

## 17. Passato, presente e futuro delle politiche di coesione

### 17.1 Un nuovo metodo

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, che ha 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.

La circostanza che i programmi stiano continuando a certificare la spesa comporta che, al momento, non sia possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi finali.

Le modifiche regolatorie introdotte dalle Istituzioni europee, tese a consentire un utilizzo sempre più flessibile delle risorse con finalità di contrasto all'emergenza sanitaria e a quella energetica, hanno spinto la politica di coesione a "fare troppo", a scapito del loro efficace utilizzo, come spesso accade quando gli obiettivi da perseguire sono superiori agli strumenti a disposizione.

Al di là delle riprogrammazioni emergenziali, però, l'Italia si è caratterizzata anche per una eccessiva riallocazione di risorse da interventi infrastrutturali a incentivi alle imprese, indebolendo le finalità di convergenza regionale dei fondi europei della coesione.

Il superamento delle cause che hanno indebolito la programmazione 2014-2020 e l'individuazione di nuovi metodi e forme di governance rappresentano passaggi indifferibili per migliorare, soprattutto nel Mezzogiorno, l'efficacia delle politiche di coesione nel perseguire obiettivi di sviluppo e di riduzione dei divari.

L'esperienza di questi decenni ha evidenziato specifiche criticità 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.

Nel 2025 entrerà nel vivo il dibattito sul nuovo quadro finanziario pluriennale del bilancio europeo e sulle proposte di regolamento per il ciclo 2028-2034 dei fondi per la coesione.

Le nuove priorità dell'agenda Europea rischiano di determinare una contrazione del peso relativo delle risorse per la coesione all'interno del bilancio, mentre la recente esperienza del dispositivo di ripresa e resilienza potrebbe portare a importanti revisioni su approccio e governance di questa politica.

È pertanto importante aprire il prima possibile un dibattito a livello nazionale su quelle che dovrebbero essere le priorità italiane nei prossimi negoziati.

### 17.2 La chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020

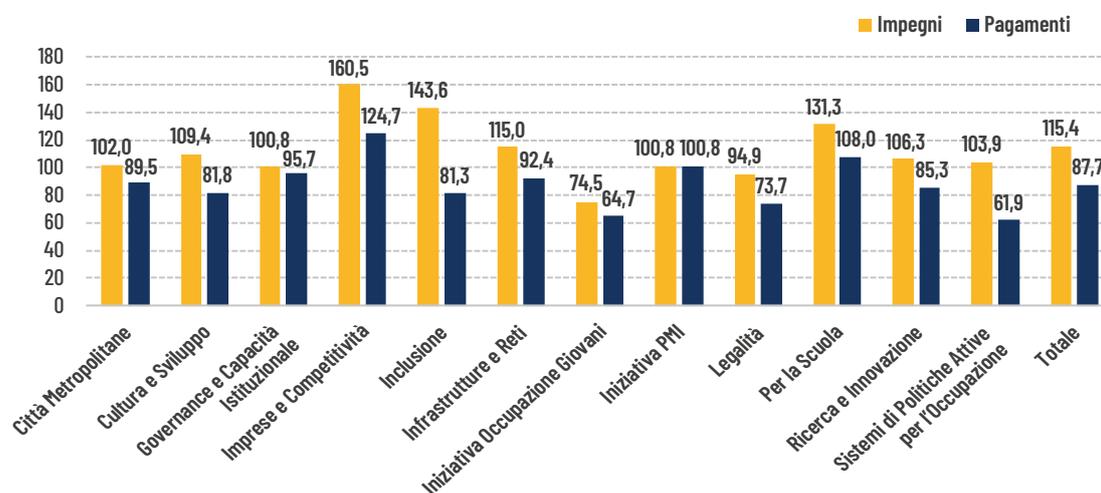
Il ciclo di programmazione 2014-2020 è stato profondamente condizionato dagli effetti della pandemia, della guerra in Ucraina e dalle iniziative realizzate dalla Ue per mitigare il portato di questi sconvolgimenti. A partire dalla primavera del 2020 si sono succedute le iniziative CRII e CRII+, l'assegnazione di risorse supplementari dell'iniziativa React-Eu per sostenere la resilienza e la ripresa dagli effetti negativi della crisi sanitaria e, da ultimo, nel 2023, il varo dell'iniziativa Safe adottata a fronte della guerra in Ucraina e della conseguente crisi energetica. Tali iniziative,

**Tabella 1 Fondi strutturali 2014-2020 dei PON: risorse programmate al 30 giugno 2024 (milioni di euro)**

(a) prime stime del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud; gli importi tengono conto delle rimodulazioni finanziarie collegate all'applicazione del tasso di cofinanziamento UE del 100% per gli anni contabili 2020-2021 e 2021-2022.

Programmi Operativi Nazionali	Fondo	Risorse programmate rettifiche (a)
Città Metropolitane	FESR-FSE	1.858
Cultura e Sviluppo	FESR	409
Governance e Capacità Istituzionale	FESR-FSE	2.379
Imprese e Competitività	FESR	4.729
Inclusione	FSE	1.028
Infrastrutture e Reti	FESR	2.091
Iniziativa Occupazione Giovani	FSE-IOG	2.621
Iniziativa PMI	FESR	320
Legalità	FESR-FSE	534
Per la Scuola	FESR-FSE	3.260
Ricerca e Innovazione	FESR-FSE	2.271
Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione	FSE	7.579
<b>Totale</b>		<b>29.078</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**Figura 1 Fondi strutturali 2014-2020: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei PON (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate rettifiche)**

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

di cui è stata data ampia trattazione nelle scorse edizioni del Rapporto, hanno modificato profondamente contenuti e dimensione finanziaria dei programmi.

Il 31 dicembre 2023 è stato il termine ultimo entro il quale i beneficiari potevano effettuare pagamenti ammissibili a rimborso a valere su risorse del bilancio Ue. Tuttavia, gli adempimenti amministrativi in carico agli uffici con compiti di gestione dei programmi finanziati dai fondi strutturali, sono ancora in corso.

La tempistica, che inizialmente fissava rispettivamente al 31 luglio 2024 e al 15 febbraio 2025 i termini per la domanda finale di pagamento (certificazione finale di spesa) e l'invio alla Commissione europea della documentazione di chiusura, comprensiva anche delle relazioni di attuazione dei programmi, è stata posticipata per effetto dell'ap-

provazione del Regolamento Step che ha differito di dodici mesi le scadenze a beneficio delle Amministrazioni<sup>1</sup>.

Il regolamento Step ha effetti importanti anche sul conseguimento degli obiettivi di spesa e sul valore complessivo definitivo della partita finanziaria del ciclo di programmazione 2014-2020. Il regolamento prevede, infatti, la possibilità di applicare il tasso di cofinanziamento del 100% per il periodo contabile finale (1° luglio 2023-30 giugno 2024), per tutti gli assi dei programmi, con il conseguente risparmio della quota di cofinanziamento nazionale. L'adesione al tasso di cofinanziamento del 100% riduce il valore programmato sottraendovi la quota di cofinanziamento nazionale non utilizzata. Di conseguenza, diminuiscono l'ammontare dei programmi e i relativi target di spesa.

Date le tempistiche di chiusura sopra indicate e l'opzione del cofinanziamento al 100%, la valutazione dell'effettivo stato di avanzamento dei programmi rispetto al valore programmato e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di spesa del ciclo 2014-2020 non è compiutamente determinabile, poiché le scelte di utilizzare tale opzione da parte delle Amministrazioni sono in corso.

Con queste avvertenze, di seguito si farà riferimento al valore programmato rettificato dei programmi, come riportato nell'ultimo aggiornamento dei dati di monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2024<sup>2</sup>.

**I Programmi operativi nazionali.** I dati di avanzamento dei Programmi operativi nazionali (Pon) mostrano come le risorse impegnate e spese siano rispettivamente pari al 115,4 e all'87,7% del valore complessivo programmato di 29,1 miliardi (Tab. 1 e Fig. 1), ma in presenza di stati di avanzamento molto differenziati per programma.

Alcuni Pon registrano avanzamenti finanziari che raggiungono e superano il valore della dotazione assegnata al programma (overbooking<sup>3</sup>). Il Pon Imprese e Competitività che, oltre all'assegnazione originaria di risorse Fesr, ha ricevuto cospicue assegnazioni di risorse React-Eu, ha raggiunto livelli di impegno e pagamento pari al 160,5%, e al 124,7% del contributo assegnato. Il Pon per la Scuola, che ha impiegato i contributi aggiuntivi React-Eu per favorire la resilienza e la modernizzazione delle strutture scolastiche, ha impegnato e speso risorse pari al 131,3 e al 108% dell'importo assegnato al programma. Anche il Pon Iniziativa Pmi, destinato al miglioramento delle condizioni di accesso al credito delle Pmi del Sud mediante il finanziamento di operazioni di cartolarizzazione di portafogli di finanziamenti già concessi dalle banche, ha impegnato e speso la totalità delle risorse programmate.

Gran parte degli altri Pon, avendo impegnato la totalità delle risorse programmate, evidenziano difficoltà di avanzamento della spesa. Tra i programmi che dovranno accelerare le procedure di raccolta e di rendicontazione dei pagamenti si segnalano il Pon Ricerca e Innovazione e il Pon Città metropolitane, i cui pagamenti hanno raggiunto rispettivamente l'85,3 e l'89,7% del valore programmato. Questi programmi hanno entrambi ottenuto risorse aggiuntive React-Eu: il primo per supportare strutture, personale, corsi e dottorati innovativi nelle facoltà di medicina; il secondo per favorire la trasformazione verde e digitale delle Città metropolitane.

I maggiori ritardi nella spesa si evidenziano per i due Pon più rilevanti finanziati dal Fse: il Pon Inclusione, che interviene per rafforzare azioni di contrasto alla povertà sull'intero territorio nazionale; il Pon Sistemi di politiche attive per l'occupazione. In particolare, quest'ultimo, che ha finanziato le riforme strutturali e i servizi in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività, risulta avere speso il 61,9% delle risorse programmate, pari a circa 7,6 miliardi, di cui circa sei finanziati da React-Eu per contribuire ad aumentare la resilienza dei lavoratori, alimentando fiscalità di vantaggio e fondo nuove competenze. È auspicabile che le criticità amministrative, manifestate in passato da parte del beneficiario Inps, relative alla rendicontazione delle spese della misura Decontribuzione Sud (del valore di quattro miliardi), abbiano trovato una risoluzione.

<sup>1</sup> Il Regolamento (UE) 2024/795 ha istituito la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (Strategic Technologic European Platform-Step), attraverso la quale si intende sostenere l'introduzione e la diffusione di tecnologie in settori considerati strategici per cogliere appieno le opportunità e conseguire gli obiettivi della transizione verde e digitale.

<sup>2</sup> I dati stimano, cioè, il valore programmato al netto della riduzione determinata dall'adesione al cofinanziamento al 100% per le annualità 2020-2021 e 2021-2022.

<sup>3</sup> L'overbooking al livello del singolo programma è una sorta di salvaguardia, per evitare che una riduzione di impegno o di spesa che si realizzi in una fase successiva alla chiusura possa pregiudicare il pieno assorbimento delle risorse.

I due Pon Legalità e Iniziativa Giovani mostrano notevoli criticità attuative. I due programmi, pur non avendo ricevuto assegnazioni aggiuntive, registrano avanzamenti di impegno pari rispettivamente al 94,9 e al 74,5% e di spesa del 73,7 e del 64,7%. Il Pon Iniziativa Giovani, finalizzato al contrasto alla disoccupazione giovanile mediante misure di orientamento, istruzione e formazione e inserimento al lavoro, a sostegno dei giovani Neet, è stato condizionato dalla sperimentazione di modelli nati in contesti europei caratterizzati da funzionamenti della domanda e da strutture di erogazione dei relativi servizi più omogenee a livello territoriale. Il programma, inoltre, condivide con il Pon Inclusione e il Pon Metro una governance complessa fondata su un'attuazione fortemente delegata che rallenta la realizzazione dei progetti e la raccolta dei pagamenti sui territori.

Nel complesso, dai dati di monitoraggio di giugno risulta che, senza conteggiare l'overbooking, in relazione ai Pon resta da spendere un importo molto elevato pari a circa cinque miliardi di euro.

**I Programmi operativi regionali.** I dati di avanzamento dei Programmi operativi regionali (Por) rispecchiano le note differenze tra regioni più sviluppate e regioni in transizione e meno sviluppate. La quasi totalità dei programmi delle prime ha infatti completamente impegnato e speso le risorse assegnate, evidenziando in molti casi anche significative percentuali di overbooking. Viceversa, alcuni programmi delle regioni in transizione e meno sviluppate si caratterizzano per una maggiore distanza dall'obiettivo di chiusura finanziaria.

Tra le regioni in transizione, i Por della Sardegna hanno impegnato e speso la totalità delle risorse programmate, mentre per quelli di Molise e Abruzzo l'avanzamento della spesa è inferiore al valore delle risorse assegnate. I pagamenti del Por Fesr Abruzzo sono pari all'81,4% del programmato (Fig. 2).

I programmi presentano un avanzamento differenziato nelle regioni meno sviluppate. Il Por Puglia, che registra da tempo le migliori performance attuative, ha impegnato e speso l'ammontare di risorse assegnato di 4,5 miliardi di euro (Tab. 2). Più critico l'avanzamento del Por Fesr Sicilia e del Por Fesr/Fse Calabria, con spese pari all'86,7 e al 79,8% del programmato (rispettivamente 3,2 e 1,6 miliardi). Il Por Fesr Campania, l'altro programma meridionale con una cospicua dotazione finanziaria (3,7 miliardi di euro), ha completato gli impegni e registra pagamenti vicini al totale del valore programmato (97,4%).

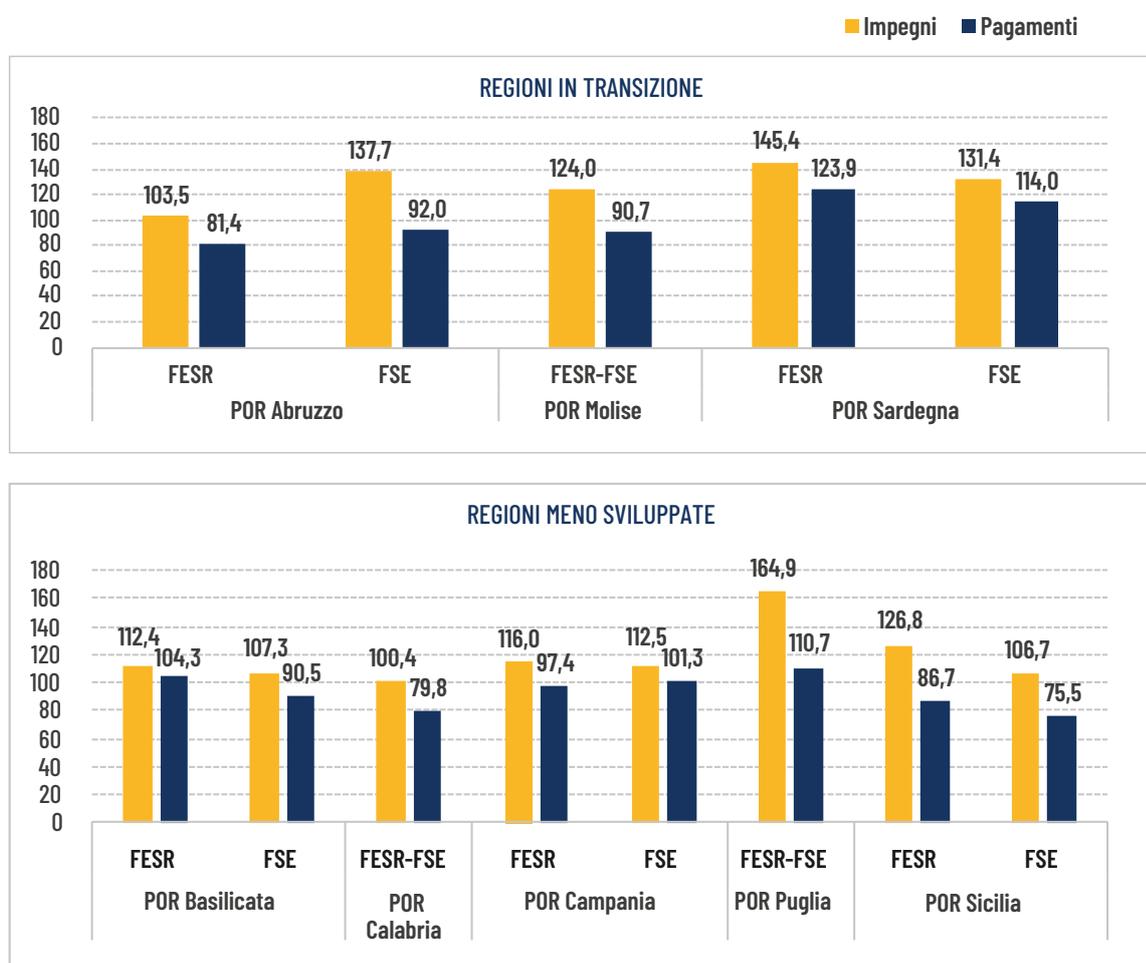
**Tabella 2 Fondi strutturali 2014-2020: risorse programmate al 30 giugno 2024 dei POR (milioni di euro)**

(a) prime stime del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud; gli importi tengono conto delle rimodulazioni finanziarie collegate all'applicazione del tasso di cofinanziamento UE del 100% per gli anni contabili 2020-2021 e 2021-2022.

Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettifiche (a)	Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettifiche (a)
Piemonte	1.431	Abruzzo	305
Valle d'Aosta	90	Molise	100
Lombardia	1.431	Campania	4.421
PA Bolzano	224	Puglia	4.451
PA Trento	162	Basilicata	735
Veneto	1.003	Calabria	1.980
Friuli Venezia Giulia	507	Sicilia	4.365
Liguria	731	Sardegna	951
Emilia-Romagna	1.268	Regioni più sviluppate	9.363
Toscana	1.291	Regioni in transizione	1.467
Lazio	1.224	Regioni meno sviluppate	17.002
Umbria	465	<b>Totale</b>	<b>27.833</b>
Marche	697		

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**Figura 2 Fondi strutturali 2014-2020: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei POR in transizione (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate rettificate)**



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**La programmazione complementare e l'impatto delle riprogrammazioni.** La normativa approntata per le operazioni di riprogrammazione a seguito dell'emergenza Covid ha previsto, con il decreto-legge n. 34/2020, che le risorse a carico della quota nazionale del Fondo di rotazione della legge n. 183/1987, disponibili a seguito dell'utilizzo del tasso di cofinanziamento europeo al 100%, siano riassegnate alle stesse Amministrazioni che hanno effettuato la rendicontazione per essere destinate alla realizzazione di Programmi complementari (Poc). Nei Poc confluiscono, inoltre, i rimborsi relativi alle rendicontazioni delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato sempre per contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali della crisi sanitaria.

Nel disegno originario, il rientro delle risorse nei Poc assicurava il finanziamento degli interventi originari della programmazione, sostituiti nei Por e Pon dalle spese congiunturali legate all'emergenza.

Sebbene la dotazione dei Poc ad oggi non sia consolidata, poiché sarà assestata solo con il completamento delle riprogrammazioni, i dati di monitoraggio riportati nella Tabella 3 mostrano come rappresentino un vero e proprio tesoretto, di poco inferiore a 20 miliardi di euro, solo in piccola parte impegnati e spesi soprattutto in considerazione del termine di utilizzo, attualmente fissato, a seguito di apposite proroghe, al 31 dicembre 2026.

Al 30 giugno 2024, l'avanzamento finanziario è pari al 23% in termini di impegni e al 14% in termini di pagamenti del valore complessivo di 19,2 miliardi. Considerati il tempo trascorso dall'originaria fase di programmazione e gli sconvolgimenti degli ultimi anni, è lecito domandarsi se abbia ancora senso parlare di salvaguardia dei progetti inizialmente programmati, soprattutto alla luce del modesto livello degli impegni, che mostra come la maggior parte

dei progetti di sviluppo debba essere ancora selezionata. È dunque di attualità domandarsi se sia ancora utile che le Amministrazioni dispongano di un bacino finanziario complementare per finanziare un parco di progetti aggiuntivi funzionale a raggiungere i target di spesa dei programmi comunitari, oppure se si possa pensare a nuovi utilizzi, preservando la destinazione territoriale e strategica di queste risorse.

**Tabella 3 Fondi strutturali 2014-2020: stato di attuazione al 30 giugno 2024 dei POC**

(\*) includono le risorse trasferite ai sensi dell'art. 242 del decreto-legge 34/2020, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77, che potranno essere attivate dalle Amministrazioni titolari, secondo quanto previsto dalla Delibera CIPESS 41/2021.

Programmi Operativi Complementari	Valore del programma (milioni di euro) (a)	Attuazione finanziaria			
		Impegni (milioni di euro) (b)	Pagamenti (milioni di euro) (c)	Impegni (b)/(a) (%)	Pagamenti (c)/(a) (%)
POC «Energia e sviluppo dei territori» *	353	202,3	25,2	57,3	7,1
POC CTE	12	7,9	5,8	65,9	48,5
POC «Per la Governance dei sistemi di gestione e controllo»	302	139,1	86,6	46,0	28,7
POC-PON «Città Metropolitane»	411	79,5	44,5	19,4	10,8
POC-PON «Cultura» *	196	77,4	46,6	39,5	23,8
POC-PON «Governance e Capacità Istituzionale» *	979	514,6	140,3	52,6	14,3
POC-PON «Imprese e competitività» *	2.616	210,6	108,3	8,1	4,1
POC-PON «Inclusione»	313	80,7	21,3	25,8	6,8
POC-PON «Infrastrutture e reti» *	796	194,0	109,0	24,4	13,7
POC-PON «Legalità» *	356	-	-	-	-
POC-PON «Per la Scuola» *	658	104,7	92,8	15,9	14,1
POC-PON «Ricerca e Innovazione» *	531	208,1	100,6	39,2	18,9
POC-PON «SPA0» *	966	40,4	22,6	4,2	2,3
POC-POR «Basilicata» *	377	88,6	18,1	23,5	4,8
POC-POR «Calabria» *	1.015	231,1	190,1	22,8	18,7
POC-POR «Campania» *	1.836	1.328,5	1.113,8	72,3	60,7
POC-POR «Molise» *	63	3,1	1,3	4,8	2,1
POC-POR «Sicilia» *	2.507	290,2	121,7	11,6	4,9
POC-POR «Puglia» *	2.990	28,2	3,5	0,9	0,1
POC-POR «Bolzano» *	76	17,5	17,4	23,0	22,9
POC-POR «Veneto» *	263	216,2	192,5	82,2	73,2
POC-POR «Abruzzo» *	146	-	-	-	-
POC-POR «Lazio» *	871	174,8	75,2	20,1	8,6
POC-POR «Piemonte» *	403	149,1	134,5	37,0	33,4
POC-POR «Toscana» *	154	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>19.190</b>	<b>4.386,5</b>	<b>2.672,0</b>	<b>22,9</b>	<b>13,9</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

### 17.3 L'impatto della riprogrammazione del Fesr 2014-2020

Le risorse della politica di coesione europea del ciclo 2014-2020 sono state utilizzate in coerenza con gli obiettivi di crescita delle regioni meno sviluppate e di riduzione dei divari territoriali?

Per rispondere a questa domanda, la Svimez ha effettuato un'analisi comparativa tra la programmazione iniziale degli interventi e quella "effettiva" realizzata a seguito delle riprogrammazioni che hanno interessato il Fesr<sup>4</sup>.

L'analisi dell'allocazione delle risorse tra aree di intervento al momento immediatamente successivo all'approvazione dell'Accordo di partenariato e dei singoli programmi offre una efficace rappresentazione delle decisioni sulle priorità da perseguire con la politica di coesione. Perciò, al fine di cogliere meglio le priorità programmatiche e di consentire una più agevole lettura dei dati, i primi dieci Obiettivi Tematici del ciclo 2014-2020 sono stati riclassificati nelle seguenti aree tematiche:

- 1) Ricerca e sviluppo: OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- 2) Accesso e utilizzo delle Ict: OT 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- 3) Competitività delle imprese: OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; 4) Transizione verde: OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; OT 6 - Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- 5) Reti e infrastrutture per la mobilità: OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
- 6) Infrastrutture sociali: OT 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; OT 10 - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente.

**La programmazione iniziale.** La Tabella 4 riporta l'allocazione iniziale delle risorse del Fesr tra le sei aree relativamente all'Italia e all'insieme degli altri 27 paesi dell'Ue; la Tabella 5 le analoghe informazioni per le sole regioni meno sviluppate e in transizione (per l'Italia, le otto regioni del Mezzogiorno).

**Tabella 4 Programmazione iniziale delle risorse FESR in Italia e negli altri paesi dell'Ue**

Aree di intervento	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27
	milioni di euro		%	
Ricerca e sviluppo	5.710	53.196	18,3	23,6
Accesso e utilizzo delle ICT	2.586	16.001	8,3	7,1
Competitività delle imprese	5.507	43.314	17,6	19,2
Transizione verde	10.663	62.947	34,1	28,0
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	27.696	11,0	12,3
Infrastrutture sociali	3.343	21.879	10,7	9,7
<b>Totale</b>	<b>31.246</b>	<b>225.033</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

<sup>4</sup> L. Bianchi e F. Ferrara (2024), Presente e futuro delle politiche europee per la coesione, Quaderni Svimez, n. 70.

**Tabella 5 Programmazione iniziale delle risorse FESR nelle regioni meno sviluppate e in transizione**

Aree di intervento	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27
	milioni di euro		%	
Ricerca e sviluppo	3.817	35.449	15,4	20,7
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917	11.876	7,7	6,9
Competitività delle imprese	3.900	31.687	15,8	18,5
Transizione verde	8.702	47.196	35,2	27,5
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	25.978	13,9	15,2
Infrastrutture sociali	2.974	19.237	12,0	11,2
<b>Totale</b>	<b>24.750</b>	<b>171.422</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

A inizio ciclo, l'Italia e il Mezzogiorno si distinguevano per una sensibile minore priorità riservata all'area relativa alla ricerca e all'innovazione rispetto al resto dell'Europa, nonostante il basso livello di investimento in ricerca che caratterizzava, e ancora caratterizza, il nostro Paese, soprattutto con riferimento alle regioni del Mezzogiorno.

Tanto l'Italia quanto il Mezzogiorno si contraddistinguevano, invece, per la significativa maggiore concentrazione di risorse sulle politiche green; anche le aree dedicate alle Ict e alle infrastrutture sociali mostravano percentuali superiori alla media europea, al contrario di quelle riservate alla mobilità. Infine, un elemento di centrale rilevanza è rappresentato dalla quota di risorse destinata alla competitività delle imprese, in entrambi i casi, inferiore alla media europea.

**Le modifiche alla programmazione.** L'originaria struttura programmatica tra le diverse aree risulta profondamente mutata alla fine del ciclo per l'Italia (Tab. 6).

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: l'unica per la quale cresce la dotazione di risorse rispetto alla programmazione iniziale (+3,7 miliardi); quella con maggiori variazioni percentuali (+67,8%). Per quel che riguarda le riduzioni, spiccano per rilevanza le

**Tabella 6 Programmazione delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Italia**

Aree di intervento	2014	2023	2014	2023	2014-2023	
	milioni di euro		%		var. ass.	var. %
Ricerca e sviluppo	5.710	5.741	18,3	19,7	31	0,5
Accesso e utilizzo delle ICT	2.586	1.708	8,3	5,9	-878	-33,9
Competitività delle imprese	5.507	9.238	17,6	31,7	3.731	67,8
Transizione verde	10.663	7.120	34,1	24,5	-3.543	-33,2
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	2.750	11,0	9,4	-689	-20,0
Infrastrutture sociali	3.343	2.542	10,7	8,7	-800	-23,9
<b>Totale</b>	<b>31.246</b>	<b>29.098</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-2.148</b>	<b>-6,9</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

infrastrutture verdi (-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 dell'originaria struttura programmatica, ma hanno soprattutto ridotto sensibilmente le risorse e il peso degli interventi di natura infrastrutturale, maggiormente funzionali allo sviluppo e alla riduzione dei divari territoriali.

La Tabella 7 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 tematiche.

Da sottolineare, infine, la sensibile riduzione delle risorse allocate sul Fesr rispetto all'inizio della programmazione, in particolare al Mezzogiorno. Tale riduzione deriva direttamente dalle riprogrammazioni operate da Por e Pon meridionali in corso di ciclo, finalizzate a ridurre il tasso di cofinanziamento nazionale al fine di spostare le risorse che si liberavano a favore della programmazione complementare.

**Tabella 7 Programmazione delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Mezzogiorno**

Aree di intervento	2014	2023	2014	2023	2014-2023	
	milioni di euro		%		var. ass.	var. %
Ricerca e sviluppo	3.817	2.932	15,4	13,4	-886	-23,2
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917	1.255	7,7	5,7	-662	-34,6
Competitività delle imprese	3.900	7.178	15,8	32,8	3.278	84,0
Transizione verde	8.702	5.762	35,2	26,3	-2.940	-33,8
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.439	2.750	13,9	12,6	-689	-20,0
Infrastrutture sociali	2.974	2.014	12,0	9,2	-960	-32,3
<b>Totale</b>	<b>24.750</b>	<b>21.890</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-2.860</b>	<b>-11,6</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

**Il confronto con l'Europa.** La Tabella 8 contiene l'analisi comparata tra l'evoluzione della programmazione italiana del Fesr e quella degli altri Paesi europei.

Emerge la peculiarità italiana della non indifferente riduzione delle risorse disponibili tra l'inizio e il termine del ciclo. Più in generale, la programmazione finale degli altri paesi europei si differenzia sensibilmente dall'Italia per:

- le ben più contenute variazioni fra le quote di risorse allocate in ciascuna area all'inizio e al termine della programmazione<sup>5</sup>;
- l'incremento di risorse, al contrario di quanto avvenuto in Italia, a favore delle infrastrutture sociali;
- 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 acuite le precedenti considerazioni (Tab. 9). Nel Mezzogiorno i finanziamenti a favore delle imprese crescono quattro volte in più; risultano maggiori le riduzioni percentuali delle risorse destinate alla transizione verde e alle infrastrutture sociali. Infrastrutture, queste ultime, indispensabili per migliorare la qualità dei servizi di

<sup>5</sup> Questa dinamica ha comportato, tra l'altro, la discesa della quota italiana di risorse destinate alla transizione verde al di sotto della media europea, mentre nel 2014 era di sei punti percentuali superiore.

cittadinanza e che nelle altre regioni europee registrano un incremento del 20%.

Quali sono 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?

Due sono le motivazioni "ordinarie", fra loro correlate, prettamente nazionali: la limitata capacità di spesa delle risorse della coesione e la complessa e inefficiente architettura italiana dei fondi per la coesione.

**Tabella 8 Programmazione finale delle risorse FESR**

Aree di intervento	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27	Italia	Ue 27
	milioni di euro		%		var. ass. 2014-2023		var. % 2014-2023	
Ricerca e sviluppo	5.741	53.052	19,7	23,5	31	-144	0,5	-0,3
Accesso e utilizzo delle ICT	1.708	13.636	5,9	6,0	-878	-2.364	-33,9	-14,8
Competitività delle imprese	9.238	51.183	31,7	22,7	3.731	7.869	67,8	18,2
Transizione verde	7.120	56.466	24,5	25,0	-3.543	-6.481	-33,2	-10,3
Reti e infrastrutture per la mobilità	2.750	25.337	9,4	11,2	-689	-2.359	-20,0	-8,5
Infrastrutture sociali	2.542	26.247	8,7	11,6	-800	4.368	-23,9	20,0
<b>Totale</b>	<b>29.098</b>	<b>225.920</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-2.148</b>	<b>887</b>	<b>-6,9</b>	<b>0,4</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

**Tabella 9 Programmazione finale delle risorse FESR nel Mezzogiorno e nelle regioni europee meno sviluppate e in transizione**

Aree di intervento	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27	Mezzogiorno	Ue 27
	milioni di euro		%		var. ass. 2014-2023		var. % 2014-2023	
Ricerca e sviluppo	2.932	32.959	13,4	19,2	-886	-2.490	-23,2	-7,0
Accesso e utilizzo delle ICT	1.255	9.826	5,7	5,7	-662	-2.050	-34,6	-17,3
Competitività delle imprese	7.178	38.636	32,8	22,5	3.278	6.949	84,0	21,9
Transizione verde	5.762	42.835	26,3	25,0	-2.940	-4.360	-33,8	-9,2
Reti e infrastrutture per la mobilità	2.750	24.100	12,6	14,1	-689	-1.878	-20,0	-7,2
Infrastrutture sociali	2.014	23.101	9,2	13,5	-960	3.864	-32,3	20,1
<b>Totale</b>	<b>21.890</b>	<b>171.457</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-2.860</b>	<b>35</b>	<b>-11,6</b>	<b>0,0</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

**La capacità 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, quella 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.

Un chiaro segnale 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 con risorse 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 10 evidenzia l'evoluzione, nei vari anni del ciclo di programmazione, del rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate relativo a Italia e Mezzogiorno, da un lato, e agli altri paesi e regioni europee in transizione e meno sviluppate, dall'altro lato.

**Tabella 10 Rapporto tra spese eleggibili e risorse programmate in Italia e negli altri Paesi (%)**

Anno	Italia	Ue 27	PON e POR Mezzogiorno	POR Mezzogiorno	Regioni meno sviluppate e in transizione 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

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

I dati 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 di individuazione dei progetti di inizio ciclo. Ritardi e debolezze hanno poi teso progressivamente ad aggravarsi nelle fasi di progettazione e implementazione degli interventi.

La Tabella 11 mette invece a confronto, con riferimento ai programmi del Mezzogiorno, l'evoluzione del rapporto fra spesa eleggibile e risorse programmate con riferimento, da un lato, all'intervento di sussidi alle imprese "Generic productive investment in SMEs" (nel quale sono confluite in larga parte le risorse rinvenienti dalla varie riprogrammazioni), dall'altro lato, ai tre OT che a inizio programmazione disponevano della maggior quantità di risorse nell'ambito, rispettivamente, delle aree transizione verde e infrastrutture sociali e che a fine programmazione si sono caratterizzate per la maggior riduzione finanziaria.

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 le cospicue risorse assegnate di anno in anno a questo intervento generassero un costante aumento del denominatore. Solo nel corso del 2020 l'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.

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.

Al contrario, i rapporti tra spesa eleggibile e risorse programmate relativi agli OT4, OT6 e OT9 tendono nel corso del tempo ad attestarsi nel Mezzogiorno costantemente su valori inferiori alla media nazionale, nonostante il progressivo ridursi del denominatore a seguito del defianziamento degli interventi con maggiori ritardi di attuazione. Al riguardo, la Tabella 11 evidenzia come, in alcuni anni, il miglioramento del rapporto tra spesa eleggibile e risorse programmate è maggiormente ascrivibile alla riduzione delle risorse piuttosto che all'avanzamento della spesa.

**Tabella 11 Spesa e risorse programmate nel Mezzogiorno (milioni di euro, s.d.i.)**

Obiettivi tematici e interventi	Spesa e risorse programmate	2019	2020	2021	2022	2023
OT 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Spesa (A)	926	1.013	1.306	1.463	1.799
	Risorse programmate (B)	3.603	2.639	2.613	2.583	2.292
	% (A/B)	25,7	38,4	50,0	56,7	78,5
OT 6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	Spesa (A)	1.033	1.253	1.583	1.881	2.231
	Risorse programmate (B)	3.650	3.138	3.058	3.021	2.567
	% (A/B)	28,3	39,9	51,8	62,3	86,9
OT 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione	Spesa (A)	311	384	571	638	771
	Risorse programmate (B)	1.427	1.004	1.054	990	851
	% (A/B)	21,8	38,2	54,1	64,5	90,6
Intervento 001 "Generic productive investment in SMEs"	Spesa (A)	1.013	3.225	3.833	4.204	4.454
	Risorse programmate (B)	2.253	4.473	4.498	4.309	4.571
	% (A/B)	45,0	72,1	85,2	97,6	97,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Avanzamenti nella spesa così lenti e contenuti mal si conciliano con il conseguimento dei target annuali relativi all'n+3. 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 di: i) 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; ii) dirottare, appena possibile o consentito, le risorse per interventi infrastrutturali verso agevolazioni alle imprese di immediata eleggibilità di spesa.

**L'effetto distorsivo della programmazione complementare.** La programmazione complementare trova la sua origine nei gravi ritardi attuativi che caratterizzarono l'andamento, in Italia, dei programmi europei nel ciclo 2007-

2013, che portarono all'adozione, nel 2012, del Piano di azione e coesione (Pac), in cui si decise di far 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 dodici 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 n. 10 del 28 gennaio 2015, secondo la quale le risorse dei programmi complementari dovrebbero essere funzionali alla realizzazione di "interventi collegati e coerenti con la programmazione europea". In pratica, lo spostamento di risorse verso questa forma di programmazione sembra motivato dall'opportunità di non dover sottostare alle rigide regole e tempistiche previste dai regolamenti comunitari.

Al riguardo, appaiono emblematici i già discussi deludenti dati di avanzamento degli impegni e dei pagamenti (Tab. 3) che confermano le 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 europei<sup>6</sup>.

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.

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

#### 17.4 L'avvio del ciclo di programmazione 2021- 2027

**I programmi e le risorse.** A seguito della definizione della cornice normativa europea del ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2021-2027, avvenuta a giugno 2021, l'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea, approvato con Decisione di esecuzione del 15 luglio 2022, stabilisce la strategia di impiego e fornisce la ripartizione delle risorse comunitarie assegnate all'Italia, segnatamente del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), del Fondo sociale plus (Fse+), del Just transition fund (Jtf) e del Fondo per gli affari marittimi e l'acquacultura (Feampa).

I cinque Obiettivi di Policy del ciclo 2021-2027 (OP1: Un'Europa più intelligente; OP2: Un'Europa più verde; OP3: Un'Europa più connessa; OP4: Un'Europa più sociale; OP5: Un'Europa più vicina ai cittadini) assegnano alle politiche di coesione il compito di concorrere a fornire strumenti, supporto e accompagnamento a imprese, Amministrazioni e cittadini, soprattutto nelle aree meno sviluppate, per la realizzazione della transizione verde e digitale. Analogamente emerge chiaro nell'Accordo di partenariato l'indirizzo inclusivo di "non lasciare nessuno indietro", consentendo attraverso l'uso delle risorse l'accesso a servizi tradizionali (trasporti, cura, gestione di acqua e rifiuti,

<sup>6</sup> La politica di coesione in Italia, Camera dei deputati, XIX legislatura, Documentazione e ricerche n. 21, 2023.

Pubblica amministrazione), oppure innovativi (connettività, servizi digitali), a parità di condizioni su tutto il territorio nazionale.

Come indicato in Tabella 12, per il ciclo di programmazione 2021-2027 l'Italia ha a disposizione circa 74 miliardi di fondi strutturali considerando il FESR (esclusa la Cooperazione territoriale), il FSE+ e GTF che complessivamente assommano a circa 31,9 milioni di euro di cofinanziamento nazionale.

**Tabella 12 Fondi strutturali 2021-2027: stato di attuazione al 30 giugno 2024 (milioni di euro, s.d.i.)**

Fondo	Risorse programmate (a)	di cui: contributo Ue	Attuazione finanziaria			
			Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni (b/a) (%)	Pagamenti (c/a) (%)
FESR	44.216	26.341	4.645	591	10,5	1,3
FSE	28.640	14.809	3.190	680	11,1	2,4
JTF	1.211	1.030	7	1	0,6	0,0
<b>Totale</b>	<b>74.067</b>	<b>42.180</b>	<b>7.842</b>	<b>1.272</b>	<b>10,6</b>	<b>1,7</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Le assegnazioni dell'ingente contributo dei fondi strutturali pari a oltre 42 miliardi sono concentrate su tre dei cinque obiettivi. La quota più elevata di risorse è concentrata sulle politiche sociali, di occupazione e di inclusione (circa il 40%); alla sfida di innovazione e digitalizzazione delle imprese e delle comunità è destinato circa il 23% delle risorse; un importo altrettanto rilevante alla transizione verde e climatica (circa il 21%).

**La falsa partenza del ciclo.** L'avanzamento del ciclo di programmazione 2021-2027, monitorato al 30 giugno 2024<sup>7</sup>, mostra come l'attuazione dei programmi sia ancora in una fase preliminare. Le risorse impegnate a valere su Fesr, Fse+ e Jtf sono pari solo al 10,6 e all'1,7% del programmato (Tab. 12).

La situazione di difficoltà di avvio è evidente dall'esame dei dati di monitoraggio dei Programmi nazionali (Pn), con qualche significativa eccezione (Tab. 13 e Fig. 3). Il solo Pn Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale<sup>8</sup> registra una attuazione di qualche rilievo, con impegni pari a circa un quarto e una spesa pari al 3,3% delle risorse programmate. I dati di tutti gli altri Pn evidenziano una difficoltà ad avviare la selezione dei progetti, esponendo un livello di impegni inferiore al 10%. Alcuni, come il Pn Scuola e competenze<sup>9</sup> e il Pn Capacità per la Coesione<sup>10</sup>, si stanno lentamente avviando, registrando impegni pari rispettivamente al 7,1 e al 6,6% della dotazione finanziaria. I programmi territorializzati, come il Pn Metro Plus e Città Medie Sud e il Pn Jtf, evidenziano impegni inferiori all'1% delle risorse assegnate, indice che il ciclo di programmazione è allo stallo. Analoga la situazione del Pn Cultura. Se il livello degli impegni è basso, di conseguenza anche i dati di avanzamento della spesa non sono significativi, e in molti casi sono pari a zero.

<sup>7</sup> Igrue, Bollettino di monitoraggio bimestrale di giugno 2024. Si precisa che i dati relativi allo stato di avanzamento dei Pn e Pr, a valere su Fesr, Fse+, Jtf e Fempa, sono stati raccolti extra sistema, essendo in corso le attività per lo sviluppo del Sistema nazionale di monitoraggio per la programmazione 2021-2027.

<sup>8</sup> Il più ricco dei programmi nazionali che integra le attività di tre Amministrazioni (il Mimit, Mur e Mase) e riflette l'impegno per realizzare la doppia transizione nelle aree meno sviluppate del Paese.

<sup>9</sup> Programma finalizzato a migliorare il collegamento del mercato del lavoro e dei sistemi di istruzione e formazione e a garantire un'istruzione inclusiva e l'apprendimento permanente.

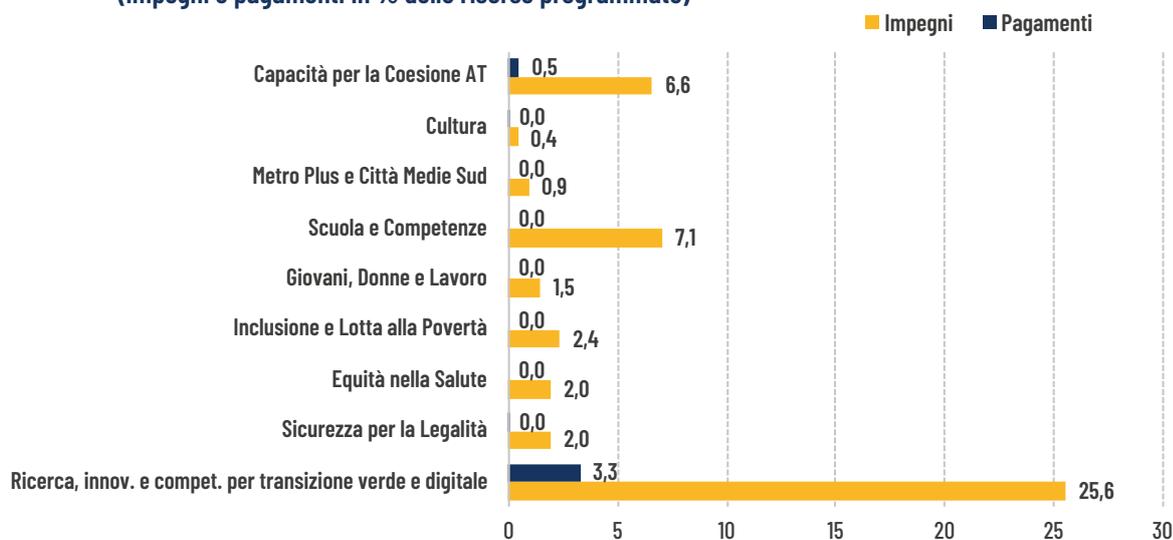
<sup>10</sup> Programma funzionale al rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori soprattutto a livello territoriale.

Tabella 13 Fondi strutturali 2021-2027: risorse programmate al 30 giugno 2024 dei PN

Programmi Nazionali	Risorse programmate (milioni di euro)
Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	5.636
Sicurezza per la Legalità	235
Equità nella Salute	625
Inclusione e Lotta alla Povertà	4.080
Giovani, Donne e Lavoro	5.089
Scuola e Competenze	3.781
Metro Plus e Città Medie Sud	3.003
Cultura	648
Capacità per la Coesione AT	1.267
<b>Totale</b>	<b>24.364</b>
JTF	1.211
<b>Totale generale</b>	<b>25.575</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 3 Fondi strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei PN (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

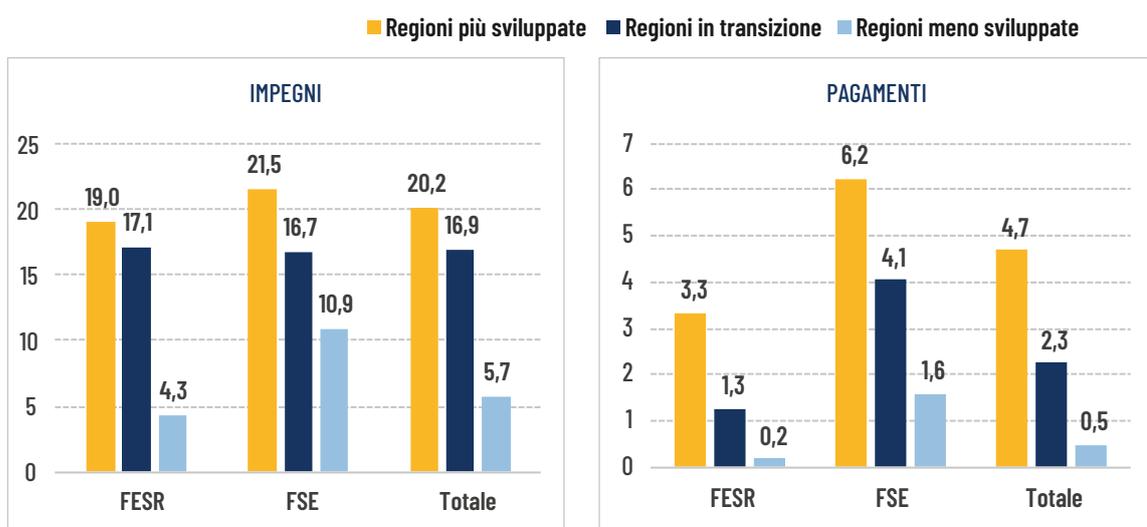
Con riferimento ai Programmi regionali (Pr), l'avanzamento (Fig. 4), anche in fase di avvio, riflette le differenze negli stanziamenti (Tab. 14) e nella capacità amministrativa. Le regioni più sviluppate mostrano dati migliori (impegni e pagamenti rispettivamente al 20,2 e al 4,7%) delle regioni in transizione (impegni e pagamenti del 16,9 e del 2,3%) e, soprattutto, di quelle meno sviluppate (impegni e pagamenti al 5,7 e allo 0,5%). Nella difficoltà di avvio generalizzata del ciclo, si conferma anche la tendenza storica di una partenza ancor meno celere dei programmi Fesr rispetto a quelli Fse.

A fronte di questi deludenti dati di avanzamento finanziario, le Amministrazioni responsabili si trovano nella necessità di imprimere un'accelerazione nella selezione e realizzazione dei progetti per non mancare il primo appuntamento di verifica dei target di spesa del 31 dicembre 2025.

**Tabella 14 Fondi strutturali 2021-2027: risorse programmate al 30 giugno 2024 dei PR**

Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettificata (a)	Programmi Operativi Regionali	Risorse programmate rettificata (a)
Piemonte	2.812	Abruzzo	1.088
Valle d'Aosta	174	Molise	402
Lombardia	3.507	Campania	6.973
PA Bolzano	397	Puglia	5.577
PA Trento	341	Basilicata	983
Veneto	2.063	Calabria	3.173
Friuli Venezia Giulia	739	Sicilia	7.375
Liguria	1.088	Sardegna	2.325
Emilia-Romagna	2.048	Regioni più sviluppate	18.901
Toscana	2.312	Regioni in transizione	2.783
Lazio	3.420	Regioni meno sviluppate	26.809
Umbria	813		
Marche	697	<b>Totale</b>	<b>48.492</b>

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**Figura 4 Fondi strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 dei PR (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**La riforma Pnrr e la "nazionalizzazione" delle politiche di coesione.** Tra i fattori di contesto destinati a influenzare il ciclo 2021-2027 in Italia, va menzionato il varo, nella primavera di quest'anno, del Decreto Coesione (decreto-legge n. 60/2024), in attuazione della Riforma 1.9 bis del Pnrr, finalizzata ad accelerare l'attuazione e l'efficienza della politica di coesione in complementarità con il Piano.

Il Decreto Coesione, ai fini di "un più efficiente utilizzo delle risorse della coesione", adotta un modello di definizione di interventi prioritari, prevedendo per ciascuno di essi un sistema di monitoraggio rafforzato. Gli interventi prioritari rientrano in ambiti strategici, collegati ai Piani di settore richiesti dalle condizioni abilitanti (risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e il rischio idraulico e per la protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile, oppure riguardano le nuove sfide in materia di energia, sostegno allo sviluppo sostenibile, attrazione di imprese e investimenti, transizioni digitale e verde).

La norma stabiliva che, entro il 5 ottobre 2024, i Ministeri, le Regioni e le Province autonome, titolari di Pn e Pr

della politica di coesione 2021-2027, individuassero gli interventi prioritari nei settori strategici su indicati, prevedendo una verifica sistematica degli avanzamenti procedurali e di spesa degli investimenti realizzati, definiti in base a cronoprogrammi, con report semestrali. Al conseguimento degli obiettivi di avanzamento è collegato un meccanismo di premialità; in caso di inerzia è previsto l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato.

I progetti prioritari sono individuati sulla base di alcuni criteri ampi, tra cui lo stato di progettazione e attuazione delle iniziative, la complementarità con progetti del Fondo sviluppo e coesione (Fsc), la possibilità di contribuire alla riduzione dei divari, la promozione della transizione verde e digitale, la coerenza con il Piano strategico della Zes Unica e con la Strategia delle aree interne.

Il Decreto Coesione ribadisce le opportunità derivanti dalla riprogrammazione dei programmi del ciclo 2021-2027 finalizzata al finanziamento dei progetti rispondenti alle caratteristiche del regolamento Step, definendo prioritari tali progetti e sottoponendoli al monitoraggio rafforzato.

Il Governo è inoltre intervenuto direttamente sugli indirizzi di riprogrammazione dei Pn del ciclo 2021-2027, indicando con norma di legge, per ciascun programma, la quota di risorse da destinare a specifiche iniziative, interventi e progetti. Le indicazioni governative riguardano la quasi totalità dei Pn. Questi ultimi sono indicati quali bacini per il finanziamento di misure di varia natura: bonus riguardanti l'esonero di contributi previdenziali finalizzati a rendere stabile l'occupazione (a valere sul Pn Giovani, donne e lavoro); programmi di potenziamento di infrastrutture, l'acquisto di arredi didattici innovativi, e di assunzione di personale ausiliario (a valere sul Pn Scuola). È previsto, inoltre, il finanziamento del Piano di Azione Ricerca Sud, del Pn Cultura, di iniziative di rigenerazione urbana e contrasto al fenomeno del disagio socioeconomico ed abitativo nelle Città metropolitane, da finanziare a valere sui rispettivi Pn di ambito.

## 17.5 Il Fondo sviluppo e coesione

La politica di coesione è finanziata, come noto, oltre che dalle risorse dei fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale, anche dalle disponibilità del Fsc (disciplinato dal decreto legislativo n. 88/2011), volto a finanziare incentivi alle imprese e investimenti pubblici con finalità di riequilibrio territoriale a valere su risorse nazionali. Alla ripartizione delle risorse del Fsc provvede, con proprie deliberazioni, il Cipess secondo le quote di riparto che attribuiscono l'80% delle assegnazioni al Mezzogiorno<sup>11</sup>.

Negli ultimi anni, la governance Fsc è stata più volte modificata con la finalità di migliorare rapidità ed efficacia della spesa. Con il decreto-legge n. 34/2019 si è proceduto alla predisposizione di un unico Piano operativo denominato Piano sviluppo e coesione (Psc), con modalità unitarie di gestione e controllo, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del fondo, con la riclassificazione di tutti i documenti di programmazione delle risorse ancora disponibili dei precedenti cicli di programmazione.

Più di recente, a seguito del Decreto Sud (decreto-legge n. 124/2023) e del Decreto Coesione sono stati riformulati anche i criteri e le modalità di impiego e di gestione delle risorse Fsc. La finalità è quella di conseguire un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo responsabili degli interventi delle diverse programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale (politica di coesione, europea e nazionale, e Pnrr), attraverso la concentrazione a livello centrale dei luoghi decisionali e attuativi delle politiche aggiuntive.

Questa esigenza di coordinamento è maturata successivamente all'avvio del Pnrr, e resa ancor più cogente dalle criticità attuative del Piano e dalle necessità di revisioni. Già il Decreto Sud aveva previsto appositi accordi (Accordi per la coesione), in sostituzione dei Psc, da sottoscrivere tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Regioni nei quali vengono individuati gli interventi da finanziare con il Fsc. Il Decreto Coesione ha poi previsto la possibilità

<sup>11</sup> Fino al ciclo 2007-2013 la ripartizione territoriale del Fondo è stata determinata nell'85% al Mezzogiorno, mentre nel periodo di programmazione 2014-2020 l'art. 1, comma 6 della legge n. 147/2013 ha abbassato tale quota all'80%, confermata dal decreto-legge n. 124/2023 anche per il ciclo 2021-2027.

di assegnare con delibera del Cipess le risorse del fondo stesso, quale anticipazione, anche alle Regioni che non hanno ancora sottoscritto tali Accordi, conferendo inoltre al Dipartimento per le politiche di coesione le attribuzioni in materia di Contratti istituzionali di sviluppo.

Agli interventi prioritari nei settori strategici individuati dal Decreto Coesione, di cui si è detto, si applicano le misure introdotte di accelerazione ed efficientamento della spesa, con particolare riferimento al monitoraggio rafforzato e all'esercizio dei poteri sostitutivi per risolvere criticità e ritardi relativi alla realizzazione degli interventi. Il monitoraggio rafforzato previsto per gli interventi prioritari è funzionale, come anticipato, anche all'applicazione di meccanismi di premialità. Per le Regioni che portano tempestivamente a compimento gli interventi prioritari nei settori strategici è prevista la possibilità di utilizzare eventuali economie delle risorse del Fsc, maturate in relazione all'attuazione di interventi inseriti negli Accordi per la coesione già conclusi, per finanziare fino all'intera quota (del 30% dell'importo degli interventi) la parte di cofinanziamento regionale dei programmi Fesr e Fse+.

Per molti aspetti, siamo dunque di fronte a un nuovo potenziale punto di svolta delle politiche di sviluppo italiane, segnate, nella loro lunga e accidentata storia, da un continuo oscillare tra localismo e centralismo e da una conseguente crescente conflittualità tra centri e periferie amministrative. Più in generale, valgono le considerazioni più volte proposte dalla Svimez a proposito della necessità di portare a sistema il coordinamento delle diverse programmazioni con finalità dirette o indirette di perequazione soprattutto infrastrutturale, assicurando, al contempo, operatività a previsioni di riparto territoriale delle risorse troppo spesso non attuate. Ciò non per il rispetto fine a sé stesso delle quote di spesa ma per garantire interventi commisurati ai fabbisogni delle regioni caratterizzate da più ampi gap infrastrutturali, economici e sociali da colmare.

**Lo stato di attuazione dei Psc del ciclo 2014-2020.** I Psc adottati con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020 sono 43 per un valore complessivo che risulta, in base ai dati di monitoraggio dell'Igrue aggiornati al 30 giugno 2024, di 80,6 miliardi di euro, di cui: 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome (47,7 miliardi); 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali (30,5 miliardi); 12 a titolarità delle Città metropolitane (2,4 miliardi) (Tab. 15).

Nel complesso, gli indicatori di avanzamento finanziario evidenziano come le risorse impegnate ed erogate rispetto a quelle assegnate si attestino rispettivamente al 66 e al 39,2%. Le migliori performance si riscontrano

**Tabella 15 PSC per tipo di Amministrazione: stato di attuazione al 30 giugno 2024**

Amministrazione titolare	Risorse totali (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Impegni / risorse totali (b)/(a)	Pagamenti / risorse totali (c)/(a)
milioni di euro					
Amministrazioni centrali	30.544	19.130	7.150	62,6	23,4
Regioni e Province autonome	47.690	32.525	23.508	68,2	49,3
Mezzogiorno	39.040	25.030	16.942	64,1	43,4
Centro-Nord	8.649	7.494	6.566	86,6	75,9
Città metropolitane	2.403	1.599	919	66,6	38,2
Mezzogiorno	1.856	1.099	507	59,2	27,3
Centro-Nord	547	501	412	91,5	75,3
<b>Totale</b>	<b>80.636</b>	<b>53.254</b>	<b>31.577</b>	<b>66,0</b>	<b>39,2</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

per le Amministrazioni regionali, che hanno impegnato e speso il 68,2 e il 49,3% delle risorse assegnate, rispetto soprattutto a quelle registrate dalle Amministrazioni centrali, per le quali le quote risultano del 62,6 e del 23,4%, e dalle Città metropolitane, con impegni e spese al 66,6 e al 38,2% delle risorse assegnate.

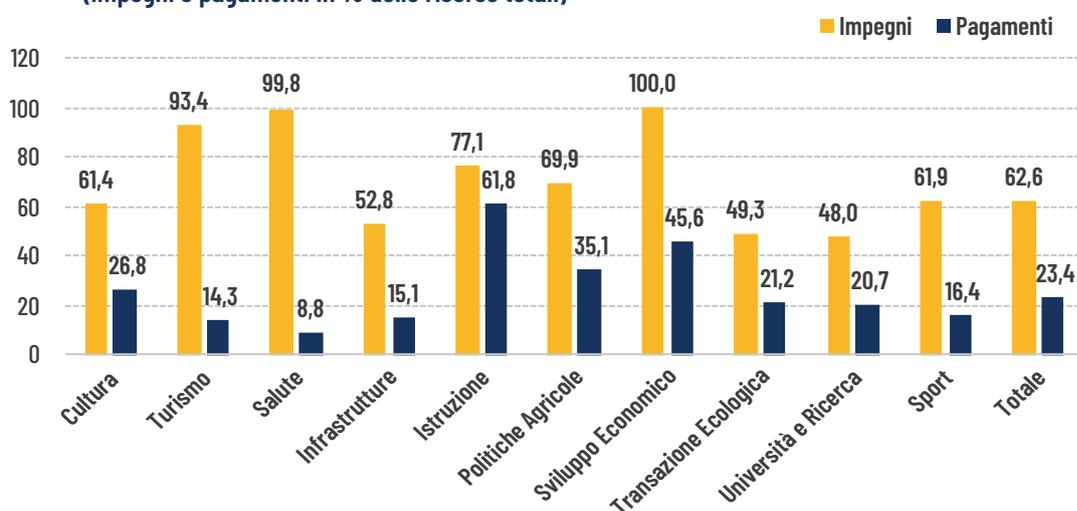
Tra le Amministrazioni centrali, livelli di avanzamento lenti e indice di una capacità realizzativa particolarmente bassa si riscontrano per i Ministeri della Università e Ricerca, della Transizione Ecologica e, soprattutto, delle Infrastrutture. Quest'ultima è l'Amministrazione centrale con le più cospicue dotazioni finanziarie (16,9 miliardi di euro), il 55,4% di quelle totali, destinate a interventi decisamente cruciali per lo sviluppo del Mezzogiorno (Tab. 16 e Fig. 5)

**Tabella 16** PSC delle Amministrazioni centrali: risorse al 30 giugno 2024

Amministrazione centrale	Risorse totali (milioni di euro)
Cultura	1.591
Turismo	47
Salute	200
Infrastrutture	16.920
Istruzione	486
Politiche Agricole	543
Sviluppo Economico	5.726
Transazione Ecologica	3.747
Università e Ricerca	1.034
Sport	250
<b>Totale</b>	<b>30.544</b>

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**Figura 5** PSC delle Amministrazioni centrali: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 (impegni e pagamenti in % delle risorse totali)

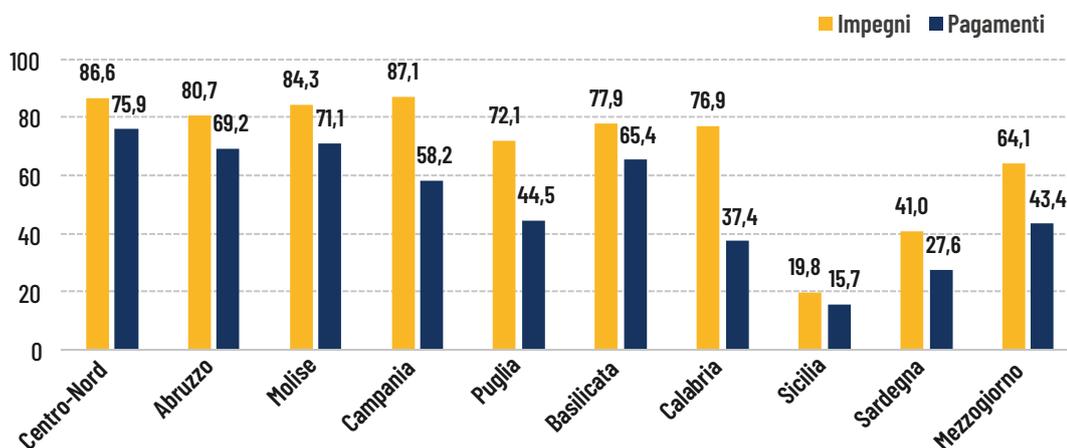


Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**Tabella 17 PSC delle Amministrazioni regionali: risorse al 30 giugno 2024**

Amministrazioni regionali	Risorse totali (milioni di euro)
Centro-Nord	8.649
Abruzzo	2.029
Molise	1.745
Campania	9.323
Puglia	7.766
Basilicata	2.244
Calabria	3.913
Sicilia	7.020
Sardegna	5.002
Mezzogiorno	39.040
<b>Totale</b>	<b>47.690</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

**Figura 6 PSC delle Amministrazioni regionali: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 (impegni e pagamenti in % risorse totali)**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Con riferimento alle Regioni, le maggiori criticità sono riscontrabili nell'attuazione finanziaria dei Psc del Sud, che hanno impegnato e speso il 64,1 e il 43,4% delle dotazioni, rispetto a un avanzamento molto più veloce delle Regioni del Centro-Nord, che hanno impegnato l'86,6 e speso il 75,9% delle stesse (Fig. 6). È il caso soprattutto della Sicilia e della Calabria.

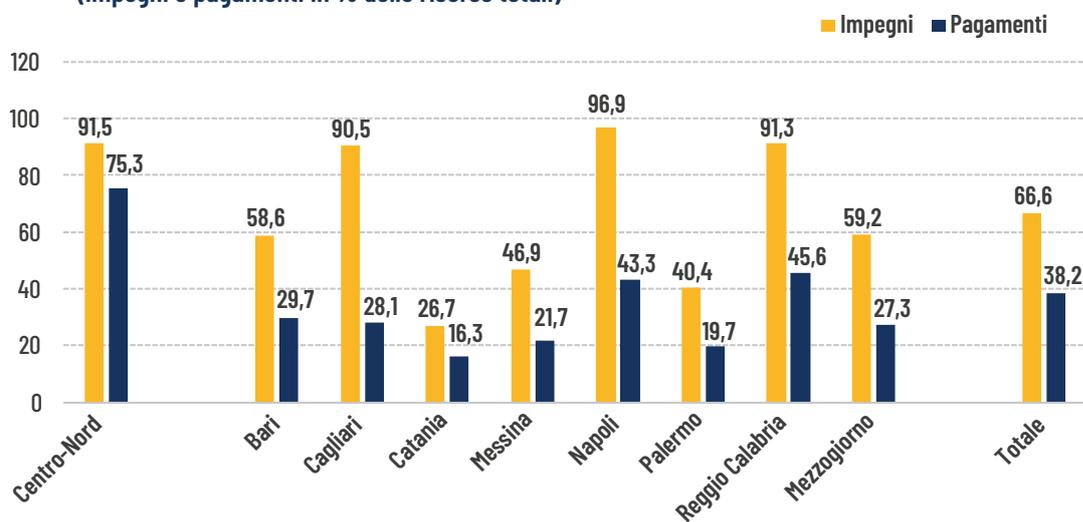
Difficoltà analoghe si riscontrano anche per le Città metropolitane del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Per le prime si registrano impegni e pagamenti pari ad appena il 59,2 e il 27,3% delle risorse, a fronte del 91,5 e del 75,3% per le seconde (Fig. 7). I casi più preoccupanti riguardano le Città metropolitane della Sicilia, in pri-

Tabella 18 PSC delle Città metropolitane, risorse al 30 giugno 2024

Città metropolitane	Risorse totali (milioni di euro)
Centro-Nord	547
Bari	233
Cagliari	171
Catania	335
Messina	335
Napoli	311
Palermo	335
Reggio Calabria	136
Mezzogiorno	1.856
<b>Totale</b>	<b>2.403</b>

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Figura 7 PSC delle Città metropolitane: attuazione finanziaria al 30 giugno 2024 (impegni e pagamenti in % delle risorse totali)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

mis Catania e Palermo, cui sono state assegnate le maggiori risorse Fsc (335 milioni a entrambe). Napoli, con un livello analogo di risorse, e Reggio Calabria e Cagliari registrano livelli di attuazione finanziaria superiori a quelli medi del Sud.

**Gli Accordi per la coesione del ciclo 2021-2027.** Gli Accordi per la coesione, i nuovi documenti programmatori introdotti per il ciclo 2021-2027, individuano gli obiettivi di sviluppo da perseguire con specifici interventi, definiscono il quadro delle risorse assegnate ripartito per annualità, gli impegni e le responsabilità delle Amministrazioni firmatarie, i cronoprogrammi di realizzazione associati a ciascun intervento o linea di azione finanziata. Stabiliscono infine anche i principi di gestione, controllo e monitoraggio per valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Gli Accordi sottoscritti risultano, tra settembre 2023 e settembre 2024, 19: 13 con le Regioni del Centro-Nord e 6 con quelle del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia) (Tab. 19). Le risorse Fsc 2021-2027 assegnate alle Regioni ammontano complessivamente a poco più di 23 miliardi di euro (di cui 6,4 a quelle del Centro-Nord e 17,1 alle Regioni del Sud). Di questi 23 miliardi, poco più di 4,6 miliardi erano stati anticipati alle Regioni con delibere Cipes prima che venissero sottoscritti gli Accordi.

**Tabella 19 Accordi di coesione sottoscritti: situazione al 30 settembre 2024 (milioni di euro)**

Regioni	Data di sottoscrizione	Assegnazioni FSC 2021-2027			N.interventi/ linee di azione
		Ordinarie	Anticipazioni	Totale	
Piemonte	07-dic-23	688	132	820	44
Valle d'Aosta	31-gen-24	33	4	37	7
Lombardia	07-dic-23	1.025	185	1.210	14
PA Bolzano	12-mar-24	71	11	82	5
PA Trento	12-mar-24	77	18	95	6
Veneto	24-nov-23	538	69	608	81
Friuli Venezia Giulia	08-mar-24	174	16	190	17
Liguria	22-set-23	230	35	266	116
Emilia-Romagna	17-gen-24	481	108	588	92
Toscana	13-mar-24	532	152	684	176
Umbria	09-mar-24	211	28	238	36
Marche	28-ott-23	293	40	334	60
Lazio	27-nov-23	1.021	192	1.213	217
<b>Centro-Nord</b>		<b>5.373</b>	<b>991</b>	<b>6.364</b>	<b>871</b>
Abruzzo	07-feb-24	1.160	98	1.257	379
Molise	25-mar-24	408	37	445	96
Campania (a)	17-set-24	2.200	2.556	6.364	6.364
Basilicata	25-mar-24	862	83	945	111
Calabria	25-mar-24	1.930	633	2.563	307
Sicilia	28-mag-24	5.328	235	5.562	654
<b>Mezzogiorno</b>		<b>11.887</b>	<b>3.642</b>	<b>17.137</b>	<b>7.911</b>
<b>Italia</b>		<b>17.260</b>	<b>4.632</b>	<b>23.501</b>	<b>8.782</b>

(a) Nel caso dell'Accordo di coesione con la Campania la somma delle assegnazioni ordinarie del FSC 2021-2027 (2.200 milioni) e delle sue anticipazioni (2.556 milioni) non corrisponde al totale riportato in tabella (6.364 milioni), in quanto successivamente alla sua sottoscrizione si è proceduto, ai sensi dei decreti-legge n. 60/2024 e n. 76/2024, ad assegnazioni puntuali del FSC 2021-2027 per il completamento degli interventi della precedente programmazione soprattutto di competenza dei Comuni (per 388 milioni) e per il risanamento e la riqualificazione dell'area di Bagnoli-Coroglio (1.218 milioni).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud.

## 17.6 Il futuro della politica di coesione

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", predisposto dall'High-level group on the future of cohesion policy, un gruppo indipendente di esperti individuati dalla Commissione europea non ha, sino ad ora, trovato grande interesse in Italia.

La capacità di cogliere le opportunità di una profonda riforma, sia a livello europeo che nelle sue declinazioni attuative nazionali, sarà decisiva 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 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 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, un recente contributo della Svimez ha analizzato la coerenza del metodo Pnrr con la posizione del Consiglio europeo sul futuro delle politiche di coesione<sup>12</sup>. La verifica ha dato un esito positivo, evidenziando, tuttavia, i casi e le modalità con cui il metodo dovrebbe essere adeguato e migliorato rispetto all'attuale schema,

<sup>12</sup> L. Bianchi e F. Ferrara, op. cit.

per adattarsi al meglio ai principi della coesione.

La possibile messa in atto del metodo Pnrr, nell'ottica di una 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 basterebbe più che un intervento sia coerente con un generico obiettivo di policy, ma sarebbe necessaria la sua funzionalità al raggiungimento di un preciso target quantitativo.

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 sussi-

diato 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. 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.

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.