
Prospettive di rafforzamento della politica di coesione

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente relazione, partendo dal documento ***“Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale Programmazione 2014-2020”***, presentato in data 16 febbraio 2023. La scheda avrà come *focus* le prospettive di rafforzamento della politica di coesione.

Premessa

Come descritto nella nota *“I concetti fondamentali e gli elementi interpretativi del quadro di attuazione della politica di coesione”* i dati pubblicati dalla Commissione europea¹ collocano l'Italia, nel confronto con gli altri Paesi membri, agli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e, di conseguenza, per la capacità di massimizzarne l'impatto. Nel 2022, l'“Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale” della Commissione europea pone in evidenza come l'Italia sia uno dei Paesi in cui l'attesa riduzione dei divari tra le regioni non si sia verificata, e che, al contrario, dimostri una tendenza all'aumento delle disparità.

Anche l'analisi dei documenti di programmazione e dei dati di monitoraggio, dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20, conferma il grave ritardo nell'avanzamento della spesa, che si traduce inequivocabilmente nel rischio di comprometterne gli obiettivi più importanti, quelli legati all'effettivo sviluppo del territorio.

Nel mese di gennaio 2023, la Corte dei Conti, nell'ambito della «Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei Fondi europei», nel considerare le importanti interconnessioni tra il PNRR e gli interventi della politica di coesione, auspica, alla luce dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20, che vi sia una ***“vera inversione di rotta”*** nell'attuazione di tali politiche e nella capacità di spesa delle risorse europee che definisce ***“preoccupanti”***.

Principali elementi di analisi

Le percentuali di avanzamento della programmazione 2014-20, in termini di impegni e pagamenti, evidenziano che la spesa effettiva riguarda sostanzialmente le risorse europee, dove il vincolo del *“disimpegno automatico”* ha spinto le amministrazioni titolari dei programmi nazionali e regionali a rendicontare mediante il ricorso massiccio ai progetti retrospettivi, per quanto attiene le risorse nazionali,

¹ Cohesion Open Data Platform.

mancando un incentivo effettivo all'utilizzo delle risorse, i singoli programmi sono divenuti dei di idee progettuali e allocazione programmatica delle risorse senza un impegno concreto alla effettiva realizzazione.

Con riferimento specifico ai Fondi europei, il 2023 rappresenta l'anno in cui deve concludersi la spesa del periodo di programmazione 2014-20. L'analisi porta alla conclusione che, per evitare il disimpegno delle risorse europee, sarebbe necessario spendere, in meno di un anno, un volume di risorse quasi pari a quanto rendicontato complessivamente dal 2015 ad oggi.

La soluzione, già utilizzata nei precedenti periodi di programmazione, di rendicontare a valere sui programmi attuativi dei Fondi europei i progetti finanziati con risorse nazionali, rinviando nel tempo l'utilizzo delle risorse nazionali disimpegnate, non è più sostenibile: se da una parte consente di raggiungere il risultato contabile richiesto a livello europeo per evitare la perdita di risorse dei Fondi strutturali, dall'altra disattende in gran parte gli obiettivi effettivi delle politiche di coesione, trascura la qualità degli interventi, funzionali alla promozione di sviluppo economico e sociale e al miglioramento della qualità della vita dei territori per ridurre i divari. A tale evidenza, già estremamente grave, si aggiunge la constatazione, che l'impiego delle risorse nazionali è fermo a livelli di molto inferiori rispetto alle risorse europee. Il dato pone all'attenzione l'aspetto più allarmante che emerge dall'analisi: a dispetto del disegno originario, delle finalità e dei principi sanciti dai Trattati, in Italia non è stata garantita l'"**addizionalità**" delle risorse della politica di coesione, in quanto tali politiche hanno agito in sostituzione delle politiche ordinarie, anche in considerazione dei continui tagli alla spesa per investimenti.

I POC, nati per concorrere e sviluppare sinergie con POR e PON, sono stati di fatto utilizzati anche per funzioni diverse. L'attesa complementarietà ha trovato un limite anche nel modo in cui sono stati concepiti, con regole diverse dai programmi dei Fondi strutturali, procedure di sorveglianza meno rigorose, e la possibilità di operare rimodulazioni interne senza l'approvazione del CIPESS né di altri organismi collegiali.

Anche il FSC, la cui attuazione è vincolata al perseguimento degli obiettivi della politica di coesione, ha subito nel corso del tempo una deviazione dalle finalità proprie del Fondo: sia per il frequente uso per far fronte a tagli di finanza pubblica, rispondere ad esigenze contingenti, finanziare interventi specifici, ivi incluse spese di natura corrente; sia per la prassi di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee.

Ha inciso profondamente sugli esiti critici dell'attuazione l'incertezza del quadro normativo di riferimento, sul piano della variabilità della consistenza del Fondo, dell'evoluzione degli strumenti utilizzati, e, non ultimo, dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, oggetto di successive proroghe introdotte per via legislativa.

In quest'ambito, anche del "Contratto istituzionale di sviluppo"² è stato fatto un uso distorto, che lo ha reso uno strumento di programmazione anziché uno dei principali strumenti di attuazione del Fondo per sostenere interventi strategici di particolare complessità.

Un ulteriore aspetto critico, concerne i sistemi di gestione e monitoraggio dei programmi e degli strumenti attuativi della coesione, che risultano ancora disomogenei e non in grado di fornire dati adeguati a supportare la decisione pubblica per una politica così complessa, in particolar modo con riferimento alla

² Per approfondimento "Nota Informativa - Lo stato di attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione nazionale"

necessaria integrazione della componente europea con quella nazionale. A tale proposito, gli esiti della ricognizione sull'utilizzo delle risorse destinate alla programmazione 2014-2020, Fondi strutturali europei (FESR e FSE) e Fondi nazionali (FSC e Fondo di rotazione), realizzata dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, nel mese di novembre 2022, ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risultava a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte dai sistemi informativi locali.

Il problema comprende aspetti molto diversi: dalla incoerenza dei sistemi di regole, al disallineamento temporale, alle differenze tecniche ed operative degli strumenti di raccolta delle informazioni, alla qualità dei dati.

Prospettive di rafforzamento della politica di coesione

Le considerazioni esposte nell'analisi hanno indotto il Governo a definire tempestivamente linee di intervento adeguate a rafforzare le funzioni di programmazione e gestione dei Fondi europei e nazionali della coesione. Le prospettive individuate sono:

Revisione della programmazione europea 2021-27

La riflessione sull'adeguatezza delle previsioni della programmazione 2021-27 rispetto alle attuali esigenze di sostegno al sistema imprenditoriale, alle famiglie, ai lavoratori, nasce dalle ripercussioni della guerra in Ucraina che al momento della conclusione del negoziato non erano ancora note. Da tale considerazione nasce l'esigenza di revisione del quadro programmatico che, da un lato, possa dare risposta ai fabbisogni emergenti con soluzioni efficaci e di rapida attuazione e, dall'altro, sia volta ad evitare il rischio di frammentazione nella fase attuativa per addivenire a una maggiore concentrazione degli interventi, ad una supervisione e ad un accompagnamento più efficaci.

Inoltre, la concomitante attuazione fino al 2026 degli interventi della politica di coesione e del PNRR richiede uno straordinario sforzo di integrazione e coordinamento tra i due strumenti, considerata la dimensione delle risorse messe a disposizione per l'Italia le analogie in termini di obiettivi di policy e le sostanziali differenze nella governance, nella gestione, nella logica di intervento e rendicontazione. Come sottolineato dall'analisi comparativa della Corte dei Conti europea (2023) la legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi, nel rispetto del divieto di doppio finanziamento.

Con riferimento alla possibilità di aggiornamento della programmazione, la stessa Commissione ha proposto l'iniziativa *REPowerEU*, pensata per rispondere alla crisi energetica, che prevede l'introduzione di opportune modifiche ai programmi 2021-27 per renderli idonei a contribuire a fronteggiare l'emergenza. Alla proposta di regolamento *REPowerEU* è infatti collegata la possibilità di utilizzare le risorse della programmazione 2014-20 per finanziare misure eccezionali per supportare le PMI colpite dall'aumento del prezzo dell'energia e sostenere le famiglie bisognose nell'affrontare le spese energetiche unitamente ad un uso flessibile del FESR e del FSE.

L'introduzione del capitolo aggiuntivo PNRR relativo al *REPowerEU* rappresenta l'opportunità per avviare il necessario allineamento dei quadri programmatici. Il 2023, l'anno di conclusione del ciclo di

programmazione 2014-20 e di avvio del 2021-27, è l'anno in cui il PNRR entra nella sua piena fase attuativa. Oggi, la possibilità di razionalizzare il quadro complessivo degli interventi attuativi delle due cornici programmatiche rappresenta un'urgenza, non più solo un'opportunità. A tale proposito, facendo seguito all'incontro del RRF Expert Group del 12 gennaio, in data 6 febbraio è stata avviata in Italia la consultazione dei principali stakeholder. Il 30 aprile era previsto l'invio alla Commissione del PNRR integrato, ma i negoziati risultano ancora in corso.

Migliorare il sistema informativo e di monitoraggio per il supporto alla decisione pubblica

Il miglioramento delle performance dell'attuazione non può prescindere da un corretto monitoraggio, attraverso la creazione di un sistema solido e tempestivo che consenta di misurare in maniera attendibile ed esaustiva i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi. Questa esigenza è riconosciuta sia a livello europeo, in quanto inserita dalla Commissione europea nel Piano delle performance per il 2021-27, sia a livello nazionale, dove la riclassificazione delle risorse FSC nei PSC ha fatto emergere in modo particolare la necessità di migliorare il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione per garantire completa unitarietà nella Banca Dati Unitaria del MEF-RGS/IGRUE.

Per rafforzare le prerogative propriamente gestionali del monitoraggio, oltre a quelle del supporto alle attività di controllo amministrativo dell'avanzamento dei programmi, le attuali banche dati dovranno essere integrate da quella componente di dati e informazioni funzionale alla previsione dei rischi di fallimento e di una migliore gestione dei processi in corso. La spinta in questa direzione è coerente con la regolamentazione per il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi europei e la disciplina degli altri fondi stanziati con lo strumento Next Generation EU, che presentano una comune maggiore attenzione alla performance, intesa sia nel senso di governance attuativa, che di attenzione ai risultati concreti della spesa.

Il sistema REGIS, operativo con successo per il monitoraggio del PNRR, rappresenta un'opportunità per sviluppare una piattaforma comune inclusiva anche di tutti i Fondi della coesione da mettere a sistema con le diverse banche dati ad oggi disponibili.

Con riferimento alle politiche di coesione 2021-27, si presenta l'opportunità di consentire alle Amministrazioni di adottare il REGIS direttamente come gestionale piuttosto che come sistema ricevente dati dal Sistema informativo locale già in uso, favorendo la tempestività e la completezza dell'informazione presente sul sistema.

Ripensare il sistema di regole, gli strumenti e le modalità di gestione della politica di coesione nazionale

Con riferimento alle risorse nazionali della politica di coesione, ed in particolare al Fondo Sviluppo e Coesione, è stato evidenziato: da un lato, come esso venga interessato continuamente da forti riduzioni o riorientamenti delle risorse, minando la certezza e solidità dell'impianto programmatico; dall'altro, come l'uso di progetti "retrospettivi", per consentire il raggiungimento dei traguardi di spesa dei programmi europei, ne abbia indebolito in termini quantitativi e qualitativi l'efficacia.

A ciò si accompagna una carenza delle capacità amministrative, a livello centrale come a livello locale, e una fragilità del presidio di coordinamento a fronte di funzioni di sostegno e accompagnamento rivelatesi,

invece, sempre più necessarie. Questi argomenti innescano un ripensamento delle regole di gestione e governance della politica di coesione nazionale.

Il Fondo garantirebbe la sua funzione originaria se:

- venisse tutelata la sua intangibilità come fonte di finanziamento di Programmi pluriennali, assistiti e indirizzati da una forte analisi di contesto e valutativa;
- ne venisse garantito il carattere di spesa di sviluppo, basata su strategie unitarie;
- se ne concentrasse l'impiego su grandi infrastrutture e su politiche industriali presidiate a livello centrale, in grado di integrare una visione sinergica e lungimirante del sistema Paese, senza trascurare le istanze regionali e la scelta dei livelli di governo più efficaci per assicurare la solidità delle azioni "aggiuntive" che si vogliono mettere in campo.

In termini operativi, andrebbe limitata la pratica della rendicontazione di progetti finanziati con FSC nell'ambito dei programmi europei. Parallelamente, andrebbero assicurati forti meccanismi di coordinamento tra le varie programmazioni: europee, nazionali complementari, nazionali con FSC, e del PNRR, allo scopo di massimizzare l'impatto di tali politiche "concorrenti" verso la riduzione del divario infrastrutturale, economico e sociale ed evitare un effetto di spiazzamento o sovrapposizione.

Revisione della governance della politica di coesione e intervenire in modo strutturato sulla capacità amministrativa

La governance della politica di coesione è stata interessata a partire dal 2013 da un disegno riformatore pensato per far fronte all'evidenza delle problematiche emerse nell'attuazione del ciclo di programmazione 2007-13, relative alla suddivisione degli interventi, alla mancanza di un coordinamento delle politiche a livello territoriale e tematico, all'esigenza diffusa delle amministrazioni di un accompagnamento rafforzato e di una sorveglianza sistematica nella realizzazione degli interventi previsti dai Programmi Operativi e dagli altri strumenti della coesione.

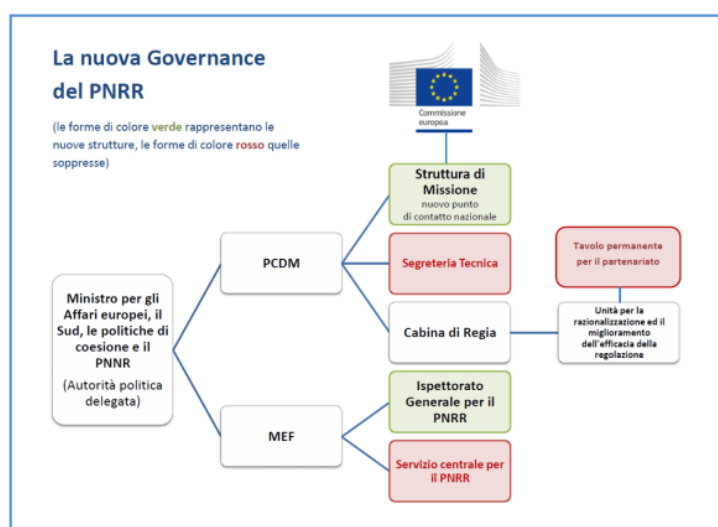
Con il D.L. n. 101/2013 fu istituita l'Agenzia per la Coesione Territoriale, che ha acquisito parte delle funzioni del soppresso "Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica" incardinato presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Successivamente, con il D.L. n. 86/2018 è stato anche previsto il riordino delle competenze in materia di politiche per la coesione territoriale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia, definendo più chiaramente per quest'ultima i compiti operativi di sorveglianza sulla conduzione e attuazione dei Programmi, di assistenza alle amministrazioni centrali e regionali titolari, la definizione di standard, linee guida e istruzioni operative, e la possibilità di proporre misure di accelerazione sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio, valutazione e verifica.

Gli esiti dell'analisi svolta rappresentano, tuttavia, un quadro molto lontano dalle aspettative, che impone un ripensamento del sistema di governance della politica di coesione, per rafforzare in modo effettivo e tempestivo l'azione di impulso, coordinamento e governo strategico e attuativo dei fondi.

Inoltre, l'esperienza della programmazione 2014-20, così come le analisi realizzate dalla Commissione europea nell'ambito del Semestre europeo, individuano nella debolezza della capacità amministrativa una delle principali sfide per il Paese in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento dei Fondi UE.

Il miglioramento dell'efficacia attuativa delle politiche di coesione è al centro del disegno strategico del programma nazionale "Capacità per la coesione" 2021-27. Il programma prevede la messa in campo di un'azione sistemica sul complesso degli attori delle politiche di coesione, con il ricorso a più strumenti e leve per il cambiamento. Oltre a un consistente intervento sul rafforzamento della capacità amministrativa delle Regioni e dei Comuni, è prevista una significativa azione di potenziamento delle strutture responsabili della governance centrale, volta a internalizzare le funzioni necessarie e a creare un centro di competenza che possa rappresentare il presidio tecnico specialistico per ogni livello di governo. A questa azione si intende affiancare l'istituzione di un meccanismo stabile di formazione tecnico-specialistica sulla politica di coesione.

La rimodulazione della governance del PNRR è avvenuta invece il 24 febbraio con la pubblicazione del decreto legge n. 13 del 2023. Le principali novità riguardano la nascita di due nuovi uffici: la Struttura di missione PNRR a Palazzo Chigi, attiva sino al 31 dicembre 2026 e l'Ispettorato generale per il PNRR costituito al ministero dell'Economia e delle Finanze.



La Struttura di missione diventa il principale strumento di funzionamento del Piano: assorbe i compiti della segreteria tecnica e coadiuva l'autorità politica delegata per funzioni di indirizzo e compiti di coordinamento dell'azione di governo sull'attuazione generale del PNRR. Diventa anche il soggetto incaricato di essere il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per il PNRR, compito svolto precedentemente dal ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Ispettorato generale per il PNRR è invece incardinato alla Ragioneria generale dello stato e sostituisce il Servizio centrale, di cui continua a svolgere i compiti di primaria importanza per l'attuazione del Piano, compresi la responsabilità del fondo di rotazione, dei flussi finanziari e la gestione del monitoraggio. È specificato che l'Ispettorato, seppure dal MEF, fornisce supporto diretto all'autorità politica delegata.

Altre novità, che riguardano la dimensione centrale dell'amministrazione, sono:

- ✓ la soppressione (art. 1 comma 4) del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale con le sue funzioni trasferite alla cabina di regia a cui d'ora in poi parteciperanno i rappresentanti di enti e organizzazioni che già componevano il Tavolo;
- ✓ la chiusura dell'Agenzia per la coesione e il trasferimento dei suoi compiti al Dipartimento per le politiche di coesione di Palazzo Chigi (art. 50);
- ✓ la possibilità per le amministrazioni titolari di interventi del PNRR (i ministeri) di riorganizzare le proprie strutture con cui gestiscono il Piano (art. 1 commi 1-3);
- ✓ il potenziamento dello "spazio" per l'esercizio dei poteri sostitutivi con riduzione, tra l'altro, da 30 a 15 giorni del termine per provvedere (art. 3).

Vi sono inoltre alcuni aspetti che riguardano le amministrazioni periferiche coinvolte nel Piano come soggetti attuatori, ciò avviene attraverso due misure di rafforzamento delle strutture degli enti locali: la possibilità per i comuni che gestiscono progetti PNRR di aumentare il numero di dirigenti e la possibilità di stabilizzare personale già assunto a tempo determinato in progetti del Piano. Da segnalare infine anche gli articoli 6 e 12 che si occupano di semplificare le procedure per la gestione delle risorse del PNRR e delle modalità di funzionamento del portale unico del reclutamento per tutte le amministrazioni di ogni livello.