nazionale sia, per i singoli Programmi, a livello locale, che preveda il coinvolgimento “delle autorità regionali e locali, delle autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, delle parti economiche e sociali nonché degli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, delle organizzazioni non governative e degli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione”³⁰.

Il presupposto sottostante questo approccio di politica economica (*bottom-up*) è che gli attori presenti sui territori siano meglio in grado di individuare i fabbisogni e le priorità di sviluppo locali.

L'approccio *place based* ha avuto in Italia una notevole enfasi di sviluppo teorico e applicativo a cavallo dei due millenni.

Questo approccio prende spunto dalle nuove teorie sulla crescita economica che richiamano l'importanza delle differenze culturali, dei valori morali che orientano le azioni degli agenti economici verso la leale concorrenza, la cultura della responsabilità e del merito, il rispetto della legalità; valori che, una volta diffusi, tendono a tramandarsi di generazione in generazione e consentono a un'economia di imboccare sentieri alti di sviluppo.

Il miglioramento di questi valori, tuttavia, non può che passare attraverso la presenza di istituzioni efficienti.

È proprio su questo punto che si focalizza lo snodo centrale dell'approccio *place based*: la qualità delle istituzioni dipenderebbe difatti da quanto le comunità locali si aspettano da queste ultime, per cui pretese troppo modeste dei cittadini finirebbero per convalidare e rafforzare le carenze nell'offerta di istituzioni efficienti.

Ne consegue che fiducia, capitale sociale e coscienza civica sarebbero fattori producibili anche nel breve o medio periodo se sostenuti da modalità di intervento pubblico che enfatizzino la responsabilizzazione e il coinvolgimento di amministratori, imprese e parti sociali locali nella individuazione e articolazione dei progetti da intraprendere.

³⁰ Cfr. articolo 5 del regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

Questa responsabilizzazione dovrebbe pertanto portare a un repentino mutamento delle aspettative (una sorta di profezia che si autoavvera) in grado di ingenerare attraverso il coinvolgimento partenariale, la pubblicità degli obiettivi e il controllo civico un rapido miglioramento del capitale sociale e della qualità delle istituzioni.

In questa visione, la politica di coesione dovrebbe rappresentare uno strumento di coordinamento strutturato in maniera tale da assicurare una gestione organica e condivisa di Programmi e interventi per lo sviluppo locale in un *framework* di collaborazione e condivisione degli obiettivi strategici fra tutti gli attori pubblici e privati presenti sul territorio³¹.

Almeno con riferimento al caso italiano, i limiti di efficacia dell'approccio *place based* sono oramai generalmente riconosciuti, alla luce dei deludenti esiti di tutti gli strumenti di Programmazione negoziata basati su questo approccio³².

Anche la qualità delle istituzioni locali non ha mostrato, contrariamente a quanto teorizzato, alcun miglioramento, con le regioni meridionali relegate costantemente agli ultimi posti del *ranking* dell'indice europeo sulla qualità istituzionale³³.

In conclusione, come qualsiasi teoria economica, anche l'approccio *place based* avrebbe dovuto dimostrare la sua effettiva validità ed efficacia alla prova sul campo. L'esperienza italiana ne ha invece sancito il suo pressoché diffuso insuccesso, per cui appare poco coerente che il nostro Paese continui ad assentire in sede comunitaria, senza apportarvi sostanziali correttivi, il suo ruolo centrale nelle politiche di coesione.

3.1.3 Genericità e generalità degli obiettivi

La genericità

Tutti i cicli di Programmazione delle politiche di coesione sono stati caratterizzati, nella fase preparatoria, da obiettivi, e slogan, di alto profilo, spesso replicati non solo nei regolamenti europei, ma anche negli Accordi di Partenariato (nel caso italiano del 2014-2020 composto da tomi di centinaia di pagine ciascuno).

Nei fatti, tuttavia, la declinazione degli Obiettivi Tematici analizzati nei precedenti capitoli è sempre rimasta generica, non solo a livello regolamentare e di Accordo di Partenariato, ma anche, e questo rappresenta l'aspetto più dirimente, al momento dell'approvazione da parte della Commissione europea dei singoli Programmi operativi.

I regolamenti europei, difatti, prevedono che la Commissione si limiti a definire con lo Stato membro e le amministrazioni i contenuti strategici dei Programmi e la ripartizione delle risorse tra i vari obiettivi. La responsabilità di individuare i singoli interventi da realizzare è invece rimessa alle amministrazioni titolari del Programma. Amministrazioni per le quali gli unici vincoli alla gestione delle risorse sono di rispettare la ripartizione per Obiettivi Tematici concordata con la Commissione e le regole di rendicontazione, nonché di raggiungere i *target* annuali di spesa.

L'impostazione della Commissione europea di non scendere a un livello di dettaglio sugli interventi da intraprendere per il più efficace perseguimento degli obiettivi non è che la naturale conseguenza dell'approccio *place based* su cui si fondano le politiche europee di coesione.

³¹ In buona sostanza, questo approccio non si contraddistingue per una rivoluzione copernicana delle politiche di coesione che riguardi gli obiettivi da perseguire o la *vessata* *questio* se le risorse debbano essere erogate secondo logiche di rimborso "*compliance based*" piuttosto che "*performance based*", ma si si incanala nelle tradizionali attività delle politiche di sviluppo, da perseguire, però, coinvolgendo le istituzioni e i soggetti locali attraverso meccanismi partenariali e un articolato processo decisionale e allocativo sul modello *bottom-up*.

³² Per un'accurata rassegna critica dei capisaldi dell'approccio *place based* e sull'esperienza relativa agli strumenti della programmazione negoziata si rimanda a: D. Scalera, A. Zazzaro: *L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale*, in (a cura di) M.C. Guerra, A. Zanardi: *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, il Mulino..

³³ Cfr. <https://eqi-map.qog.gu.se/>.

La conseguenza di questa impostazione è l'ampia discrezionalità dei Programmi nell'individuare le tipologie di progetti e di interventi da privilegiare nell'ambito delle risorse destinate a ciascun obiettivo. Questa discrezionalità, tuttavia, può pregiudicare l'efficace utilizzo delle risorse ai fini dello sviluppo, soprattutto nei casi di limitata capacità di spesa o di non adeguata qualità delle Istituzioni. In tal caso, come vedremo, la strutturazione dei Programmi europei secondo logiche di rimborso delle risorse "compliance based" non può che amplificare tali distorsioni.

La generalità

Gli Obiettivi Tematici, per quanto generici, sono tuttavia utilizzati dall'Unione europea per veicolare le risorse della coesione su priorità da essa ritenute di particolare rilevanza strategica.

I regolamenti europei prevedono difatti, secondo una rigida impostazione programmatica, che tutte le regioni appartenenti a una particolare categoria, a prescindere dalla situazione economica, sociale o strutturale in cui si trovino, debbano appostare almeno una determinata percentuale delle risorse a favore di particolari obiettivi (la cosiddetta concentrazione tematica).

Questa impostazione, oltre a introdurre gradi di rigidità e di standardizzazione antitetici con l'approccio *place based* e con le spesso variegata priorità di intervento dei diversi territori, pone non pochi dubbi in ordine alla sua logicità.

Ad esempio, i regolamenti relativi alla Programmazione 2014-2020 imponevano alle regioni più sviluppate di destinare almeno l'80% delle risorse agli obiettivi relativi a ricerca, digitalizzazione, competitività e passaggio a un'economia meno inquinante. Tale percentuale scendeva al 50% per le regioni meno sviluppate.

Qual è la ratio di questa differenziazione, apparentemente contro deduttiva? La stessa Commissione indica da sempre ricerca, digitalizzazione e aumento della produttività come i *driver* fondamentali per la crescita del continente e la riduzione dei divari territoriali dei redditi. Ed è sempre Commissione a evidenziare i ritardi delle regioni meno sviluppate in tema di digitalizzazione, spese in ricerca e sviluppo e produttività, che hanno come esito finale il deludente posizionamento di queste regioni nell'indice europeo di competitività regionale³⁴.

In altri termini, le nuove tecnologie digitali già difficilmente premieranno le regioni più deboli che sono meno attrezzate per il loro uso e che comunque, nella maggior parte dei casi, potrebbero rivelarsi utilizzatrici senza essere in grado di svilupparle. Stimolare meno gli investimenti su queste tematiche non significa altro che rassegnarsi alla logica, oramai superata e inefficace, dello sgocciolamento territoriale non solo dello sviluppo, ma anche delle conoscenze tecnologiche.

La risposta potrebbe consistere in un atteggiamento paternalistico da parte della Commissione verso le regioni meno sviluppate, alle quali lascerebbe maggiori risorse per aree tematiche nelle quali siano ancora considerate carenti, come potrebbero essere, ad esempio, le infrastrutture sociali. Ma a questo punto sarebbe ben più efficace prevedere una concentrazione tematica minima per questo obiettivo.

Anche la decisione di non declinare in maniera più specifica l'utilizzo, per le diverse tipologie di regioni, della quota da destinare alla transizione verde non appare di facile decifrazione.

Difatti se da un lato le regioni più sviluppate si caratterizzano per emissioni di CO₂ da combustibili fossili pro capite spesso superiori a quelle meno sviluppate, dall'altro lato, almeno in Italia, le regioni meno sviluppate presentano maggiori problemi in termini di perdite idriche e smaltimento dei rifiuti e delle acque reflue.

Più in generale, nella transizione *green*, le regioni meno sviluppate tendono a essere più vulnerabili al cambiamento climatico e, normalmente, sono anche quelle più colpite dai provvedimenti di riduzione delle emissioni. Per esempio, le misure sono più

³⁴ Cfr. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/regional-competitiveness_en.

difficili da attuare quando la specializzazione produttiva è tradizionale ed energivora o l'assetto territoriale è meno concentrato sulle città, dove è più facile rinunciare al mezzo privato.

Appare pertanto chiaro come risulti più logica e coerente una fissazione di obiettivi, obblighi di concentrazione tematica e, come vedremo, *target* di risultato su specifici obiettivi e/o per ciascuna realtà regionale, piuttosto che obiettivi generici e quote di Programmazione da applicare ad ogni latitudine.

Si tratterebbe, in definitiva, di un approccio non dissimile a quello adottato dalla Commissione europea in tema di riforme e politiche nazionali di bilancio, materie sulle quali gli Stati membri ricevono raccomandazioni individuali ("raccomandazioni specifiche per paese"), proprio perché le situazioni regolatorie, di concorrenza, di politica fiscale e debito pubblico variano sensibilmente da Paese a Paese, così come variano sensibilmente i divari interregionali, le loro motivazioni e le priorità di politica economica da attuare per la loro riduzione.

3.1.4 Una politica orientata alla spesa (*compliance based*)

Come sinora evidenziato, i fondi europei per la coesione si caratterizzano in maniera pressoché esclusiva per un approccio orientato alla spesa, in base al quale l'Unione europea provvede a rimborsare la quota comunitaria delle spese realizzate da un Programma purché esse si riferiscano a interventi ammissibili ai sensi dei regolamenti e siano state sottoposte a un sistema di verifiche e controlli contabili-amministrativi.

Ciascun Programma, poi, è tenuto a raggiungere ogni anno un obiettivo minimo di spesa ($n+3$), pena la perdita delle risorse europee pari alla differenza fra tale importo e quanto effettivamente speso.

La prioritaria rilevanza della certificazione e del raggiungimento dei *target* di spesa si è rivelata un vincolo insormontabile alla possibilità di introdurre elementi che subordinassero l'erogazione delle risorse alla *performance* dei Programmi e al raggiungimento di un effettivo risultato, vanificando i sia pur tenui elementi di verifica sul conseguimento di obiettivi da parte di Programmi e progetti introdotti nelle ultime programmazioni³⁵.

Nel caso dell'Italia, questo approccio ha dato luogo a due momenti ben distinti di ciascun periodo di Programmazione.

La fase iniziale si caratterizza infatti per gli elevati traguardi di *policy*, i rigorosi negoziati per la definizione degli obiettivi strategici, i certosini percorsi partenariali per l'approvazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi.

L'esperienza italiana, tuttavia, mostra come, con il susseguirsi degli anni e l'aumentare dei problemi di attuazione e di raggiungimento dei *target* di spesa, tenda sempre più ad affievolirsi, per tutti i soggetti coinvolti (Amministrazioni titolari dei Programmi, Governo e Commissione europea), la rilevanza degli obiettivi strategici e di *policy* definiti all'inizio del periodo di

³⁵ I regolamenti di disposizioni comuni relativi sia alla Programmazione 2014-2020 che 2021-2027 prevedono un tentativo di introdurre elementi di orientamento ai risultati dei Programmi. Nella Programmazione 2014-2020 era previsto che ciascun Programma prevedesse al suo interno specifici indicatori di risultato, con un valore di riferimento e un valore obiettivo. Il regolamento consentiva che i valori obiettivo potevano essere successivamente modificati, come di fatto avvenuto, nella sede della relazione annuale sullo stato di attuazioni dei Programmi presentata dal Paese membro.

Il successivo regolamento di esecuzione prevedeva che i *target* intermedi o i *target* finali di una priorità potessero essere ritenuti conseguiti se per tutti gli indicatori fosse stato conseguito almeno l'85 % del valore del *target* intermedio entro la fine del 2018 o almeno l'85 % del valore del *target* finale entro la fine del 2023.

Il non raggiungimento di almeno il 65 % del valore dei *target* intermedi e finali veniva invece considerata una grave carenza che rendeva il programma suscettibile di correzioni finanziarie.

I Programmi italiani non hanno mostrato gravi carenze con riferimento ai *target* intermedi, mentre per quelli finali occorrerà attendere la chiusura contabile della Programmazione, sebbene verso la fine del ciclo si sia intensificata l'interlocuzione tra autorità di gestione e uffici della Commissione per adeguare gli indicatori all'effettivo stato di attuazione.

Sostanzialmente simili sono le previsioni regolamentari relative al 2021-2027, con l'introduzione, accanto agli indicatori di risultato, anche di indicatori di output. In assenza di Regolamenti di esecuzione, non è al momento prevista la possibilità di correzioni finanziarie in caso di gravi carenze nel raggiungimento dei *target*, che saranno comunque uno dei punti su cui gli stati membri dovranno relazionare nella sede del riesame intermedio dei Programmi del 2025.

Programmazione.

La politica di coesione europea si trasforma pertanto in una politica orientata esclusivamente all'individuazione di possibili progetti da inserire nei Programmi, al rispetto delle regole di rendicontazione, alla presentazione della documentazione giustificativa necessaria per la certificazione della spesa, nonché al raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali dell' $n+3$.

In Italia, poi, la limitata capacità di progettare e realizzare gli interventi più complessi e i conseguenti ritardi nel raggiungere gli obiettivi di spesa hanno sinora teso a creare una "convergenza di interessi" fra le Istituzioni nazionali e regionali e gli uffici della Commissione europea affinché tutte le risorse dei fondi europei fossero comunque spese.

Per le Istituzioni nazionali e regionali difatti è essenziale evitare lo stigma della responsabilità di aver "perso" le risorse europee.

Per gli uffici della Commissione la spesa realizzata rappresenta uno dei principali parametri per affermare il successo delle politiche di coesione, soprattutto nel secondo Paese percettore, e rispondere alle tesi che sostengono l'eccessivo peso delle risorse assegnate alla coesione nell'ambito del bilancio europeo.

Il risultato finale è stato sinora una sorta di gioco a somma positiva per le due parti, ma negativa per l'efficacia delle risorse nel favorire processi di sviluppo.

Il caso della Programmazione 2014-2020 mostra con chiarezza come l'esclusivo orientamento alla spesa delle politiche di coesione tenda a ridurre nel tempo la sua efficacia e qualità e a spingere al ribasso gli obiettivi iniziali della Programmazione.

I limiti di questo approccio sono certamente più acuti nei casi di limitata capacità di spesa, ma tendono a permanere anche nella circostanza in cui tale capacità dovesse migliorare.

Una maggiore capacità di spesa, difatti, potrebbe garantire una migliore coerenza con gli obiettivi iniziali della Programmazione. Tuttavia, la genericità con cui sono declinati gli obiettivi nei regolamenti non assicurerebbe comunque che la spesa sostenuta sia funzionale al raggiungimento dei *target* prioritari per lo sviluppo territoriale sottesi a tali obiettivi.

Un ultimo, trascurato, aspetto che impatta sull'efficienza delle politiche di coesione è rappresentato dalle distorsioni causate dal meccanismo di rendicontazione (e rimborso) "*compliance based*" sia in sede interpretativa che applicativa.

A tale proposito, basta verificare la quantità di regolamenti di esecuzione, *fiche* interpretative su obiettivi, documenti elaborati a Bruxelles da appositi *working group* sulle condizioni da rispettare per l'ammissibilità delle operazioni selezionate e degli strumenti utilizzabili, sulla conformità delle procedure e sulle regole da seguire nelle verifiche amministrativo-contabili funzionali alla certificazione.

Questa complessità di attuazione e definizione di politiche e adempimenti per accedere alle risorse della coesione, oltre a moltiplicare gli oneri amministrativi, ha dato vita a una consolidata tecnocrazia, pubblica e privata, in grado di estrarre rendite dalle proprie conoscenze. Tale complessità ha poi, di fatto, largamente vanificato la possibilità da parte della società civile di comprendere, monitorare e valutare queste politiche, anche nelle sedi in cui è chiamata formalmente a partecipare.

Infine, le non semplici regole per l'accesso, accumulate con l'ampia discrezionalità di allocazione delle risorse e di individuazione degli interventi, hanno determinato un rafforzamento del potere di decisione e gestione delle risorse da parte delle burocrazie, e dei corpi politici, locali.

3.2 Un metodo PNRR per il futuro della coesione

3.2.1 Premessa

La sistematicità e strutturalità dei fattori, descritti nelle parti precedenti, che tendono a limitare l'efficacia delle politiche di coesione rendono improcrastinabile una profonda riflessione su come queste debbano essere riformate per il futuro.

La recente novità introdotta dal regolamento sul Dispositivo di ripresa e resilienza³⁶ e la conseguente esperienza attuativa dei Piani Nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) rappresentano una concreta opportunità per la politica di coesione di poter volgere per il futuro verso un approccio maggiormente *performance based*, oramai auspicato anche dai recenti documenti europei³⁷.

In linea di principio, l'applicazione di un metodo PNRR alle politiche di coesione, che subordini l'erogazione delle risorse al raggiungimento di precisi obiettivi, piuttosto che alla semplice rendicontazione delle spese, potrebbe rappresentare non solo una proposta di riforma concretamente percorribile nell'attuale quadro dell'Unione europea, ma soprattutto un passaggio essenziale per il sostanziale miglioramento dell'efficacia di queste politiche.

Tuttavia, come qualsiasi proposta di revisione e riforma delle politiche di coesione, essa deve necessariamente essere coerente con i principi e le posizioni manifestate dalle Istituzioni europee.

In quest'ottica, le "conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre del 2023 sul futuro della coesione" ben sintetizzano affermazioni spesso ribadite sia dalla Commissione europea che dal Comitato europeo delle regioni.

Ai fini della nostra analisi, dalle conclusioni del Consiglio emergono alcuni chiari principi cardine dai quali una qualsivoglia riforma della politica di coesione non potrebbe prescindere:

- 1) efficacia e orientamento ai risultati;
- 2) semplificazione;
- 3) collegamento tra riforme e investimenti con riguardo non solo ai singoli Stati membri, ma anche all'insieme delle loro regioni;
- 4) approccio basato sul territorio, il partenariato e la *governance* multilivello;
- 5) riduzione dei divari e sostegno più mirato per le regioni meno sviluppate;
- 6) flessibilità che consenta di adattare le politiche alle specificità e vulnerabilità territoriali, affinché "nessuno venga lasciato indietro".

Nel seguito del paragrafo si cercherà di verificare la coerenza del metodo PNRR con i principi indicati dal Consiglio europeo, effettuando al contempo una comparazione di efficacia tra il l'approccio PNRR e quello tradizionale delle politiche di coesione sulle tematiche sottostanti tali principi, focalizzando l'attenzione sulle modalità con cui sia possibile integrare in maniera virtuosa i due approcci.

³⁶ Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

³⁷ Cfr. Commissione europea, "Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe". Report of the high-level group on the future of cohesion policy, february 2024.

3.2.2 Efficacia e orientamento al risultato

I limiti derivanti da obiettivi generici non in grado di orientare l'utilizzo delle risorse verso interventi funzionali allo sviluppo, associati alla presenza di regole che consentono l'erogazione delle risorse unicamente sulla base della correttezza contabile e amministrativa della spesa rendicontata appaiono vincoli oramai strutturali per l'efficacia, soprattutto in Italia, delle politiche di coesione.

Il punto fondamentale di qualsiasi proposta di riforma della politica di coesione non può che passare dall'elaborazione di un modello di funzionamento che consenta di orientare questa politica, da un sistema *compliance based*, verso un approccio finalizzato al conseguimento del risultato, secondo schemi e modalità effettivamente perseguibili dalle amministrazioni.

Questo punto rappresenta lo snodo centrale per una vera riforma e richiede di affrontare, pertanto, dettagli tecnici superiori agli altri principi.

Nelle passate programmazioni dei fondi per la coesione anche le timide previsioni regolamentari in tema di verifica e valutazione dei risultati conseguiti hanno assunto un profilo davvero residuale, a scapito di ogni possibilità di introdurre un serio stimolo all'orientamento al risultato.

I regolamenti della Programmazione 2021-2027 hanno rafforzato la forma di sostegno denominata "Finanziamento non collegato ai costi" (FNCC)³⁸.

La scelta, da parte dei Programmi, di questa forma di sostegno comporta che i finanziamenti europei non siano collegati ai costi delle operazioni pertinenti, ma si basino sul rispetto delle condizioni *ex ante* convenute con la Commissione in merito alle risorse da destinare ai progetti, alla realizzazione di progressi nell'attuazione e al conseguimento degli obiettivi intermedi e finali connessi a tali interventi.

Per quanto questa impostazione vada nella corretta direzione di orientare alla *performance* i Programmi, essa presenta, nella formulazione attuale, importanti limiti. Il primo è il carattere facoltativo di questa opzione, in un contesto di resistenza al cambiamento da parte delle amministrazioni verso nuovi approcci indirizzati alla *performance*. A ciò va aggiunta l'oggettiva complessità delle procedure e condizionalità previste dai regolamenti che richiedono robuste basi informative, sofisticate metriche e soprattutto elevate capacità gestionali.

Non a caso nel periodo di Programmazione 2014-2020 gli Stati membri hanno fatto scarso uso del FNCC. Nella Programmazione 2021-2027, con riferimento al FESR, a giugno 2023, le proposte presentate alla Commissione dagli Stati membri per l'utilizzo del FNCC nei rispettivi Programmi erano pari a sette. Le proposte riguardano principalmente interventi di assistenza tecnica. Con riferimento all'Italia, l'unico Programma a presentare domanda è stato Programma Nazionale Capacità per la Coesione.

Ma il limite più rilevante riguarda l'impossibilità di declinare con questo approccio obiettivi e risultati da raggiungere a livello nazionale/regionale/settoriale, dal momento che ciascun Programma individuerebbe in via autonoma e solo per alcune sue priorità e operazioni, obiettivi e risultati che intende raggiungere con le proprie risorse.

Pertanto, per essere efficace a perseguire obiettivi e risultati di tipo "macro" il finanziamento non collegato ai costi dovrebbe, oltre che essere obbligatorio, presupporre la presenza di elevate capacità amministrative presso tutte le Autorità di gestione dei Programmi e comunque di una forte azione di coordinamento a livello centrale.

In questo senso, l'adozione del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), ha rappresentato un passaggio fondamentale per l'introduzione massiccia e sistematica del principio di collegare i rimborsi comunitari al raggiungimento dei risultati

³⁸ Cfr. Regolamento (Ue) 2021/10602 sulle Disposizioni Comuni per i Fondi Strutturali 2021-2027, artt. 37, 51 e 95.

prefissati. Nel dispositivo è, infatti, previsto che gli Stati membri possano presentare domande di pagamento alla Commissione europea soltanto dopo aver raggiunto *milestone* e *target* già individuati nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, secondo un meccanismo “*performance based*”.

Con questo metodo, la subordinazione dell'erogazione delle risorse europee al raggiungimento di obiettivi predefiniti è resa obbligatoria ed estesa a tutte le misure del Piano, con un approccio opportunamente semplificato rispetto a quello del Finanziamento non collegato ai costi.

Difatti nei PNRR il *target* da raggiungere è fissato al livello di misura generale e non al livello di priorità o di singoli interventi previsti nei vari Programmi nazionali o regionali.

Con ogni probabilità è stata proprio la scelta di prevedere a livello meno granulare la definizione e il raggiungimento dei *target* che ha consentito l'internalizzazione in tempi relativamente brevi e la successiva implementazione da parte delle amministrazioni di un Piano che ha ribaltato l'approccio tradizionalmente seguito dai fondi europei.

L'approccio scelto per il PNRR potrebbe comportare perdite di efficienza, dal momento che il raggiungimento dell'obiettivo aggregato attraverso un insieme di interventi assicura l'efficacia dell'azione di *policy*, ma non l'efficienza delle singole operazioni in termini di costi sostenuti per realizzare gli interventi.

Si tratta di un tema, di complessa soluzione, che presupporrebbe o una applicazione in forma generalizzata del FSSC oppure una definizione di costi standard per tutte le tipologie di interventi finanziabili con i fondi europei e applicabili per ciascun Stato membro.

Entrambe le strade appaiono, al momento, oggettivamente troppo complesse, per cui il metodo PNRR può essere considerato il miglior *second best* perseguibile³⁹, nonché un approccio sul quale le amministrazioni hanno già effettuato, contrariamente al FNCC, un notevole e generalizzato investimento in conoscenze e *learning by doing*.

Infine, l'approccio *performance based* del metodo PNRR rappresenta non solo una evoluzione del meccanismo di finanziamento delle politiche, ma anche strumento di *policy* vero e proprio. Infatti, definendo i risultati da conseguire e le condizioni da soddisfare affinché il finanziamento venga erogato, si incentivano specifici progetti o azioni in grado di influenzare in modo significativo e positivo il raggiungimento di quegli obiettivi.

In sostanza, stabilire chiaramente risultati e condizioni per ottenere il finanziamento, assicura che i fondi siano destinati ad interventi direttamente funzionali agli obiettivi di *policy* stabiliti.

Tale cambiamento di paradigma, permetterebbe quindi di allocare le risorse a disposizione in maniera più efficace rispetto agli schemi di finanziamento “tradizionali”. Questo si tradurrebbe in *budget* pubblici più efficaci, evitando che i finanziamenti fluiscono verso iniziative non perfettamente in linea con gli obiettivi.

In conclusione, il metodo PNRR appare l'approccio più coerente, e perseguibile per tutti i Programmi, con la richiesta del Consiglio europeo di una “politica di coesione più agile, efficace, mirata e dotata di priorità chiare, per rafforzare ulteriormente l'orientamento degli investimenti verso i risultati”.

³⁹ Il metodo PNRR ha inoltre consentito, almeno in parte, di traslare l'approccio orientato al risultato dal rapporto tra Unione europea e Stato membro a quello tra Governo nazionale e soggetti a cui è stata assegnata l'esecuzione degli interventi. Il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 ottobre 2021 prevede infatti un dispositivo di penalità, consistente nella mancata erogazione del saldo finale del 10%, nei casi in cui un intervento non, a seguito dei suoi ritardi nella realizzazione, non concorra al raggiungimento di *target* e *milestone*.

3.2.3 Semplificazione

Il metodo PNRR orientato ai risultati presenta evidenti elementi di maggiore semplicità e snellezza rispetto all'attuale approccio delle politiche di coesione *compliance based*, nel quale la sottoposizione a rigidi sistemi di verifiche e controlli contabili-amministrativi rappresenta la condizione essenziale per il rimborso delle spese sostenute.

Tra i motivi per cui, nelle passate programmazioni, la verifica e la valutazione dei risultati conseguiti ha sempre assunto un carattere residuale rientra sicuramente la priorità assunta dal rispetto delle regole di rendicontazione, dalla presentazione della documentazione giustificativa necessaria per la certificazione della spesa, nonché dal raggiungimento dell'obiettivo "n+3".

Al contrario, con il metodo PNRR l'erogazione del finanziamento dei progetti non sarebbe, come oggi, condizionato all'esito positivo dei controlli di primo livello, bensì alla dimostrazione del raggiungimento di *target* e *milestone* concordati con l'Ue⁴⁰.

In altri termini, con il metodo PNRR la documentazione di spesa e le verifiche amministrativo-contabili assumerebbero un profilo residuale e più diradato nel tempo, consentendo riduzioni di costi e oneri amministrativi, ma soprattutto che le amministrazioni prestino maggiori risorse e attenzioni al conseguimento del risultato piuttosto che alla rendicontazione.

Infine, nel paragrafo precedente sono già state evidenziate le motivazioni di maggiore semplicità e snellezza del metodo PNRR rispetto a un approccio basato sul FNCC. Motivazioni che possono essere riassunte nella maggiore semplicità delle metriche e degli indicatori previste dal metodo PNRR e dalla minore granularità dei dati necessari a valutare il raggiungimento degli obiettivi.

Il metodo PNRR appare pertanto in linea con la raccomandazione del Consiglio per una "semplificazione della politica di coesione", con conseguente riduzione di "una serie di oneri amministrativi che ne limitano l'efficienza".

3.2.4 Collegamento tra riforme e investimenti

Il principio sancito dal Consiglio europeo sull'imprescindibile legame tra investimenti e riforme rappresenta, da tempo, uno dei punti centrali di qualsiasi documento di Programmazione europea. Questo principio costituisce anche uno degli elementi maggiormente qualificanti del regolamento istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza, secondo il quale riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita, che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, sono essenziali per ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione.

Da questo punto di vista, pertanto, l'approccio PNRR ha già sperimentato lo schema di vincolare l'assegnazione delle risorse non solo al raggiungimento di *target* quantitativi degli investimenti, ma anche di *milestone* qualitative relative all'introduzione e all'implementazione delle riforme.

In tema di riforme, il modello PNRR, fondato sulle *milestone*, si presenta ben più pervasivo ed efficace di quello previsto attualmente dai regolamenti della coesione, basato su condizioni abilitanti che possono portare, al massimo, alla temporanea

⁴⁰ L'esperienza italiana evidenzia come l'effettiva erogazione delle risorse relativa a ciascuna rata sia avvenuta solo dopo una lunga e attenta verifica degli uffici della Commissione europea in ordine al raggiungimento dei *target* e delle *milestone* a cui era subordinata. Una verifica che ha riguardato obiettivi concreti come il maggior numero di posti letto per studenti universitari fuori sede o la conclusione delle procedure di gara per la realizzazione di asili nido e non, come nel caso della coesione, la correttezza contabile di spese sostenute per interventi riferiti a generici obiettivi.

sospensione dei rimborsi delle spese relative a operazioni collegate all'obiettivo soggetto "a condizione"⁴¹. Si tratta, inoltre, di condizionalità che quasi mai richiedono l'attuazione o la conclusione di vere "riforme", bensì l'elaborazione di strategie, pianificazioni, quadri strategici, o azioni di coordinamento e *governance* nei vari settori di intervento.

Il modello PNRR, invece, dovrebbe mutuare dalla coesione la declinazione anche regionale delle *milestone*. Il sistema delle condizioni abilitanti, difatti, prevede che eventuali carenze parziali, in quanto riferibili a singole regioni, non permettono di asseverare la condizione come soddisfatta a livello nazionale.

Le *milestone* regionali dovrebbero riguardare sia le materie per le quali la regolazione è di competenza regionale, come la gestione dei rifiuti, dell'acqua e del trasporto pubblico locale, sia i principali servizi essenziali, come salute e istruzione, sia il rispetto delle direttive europee.

Ciò consentirebbe di costruire un meccanismo in base al quale il pagamento delle varie rate annuali delle risorse sia subordinato al raggiungimento di obiettivi territorializzati non solo di investimento, ma anche di *milestone*, consistenti nel miglioramento regolatorio e organizzativo nei settori di competenza regionale, nell'erogazione di servizi rispettosi di standard qualitativi e nella risoluzione delle procedure di infrazione a carico delle varie regioni.

3.2.5 Approccio basato sul territorio, il partenariato e la governance multilivello

L'attuale *governance* del PNRR prevede l'istituzione di percorsi partenariali⁴², sia pure con una centralità sicuramente inferiore rispetto ai regolamenti sulla coesione.

In Italia, il Piano è stato difatti sottoposto a un, sia pur rapido, processo di consultazione con vari portatori di interessi, tra cui autorità regionali e locali, organizzazioni della società civile, parti sociali, esponenti del mondo accademico ed esperti di *policy*.

Per quanto riguarda il processo di consultazione durante la fase di attuazione, il Piano per la ripresa e la resilienza italiano prevede la prosecuzione di dialoghi periodici con le diverse amministrazioni coinvolte nell'attuazione del piano e con i portatori di interessi. A tal fine è sì proceduto, in coerenza al modello di *governance* multilivello, alla creazione di un organo consultivo con la partecipazione delle parti economiche e sociali per l'attuazione e il monitoraggio del PNRR, nella forma di una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si tratta ovviamente di un approccio minimale di fronte al processo partenariale della politica di coesione, caratterizzato da un approfondito confronto nazionale con le autorità regionali e locali, le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche

⁴¹ Tanto i regolamenti della Programmazione 2014-2020 quanto quelli della Programmazione 2021-2027 hanno cercato di introdurre meccanismi che in qualche maniera vincolassero l'accesso alle risorse europee al rispetto da parte degli stati membri di una serie di condizioni abilitanti, sia generali sia specifiche ai singoli fondi.

Queste le condizioni costituiscono il sistema di requisiti che gli Stati membri devono soddisfare per poter utilmente fruire dei fondi europei destinati alla coesione. Il soddisfacimento delle condizioni abilitanti è finalizzato a garantire sia che l'attuazione dei Programmi finanziati con fondi europei avvenga in conformità al diritto dell'Unione europea, sia che la programmazione dei fondi sia elaborata attraverso strumenti di pianificazione coerenti con gli standard europei. Nella programmazione 2021-2027, le condizioni devono essere soddisfatte, a differenza con il passato, non soltanto al momento dell'avvio, ma durante l'intero ciclo di programmazione. Eventuali carenze, anche parziali in quanto riferibili a singole regioni, non permettono di asseverare la condizione come soddisfatta a livello nazionale. In caso di mancato adempimento della condizione le spese relative a operazioni collegate all'obiettivo specifico, benché certificabili, non possono essere rimborsate allo Stato membro per quanto riguarda la quota Ue, finché l'adempimento della condizione non sia certificato dalla Commissione.

Le attuali condizioni abilitanti, per quanto costituiscano un miglioramento rispetto al passato, continuano a presentare due limiti. Il primo riguarda l'assenza di sanzioni decurtative delle risorse europee, a meno di un mancato rispetto della condizione per l'intero periodo di programmazione. Il secondo limite è che tali condizionalità non richiedono l'attuazione o la conclusione di "riforme", ma riguardano, con riferimento alle condizioni generali, requisiti, almeno per l'Italia, di quasi scontato adempimento. Il rispetto delle condizioni settoriali, invece, riguarda l'elaborazione, a livello generale, di strategie, pianificazioni, quadri strategici, o azioni di coordinamento e *governance* nei vari settori di intervento. Solo in tema di gestione delle risorse idriche e dei rifiuti le condizionalità appaiono, come nella precedente programmazione, più stringenti. Non a caso, nella Programmazione 2014-2020 l'unica condizionalità non soddisfatta si riferì al Piano di gestione dei rifiuti della Regione Siciliana, che ha determinato una Decisione di esecuzione della Commissione di sospensione dei pagamenti intermedi.

⁴² Cfr. Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021

e sociali nonché gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione. Questo confronto, della durata di circa due anni, precede la sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato.

Contestualmente, il confronto partenariale ha luogo anche sia a livello locale con riferimento alle scelte strategiche di ciascun Programma regionale, sia a livello settoriale, in relazione ai vari Programmi nazionali.

Successivamente alla stipula dell'Accordo e all'approvazione dei Programmi da parte della Commissione europea, i rappresentanti del partenariato concorrono a formare i comitati di sorveglianza e sono invitati alle riunioni annuali di riesame dei Programmi che si svolgono alla presenza della Commissione europea.

Si tratta di un approccio fortemente sostenuto dalle Istituzioni europee. Qualsiasi proposta di riforma deve essere necessariamente delineata in coerenza di quanto ribadito dal Consiglio europeo, che nelle sue conclusioni ricorda che "la gestione condivisa e il principio di partenariato sono parte integrante della politica di coesione, garantendo un sistema di *governance* multilivello in grado di preservare l'equilibrio nel processo decisionale tra la Commissione, gli Stati membri, le regioni e le autorità locali".

Su questo aspetto è pertanto fondamentale che il metodo PNRR mutui dai regolamenti della coesione il ruolo centrale della *governance* multilivello e, soprattutto, del contributo del partenariato sociale, economico e locale nel processo di costruzione e monitoraggio delle politiche.

A tal proposito, la più stringente regolazione, nell'ambito del metodo PNRR, di un percorso partenariale obbligatorio teso a individuare e codificare all'interno dell'Accordo di Partenariato gli obiettivi specifici da perseguire e i *target* da raggiungere potrebbe consentire di superare uno dei principali limiti che hanno caratterizzato questo metodo, relativo all'ordine logico e temporale nella definizione, da un lato, degli obiettivi, dall'altro degli interventi e degli strumenti per conseguirli.

Nell'esperienza italiana, anche a causa della situazione eccezionale e dei tempi ristretti che hanno caratterizzato la stesura e l'approvazione del Piano, si è proceduto, di fatto, prima a individuare gli interventi da finanziare e successivamente a contrattare con la Commissione europea gli obiettivi da raggiungere con questi interventi. Va da sé la maggiore logica ed efficacia, in termini di politica economica, di un approccio che individui innanzitutto gli obiettivi strategici da perseguire e solo dopo gli interventi e gli strumenti con cui raggiungerli.

Allo stesso tempo, il metodo PNRR può migliorare l'efficacia del principio del partenariato e l'effettivo raggiungimento delle finalità previste dai regolamenti.

Difatti, uno dei principali limiti dell'approccio e dei percorsi partenariali è stato sinora rappresentato dalla circostanza che si siano dovuti svolgere sulla base di previsioni regolamentari molto generiche sugli obiettivi da perseguire.

Ne è sempre derivato che le puntuali proposte di intervento delle parti sociali e dalla società civile risultassero poi diluite e poco visibili nell'ambito delle più generali priorità dell'Accordo di Partenariato.

Come già sottolineato, la complessità amministrativa e burocratica dell'approccio *compliance based*, e l'ampia discrezionalità di allocazione delle risorse e di individuazione degli interventi, hanno poi generato un rafforzamento del potere di decisione e gestione delle risorse da parte delle amministrazioni titolari dei Programmi.

Tutto ciò ha determinato la sostanziale irrilevanza del ruolo svolto dalle parti economiche e sociali e dai rappresentanti della società civile successivamente alla sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato e all'approvazione dei Programmi.

La loro presenza all'interno dei comitati di sorveglianza dei Programmi assume difatti un rilievo puramente formale, dal momento che la complessità delle regole e la scarsità delle informazioni fornite impedisce loro di incidere tanto nella definizione degli interventi da realizzare, quanto sul monitoraggio della loro attuazione.

Al contrario, con il metodo PNRR, i soggetti del partenariato sarebbero posti nella condizione di poter da subito riscontrare la traduzione delle loro proposte negli specifici interventi e *target* che sarebbero previsti all'interno dell'Accordo di Partenariato e dei singoli Programmi.

Il coinvolgimento attivo del partenariato civile e sociale nella definizione di obiettivi chiari e definiti di un "PNRR regionale" desterebbe, inoltre, un interesse e un'attenzione maggiore delle comunità locali nei confronti dei fondi europei e, conseguentemente, un monitoraggio civico sul raggiungimento di risultati misurabili.

In altri termini, il superamento del paradigma della certificazione della spesa a favore della certificazione del risultato ottenuto migliorerebbe profondamente la comprensione e la verifica, da parte dei cittadini, degli obiettivi della coesione e dell'effetto concreto dei suoi interventi sui territori.

Si tratta di aspetti che, assieme alla risonanza mediatica del Piano nazionale di ripresa e resilienza (tutti sanno oramai cosa sia il PNRR, pochi cosa significhi un POC o un POR) potrebbero riavvicinare fortemente i cittadini alle politiche di coesione.

Questo approccio integrato tra metodo PNRR e coesione consentirebbe pertanto di dare seguito alla raccomandazione del Consiglio di perseguire "un approccio basato sul territorio nella definizione e Programmazione della politica di coesione" e di "coinvolgere strettamente i partner, così da creare un senso di titolarità dei Programmi e delle tendenze in materia di sviluppo, nonché promuovere l'appartenenza al progetto europeo".

3.2.6 Sostegno più mirato per le regioni meno sviluppate

I regolamenti della coesione hanno sempre previsto parametri ben precisi per la ripartizione territoriale delle risorse tra le diverse categorie di territori.

In particolare, le risorse della coesione sono ripartite *ex ante* tra ciascuna delle tre categorie di regioni individuate a livello di Unione europea, prevedendo volumi di risorse decrescenti all'aumentare del reddito pro capite di ciascuna categoria di regioni. Successivamente, sulla base di indicatori demografici e socioeconomici, le risorse europee aggregate assegnate a ciascuna categoria di regioni vengono ripartite tra gli Stati membri.

In pratica viene codificato un criterio di riparto che assicura, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale, che i principali beneficiari delle risorse siano i territori con maggiore ritardo di sviluppo e i cittadini ivi residenti.

Questo criterio deve essere assolutamente preservato anche in caso di approcci orientati alla *performance*, così come la centralità degli obiettivi della crescita delle regioni meno sviluppate e della riduzione dei divari territoriali.

Il metodo PNRR ha sinora prestato scarsa attenzione a questi aspetti.

Difatti, per quanto il Regolamento relativo alla RRF individui nella coesione sociale e territoriale uno dei sei pilastri del dispositivo e che la coesione territoriale rappresenti uno dei tre obiettivi trasversali del PNRR italiano, la definizione di *target* e *milestone* relativi a investimenti e riforme concordata fra la Commissione europea e l'Italia non prevede alcuna loro declinazione a livello territoriale, con il paradosso che gli obiettivi potrebbero essere raggiunti anche concentrando le azioni in limitate aree del Paese.

La stessa clausola nazionale di destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili al Mezzogiorno, al di là degli esiti della sua verifica finale, si caratterizza per il classico approccio orientato alla spesa, piuttosto che agli obiettivi di riduzione dei divari da raggiungere.

Un regolamento europeo sul metodo PNRR dovrebbe pertanto mutuare dalla coesione le modalità di riparto delle risorse e

rendere obbligatoria, a differenza di quanto previsto nel regolamento relativo alla RRF, la definizione di ambiti territoriali quanto più granulari possibile in cui raggiungere i *target*.

Occorre difatti assolutamente evitare è il ripetersi delle inefficienze di alcuni interventi del PNRR e di molti Programmi nazionali della coesione: una allocazione degli interventi e delle risorse basati sulle capacità delle imprese e/o delle amministrazioni locali piuttosto che sugli effettivi fabbisogni di cittadini e territori.

A tal fine, un aspetto fondamentale di cui tenere conto sarà rappresentato dal dettaglio territoriale con cui individuare i fabbisogni e, conseguentemente, i *target* da raggiungere.

Al riguardo, l'esperienza del PNRR ha reso evidente l'inadeguatezza del livello regionale sia come ambito territoriale di riferimento per il riparto delle risorse disponibili a livello nazionale⁴³, sia ai fini di conseguire un omogeneo soddisfacimento di bisogni a livello comunale.

Ad esempio, nel caso degli asili nido, nonostante la messa a disposizione da parte del Ministero dell'Istruzione di risorse espressamente riservate ai comuni che ancora non raggiungono il livello essenziale della prestazione (LEP) previsto dalla legge, un numero considerevole di queste amministrazioni non ha risposto all'avviso per accedere alle risorse⁴⁴.

In fattispecie di questo tipo, un PNRR attento alle tematiche della coesione dovrebbe necessariamente prevedere *target* al livello comunale.

3.2.7 Flessibilità

Il Consiglio europeo sottolinea "la necessità di garantire che la Programmazione e l'attuazione della politica di coesione si concentrino sulle priorità di coesione dell'Unione europea, pur essendo flessibili rispetto alla realtà delle regioni, tenendo conto delle loro specificità e vulnerabilità territoriali".

Ciò dovrebbe comportare non solo una flessibilità delle concentrazioni tematiche delle risorse a livello di singolo Stato e/o regione, ma soprattutto che gli obblighi di concentrazione tematica possano concernere, ove necessario per alcuni territori, tutte le categorie degli obiettivi dei fondi e non esclusivamente quelli legati alle grandi sfide *green* e digitale dell'Unione europea.

Quest'ultima considerazione può apparire di secondaria importanza, ma è in realtà essenziale per le regioni meno sviluppate, dove in molti casi è fondamentale fissare livelli minimi da raggiungere per garantire adeguati prestazioni quali quantitative dei servizi, anche in settori diversi dalla digitalizzazione e dalla transizione verde.

Questa modalità consentirebbe, ad esempio, di superare tutti i limiti di efficacia che hanno caratterizzato l'utilizzo delle risorse europee per la dotazione di infrastrutture scolastiche nel Mezzogiorno, da sempre caratterizzate da gravi inadeguatezze che si riversano negativamente sui processi di integrazione sociale e accumulazione delle conoscenze degli studenti.

Nonostante queste carenze, le amministrazioni meridionali non hanno utilizzato a pieno le risorse del PNRR messe loro a disposizione per asili nido e mense scolastiche e allo stesso tempo hanno destinato per queste finalità risorse modeste nei vari cicli di Programmazione delle risorse per la coesione.

Si tratta pertanto di un tipico caso di fallimento sia dell'approccio *place based* orientato alla spesa (territori e *stakeholder*

⁴³ Cfr. S. Caravella, F. Ferrara, C. Petraglia, Asili nido e infrastrutture scolastiche: il PNRR non colmerà i divari territoriali, Informazioni SVIMEZ n. 2, 2023 e F. Ferrara, Le scuole del Sud restano senza mensa, [lavoce.info](https://lavoce.info/archives/102215/le-scuole-del-sud-restano-senza-mensa/), <https://lavoce.info/archives/102215/le-scuole-del-sud-restano-senza-mensa/>.

⁴⁴ Cfr. F. Ferrara, Per i comuni senza asilo resta solo il potere sostitutivo, [lavoce.info](https://lavoce.info/archives/105494/per-i-comuni-senza-asili-nido-resta-solo-il-potere-sostitutivo/), <https://lavoce.info/archives/105494/per-i-comuni-senza-asili-nido-resta-solo-il-potere-sostitutivo/>.

non hanno manifestato il carattere prioritario dell'intervento), sia dell'attuale metodo PNRR, che ha fissato *target* nazionali senza alcun meccanismo che ne garantisca l'omogeneo raggiungimento a livello territoriale.

In questo caso, pertanto, è determinata una integrazione tra i due approcci che metta al centro della Programmazione degli interventi un'analisi preliminare dei fabbisogni a livello territoriale e conseguentemente dei *target*.

Difatti, ai fini di un corretto utilizzo delle flessibilità territoriali degli obiettivi e degli interventi, il metodo PNRR troverebbe sicuramente giovamento da una *governance* multilivello e da un contributo partenariale che aiuti la comprensione dei fabbisogni locali.

Allo stesso tempo, il metodo PNRR potrebbe far sì che priorità e fabbisogni locali possano essere definiti e attuati non solo dal territorio ma anche, su temi che impattano sulle opportunità di miglioramento sociale e sulla qualità di vita dei cittadini, a livello nazionale.



CONCLUSIONI

Il dibattito avviatosi in Europa sulla riforma della politica di coesione post 2027 con la pubblicazione del Report “Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe a cura dall’High-level group on the future of cohesion policy” predisposto da un gruppo indipendente di esperti individuati dalla Commissione europea non ha, sino ad ora, trovato grande interesse in Italia. Eppure, l’esperienza di questi decenni, come mostrato nei capitoli precedenti, ha evidenziato specifiche criticità delle politiche di coesione nel nostro Paese, sia in termini di effettivo impatto sulla convergenza economica e sociale dei territori in ritardo di sviluppo sia nel rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni coinvolte.

La capacità di cogliere le opportunità di una profonda riforma, sia a livello europeo che nelle sue declinazioni attuative nazionali, sarà decisiva, invece, proprio per difendere l’esistenza stessa di una politica a livello europeo volta alla coesione economica e sociale dei territori più deboli.

È necessario, come Paese, riaffermare a livello europeo che il contrasto ai differenziali di sviluppo socio-economico – tra centro e periferie nelle grandi metropoli; tra grandi centri urbani e aree rurali; tra regioni più e meno sviluppate; tra regioni più o meno dinamiche – non risponde solo a finalità di equità, ma è parte di una strategia di recupero di competitività dell’Ue nel suo complesso.

Un cambio di rotta che supera la visione ottimistica dello “sgocciolamento territoriale dello sviluppo”. Un’impostazione fallace, e contraddetta dai fatti, che vorrebbe far prevalere nelle *policy* l’obiettivo dell’efficienza (sostenere la competitività nei territori forti) su quello dell’equità (favorire il riequilibrio territoriale). Occorre invece orientare le *policy* europee sulla complementarità tra equità e efficienza. L’indicazione di *policy* che ne consegue, per evitare di perdere le sfide e scongiurare i rischi di ampliare le disuguaglianze, è dunque legare l’obiettivo della competitività a quello della coesione economica, sociale e territoriale.

D’altra parte, va scongiurato il rischio di uno slittamento degli obiettivi della politica di coesione verso le situazioni di deficit di dinamismo economico – che interessano anche le regioni più avanzate – rispetto alla missione originaria di favorire il processo di avvicinamento delle aree deboli alle aree forti, le prime contraddistinte da livelli di PIL pro capite sensibilmente più bassi e quindi principali beneficiarie delle risorse. Non conservare questo indirizzo prioritario della coesione potrebbe determinare una significativa redistribuzione di risorse dalle aree più deboli a quelle strutturalmente più forti, ma stagnanti.

Va anche ricordato che, la moltiplicazione degli obiettivi da perseguire con la coesione ha ultimamente sottoposto la politica a uno stress test considerevole: il progressivo potenziamento, anche finanziario, di politiche diverse da quelle della convergenza “tradizionale”, voluto per il raggiungimento degli obiettivi strategici europei, ha già ridimensionato in passato l’attenzione della coesione riservata alle regioni meno sviluppate.

Altro punto fondamentale riguarda il contributo italiano alla definizione di una riforma dei meccanismi di governance della politica di coesione. L’efficacia della *policy* nel post-2027 dipenderà molto, dunque, dalla capacità di coordinamento e implementazione a livello nazionale, e, quindi, dalla rimozione di nodi che in alcuni specifici contesti sono risultati particolarmente ostativi in passato.

Un tema che sembra centrale nelle raccomandazioni dell’High-level group on the future of cohesion policy sulle innovazioni di metodo per il post-2027 è l’adozione di una Programmazione degli interventi basata sull’approccio *performance-based* tipico del

NGEU: “Cohesion Policy must evolve to align with the changing socio-economic governance landscape of the EU, particularly in light of the establishment of the RRF and its implications for European *policy architecture*”.

Non più, solo, certificazione della spesa “cieca” rispetto ai risultati, ma obiettivi da conseguire individuati *ex ante* sulla base di una mappatura dei fabbisogni diversificati e delle specifiche situazioni delle regioni destinatarie delle risorse.

In questo quadro, l’analisi condotta al fine di verificare la coerenza del metodo PNRR con la posizione del Consiglio europeo sul futuro delle politiche di coesione ha dato, a nostro avviso, un esito positivo, evidenziando i casi e le modalità con cui il metodo dovrebbe essere adeguato e migliorato rispetto all’attuale schema, per adattarsi al meglio ai principi della coesione.

La possibile messa in atto del metodo PNRR, in un futuro scenario verosimilmente caratterizzato dalla crescente complementarità e sinergia tra la politica di coesione e altre politiche e iniziative europee, dovrebbe partire da un negoziato sui regolamenti che proceda di pari passo con i percorsi nazionali di partenariato.

A ciò dovrebbe seguire la negoziazione fra Commissione e singolo Paese che definisca i *target* territoriali da conseguire, le conseguenti azioni da realizzare e le risorse da destinargli sulla base sia delle raccomandazioni del Consiglio, sia dei fabbisogni e delle priorità di intervento a livello territoriale.

Nel nuovo scenario, tuttavia, in luogo delle attuali strategie generali e ambiti tematici su cui allocare le risorse, l’Accordo di partenariato dovrebbe contenere precisi *target* quantitativi, fissati a livello quantomeno regionale (anche in caso di Programmi nazionali), accompagnati da *milestone* da raggiungere nel corso della Programmazione che presentino una connotazione non solo nazionale, soprattutto in tema di riforme della regolazione dei servizi pubblici locali, di prestazione dei servizi essenziali (*in primis* istruzione e salute) e di rispetto delle direttive europee.

Il pagamento delle varie rate annuali delle risorse sarebbe pertanto subordinato al raggiungimento di obiettivi di investimento e sviluppo declinati a livello territoriale, alle riforme nazionali, alla riforma e all’erogazione di servizi regionali e locali rispettosi di precisi standard qualitativi e alla risoluzione delle procedure di infrazione a carico delle varie regioni.

Si tratterebbe sicuramente di un approccio più rigido rispetto all’attuale, che ridurrebbe fortemente la discrezionalità nella scelta degli interventi da finanziare da parte delle amministrazioni che gestiscono i Programmi e delle istituzioni da cui dipendono.

Con questo approccio, difatti, per essere ammesso al finanziamento non basta più che un intervento sia coerente con un generico obiettivo di *policy*, ma è necessaria la sua funzionalità al raggiungimento di un preciso *target* quantitativo.

Come evidenziato in precedenza, ai fini del raggiungimento di *target* quantitativi, il metodo PNRR appare ben più semplice e realizzabile su larga scala rispetto alle metodologie orientate al risultato sinora proposte dai regolamenti sulla coesione.

Il metodo PNRR assicurerebbe anche una riduzione degli oneri di compliance legati all’attuale approccio basato sulla spesa, consentendo alle amministrazioni di concentrarsi su una Programmazione orientata al raggiungimento di risultati misurabili, diversi dagli obiettivi di rendicontazione.

Resta inteso che andrebbero comunque preservate diverse caratteristiche qualificanti delle politiche di coesione, alle quali è assolutamente necessario adeguare il metodo PNRR. A riguardo, non sono pochi i casi in cui alcuni approcci propri della coesione potrebbero risultare potenziati nel contesto del metodo PNRR.

Ad esempio, tale metodo, grazie alla definizione di precisi interventi su obiettivi verificabili, potrebbe rendere più pervasivo sia il contributo partenariale in sede di proposte e monitoraggio, sia la percezione e la possibilità di verifica dei risultati delle politiche di coesione da parte dei cittadini, avvicinandoli a comprenderne il valore.

Per quel che concerne l’Italia e la sua mancata capacità di sviluppare approcci *place based* nella definizione e Programmazione della politica di coesione, il metodo PNRR consentirebbe un cambiamento di paradigma, assegnando agli attori locali il ruolo chiave di individuazione dei fabbisogni e dei conseguenti obiettivi specifici da perseguire, di attuazione condivisa con il

livello centrale degli interventi e di monitoraggio della loro realizzazione.

Il metodo PNRR dovrebbe invece mutuare dalla coesione i criteri per la ripartizione delle risorse tra le diverse categorie di regioni e la focalizzazione sulla necessità di prevedere il raggiungimento degli obiettivi anche a livello locale e tenendo conto dei diversi fabbisogni e capacità amministrative dei territori.

Fabbisogni per i quali, ove particolarmente acuti, andrebbero previsti obblighi di concentrazione tematica anche al di fuori dei tradizionali ambiti digitali e verdi.

Un ultimo aspetto fondamentale per una corretta applicazione di qualsiasi approccio orientato al risultato è che non si possa in alcun modo prescindere da una previsione dettagliata ed equa, nei futuri regolamenti, dei principi in base ai quali definire i *target* intermedi e finali relativi alle varie tipologie di misure e interventi.

Si tratta di un passaggio cruciale per evitare le distorsioni che hanno caratterizzato, almeno in Italia, le modalità di definizione dei *target* per gli investimenti infrastrutturali, da un lato, e le agevolazioni alle imprese dall'altro lato.

Nel PNRR, difatti, mentre per le infrastrutture il raggiungimento dei *target* è quasi sempre subordinato al completamento degli interventi, nel caso delle agevolazioni nella maggior parte dei casi è sufficiente la stipula dell'accordo di finanziamento con le imprese. Una fase, cioè, che non assicura in alcun modo se e quando l'investimento sussidiato verrà effettivamente realizzato.

È evidente come una tale asimmetria non possa che incentivare comportamenti tesi a concentrare le risorse su obiettivi di più facile realizzazione sia nella fase di negoziazione degli obiettivi, sia, ancor di più, in caso di successive riprogrammazioni, minando così la coerenza fra l'allocazione iniziale e finale delle risorse. Il rischio, pertanto, è il verificarsi delle medesime distorsioni che hanno caratterizzato le riprogrammazioni del ciclo 2014-2020.

Questa circostanza si è già verificata per il PNRR italiano, la cui modificazione approvata nel dicembre 2023 prevede, in analogia con le riprogrammazioni dei fondi per la coesione, la riallocazione di risorse da interventi infrastrutturali verso agevolazioni alle imprese.

Permane, infine, il dilemma relativo al modello di *governance* che dovrebbe caratterizzare il metodo PNRR applicato alla coesione.

Difatti se l'applicazione alle politiche di coesione di modelli orientati alla *performance* rende scontata una definizione degli obiettivi a livello perlomeno regionale, rimane tutto da definire il livello territoriale a cui affidare il coordinamento e l'attuazione degli interventi.

Al riguardo, le conclusioni del Consiglio europeo e la posizione più volte assunta dalla Commissione sul tema non lasciano spazio a una nuova politica di coesione che non riservi un ruolo chiave agli enti territoriali e alla *governance* multilivello.

In tal senso, una *governance* multilivello potrebbe consentire il superamento dei non pochi limiti mostrati dall'attuale PNRR quando si è trattato di definire le modalità sia di riparto regionale delle risorse, sia di effettuazione degli interventi nei territori. In entrambi i casi sono risultati evidenti i limiti legati all'assegnazione delle risorse sulla base di procedure competitive che non tenessero conto degli effettivi fabbisogni e capacità amministrative locali. Il risultato è stato spesso la scarsa coerenza tra allocazione delle risorse e fabbisogni.

Inoltre, la ricorrente presenza di sensibili differenze territoriali nelle situazioni di partenza per il raggiungimento di un obiettivo, o le differenti declinazioni dell'obiettivo a livello territoriale, rendono in linea di principio desiderabile una gestione anche regionale (e comunale) che tenga conto delle dotazioni iniziali e di altre caratteristiche locali che possano rendere diversa la strategicità dell'obiettivo tra le varie regioni o fra territori della stessa regione.

La *governance* multilivello potrebbe anche rendere strutturale e più incisivo il coinvolgimento delle amministrazioni comunali, non solo come portatrici dei fabbisogni dei territori, ma anche, alla luce del ruolo chiave che stanno svolgendo nell'implemen-

tazione del PNRR, come soggetti attuatori di interventi infrastrutturali.

Un PNRR della coesione con una *governance* multilivello potrebbe tuttavia presentare, nel caso italiano, non poche criticità operative.

L'attuale esperienza del PNRR affida un ruolo chiave alle amministrazioni centrali competenti nei diversi ambiti di intervento del Piano. Ne conseguono sia il patrimonio di conoscenze sui meccanismi dell'approccio maturato da queste amministrazioni, sia il maggior capitale umano di cui dispongono, a seguito del grande sforzo in termini di nuove assunzioni e di supporti consulenziali realizzato negli ultimi anni. Sforzo di gran lunga superiore alle assunzioni effettuate per rafforzare la capacità amministrativa di regioni ed enti locali impegnati nell'attuazione dei Programmi per la coesione.

In tal senso, procedere per tempo al rafforzamento amministrativo degli enti territoriali faciliterebbe la possibilità che il nostro Paese non si trovi spiazzato nella realizzazione di future politiche orientate al risultato.

La conclusione è riservata a una riflessione di carattere generale. Una delle più importanti raccomandazioni ricomprese nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 30 novembre 2023 riguarda il principio del "non nuocere" alla coesione. Tale principio implica che tutte le altre politiche, non solo europee ma anche nazionali, devono tenere conto dei loro impatti territoriali e non porsi in contrasto con gli obiettivi delle politiche della coesione.

Nelle sue analisi, la SVIMEZ ha da tempo segnalato che la coesione europea interviene in una cornice di condizioni e politiche macroeconomiche comunitarie che creano rilevanti asimmetrie interne alla sua periferia, amplificando a livello regionale gli squilibri macroeconomici tra economie nazionali.

Andrebbe posto in Europa, con più coraggio, il tema del coordinamento tra la coesione e la *governance* macroeconomica europea complessiva, perché la politica di coesione non può essere lasciata "sola" a perseguire la riduzione dei divari che le politiche ordinarie spesso contribuiscono ad amplificare.

Questo è un punto cruciale in un tornante che vede una rivisitazione complessiva delle *policy* europee. È perciò necessario intrecciare il dibattito sul futuro della coesione con le proposte in via di definizione sul futuro della Competitività dell'Ue e del Mercato Unico.

Gli obiettivi di riduzione dei divari territoriali, della perequazione infrastrutturale, di assicurare servizi omogenei e di qualità, di accompagnare le regioni meno sviluppate nel percorso della doppia transizione sono pertanto perseguibili solo attraverso un approccio complementare con le altre politiche europee e vanno supportate, contrariamente a quanto avvenuto nel recente passato, con coerenti interventi delle politiche nazionali.