



Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'efficacia dei processi d'attuazione delle politiche dell'Unione europea e di utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei per il Sistema-Paese

MEMORIA SVIMEZ

XIV Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati

Roma, 10 luglio 2024

Premessa

La politica di coesione, europea e nazionale, ha rappresentato e continua a rappresentare un tema centrale nelle attività istituzionali e di ricerca della SVIMEZ, in considerazione della rilevanza che riveste per il Mezzogiorno e per il Paese.

In occasione di questa Audizione, l'Associazione intende fornire il suo contributo all'*Indagine conoscitiva sull'efficacia dei processi d'attuazione delle politiche dell'Unione europea e di utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei per il Sistema-Paese*, a partire dall'illustrazione dei principali risultati di un *Report SVIMEZ* di prossima pubblicazione sugli esiti finanziari del ciclo di programmazione 2014-2020, per il quale si è concluso il periodo di ammissibilità dei relativi programmi di spesa lo scorso 31 dicembre 2023.

In premessa, va ricordato che si è trattato di un periodo di programmazione che ha risentito in maniera significativa 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.

Come noto, il 31 dicembre 2023 non coincide con la chiusura definitiva del ciclo di programmazione: i programmi continuano a certificare la spesa sostenuta nel periodo di ammissibilità. Un'attività, questa, che consiste nel completare i controlli richiesti dalla regolamentazione europea di settore e nel predisporre la documentazione necessaria da presentare alla Commissione europea, al fine di consentire a quest'ultima di avviare il processo di chiusura vero e proprio.

Il fatto che le attività di certificazione della spesa siano ancora in corso comporta che, al momento, non sia possibile definire se tutti i programmi operativi abbiano raggiunto l'obiettivo di spendere per intero le risorse europee programmate. D'altra parte, le varie misure di semplificazione e minor rigore introdotte dalla Commissione europea nel corso del ciclo discusse di seguito, per ciò che hanno comportato in termini di accelerazione della spesa, lasciano propendere per un esito positivo.

Come accennato, nella presente Memoria si anticipano i principali risultati di uno studio SVIMEZ di prossima pubblicazione sui tratti salienti che hanno caratterizzato il periodo di programmazione 2014-2020, con particolare riferimento alla comparazione tra la programmazione iniziale degli interventi e quella «effettiva» realizzatasi a seguito delle riprogrammazioni avvenute nel corso del ciclo. L'analisi è focalizzata, in particolare, sul Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) dal momento che, per la sua natura infrastrutturale e per la maggiore eterogeneità degli obiettivi presenti al suo interno, è stato questo il Fondo maggiormente interessato dalle riprogrammazioni legate alle due emergenze¹.

Il principale obiettivo dell'analisi è valutare la coerenza dell'utilizzo delle risorse della coesione europea con gli obiettivi di crescita delle regioni meno sviluppate e di riduzione dei divari territoriali, alla luce dell'evoluzione effettivamente seguita dalla programmazione del ciclo 2014-2020.

Considerata la finalità delle analisi, non si terrà conto delle risorse assegnate al FESR – nell'ambito dello strumento *Next Generation EU* – dall'iniziativa comunitaria denominata *REACT-EU*, con la quale si è provveduto, nel 2020 e 2021, a un incremento delle dotazioni finanziarie della programmazione 2014-2020 dei fondi per la coesione, con l'intento sia di finanziare ulteriori interventi per la fuoriuscita dall'emergenza pandemica, sia di porre le basi per la doppia transizione verde e digitale che caratterizza il ciclo di programmazione 2021-2027.

Il primo paragrafo si sofferma su una fotografia della programmazione iniziale del ciclo 2014-2020. Dopo aver richiamato gli elementi di rilievo sulla struttura della programmazione ed evidenziato gli obiettivi strategici che la

¹ Le elaborazioni si basano sulle informazioni finanziarie disponibili sul sito della Commissione europea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> alla data del 30 aprile 2024.

caratterizzavano, viene fornita una riclassificazione della programmazione iniziale del FESR e delle relative risorse in sei aree di intervento (Ricerca e sviluppo, Accesso e utilizzo delle ICT, Competitività delle imprese, Transizione verde, Reti e infrastrutture per la mobilità, Infrastrutture sociali).

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

Il terzo paragrafo propone una comparazione tra programmazioni iniziali e finali, guardando alle modifiche nell'allocazione delle risorse tra aree di intervento intervenute per effetto delle riprogrammazioni verificatesi tra l'inizio e il termine del ciclo.

Il quarto paragrafo discute, anche alla luce delle risultanze delle suddette analisi, le recenti riforme intervenute in Italia nella governance della politica di coesione per il periodo di programmazione 2021-2027. In sintesi, l'obiettivo generale che si intende conseguire è la promozione delle complementarità e delle sinergie tra coesione (europea e coesione) e PNRR, attraverso un ridisegno complessivo della *governance* multilivello che prevede il potenziamento delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del «centro» e la condivisione tra Amministrazione di settori e interventi prioritari da implementare secondo un approccio orientato al risultato.

La Memoria si conclude con alcune considerazioni sul dibattito corrente intorno al futuro della coesione nel post-2027.

1. La programmazione iniziale del ciclo 2014-2020: obiettivi tematici, aree di intervento e risorse

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

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

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

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

Con riferimento agli OT:

- l'OT 1 mirava a potenziare l'infrastruttura per la ricerca e a promuovere gli investimenti delle imprese in ricerca e innovazione;
- l'OT 2 era volto migliorare la qualità, l'accesso e l'impiego delle tecnologie per informazione e la comunicazione;
- l'OT 3 si proponeva di sostenere le imprese nelle varie fasi della creazione, sviluppo, internazionalizzazione e partecipazione ai processi di innovazione;
- l'OT 4 prevedeva il supporto alla transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio promuovendo l'efficienza energetica e la produzione e la distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- l'OT 5 tendeva a rafforzare gli interventi per l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;

- l'OT 6 intendeva preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse, anche attraverso investimenti nei settori dei rifiuti e dell'acqua;
- l'OT 7 intendeva favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale, nonché di sistemi di mobilità regionali sostenibili;
- gli OT 8, 9, e 10, la cui rilevanza era maggiore all'interno del Fondo sociale europeo (FSE) si riproponevano di finanziare, rispettivamente, infrastrutture per i servizi per l'impiego, le infrastrutture sanitarie e sociali, l'infrastruttura scolastica e formativa;
- l'OT 11 era volto a rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

La Tabella 1 espone la riclassificazione dei primi dieci OT in sei aree di intervento, che ha il fine di cogliere meglio le priorità programmatiche individuate a inizio ciclo e di consentire una più agevole lettura dei dati².

Tabella 1 - Corrispondenza fra Obiettivi Tematici e Aree di intervento

Obiettivi Tematici	Aree d'intervento
OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	Ricerca e sviluppo
OT 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	Accesso e utilizzo delle ICT
OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese	Competitività delle imprese
OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	Transizione verde
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	
OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	Reti e infrastrutture per la mobilità
OT 8 - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	Infrastrutture sociali
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	

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

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

Nell'ambito del rispetto dei vincoli di concertazione tematica, l'allocazione delle risorse tra i diversi OT è dipesa dalle scelte strategiche operate da ciascun Paese, prima nell'ambito del percorso partenariale e negoziale che ha portato

² Non vengono prese in considerazione le risorse relative all'OT 11 (*capacity building*) e all'assistenza tecnica.

alla definizione dell'accordo di Partenariato, e, successivamente, nella predisposizione dei singoli programmi operativi Nazionali e Regionali, che, al pari dell'Accordo, dovevano essere approvati dalla Commissione europea.

Pertanto, l'analisi dell'allocazione delle risorse tra gli OT al momento immediatamente successivo all'approvazione dell'Accordo di Partenariato e dei singoli programmi offre una efficace rappresentazione delle decisioni operate da un Paese e/o regione sulle priorità da perseguire attraverso la politica di coesione.

Con riferimento a questo aspetto, la Tabella 2 riporta l'allocazione iniziale delle risorse tra le sei aree per il complesso dei programmi operativi italiani. Si evidenzia, la concentrazione di oltre un terzo delle risorse nell'area relativa alle politiche green (34,1%, valore superiore alla media europea del 28%), seguita dalla Ricerca e sviluppo (18,3%, valore inferiore alla media europea pari a circa il 24%) e dalla Competitività alle imprese (17,6%, valore inferiore alla media europea del 19,2%). Reti e infrastrutture per la mobilità registrano l'11% (12,3% la media europea) e le Infrastrutture sociali il 10,7% (un punto percentuale sopra la media europea del 9,7%). Infine, la quota di risorse destinata all'Accesso e utilizzo delle ICT è dell'8,3% (7,1% la media europea).

Tabella 2 - Programmazione iniziale delle risorse FESR in Italia (2014)

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro	in % del Totale
Ricerca e sviluppo	5.709.592.401	18,3
Accesso e utilizzo delle ICT	2.585.633.052	8,3
Competitività delle imprese	5.506.735.543	17,6
Transizione verde	10.662.559.172	34,1
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.438.995.788	11,0
Infrastrutture sociali	3.342.771.475	10,7
Totale risorse	31.246.287.431	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Ai nostri fini, le informazioni finanziarie contenute nella Tabella 2 sono state disaggregate per considerare, separatamente, da un lato, le programmazioni iniziali relative alle regioni meno sviluppate e in transizione, che abbracciano l'intero Mezzogiorno (Tabella 3), e, dall'altro, quelle delle regioni più sviluppate, che per l'Italia coincidono con quelle del Centro-Nord (Tabella 4).

Considerato che la gestione di una percentuale rilevante delle risorse destinate al Mezzogiorno è stata affidata ai Programmi Operativi Nazionali (PON), la Tabella 3 riporta sia la programmazione iniziale delle risorse a valere su PON e POR, sia quella relativa ai soli POR delle regioni meridionali.

Il Centro-Nord si caratterizza, invece, per la quasi esclusiva presenza di POR. Per tali regioni, la Tabella 4 riporta le informazioni analoghe a quelle esposte in Tabella 3 per le regioni del Mezzogiorno.

Le principali differenze tra regioni del Mezzogiorno e del Centro-Nord in termini di allocazione di risorse tra aree d'intervento riguardano la maggiore concentrazione nelle prime negli ambiti della Transizione verde, della Mobilità e delle Infrastrutture sociali e, specularmente, la minore priorità accordata agli altri (ICT, Competitività delle imprese e, soprattutto, Ricerca e sviluppo).

Tabella 3 - Programmazione iniziale delle risorse FESR – Mezzogiorno, insieme dei Programmi Operativi e POR (2024)

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro		in % del Totale	
	PON e POR	POR	PON e POR	POR
Ricerca e sviluppo	3.817.248.273	2.147.424.981	15,4	12,1
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917.379.639	1.413.168.568	7,7	7,9
Competitività delle imprese	3.900.218.749	2.819.244.699	15,8	15,8
Transizione verde	8.701.503.231	7.609.355.011	35,2	42,8
Reti e infrastrutture per la mobilità	3.438.995.788	1.659.795.788	13,9	9,3
Infrastrutture sociali	2.974.317.259	2.140.910.225	12,0	12,0
Totale risorse	24.749.662.939	17.789.899.272	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Tabella 4 - Programmazione iniziale delle risorse FESR nelle regioni del Centro-Nord (2024)

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro	in % del totale
Ricerca e sviluppo	1.892.344.128	29,1
Accesso e utilizzo delle ICT	668.253.413	10,3
Competitività delle imprese	1.606.516.794	24,7
Transizione verde	1.961.055.941	30,2
Reti e infrastrutture per la mobilità		
Infrastrutture sociali	368.454.216	5,7
Totale risorse	6.496.624.492	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

2. Le modifiche finanziarie e regolatorie intercorse durante il periodo di programmazione 2014-2020

Il ciclo 2014-2020 è stato caratterizzato, a livello nazionale, da significativi interventi di natura finanziaria e, soprattutto, da eccezionali situazioni emergenziali. Mentre i primi hanno determinato non indifferenti variazioni nella dotazione complessiva delle risorse a disposizione del FESR, le seconde hanno portato a notevoli modifiche dei regolamenti europei, che hanno aperto la possibilità di utilizzare le risorse FESR in maniera semplificata per finanziare tipologie di spese solitamente non ammissibili. Nel proseguo sono brevemente riportati i tratti salienti delle principali modifiche intercorse.

L'aumento delle risorse europee assegnate al FESR

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

Tale revisione ha determinato un aumento delle risorse europee per la coesione destinate all'Italia per 1,645 miliardi di euro. Di tali risorse, in sede nazionale è stato concordato di assegnarne, fra il 2017 e il 2018 un importo leggermente superiore al miliardo di euro al FESR, a cui si sono aggiunti circa 557 milioni di cofinanziamento nazionale, per un totale di 1,54 miliardi di euro.

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

La programmazione 2014-2020 ha istituzionalizzato lo strumento della Programmazione complementare, attraverso la delibera del CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10³.

Nell'ambito della programmazione 2014-2020, diversi programmi che avevano richiesto un tasso di cofinanziamento nazionale, a carico del Fondo di rotazione, superiore al minimo previsto dai regolamenti europei, hanno via via proceduto alla sua riduzione nel corso della programmazione, a seguito delle difficoltà di attuazione e spesa.

Queste riduzioni hanno comportato una riduzione delle risorse complessive del FESR di 2,9 miliardi di euro, tutte riferite ai Programmi Operativi del Mezzogiorno, a cui si è aggiunta un'ulteriore marginale riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dovuta allo spostamento di risorse a favore degli interventi rientranti nell'iniziativa della Commissione europea *SAFE - Supporting Affordable Energy* (Regolamento UE 2023/435).

L'emergenza pandemica e le iniziative CRII e CRII+

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

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

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

A queste importanti modifiche al quadro regolatorio europeo si è aggiunto anche un intervento normativo nazionale, teso a favorire l'allocazione sui programmi europei di spese emergenziali già sostenute a carico del bilancio dello Stato, al fine di attenuarne gli impatti sui saldi di finanza pubblica. In particolare, l'art. 242 del Decreto Legge del 19 maggio 2020 n. 34 ha previsto che le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali destinate al contrasto degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia da Covid-19, precedentemente poste a carico del bilancio dello Stato, fossero riassegnate alle stesse Amministrazioni che avevano proceduto alla rendicontazione per essere destinate alla realizzazione di Programmi Operativi Complementari. La norma prevedeva inoltre un apporto coordinato del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), teso ad assicurare lo spazio finanziario per la realizzazione degli interventi esclusi dai Programmi per far spazio alle misure emergenziali.

³ La delibera prevedeva, per i programmi rivolti alle regioni meno sviluppate, la possibilità di usufruire, grazie alle risorse del Fondo nazionale di rotazione a tale scopo riservate, di un tasso di cofinanziamento nazionale del 50% per i POR e del 45% per i PON indirizzati a tali regioni. Si trattava, in entrambi i casi, di tassi ben superiori rispetto al minimo previsto dai regolamenti europei (25%). Allo stesso tempo, la delibera prevedeva che le risorse del Fondo di rotazione resesi disponibili a seguito dell'adozione di Programmi Operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore al 50% (per le Regioni) e al 45% (per le Amministrazioni centrali), potevano concorrere al finanziamento dei Programmi di Azione e Coesione (PAC) destinati ai medesimi territori.

Tutto ciò ha portato, tra la seconda metà del 2020 e il 2021 a una intensa attività di riprogrammazione che ha visto coinvolti la gran parte dei Programmi Operativi del FESR. Un'attività preceduta dalla stipula di appositi accordi tra il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e Regioni e Ministeri titolari dei programmi per un valore complessivo di 7,8 miliardi di euro di interventi riconducibili all'attenuazione degli effetti della pandemia⁴.

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

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

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

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

La crisi energetica e l'iniziativa SAFE

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

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

- 1) le spese relative a misure volte a sostenere il finanziamento del capitale di esercizio sotto forma di sovvenzioni alle PMI particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia;
- 2) le spese per aiutare le famiglie vulnerabili a sostenere i costi del consumo energetico.

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

L'articolo 51 del Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, ha previsto, difatti, in relazione ai rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese nazionali relative al *bonus* sociale elettrico e rendicontate nell'ambito dei programmi regionali, che con delibera del CIPESS e ferma restando l'originaria destinazione territoriale delle risorse, fossero individuati gli interventi di sviluppo economico e di coesione sociale e territoriale da finanziare.

⁴ Per un quadro di dettaglio su questi accordi, cfr. Allegato al DEF 2021 sull'attuazione delle politiche di coesione.

Tabella 5 - Programmi che hanno aderito al *bonus* sociale elettrico

Programmi	Risorse in euro
POR Calabria	20.000.000
POR Campania	260.000.000
POR Molise	4.798.526
POR Sicilia	295.652.174
PON Cultura	70.000.000
PON Infrastrutture e reti	15.000.000
PON Legalità	21.338.822
Totale	686.789.522

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Sfruttando le nuove flessibilità offerte dall'iniziativa *SAFE*, molti programmi FESR, e in particolare quelli che a pochi mesi dalla chiusura del ciclo presentavano ancora problemi nel riuscire a spendere tutte le risorse a disposizione, hanno operato nel secondo semestre del 2023 riprogrammazioni che hanno portato a destinare all'iniziativa *SAFE* 834 milioni di euro, di cui circa 687 milioni da destinare alla misura nazionale a sostegno delle famiglie vulnerabili, tramite il finanziamento del *bonus* sociale elettrico (Tabella 5). I restanti 147 milioni sono stati destinati a misure regionali a sostegno delle PMI colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia (Tabella 6).

Tabella 6 - Programmi che hanno aderito all'iniziativa a sostegno delle PMI colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia

Programmi	Risorse in euro
POR Calabria	60.000.000
POR Liguria	8.500.000
POR Marche	5.400.000
POR Sicilia	73.913.043
Totale	147.813.043

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

3. La programmazione delle risorse al termine del ciclo 2014-2020

Le nuove assegnazioni e, soprattutto, le riprogrammazioni legate alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale e alle flessibilità introdotte dalla Commissione europea in coincidenza delle due grandi crisi pandemica ed energetica hanno profondamente inciso sulla originaria struttura programmatoria e la conseguente iniziale allocazione delle risorse tra le diverse aree di intervento.

La riduzione delle risorse

La Tabella 7 confronta il valore e la variazione delle risorse assegnate a ciascuna area di intervento nel 2014 e nel 2023, sia in termini assoluti, sia, considerato il diverso ammontare complessivo del FESR a inizio e fine programmazione, percentuali.

Rispetto alla dotazione iniziale, le risorse destinate al FESR si sono ridotte, a fine programmazione, di 2,15 miliardi. Un risultato effetto netto dell'incremento di 1,54 miliardi di euro e di una riduzione delle risorse non più allocate su interventi per la coesione pari circa 3,7 miliardi di euro, quasi il 12% della dotazione iniziale. Di questi 3,7 miliardi, 2,9 miliardi sono ascrivibili alle riprogrammazioni volte alle riduzioni dei tassi di cofinanziamento nazionale susseguitesesi nel corso del ciclo da parte dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali rivolti al Mezzogiorno.

La diminuzione del valore dei Programmi Operativi a seguito delle riduzioni dei tassi di cofinanziamento ha comportato due effetti non desiderabili:

- a) lo spostamento di ingenti risorse dai fondi europei, caratterizzati da tempi certi di spesa, verso i programmi complementari che si distinguono per la lentezza di avanzamento e per le difficoltà di monitoraggio;
- b) Le risorse da far confluire nella programmazione complementare sono sempre state attinte dalle allocazioni a favore delle aree caratterizzate da interventi infrastrutturali.

Tabella 7 - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Italia

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro nel 2014	Valori assoluti in euro nel 2023	in % del totale nel 2014	in % del totale nel 2023	Var. ass. 2023-2014	Var. % 2023-2014
Ricerca e sviluppo	5.709.592.401	5.740.531.417	18,3	19,7	30.939.016	0,5
Accesso e utilizzo delle ICT	2.585.633.052	1.707.945.416	8,3	5,9	-877.687.636	-33,9
Competitività delle imprese	5.506.735.543	9.238.202.554	17,6	31,7	3.731.467.011	67,8
Transizione verde	10.662.559.172	7.119.667.049	34,1	24,5	-3.542.892.123	-33,2
Reti e infrast. per la mobilità	3.438.995.788	2.749.524.617	11,0	9,4	-689.471.171	-20,0
Infrastrutture sociali	3.342.771.475	2.542.478.710	10,7	8,7	-800.292.765	-23,9
Totale	31.246.287.431	29.098.349.763	100,0	100,0	-2.147.937.668	-6,9

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Le modifiche nell'allocazione delle risorse

Anche al di là della variazione della dotazione complessiva, a fine 2023 l'allocazione delle risorse tra le diverse aree di intervento del FESR appare profondamente mutata.

La variazione più macroscopica riguarda l'area relativa alla Competitività delle imprese, a cui risultano destinati oltre 9,2 miliardi di euro, 3,7 miliardi in più rispetto al 2014 (+67,8%).

A parte l'area Ricerca e sviluppo, di cui si dirà in seguito, tutte le altre aree subiscono sensibili riduzioni delle risorse, particolarmente rilevanti nei casi della Transizione verde (-3,5 miliardi; -33,2%) e delle ICT (-878 milioni; -33,9%). Questa circostanza ha fatto venire meno un tratto distintivo della iniziale programmazione italiana che, pur dedicando meno risorse alla Ricerca e sviluppo, si caratterizzava, maggiormente rispetto a resto dell'Europa, per l'impronta volta alla doppia transizione verde e digitale.

In sintesi, le modifiche della programmazione dell'intero periodo 2014-2020 sono consistite:

- a) nello spostamento di risorse a favore di sussidi alle imprese, e in misura marginale al *bonus* sociale dell'iniziativa SAFE, a discapito delle dotazioni di tutte le altre aree;
- b) nella concentrazione sulle aree più strategiche per lo sviluppo socioeconomico - Reti e infrastrutture per la mobilità (-20%) e Infrastrutture sociali (-23,9%) - delle riduzioni delle risorse dei Programmi FESR destinate alla Programmazione complementare attraverso la diminuzione dei tassi di cofinanziamento nazionale.

Tabella 8 - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Mezzogiorno

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro nel 2014	Valori assoluti in euro nel 2023	in % del totale nel 2014	in % del totale nel 2023	Var. ass. 2023-2014	Var. % 2023-2014
Ricerca e sviluppo	3.817.248.273	2.931.662.911	15,4	13,4	-885.585.362	-23,2
Accesso e utilizzo delle ICT	1.917.379.639	1.254.893.229	7,7	5,7	-662.486.410	-34,6
Competitività delle imprese	3.900.218.749	7.178.264.395	15,8	32,8	3.278.045.646	84,0
Transizione verde	8.701.503.231	5.761.612.295	35,2	26,3	-2.939.890.936	-33,8
Reti e infrast. per la mobilità	3.438.995.788	2.749.524.617	13,9	12,6	-689.471.171	-20,0
Infrastrutture sociali	2.974.317.259	2.014.087.642	12,0	9,2	-960.229.617	-32,3
Totale	24.749.662.939	21.890.045.089	100,0	100,0	-2.859.617.850	-11,6

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

La Tabella 8 evidenzia che circa 3,3 miliardi delle maggiori risorse riprogrammate a favore della Competitività delle imprese derivano dai Programmi Operativi del Mezzogiorno, cui corrispondono riduzioni ben più significative, rispetto al livello nazionale, di tutte le altre aree, a partire dalla Ricerca e sviluppo (-23,2%) e dalle Infrastrutture sociali (-32,3%).

Circoscrivendo il campo di osservazione ai soli POR delle regioni meridionali (Tabella 9), l'incremento della percentuale di risorse destinate alle imprese, pur nella sua rilevanza, decresce rispetto al complesso della programmazione del Mezzogiorno. Più sensibile, tuttavia, la riduzione di risorse nelle aree ICT (-36,4%), Mobilità (-24,6%) e, soprattutto, delle infrastrutture sociali (-38,3%).

Tabella 9 - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023, POR Mezzogiorno

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro nel 2014	Valori assoluti in euro nel 2023	in % del totale nel 2014	in % del totale nel 2023	Var. ass. 2023-2014	Var. % 2023-2014
Ricerca e sviluppo	2.147.424.981	1.633.670.115	12,1	11,3	-513.754.866	-23,9
Accesso e utilizzo delle ICT	1.413.168.568	899.032.379	7,9	6,2	-514.136.189	-36,4
Competitività delle imprese	2.819.244.699	4.123.594.198	15,8	28,6	1.304.349.499	46,3
Transizione verde	7.609.355.011	5.173.376.001	42,8	35,9	-2.435.979.010	-32,0
Reti e infrast. per la mobilità	1.659.795.788	1.251.627.936	9,3	8,7	-408.167.852	-24,6
Infrastrutture sociali	2.140.910.225	1.321.284.842	12,0	9,2	-819.625.383	-38,3
Totale	17.789.899.272	14.402.585.471	100,0	100,0	-3.387.313.801	-19,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Quanto alle regioni del Centro-Nord, il confronto tra le distribuzioni delle risorse FESR per area di intervento nel 2014 e nel 2023 appare più variegato (Tabella 10).

A un ben più contenuto incremento delle risorse per la Competitività (-28,2%) si accompagnano, sia pur con significativi *caveat*, variazioni positive anche nelle aree delle Infrastrutture sociali e della Ricerca e sviluppo⁵, mentre si confermano le importanti riduzioni nelle aree ambiente e ICT. L'incremento complessivo delle risorse a fine programmazione dipende sia dai 462 milioni di euro rinvenienti dalle nuove assegnazioni di medio periodo, sia dal trasferimento nel 2020 di 223 milioni di euro del PON Scuola a favore delle regioni più sviluppate.

⁵ Con riferimento all'area Ricerca e sviluppo va tenuto conto che nel corso delle riprogrammazioni circa un miliardo di euro è stato destinato all'acquisto di attrezzature sanitarie per il contrasto alla pandemia.

Tabella 10 - Programmazione complessiva delle risorse FESR al 2014 e al 2023, Centro-Nord

Aree d'intervento	Valori assoluti in euro nel 2014	Valori assoluti in euro nel 2023	in % del totale nel 2014	in % del totale nel 2023	Var. ass. 2023-2014	Var. % 2023-2014
Ricerca e sviluppo	1.892.344.128	2.125.468.032	29,1	29,5	233.123.904	12,3
Accesso e utilizzo delle ICT	668.253.413	453.052.187	10,3	6,3	-215.201.226	-32,2
Competitività delle imprese	1.606.516.794	2.059.938.159	24,7	28,6	453.421.365	28,2
Transizione verde	1.961.055.941	1.358.054.754	30,2	18,8	-603.001.187	-30,7
Reti e infrast. per la mobilità	-	-	0,0	0,0	-	-
Infrastrutture sociali	368.454.216	1.211.791.542	5,7	16,8	843.337.326	228,9
Totale	6.496.624.492	7.208.304.674	100,0	100,0	711.680.182	11,0

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

Considerazioni conclusive

Il verificarsi di due crisi mondiali di portata così eccezionale rende estremamente complessa ogni valutazione del ciclo di programmazione 2014-2020 dei fondi europei per la coesione. Il dirompente impatto della crisi pandemica ha sicuramente determinato, in seno alle Istituzioni europee, una ridefinizione delle priorità delle politiche da perseguire attraverso le risorse della coesione.

L'Unione europea, anche a causa della mancanza all'interno del bilancio europeo di risorse ulteriori da attivare nell'immediato per fronteggiare in maniera comune la crisi sanitaria e gli effetti sociali ed economici ad essa conseguenti, ha cercato di facilitare l'utilizzato a tal fine delle risorse già disponibili sui fondi per la coesione (ammontanti a circa un terzo dell'intero bilancio europeo). Tale obiettivo è stato perseguito consentendo un loro reindirizzamento verso finalità diverse da quelle tipiche della crescita delle regioni meno sviluppate e della riduzione dei divari territoriali.

Un discorso analogo vale anche per la successiva crisi energetica, in cui le Istituzioni europee, dopo il grande impegno finanziario legato al varo dell'iniziativa *Next Generation EU*, sono dovute ricorrere a modificare la regolamentazione delle politiche per la coesione al fine di migliorare la rappresentazione finanziaria del contributo europeo teso ad attenuare gli effetti su famiglie e imprese del caro energia.

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

D'altra parte, le riprogrammazioni delle risorse hanno avuto luogo anche in fasi diverse rispetto alle emergenze pandemica ed energetica per motivazioni legate alla capacità di spesa, avendo per effetto la sensibile riduzione delle risorse destinate a interventi infrastrutturali a favore di agevolazioni alle imprese.

4. La riforma italiana della governance della politica di coesione 2021-2027

La SVIMEZ è stata audita lo scorso 20 maggio 2024 innanzi all'Ufficio di Presidenza integrato della Commissione Bilancio del Senato in relazione al disegno di legge n. 1133 (d.l. 60/2024 - COESIONE) recante «ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione», convertito successivamente in legge (l. n. 95/2024).

Per la rilevanza delle modifiche intervenute nella *governance* nazionale della politica di coesione per il ciclo 2021-2027, si ritiene utile riproporre in questa sede le valutazioni espresse dall'Associazione in quell'occasione, anche alla luce delle risultanze appena esposte per il ciclo 2014-2020.

Le novità cui si fa riferimento riguardano le disposizioni dirette a dare attuazione alla riforma 1.9.1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – come modificato con decisione del Consiglio dell'UE dell'8 dicembre 2023 – che mira all'accelerazione e al recupero di efficienza della politica di coesione.

Con tali finalità, nel quadro dell'Accordo di partenariato e per tutti i programmi europei in corso, si è previsto di:

- rafforzare il coordinamento tra Amministrazioni;
- promuovere la complementarità e le sinergie dei progetti attuati con i fondi europei per la coesione con gli investimenti finanziati dal PNRR e dalla coesione nazionale (Accordi per la coesione), tenendo anche conto del Piano strategico della ZES Unica per il Mezzogiorno, quest'ultimo da adottare entro il prossimo 31 luglio.

Nella nuova *governance*, per rendere effettivi tali ambiziosi obiettivi, viene rafforzato il ruolo dell'Autorità politica per la coesione. Quest'ultima – attualmente, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR – presiede la Cabina di Regia con funzioni di:

- coordinamento tra programmi nazionali e regionali della coesione europea;
- promozione della complementarità tra interventi del PNRR e della coesione europea e nazionale;
- verifica delle attività di monitoraggio sull'implementazione dei programmi, delle quali è responsabile il Dipartimento per le politiche di coesione.

L'ambito di applicazione delle nuove disposizioni riguarda le azioni dei programmi nazionali e regionali attuativi del ciclo di programmazione 2021-2027 ricadenti nei seguenti settori strategici:

- risorse idriche
- infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente
- rifiuti
- trasporti e mobilità sostenibile
- energia
- sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde.

L'Autorità politica viene investita di rafforzati poteri di indirizzo e controllo, presidiando al coordinamento con le Amministrazioni (Ministeri, le regioni e le province autonome) responsabili dei programmi, che è previsto si realizzi attraverso la condivisione di un elenco di interventi prioritari per ciascuno dei suddetti settori strategici, anche tenendo conto delle previsioni del Piano strategico della ZES Unica.

In coerenza con la dichiarazione di principio di adottare un «approccio orientato al risultato», per tutti gli interventi prioritari concordati, le Amministrazioni sono tenute a seguire cronoprogrammi procedurali e finanziari modificabili solo nel caso di impossibilità di rispettarne le tempistiche a causa di circostanze oggettive.

I cronoprogrammi devono prevedere il conseguimento di obiettivi iniziali, intermedi e finali, individuati in relazione alle principali fasi di realizzazione degli investimenti:

- i) completamento delle procedure di selezione delle operazioni e di individuazione dei beneficiari;
- ii) assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti;
- iii) completamento dell'intervento.

La verifica del rispetto dei tempi previsti per l'attuazione degli interventi e del conseguimento dei relativi risultati, viene svolta dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, al quale le Amministrazioni trasmettono relazioni semestrali sulla realizzazione degli interventi prioritari.

La riforma introduce poi un meccanismo di premieria per le Amministrazioni regionali adempienti rispetto a tempistiche e conseguimento degli obiettivi. La premieria, in particolare, consiste nell'utilizzo delle (eventuali) economie delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) – maturate in relazione agli interventi conclusi nell'ambito degli Accordi per la coesione – per coprire integralmente la parte di cofinanziamento regionale dei programmi europei *FESR* e *FSE Plus*. Ciò si traduce nella possibilità di coprire con risorse FSC l'intera quota del cofinanziamento nazionale posto a carico delle regioni (30% del totale), in misura doppia rispetto all'attuale valore massimo di 15 punti percentuali.

Si richiama, inoltre, la possibilità del ricorso ai poteri sostitutivi nei casi di inerzia, inadempimento o mancato rispetto delle scadenze dei cronoprogrammi da parte delle Amministrazioni responsabili, per scongiurare rischi di disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione europea.

Con il complesso delle disposizioni fin qui schematicamente rappresentate, si è completata l'azione di ridisegno complessivo della *governance* delle politiche di investimento con finalità di coesione territoriale che ha visto come passaggi precedenti i seguenti provvedimenti:

- DL 13/2023 «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune»;
- DL 124/2023 «Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione»;
- DL 19/2024 «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza».

Nel complesso, l'azione governativa appare rispondere alle esigenze di coordinamento maturate successivamente all'avvio del PNRR, rese ancor più cogenti alla luce delle criticità attuative e delle successive revisioni del Piano.

Trasversalmente alle innovazioni di *governance*, emerge il disegno di rafforzamento dell'Autorità politica della coesione, nei ruoli di indirizzo della programmazione, selezione degli interventi prioritari e monitoraggio dell'attuazione dei programmi nazionali e regionali.

La scelta di accrescere i poteri centrali è coerente con l'obiettivo dichiarato di rafforzare il livello di efficacia e di impatto degli interventi della coesione europea in raccordo con le altre programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale. Questa impostazione risponde alle intenzioni della riforma di adottare un approccio orientato al risultato. In tal modo, il governo pare voler recepire già nella programmazione in corso a livello nazionale, le indicazioni emerse nel dibattito sul futuro della coesione nel post-2027: uniformare la coesione europea «tradizionale» al modello *performance based* del PNRR.

La riformata *governance* multi-livello nazionale che ne deriva segna un positivo ritorno di assunzione di responsabilità del governo nazionale sugli interventi orientati alla coesione territoriale.

Le Amministrazioni responsabili, nel momento in cui presentano l'elenco degli interventi prioritari, vengono poste di fronte a una duplice e impegnativa sfida attuativa: rispettare le tempistiche europee di certificazione della spesa e quelle nazionali di raggiungimento dei risultati fissati dai cronoprogrammi.

Va rimarcato che il verificarsi delle condizioni necessarie per dar corso all'attivazione dei meccanismi premiali non è privo di incertezze. L'accesso alla premieria, infatti, richiede alle Amministrazioni di essere adempienti sia sui cronoprogrammi degli interventi finanziati dalle europee, sia su quelli inclusi negli Accordi per la Coesione. L'applicazione di tale previsione richiederà dunque una tempestiva verifica degli stati di avanzamento e completamento degli interventi FSC, storicamente caratterizzati da procedure complesse e tardive. A ciò si aggiunge l'ulteriore di criticità dei ritardi già maturati dalle tre Regioni del Mezzogiorno con le quali non è stato ancora sottoscritto l'Accordo per la Coesione.

Si è detto, poi, che la premieria introdotta dalla riforma si basa sulla possibilità per le Amministrazioni regionali di avvalersi delle risorse FSC a copertura del cofinanziamento regionale di spese di investimento dei programmi regionali cofinanziati dai fondi europei *FESR* e *FSE Plus*, liberando le relative risorse nei bilanci locali. Andrà però verificato se le

Amministrazioni valuteranno l'incentivo finanziario commisurato allo sforzo amministrativo aggiuntivo richiesto per accedervi.

L'effettiva attuazione della riforma dipenderà inoltre dall'incisività delle misure di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti decentrali previste dello stesso «Decreto Coesione». Le accresciute responsabilità dei presidi tecnici centrali, inoltre, dovranno accompagnarsi a una nuova e maggiore capacità di verifica e controllo da parte delle strutture di recente interessate da un processo di profonda riorganizzazione ancora in fase di completamento.

La possibilità di attivare i poteri sostitutivi governativi, infine, è un principio ampiamente condivisibile, ma rimasto in passato inattuato, nonostante si siano create in più circostanze e per diverse Amministrazioni le condizioni di attivazione.

In definitiva, il filo conduttore dell'azione governativa sembra essere la ricerca di un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo responsabili degli interventi attraverso la concentrazione a livello centrale dei luoghi decisionali e attuativi delle politiche aggiuntive. Anche nell'ambito della politica di coesione nazionale, sono stati previsti gli appositi accordi (Accordi per la coesione) cui si è fatto cenno, tra Ministro e altre amministrazioni, nei quali vengono individuati gli interventi da finanziare con il Fondo Sviluppo e Coesione. La riforma risponde alle esigenze di coordinamento maturate successivamente all'avvio del PNRR, rese ancor più cogenti alla luce delle criticità attuative del Piano e delle successive proposte di revisione. Lo strumento dell'Accordo per la coesione sostituisce i Piani di sviluppo e coesione collocandosi quindi in un quadro sul quale si era già intervenuti prima dell'avvio del PNRR in base a quanto previsto nel Piano Sud 2030 per la ridefinizione del quadro programmatico, restituendo organicità a programmazioni estremamente frammentarie.

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 infrastrutturale, assicurando, al contempo, operatività a previsioni di riparto territoriale delle risorse troppo spesso non attuate. Ciò non per il rispetto fine a se 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.

In linea generale, e come più volte sostenuto dalla SVIMEZ, l'obiettivo del riequilibrio territoriale, al di là dell'ambito specifico delle politiche aggiuntive, dovrebbe vedere coinvolto l'intervento pubblico ordinario per imprese e famiglie. Una condizione, questa, che è messa a rischio dalla prospettiva che si apre con l'approvazione della Legge Calderoli sull'autonomia differenziata (l. n. 86/2024) che, a regime, vanificherebbero ogni sforzo di rendere più efficace l'azione delle politiche aggiuntive.

5. La coesione europea nel post-2027

La SVIMEZ ha accolto con grande interesse la pubblicazione del *Report Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe* a cura dall'*High-level group on the future of cohesion policy*, gruppo indipendente di esperti al quale la Commissione europea ha affidato il compito di fornire valutazioni e raccomandazioni per orientare il dibattito sul futuro della politica di coesione nel post-2027. Il documento è ricco di spunti di riflessione su risultati e prospettive dalla politica di coesione e sulle innovazioni di metodo e obiettivi che la coesione dovrebbe recepire alla luce della nuova geografia dei divari territoriali dell'UE e delle nuove sfide globali.

Con la finalità di portare l'attenzione su un tema la cui centralità è stata finora solo parzialmente riconosciuta nel dibattito nazionale, la SVIMEZ ha proposto alcune prime valutazioni sul *Report* che si ritiene utile riprendere in questa sede.

Perché serve la Coesione

Il *Report* prende le mosse da una fotografia esaustiva delle principali sfide europee nell'attuale scenario globale:

- il progressivo allontanamento dell'UE dagli *standard* di crescita e competitività degli altri grandi blocchi economici globali: Cina e Stati Uniti
- i crescenti divari socio-economici tra regioni meno sviluppate e più avanzate, classificate in base ai livelli di PIL pro capite;
- lo scarso dinamismo delle regioni nella «trappola dello sviluppo» che, indipendentemente dal livello di sviluppo raggiunto, registrano tassi di crescita stagnanti di medio termine di PIL pro capite, produttività e occupazione;
- l'aumento dei fenomeni di esclusione sociale e rischio povertà;
- la necessità di adattarsi al *globalisation shock* imposto dalla successione di cambiamenti strutturali che hanno accelerato i *trend* di frammentazione geo-politica e di riorganizzazione delle Catene Globali del Valore.

Una prima, condivisibile, valutazione contenuta nel *Report* è che queste sfide implicano rischi significativi per la competitività europea, anche internamente all'Unione.

«The challenges presented above entail considerable risks for Europe's competitiveness, both internally and on the global stage. Some of these risks include long-term economic stagnation and territorial polarisation that will prevent the EU from unleashing its economic potential, which is spread across its geography».

«Territorial polarisation not only challenges the Union's cohesion but also undermines its economic competitiveness».

Il contrasto ai differenziali di sviluppo socio-economico osservabile a diverse scale territoriali – 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 visto come contributo al recupero di competitività dell'UE nel suo complesso.

Un cambio di rotta che supera la visione ottimistica dello «sgocciolamento territoriale dello sviluppo», secondo la quale

«the initial concentration of economic activities in certain regions would eventually lead to a diffusion of these activities to other, less developed or less dynamic regions»

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).

Nel *Report*, si raccomanda viceversa di 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.

Cosa dovrebbe «fare» la Coesione

Le proposte del *Report* su cosa dovrà «fare» la politica di coesione nel post-2027 sono ambiziosi.

La politica di coesione dovrebbe andare oltre l'approccio «tradizionale» del supporto alla crescita economica delle regioni meno sviluppate per favorire la convergenza regionale, sposando una logica di sostegno allo sviluppo delle opportunità individuali e della qualità della vita in tutte le regioni europee.

«This policy should go beyond "business as usual"»

«It should promote economic convergence and equality of opportunities for all EU citizens –and, especially, for groups in vulnerable situations such as women, children, young and elderly people, people with disabilities, persons with low education, migrants and Roma people and other ethnic or religious minorities and people at risk of experiencing poverty– wherever they live»

«Cohesion Policy, therefore, has to keep investing in less developed regions, while paying greater attention to regions caught, or at risk of being caught, in development traps. It also requires considering the lack of opportunity, poverty and social exclusion in all types of regions»

Il cambio di prospettiva nella definizione degli obiettivi della coesione europea viene suggerito valutando insoddisfacente, rispetto alla mappatura corrente dei divari territoriali europei, la tradizionale classificazione «statica» delle regioni meno sviluppate (con un PIL pro capite inferiore al 75% della media dell'UE).

Il *Report* propone una visione «dinamica», richiamando il decisore europeo a una maggiore attenzione alle situazioni di *deficit* di dinamismo economico – caratteristiche anche delle regioni più avanzate – che pregiudicano le prospettive di benessere della popolazione, soprattutto delle fasce più vulnerabili dei giovani, delle donne e degli anziani.

A tal proposito, viene individuata la classificazione di regioni esposta nella Tabella 11, ciascuna con specifiche sfide e priorità di intervento per le *policy*.

Tabella 11 - Sfide e proposte di *policy* per tipologia di regione

<i>Challenges</i>	<i>Type of region</i>	<i>Proposed interventions</i>
<i>Low Development</i>	<i>Lagging Behind</i>	<i>Improve infrastructure and other forms of productive capital, enhance education and upskilling, bolster institutional quality, develop local ecosystems capable of harnessing trade, FDI and GVCs.</i>
<i>Lack of Economic Dynamism</i>	<i>Development Trap</i>	<i>Integrate education with upskilling and lifelong learning, drive innovation, improve institutional quality and address governance bottlenecks, target structural interventions to foster structural change and sustainable growth and jobs, mitigate the economic impact of internal and external borders, and prepare regions to withstand the shocks of changes in value chains, automation and AI.</i>
<i>Lack of Opportunities</i>	<i>Regions at Risk of Poverty and Social Exclusion</i>	<i>Invest in education and upskilling, provide early childhood education and care, implement effective labour market policies (including navigating the challenges from the adoption of digital technologies and automation), promote work-life balance, encourage active ageing, prioritise poverty reduction and social</i>

Il cambio di passo nell'individuazione delle regioni *target* della coesione è reso necessario da un lato dalla nuova geografia macroeconomica degli squilibri regionali, dall'altro per raggiungere nuovi beneficiari delle politiche e andare incontro a nuovi bisogni sociali, oltre che economici, dei cittadini.

La SVIMEZ, che da tempo ha aggiornato le sue letture dei divari territoriali italiani portando l'attenzione sul tema delle diseguali condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza tra Nord e Sud Italia, guarda favorevolmente al riorientamento della politica di coesione europea verso il conseguimento di obiettivi di sviluppo sociale.

L'obiettivo della convergenza del prodotto pro capite non è necessariamente un buon indicatore dell'efficacia della politica di coesione. Le evidenze empiriche evidenziano che la polarizzazione tra le aree, misurata in termini di incremento delle disparità regionali, si registra nello sviluppo sociale e nelle condizioni di benessere dei cittadini, oltre che nella competitività dei sistemi produttivi locali.

D'altra parte, va scongiurato il rischio di «opacizzare» la missione originaria della politica di coesione: 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 già sottoposto la politica a uno *stress test* considerevole: il progressivo potenziamento, anche finanziario, già sperimentato di obiettivi diversi da quelli 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.

È perciò di grande rilevanza, che nel *Report* si stressi l'importanza di conservare la *mission* originaria della coesione europea:

«*Investment should be primarily targeted to the least developed and more vulnerable EU regions*»

Come dovrebbe cambiare la Coesione

Nel *Report* viene riproposto, sostanzialmente, il tradizionale approccio *bottom-up* della politica di coesione, che assegna alle regioni il ruolo centrale di pianificazione e implementazione e allo strumento del Partenariato il momento di condivisione delle strategie di intervento.

È opportunamente stressata, ma solo in termini di principi generali, l'importanza del coordinamento nazionale delle politiche, ricordando come sia differenziato tra Stati membri il grado di centralizzazione delle scelte iniziali di programmazione e quello dell'implementazione degli interventi. Principi che dovranno essere tradotti in proposte concrete nel prosieguo del dibattito sulla riforma della coesione se si vuole risolvere la questione storica dell'efficacia complessiva dell'assetto *multigovernance* che si prevede di conservare. L'efficacia della *policy* nel post-2027 dipenderà molto, dunque, dalla capacità di coordinamento e implementazione a livello nazionale, e, quindi, dalla rimozione di nodi nazionali che in alcuni specifici contesti sono risultati particolarmente ostativi in passato.

Un tema che sembra centrale nelle raccomandazioni dell'*High-level group* 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 sulla base delle specifiche situazioni delle regioni destinatarie delle risorse.

«Cohesion Policy should continue to build on its flexibility and adaptability, supporting structural transformations to respond to current challenges»

«It should also draw inspiration from international best practices in managing innovative investment and complex reform projects, implementing 'diagnostic monitoring' for continuous supervision and periodic review»

Per migliorare *in itinere* la sua efficacia, si propone di acquisire progressivamente, anche nel ciclo di programmazione in corso, conoscenze su «cosa» le politiche hanno realizzato concretamente, su cosa «ha funzionato». Perciò andrebbero condotte attività di valutazione quantitative sui risultati effettivi degli interventi realizzati oltre che l'efficacia dei meccanismi attuativi, ridefinendo di conseguenza i target e riorientando gli interventi.

L'idea, condivisibile, sembrerebbe quella di assegnare «ricorsività» al disegno della nuova politica di coesione: promuovere e valorizzare le evidenze empiriche sull'efficacia delle precedenti programmazioni e su quelle in corso per identificare gli elementi di forza e intervenire per tempo sulle criticità.

La Coesione e la governance economica europea

Nel *Report* è centrale il tema del legame della politica di coesione e *governance* economica dell'UE: andrebbe promossa la complementarità funzionale tra politica di coesione e altre politiche pubbliche, nazionali ed europee, in una visione unitaria che contempra il contributo di tutte le regioni europee agli obiettivi comuni di crescita e rafforzamento del posizionamento europeo a livello globale.

«Cohesion is far too important to be left to Cohesion Policy alone»

L'indicazione del *Report* è ampliare il dibattito andando «oltre la politica di coesione», interrogandosi sulle ricadute in termini di nuove disuguaglianze delle altre politiche dell'UE. Ciò a partire da alcune considerazioni di fondo: le politiche «servono» a correggere gli squilibri creati dal funzionamento delle forze di mercato; il mercato unico europeo non ha favorito la convergenza; dall'efficienza non consegue automaticamente l'equità, al contrario, la promozione dell'equità tra territori consente guadagni di efficienza, anche in termini di competitività generale del sistema.

«Market forces, if left unchecked, could increase divergence and inequality among regions, potentially leading to development traps and discontent»

«European integration and the Single Market have not inherently ensured uniform prosperity»

«Hence, policies to support market mechanisms alone do not suffice to increase EU competitiveness, stem territorial polarisation or prevent internal social and political tensions from escalating»

Nelle sue analisi, la SVIMEZ ha segnalato che la coesione interviene in una cornice di condizioni e politiche macroeconomiche comunitarie che creano 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 coesione e *governance* macroeconomica europea perché la politica di coesione non può essere «lasciata sola» a perseguire la riduzione dei divari che le politiche ordinarie 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 sul futuro del Mercato Unico.