

La politica di coesione: l'esperienza italiana

Pietro Agrello*

Abstract

Le politiche di coesione impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali, con la finalità di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo e promuovere la coesione economica fra i territori. In considerazione delle forti disparità economiche e sociali esistenti tra il nord e il sud del Paese, in Italia esse sono state a lungo sinonimo di “politica per il Mezzogiorno”.

Nel presente lavoro si analizzano alcuni degli aspetti più problematici emersi nell'attuazione di tali politiche in Italia, dalla cosiddetta deriva distributiva, alle criticità dell'attività di valutazione, dalla mancata addizionalità delle risorse ai lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Anche alla luce di tali criticità, si intendono, quindi, delineare possibili sviluppi ed evoluzioni della politica di coesione nel nostro Paese, attraverso alcune considerazioni sulle bozze dei regolamenti proposti per il ciclo di programmazione 2021-2027 e sulle recenti disposizioni di riordino delle competenze in materia, ad opera dell'art. 4-ter del DL 86 del 12 luglio 2018.

Keywords: coesione”, “mezzogiorno”, “fondi strutturali”, “agenzia”.

* Vincitore del bando di concorso finanziato dall'associazione alumni LUISS School of Government

Introduzione

Le politiche di coesione, o politiche regionali, impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali, con la finalità di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita e inclusione sociale dei cittadini e promuovere la coesione economica fra i territori.

Gli interventi delle politiche di coesione traggono fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che prevedono interventi speciali per rimuovere gli squilibri economici e sociali (Costituzione) e per promuovere uno sviluppo armonioso e ridurre il divario tra le varie regioni (Trattato).

Sebbene, nella parlata corrente, con la locuzione “politiche di coesione” si faccia riferimento soprattutto alle politiche europee, si hanno anche politiche (e risorse) nazionali che perseguono il medesimo fine. Attualmente in Italia le risorse per le politiche di riequilibrio economico e sociale sono, oltre ai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), il Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale delle politiche comunitarie, istituito con L. 183 del 1987 nell'ambito della Ragioneria Generale dello Stato, e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), istituito con D. Lgs. 88/2011, in sostituzione del precedente Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

In considerazione delle forti disparità economiche e sociali esistenti tra il nord e il sud del Paese, in Italia la locuzione “politiche di coesione” è stata sinonimo, almeno fino al 1992, di “politica per il Mezzogiorno”, politica di sviluppo che ha visto i primi occasionali interventi già nel primo decennio del '900, con la legislazione speciale di età giolittiana, e ha raggiunto l'apice con l'intervento straordinario e l'istituzione, con la L. 646 del 1950, della Cassa del Mezzogiorno. Terminata l'esperienza della Cassa con la L. 488 del 1992, che ha introdotto incentivi per interventi anche nelle aree in declino sparse in tutto il Centro-Nord, la politica regionale ha perso la sua unitarietà, strutturandosi attorno a strumenti di programmazione negoziata e con un ruolo via via crescente della politica europea di coesione.

Da un punto di vista della policy analysis, la politica per il Mezzogiorno, che, in estrema sintesi e semplificando, vede la “sottrazione” di risorse al Nord per attribuirle al Sud, potrebbe essere vista, secondo la nota classificazione di Lowi, come politica redistributiva tra territori, caratterizzata, in quanto tale, da esasperata conflittualità e “giochi a somma zero”. D'altra parte, un Sud sviluppato non avrebbe più bisogno di aiuti, e tutto il Paese sarebbe più ricco, robusto e meglio capace di fronteggiare la competizione globale; nei termini di Wilson, quindi, la politica per il Mezzogiorno può piuttosto apparire come una politica a costi diffusi e benefici diffusi.

Ma, a seconda dei casi, una politica di sviluppo può anche atteggiarsi a politica costitu-

tiva. Ne sono esempi, in Italia, l'istituzione della già citata Cassa per il Mezzogiorno nel 1950, ma anche del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, presso il Ministero dell'Economica, nel 1997, e più di recente, nel 2014, dell'Agenzia per la coesione territoriale.

1. Problematiche e criticità

Sebbene con le dovute differenze tra i diversi territori e con un andamento non sempre costante nel tempo, le politiche di coesione, che pure hanno contribuito a raggiungere alcuni importanti risultati, non sono riuscite a imprimere la necessaria accelerazione allo sviluppo del nostro Paese, soprattutto nell'ottica dell'economia globale e dei divari presenti, e persistenti, tra il Mezzogiorno e il Centro-nord.

In tale sede si pone l'attenzione su alcuni degli aspetti più problematici emersi, tra i quali si evidenziano:

- una bassa qualità della programmazione;
- criticità nell'attività di valutazione;
- problemi di governance e carenze istituzionali e amministrative;
- lentezze procedurali e lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia;
- elevata frammentazione degli obiettivi e degli interventi;
- mancata addizionalità delle risorse.

Si tratta di molteplici fattori, che spesso si intrecciano tra loro. Una non adeguata attenzione all'attività di valutazione può portare, ad esempio, ad una carente programmazione, se non si tiene conto degli errori del ciclo di programmazione precedente. Così come le criticità relative alla governance e il ruolo preponderante delle regioni nella gestione delle risorse "può agevolare", in qualche modo, la frammentazione degli interventi.

D'altra parte, alcune delle problematiche esposte, quali i lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche, che certamente hanno un impatto negativo sull'attuazione delle politiche di coesione, non sono proprie di queste ultime. Si tratta, piuttosto, di criticità generali del Paese che la politica di coesione ha il merito di far emergere, grazie all'ampia disponibilità di dati e informazioni che la caratterizzano.

Senza la pretesa di un'analisi completa ed esaustiva, in considerazione della complessità

delle politiche in esame, si analizzano nel seguito alcune delle suddette criticità.

1.1. La deriva distributiva

Le esperienze dei precedenti cicli di programmazione dimostrano che una delle maggiori criticità della politica di coesione in Italia è rappresentata dall'elevata frammentazione degli interventi e, conseguentemente, dalla loro limitata dimensione unitaria. Per dare qualche idea in merito, può essere utile fare riferimento alla programmazione FESR 2007/2013. Secondo i dati disponibili sul portale Opencoesione, a risorse regionali complessivamente pari a 44,9 miliardi di euro (comprese le quote di cofinanziamento e le risorse attratte), sono corrisposti 109.202 progetti, di dimensione unitaria media di circa 411.000 euro. L'Umbria e l'Abruzzo le regioni che hanno fatto registrare l'importo medio pro-intervento più basso (rispettivamente pari a 96.000 e 119.000 euro).¹

A favorire la frammentazione di risorse su un elevato numero di progetti, non sempre ispirati da una visione organica dei fabbisogni e, dunque, dalla ridotta capacità catalizzativa, hanno contribuito le carenze della programmazione, spesso eccessivamente generica. Ma determinante in tal senso è risultato anche il ruolo svolto dai territori e dalle regioni, che, a partire dalla cosiddetta Nuova programmazione (ciclo 2000-2006), hanno visto attribuirsi più del 70% delle risorse e sono state investite di grande responsabilità nella pianificazione delle stesse. Ciò in linea con l'idea di sviluppo endogeno su cui la nuova programmazione si è basata, con la conseguente territorializzazione delle politiche di sviluppo.

L'assenza di un governo unitario dei processi e la maggiore inclinazione alla deriva distributiva da parte dei livelli di governo subnazionali, avrebbe fortemente esposto le risorse alle pressioni dei gruppi di interesse e della politica locale, facendo prevalere strategie di breve periodo. Il ceto politico-amministrativo sarebbe addirittura controinteressato a promuovere reale sviluppo, perché non potendo più gestire le risorse in chiave distributiva, perderebbe cruciali leve di consenso (La Spina, 2003). In tale ottica, per imprimere una reale svolta alle politiche di sviluppo sarebbero necessari soggetti attuatori e/o meccanismi isolati dal ciclo politico-elettorale.

D'altra parte, secondo altri studiosi (Viesti, 2011), non è detto che i progetti di dimensione unitaria maggiore siano necessariamente i più utili e importanti; in ambiti essenziali per lo sviluppo, ciò che conta non è la dimensione del singolo progetto, ma la circostanza che i diversi progetti che si realizzano siano, o meno, sinergici fra loro.

1. Con riferimento al FSE la "frammentazione" delle risorse risulta ancora maggiore, con un valore medio unitario dei progetti di circa 18.700 euro. Ciò si spiega con la natura stessa del fondo, che interviene prioritariamente per l'acquisto di beni e servizi nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale.

Tav. 1 Dimensione unitaria media dei progetti finanziati con risorse FESR 2007/2013 nelle regioni italiane (elaborazione grafica realizzata a partire dai dati disponibili sul portale Opencoesione).

| Regione | Dimensione unitaria media progetti FESR 07/13 (in migliaia di euro) |
|----------------|---|
| Umbria | 96 |
| Abruzzo | 119 |
| Liguria | 138 |
| Emilia Romagna | 150 |
| Veneto | 153 |
| Marche | 161 |
| Trentino | 166 |
| Friuli V. G. | 182 |
| Piemonte | 217 |
| Valle D'Aosta | 231 |
| Molise | 260 |
| Lombardia | 331 |
| Toscana | 340 |
| Basilicata | 346 |
| Lazio | 372 |
| Puglia | 430 |
| Calabria | 480 |
| Sardegna | 585 |
| Sicilia | 706 |
| Campania | 716 |

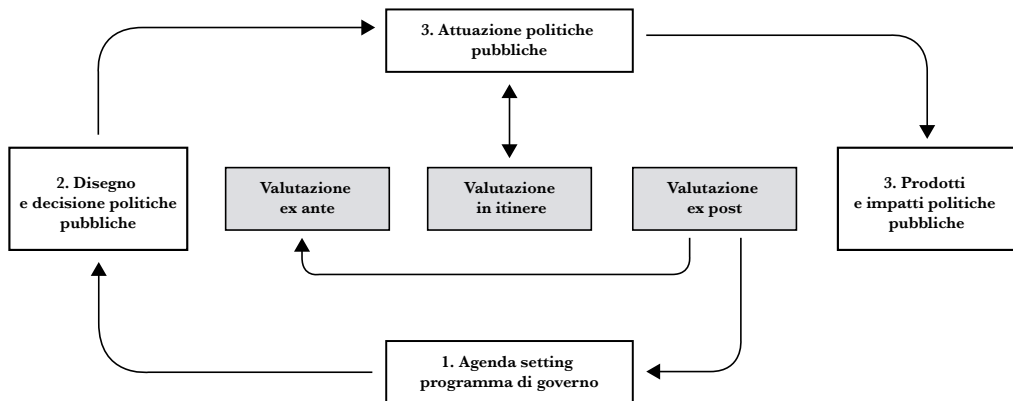
1.2. La valutazione e la scarsa capacita' di "apprendimento"

Bisogna riconoscere che l'avvio dei fondi strutturali ha costituito un forte impulso all'attività di valutazione delle politiche pubbliche, soprattutto in Italia. Nel corso degli anni, cospicue sono state le attività di valutazione compiute sulle politiche di coesione, valutazioni in molteplici ambiti e focalizzate su aspetti differenti, ex ante, in itinere ed ex post. Tuttavia non c'è solo un problema di quantità di valutazione, ma anche di qualità. E le valutazioni effettuate, nonostante alcuni virtuosi esempi, hanno mostrato alcune debolezze.

Innanzitutto (ma è questo un aspetto che prescinde dalla qualità dell'attività di valutazione in sé) vi è stata generalmente un'insufficiente attenzione ai risultati. Si è rivelato scarso l'interesse mostrato dai vertici politico-amministrativi verso i risultati di queste valutazioni, che invece dovrebbero fornire importanti indicazioni per le future decisioni politico-programmatiche. E la mancata analisi dei risultati ha contribuito ad

una programmazione spesso carente, poco “consapevole” delle concrete possibilità di raggiungere o meno determinati risultati.

Fig. 1 Schema semplificato del ciclo delle politiche pubbliche e del ciclo della valutazione delle politiche pubbliche (La Spina, Espa).



In qualche modo a ciò collegato è il fatto che non vi sia stata la capacità, o la volontà, di comunicare i risultati della valutazione, e di conseguenza proporre cambiamenti delle politiche: la discussione sulle valutazioni realizzate è rimasta spesso chiusa tra valutatori, gestori dei programmi, amministrazioni competenti e Commissione Europea.

Altri aspetti critici, più tecnici e propri dell’attività di valutazione in sé, possono essere così sintetizzati:

- il rapporto tra il monitoraggio e la valutazione, spesso non concepiti come un unico processo;
- una non adeguata pianificazione dell’attività di valutazione nel suo complesso;
- un utilizzo non rigoroso di modelli e tecniche.

Le cause di queste debolezze sono diverse e difficilmente sintetizzabili in poche righe: si va dalla resistenza alla valutazione nella PA, all’insufficiente indipendenza dei valutatori, che li porta a volte ad “edulcolare” i giudizi sui programmi per non scontentare nessuno; da tempi e risorse inadeguate per realizzare valutazioni di qualità, all’assenza di dibattiti pubblici che consentano una verifica dell’attività di valutazione.

Con l’attuale ciclo 2014-2020 si è posta grande attenzione all’individuazione degli indicatori di risultato e alle modalità di monitoraggio e di raccolta dati. I regolamenti

europei hanno richiesto una valutazione più intensa e sistematica, rivolta non solo ai processi ma soprattutto ai risultati. In tale ottica si collocano le cosiddette condizionalità ex ante, pre-condizioni da rispettare per creare il “giusto contesto” e rendere effettivamente possibile il raggiungimento degli obiettivi, ed il performance framework, meccanismo che prevede il riconoscimento di risorse aggiuntive, a fine 2018, condizionate proprio al raggiungimento di prefissati obiettivi intermedi (sia finanziari che di output).

Si tratta senza dubbio di elementi importanti, che da soli, però, difficilmente porteranno concreti risultati: è indispensabile un cambio di mentalità e maggiore “coraggio” nell’attività di valutazione rispetto al passato. Oltre che confronto fra gli obiettivi di una politica pubblica e i risultati effettivamente conseguiti, valutare significa anche rispondere alla domanda “perché?”: se una politica si è rivelata di successo, è importante capire “perché quella era la strada giusta”; viceversa, se una politica non ha raggiunto i risultati sperati e prefissati, è indispensabile capire “perché essa ha fallito?”. Finora, invece, nei documenti ufficiali prodotti dalle amministrazioni coinvolte, è generalmente mancata l’ammissione degli errori compiuti (e non riconoscendo gli insuccessi, non ci si è interrogati a fondo sul perché di taluni fallimenti).

1.3 L’aggiuntività delle risorse

La politica di coesione, per sua stessa natura, è basata sull’impiego di una quantità addizionale di risorse in conto capitale. Se tale addizionalità viene meno non possono che essere modesti anche gli effetti delle stesse politiche di coesione, le cui risorse, anziché aggiuntive, diventano sostitutive di mancate spese ordinarie.

Già il Testo Unico sugli interventi straordinari nel Mezzogiorno e la L. 64/1986 avevano imposto una quota riservata “non inferiore al 40% della somma globalmente stanziata nello stato di previsione delle amministrazioni dello Stato per spese di investimento”. Successivamente l’obbligo è stato ribadito ed esteso con la L. 311/2004 e la L. 296/2006. Tuttavia i vari monitoraggi sullo stato di attuazione di tali norme segnalano che esse sono state ampiamente disattese.

La Nuova programmazione, a partire dal 2000, è stata formalmente messa in atto e, sia le risorse europee che quelle del FAS, sono state progressivamente impegnate e spese. Esse però non hanno assunto un ruolo addizionale rispetto alle risorse ordinarie, come è possibile evincere dai rapporti annuali del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS)². I vincoli relativi alla spesa ordinaria da destinare al Mezzogiorno, sebbene formalmente ribaditi, non sono stati rispettati,

2. Costituito nel 1997 presso il Ministero dell’Economia, il DPS aveva il compito di definire le fasi di programmazione delle politiche di sviluppo regionale e di monitorarne e valutarne in itinere l’attuazione.

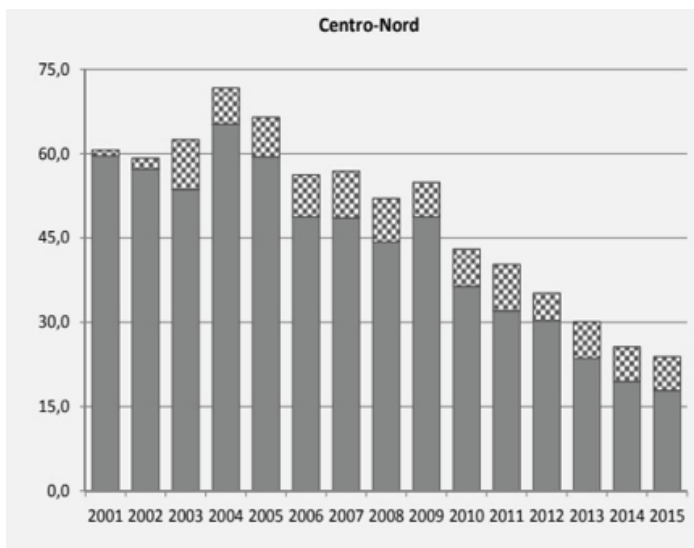
né dalle amministrazioni centrali né, soprattutto, da parte del settore pubblico extra pubblica amministrazione.

Con il ciclo di programmazione 2007-2013 la situazione non è migliorata. A partire dal D.L. 112 del 1998, le disponibilità del FAS nazionale sono state quasi azzerate, destinando buona parte delle risorse ad una serie di interventi, spesso per spesa corrente e al di fuori delle regioni del Mezzogiorno, oppure per far fronte a calamità naturali.

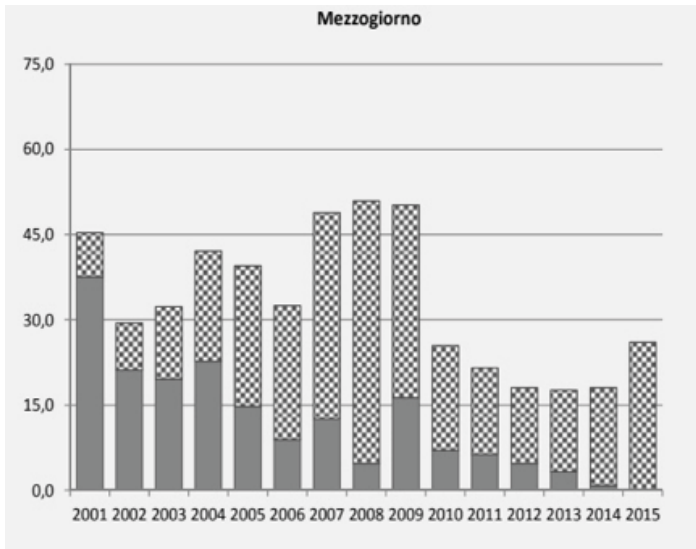
Alla mancata addizionalità ha certamente contribuito la crisi economica e la conseguente situazione della finanza pubblica italiana di quegli anni, caratterizzata da minori risorse utilizzabili per gli investimenti pubblici e da maggiori vincoli nell'impiego delle risorse disponibili. Così, alcune amministrazioni - soprattutto locali - hanno spesso finanziato con fondi (in teoria) aggiuntivi investimenti pubblici ordinari; altre - soprattutto centrali, ma anche regionali - hanno scelto sempre più spesso di rendicontare a valere sui fondi strutturali progetti già realizzati in passato con altre risorse³.

Di seguito, a titolo esemplificativo, si riporta l'andamento delle spese in conto capitale destinate alla cultura e ai servizi ricreativi dal 2001 al 2015.

Fig. 2 Spesa in conto capitale in cultura e servizi ricreativi – anni 2001-2015, euro pro capite costanti 2010 (Sistema Conti Pubblici Territoriali “Relazione annuale CPT 2017”)



3. Si tratta dei cosiddetti “progetti coerenti”, realizzati a valere su altre fonti finanziarie, che è possibile rendicontare a titolo di fondi strutturali, a patto che siano coerenti con gli obiettivi dei programmi finanziati dall’Unione.



I dati, elaborati dal sistema conti pubblici territoriali dell’Agenzia per la coesione territoriale, confermano, da un lato, che nel settore “cultura” - come peraltro nell’intero settore pubblico allargato - le risorse aggiuntive sono risultate sostitutive della spesa ordinaria e settoriale e, dall’altro, che la spesa in conto capitale ordinaria presenta nel Mezzogiorno un livello pro capite di molto inferiore a quello delle altre aree.

La consapevolezza del pesante effetto sostitutivo della politica aggiuntiva e della sostanziale irrilevanza della politica ordinaria nel Mezzogiorno ha fatto ritenere necessaria la reintroduzione, nella recente L. n. 18/2017, di principi per il riequilibrio territoriale.

1.4. I tempi delle opere pubbliche in Italia

Anche i tempi necessari per la realizzazione dei lavori pubblici hanno un ruolo importante nello spiegare il ritardo nella spesa dei fondi strutturali.

Preziose si rivelano, a tal proposito, le informazioni fornite dal Rapporto 2018 sui tempi di attuazione delle opere pubbliche, elaborato dal sistema conti pubblici territoriali, presso l’Agenzia per la coesione territoriale. E’ opportuno ricordare che tale analisi è possibile grazie alla presenza nella politica di coesione di un adeguato sistema di monitoraggio degli interventi. I dati impiegati nel rapporto provengono, infatti, dal monitoraggio degli interventi ricompresi nella programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 e di quelli finanziati nel periodo 2000-2006 dalla politica di coesione nazionale.

Dall’analisi emerge che il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali è pari a 4,4 anni in media, ma cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti: si va

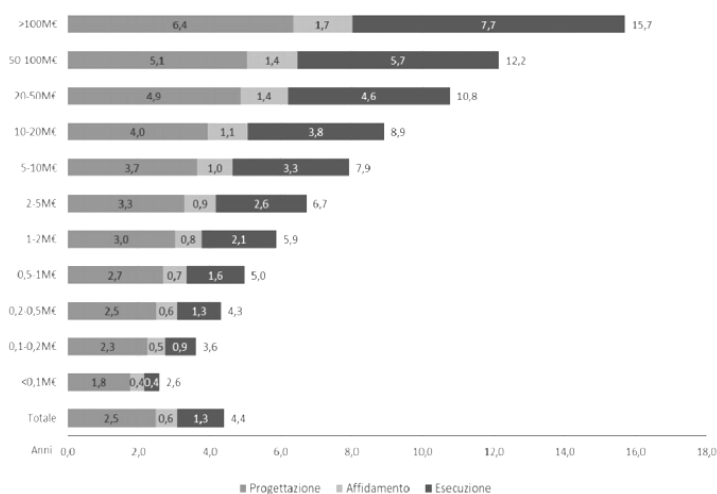
da meno di 3 anni per i progetti di importo inferiore ai 100 mila euro a 15,7 anni per i grandi progetti del valore di oltre 100 milioni di euro. Come mostrato in Fig. 3 già le opere di importo superiore ai 5 milioni di euro hanno durate difficilmente compatibili con i cicli settennali di spesa dei fondi comunitari, avendo tempi medi di completamento di 7,9 anni.

Per quanto riguarda la “performance” delle diverse regioni, nel complesso Liguria, Molise, Basilicata e Sicilia sono le regioni che manifestano le maggiori criticità, Molise e Basilicata in particolare, con tempi di attuazione decisamente più elevati rispetto alla media.

Con riferimento alla tipologia degli enti attuatori, i comuni tendono ad avere più difficoltà nell’attuazione delle opere: quelli di media dimensione, in particolare, tendono ad allungare addirittura del 14% i tempi di attuazione rispetto alla media nazionale).⁴

Ma non si tratta solo di un problema di lenta realizzazione fisica, notevoli sono anche i ritardi amministrativi. Molto interessante, a tal proposito, l’analisi che il rapporto fa in merito ai cosiddetti tempi di attraversamento, cioè l’intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l’inizio di quella successiva, riconducibile ad un insieme di attività prevalentemente amministrative necessarie per la prosecuzione del percorso attuativo dell’opera. Considerando le fasi effettivamente inframmezzate dai tempi di attraversamento (progettazione e affidamento), il loro peso, sebbene in riduzione rispetto alla rilevazione del rapporto 2014, è complessivamente pari al 54,3%.

Fig. 3 I tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi in Italia (Sistema Conti Pubblici Territoriali, elaborazioni ACT – NUVEC su dati di monitoraggio al 31.12.2017)



4. Anche ciò contribuisce a leggere sotto una luce negativa la deriva distributiva della politica di coesione (Cfr. par. 3.1)

Anche tali “lentezze” hanno indotto sempre più spesso le amministrazioni a inserire nelle politiche di coesione progetti più “semplici” e agevolmente realizzabili, ma di minore impatto strutturale nel lungo periodo.

2. Le bozze di regolamento per il periodo 2021-2027

Nel presente e nel successivo paragrafo si intendono delineare gli sviluppi futuri e le possibili evoluzioni della politica di coesione in Italia, anche tenendo conto delle criticità esposte, attraverso alcune considerazioni basate su:

- le bozze dei nuovi regolamenti proposti per il ciclo di programmazione 2021-2027;
- il riordino delle competenze in materia di politica di coesione, ad opera dell’art. 4-ter del D.L. 86 del 12 luglio 2018.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il 2 maggio 2018 la Commissione ha adottato la proposta per il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Principi ispiratori la semplificazione e la flessibilità, in quanto l’esperienza pregressa ha dimostrato che le complesse regole del passato hanno comportato un onere eccessivo per i gestori dei programmi e i beneficiari finali. In tale ottica, è stato predisposto un regolamento unico che stabilisce le disposizioni comuni e le regole fondamentali, integrato con più snelli regolamenti specifici per i diversi fondi.

Con riferimento alla semplificazione si è condivisa la necessità di ridurre gli oneri amministrativi, prevedendo, tra l’altro:

il mantenimento dei sistemi di gestione e controllo (SiGeCo) esistenti e regole più semplici per l’individuazione degli eventuali nuovi organismi;

- la riduzione del numero di controlli e audit, anche grazie all’estensione del principio dell’audit unico;
- un maggiore e più sistematico ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi;
- uno snellimento delle disposizioni che regolano l’uso degli strumenti finanziari;
- l’eliminazione di regole specifiche per gli investimenti che generano entrate e dell’iter relativo ai grandi progetti.

Inoltre, si prevede di ridurre gli undici obiettivi tematici del periodo 2014-2020 a cinque obiettivi strategici (Un’Europa più intelligente; più verde e a basse emissioni di carbonio;

più connessa; più sociale; più vicina ai cittadini), per consentire sinergie e flessibilità tra le varie componenti di uno stesso obiettivo e porre le basi della concentrazione tematica. A tal proposito, nella proposta di regolamento relativo al Fondo europeo per lo sviluppo regionale e al Fondo di coesione, si prevede il mantenimento del sostegno a settori chiave e una riduzione per altre tematiche meno prioritarie, così da concentrarsi sulle tematiche con il più alto valore aggiunto. Tra gli ambiti oggetto di maggiore attenzione, certamente quello relativo alla lotta ai cambiamenti climatici.

Le condizionalità ex ante del periodo 2014-2020 sono sostituite da condizioni abilitanti, in numero minore e più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato.

Grazie alle semplificazioni proposte si prevede una riduzione dei ritardi dei programmi rispetto ai cicli precedenti; pertanto, anche al fine di promuovere una sana gestione finanziaria, per quanto riguarda il disimpegno delle risorse, il regolamento prevede una regola “n+2” (in luogo dell’attuale “n+3”)⁵.

La flessibilità si presenta come l’altro principio cardine della nuova programmazione; la capacità di adattamento dei programmi al mutamento delle circostanze è indicata come uno degli aspetti più bisognosi di miglioramento. A tal fine, nei nuovi regolamenti si prevede che:

- trasferimenti relativamente modesti siano consentiti senza necessità di modificare i programmi. Si prevede una soglia del 5% a livello di priorità, al di sotto della quale sarà possibile modulare le dotazioni senza necessità di modificare formalmente il programma;

le dotazioni dei programmi saranno decise inizialmente solo per i primi 5 anni. Le risorse per gli ultimi due anni saranno decise in base ad un riesame intermedio (nel 2025), con cui si rivedranno le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi compiuti e i cambiamenti socio-economici intervenuti. Tale sistema sostituirà la riserva di efficacia dell’attuazione, che sarà abolita.

Altro ambito a cui il nuovo regolamento presta particolare attenzione, è quello della sorveglianza e della valutazione dei programmi. Proseguendo sulla strada delineata dalla programmazione 2014-2020, si intende sviluppare ulteriormente il sistema elettronico per lo scambio di dati tra i beneficiari e le autorità di gestione, nonché tra le diverse

5. Per “disimpegno automatico” si intende l’attivazione di una procedura che prevede la revoca di una parte delle risorse attribuite ad un programma operativo. Il disimpegno viene applicato dopo che la Commissione ha svolto una verifica sulla spesa maturata dal programma rispetto a quella inizialmente prevista. Nell’attuale programmazione, la verifica relativa all’anno “N” viene effettuata al termine dell’anno “N+3”, mentre nella nuova programmazione si prevede che essa venga svolta nell’anno “N+2”.

autorità del sistema di gestione e controllo. Tutti i dati necessari per monitorare il progresso dell'attuazione saranno trasmessi elettronicamente e ogni due mesi. Ciò dovrebbe consentire una semplificazione del processo di verifica della performance e permettere anche di eliminare la relazione annuale, in quanto la riunione annuale di riesame si svolgerà in base ai risultati più recenti e alla serie limitata di informazioni qualitative presentate. Per supervisionare la performance dei programmi, si propone, inoltre, di attribuire un ruolo più incisivo ai comitati di sorveglianza e si prevede, ai fini della trasparenza, che i documenti presentati ai comitati siano disponibili al pubblico.

Le valutazioni saranno effettuate in conformità ai punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale del 13 aprile 2016, con cui Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione hanno confermato che le valutazioni delle politiche esistenti devono servire da base per le valutazioni d'impatto delle diverse opzioni in esame nella realizzazione di nuove azioni. Secondo quanto dichiarato nella bozza di regolamento, le valutazioni esamineranno gli effetti dei programmi sul campo, descriveranno gli insegnamenti tratti, i problemi rilevati e le possibilità di migliorare ulteriormente le azioni e il loro impatto.

Senza dubbio dai regolamenti proposti emergono, dunque, elementi interessanti. In primis, la semplificazione amministrativa che si intende perseguire va incontro alle esigenze di diversi stati membri, compresa l'Italia, in considerazione delle lungaggini procedurali che hanno caratterizzato i cicli precedenti e determinato – in misura rilevante nel ciclo di programmazione attuale - un avvio tardivo dei programmi e della loro attuazione, soprattutto a causa delle procedure di designazione degli organismi del SiGeCo.

Da evidenziare il tentativo di realizzare una più concreta concentrazione tematica, partendo dalla riduzione degli obiettivi tematici. Ciò costituisce un aspetto di grande rilievo, soprattutto per paesi come il nostro, che - come illustrato - vedono nella “deriva distributiva” della politica di coesione⁶ uno dei suoi maggiori punti di debolezza.

Di rilievo anche la maggiore attenzione che si intende porre sulla performance dei programmi e sulla loro valutazione. Parlare di valutazioni sulle politiche esistenti come “punto di partenza” per la realizzazione delle nuove azioni, così come sottolineare l'importanza della trasparenza e della visibilità, da cui la volontà di rendere disponibili al pubblico i documenti presentati ai comitati di sorveglianza, sono certamente aspetti positivi per un paese come l'Italia, in cui, come detto, i vertici politico-amministrativi hanno mostrato scarso interesse per i risultati delle valutazioni e in cui le discussioni sulle valutazioni sono generalmente rimaste chiuse tra pochi adepti⁷.

6. *Cfr. par. 1.1*

7. *Cfr. par. 1.2*

3. Il riordino delle competenze in materia di coesione

L'art. 4-ter del DL 86 del 12 luglio 2018 interviene sulla ripartizione delle funzioni relative alla politica di coesione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale, disciplinata dai commi 2 e 3 dell'art. 10 del DL 101/2013.

Il citato DL 101/2013 ha istituito, al comma 1 dell'art. 10, l'Agenzia per la coesione territoriale, sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del ministro delegato, con la finalità di assicurare il perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione e rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno alla politica di coesione.

I commi 2 e 3, che l'art. 4-ter in questione mira a riscrivere, disciplinano le competenze, rispettivamente, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale nell'ambito della politica di coesione.

3.1. Le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Con le modifiche introdotte dall'art. 4-ter, la Presidenza del Consiglio adotta gli atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione, in modo da garantire complementarietà con le risorse europee per lo sviluppo regionale. Rispetto al previgente, il nuovo testo ha una formulazione più scarna, in cui viene espunto il riferimento al raccordo con le amministrazioni statali e regionali competenti nell'ambito dell'attività istruttoria, il che lascia supporre un approccio più autoritativo e unilaterale della Presidenza nella sua attività di indirizzo e programmazione.

Con la nuova lettera c del comma 2, viene attribuita alla Presidenza la funzione di promozione di politiche e interventi per assicurare l'addizionalità, rispetto agli stanziamenti ordinari del bilancio statale, delle risorse provenienti dai fondi a finalità strutturale dell'Unione europea e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Inserita ex novo anche la nuova lettera d, con cui si prevede che la Presidenza del Consiglio promuova l'attuazione e il monitoraggio dell'art. 7-bis del DL 243/2016. Il citato art. 7-bis persegue la finalità di favorire il riequilibrio territoriale tra le diverse zone del Paese, prevedendo che le risorse aggiuntive per la politica di coesione siano assegnate secondo le differenzialità presenti nei territori del Mezzogiorno. La norma prevede, inoltre, una ricognizione degli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale nei territori medesimi, finalizzata a garantire che le amministrazioni centrali destinino annualmente al Mezzogiorno un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento.

L'attribuzione di tali funzioni alla Presidenza del Consiglio rappresenta un elemento di grande rilievo, in considerazione dello storico problema della mancata aggiuntività delle risorse per la coesione⁸.

Oltre a raccogliere ed elaborare informazioni e dati sull'attuazione, con la nuova formulazione la Presidenza cura la valutazione dei risultati delle politiche di coesione a fini di correzione e riorientamento delle politiche. Anche in questo, sottolineando l'importanza dei risultati della valutazione, che devono indirizzare le future decisioni di programmazione, si interviene su un altro dei punti di debolezza dell'attuazione delle politiche di coesione in Italia⁹.

Si conferma che il Governo, in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche, possa esercitare il potere sostitutivo per evitare il disimpegno dei fondi europei; a tal fine – lettera i del comma 2 - la Presidenza si avvale dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia Spa), mentre nel testo previgente si trattava di una facoltà (può avvalersi). Ne risulta rafforzato, quindi, il ruolo di Invitalia, il cui supporto sembra divenuto un passaggio obbligatorio nell'esercizio degli eventuali poteri sostitutivi.

In definitiva, dal comma 2, così come ridelineato, si evince un consolidamento delle attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio, soprattutto, come visto, riportando in via esclusiva alla Presidenza le competenze in tema di programmazione e indirizzo. Da alcuni passaggi dello stesso comma, inoltre, sembra emergere più chiaramente il ruolo "ancillare" dell'Agenzia per la coesione territoriale rispetto alla Presidenza: quest'ultima svolge i suoi compiti di indirizzo, programmazione e coordinamento anche avvalendosi dell'Agenzia; adotta le necessarie misure di accelerazione degli interventi, anche in base alle proposte dell'Agenzia (proposte che non sembrerebbero vincolanti, né obbligatorie).

3.2. Le funzioni attribuite all'agenzia per la coesione territoriale

Anche dalla lettura del comma 3, che disciplina le funzioni spettanti all'Agenzia per la coesione territoriale, si evince la volontà di una più rigida separazione delle competenze tra Presidenza e Agenzia – quest'ultima assicura lo svolgimento dei propri compiti ferme restando le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2 – e il ruolo "ancillare" che si intende attribuire all'Agenzia, la quale, secondo la lettera b del comma 3, inserita ex novo, assicura il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si conferma il ruolo dell'Agenzia in merito alla vigilanza sull'attuazione dei programmi, ma non più con esclusivo riferimento ai fondi strutturali; alla luce della nuova formulazione,

8. *Cfr. par. 1.3*

9. *Cfr. par. 1.2*

essa vigila sull'attuazione dei programmi europei e nazionali e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano risorse della politica di coesione in generale. Anche con riferimento ai compiti di monitoraggio, la nuova formulazione è più ampia e parla di sorveglianza, monitoraggio e controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della politica di coesione.

Si intende invece circoscrivere il ruolo di supporto alle amministrazioni centrali e regionali da parte dell'Agenzia, per cui si elimina il riferimento ad una generica attività di sostegno con l'intervento di specifiche strutture per l'accelerazione e la realizzazione dei programmi, e si lascia una più ridotta, ma – forse – più chiara assistenza tecnica anche attraverso la definizione di standard e istruzioni operative.

Anche con riferimento ai compiti dell'Agenzia e al sostegno all'attuazione, si delinea un ruolo di rilievo per Invitalia Spa. Con la disposizione introdotta ex novo alla lettera e del comma 3, si prevede che l'Agenzia sostenga la realizzazione dei programmi con azioni di accompagnamento alle amministrazioni titolari, promuovendo il ricorso ai Contratti Istituzionali di Sviluppo e l'attivazione di Invitalia in qualità di centrale di committenza. Nel confermare, inoltre, la possibilità per l'Agenzia di assumere – in generale, e non più soltanto per progetti sperimentali - le funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della coesione, si prevede che, in talune ipotesi, essa si avvalga di Invitalia.

Una riflessione particolare è necessaria, infine, in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni titolari dei programmi, ai sensi dell'art. 6, comma 6, del D.Lgs. 88/2011.

Rispetto alla precedente formulazione, non sembrerebbe più esplicitamente prevista la possibilità che l'Agenzia possa assumere il ruolo di Autorità di gestione nei casi di attivazione dei poteri sostitutivi. Ma “soltanto” che l'Agenzia dia esecuzione alle determinazioni adottate in tal senso. E ciò può essere letto in coerenza con quanto già riportato in merito all'attivazione dei poteri sostitutivi da parte della Presidenza del Consiglio (che, a tal fine, ora si avvale – e non può avvalersi – di Invitalia).

Riflessioni conclusive

Con la chiusura nel 1992 della Cassa del Mezzogiorno e la fine dell'intervento straordinario, si apre in Italia una nuova stagione per le politiche di coesione. La politica regionale perde la sua unitarietà e si struttura intorno agli strumenti di programmazione negoziata. A partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 viene attribuito ai livelli di governo subnazionali la parte più significativa delle risorse e si ampliano i campi di intervento, che comprendono, oltre alle infrastrutture materiali, anche le infrastrutture immateriali

I risultati di tali politiche sono risultati per certi aspetti modesti, soprattutto se letti nell'ottica dell'economia globale del Paese e dei divari presenti. E' pur vero che, considerando il pessimo andamento generale dell'economia italiana (soprattutto in concomitanza del ciclo di programmazione 2007-2013) e la assai più debole struttura economica e produttiva del Mezzogiorno, i fondi strutturali, sebbene non in grado di indurre quella significativa accelerazione della crescita nel Mezzogiorno che era stata auspicata, hanno probabilmente evitato un forte incremento delle disparità interne.

Tra gli aspetti più problematici, che hanno determinato rallentamenti nella realizzazione degli interventi e spesso compromesso la qualità delle opere, si evidenziano una bassa qualità della programmazione, criticità emerse nell'attività di valutazione delle politiche messe in atto, problemi di governance e carenze istituzionali e amministrative, lentezze procedurali e lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche, un'elevata frammentazione degli obiettivi e degli interventi e la mancata addizionalità delle risorse in questione. Si tratta di molteplici fattori, che spesso si intrecciano tra loro, in alcuni casi non propri delle politiche di coesione (i lunghi tempi di realizzazione delle opere pubbliche); in altri casi dipendenti da scelte di tipo politico e non influenzabili da una efficace attuazione degli interventi (mancata addizionalità).

Ad oggi, le bozze dei nuovi regolamenti presentati dalla Commissione in vista del nuovo ciclo di programmazione fanno emergere alcuni elementi interessanti e, per certi aspetti, positivi: dalla semplificazione amministrativa alla maggiore flessibilità nella rimodulazione dei programmi, passando per il tentativo di realizzare una maggiore concentrazione tematica e di dare maggiore rilievo all'attività di valutazione sulle politiche esistenti, da intendere come "punto di partenza" per la realizzazione delle nuove azioni.

Molti di questi aspetti vanno a "toccare" quelli che si sono rivelati punti deboli del nostro Paese. Ma le previsioni di uno o più regolamenti – si sa – non saranno sufficienti. Ben venga la volontà sempre più marcata di concentrarsi su alcune tematiche, per mantenere in tali settori una "massa critica" degli interventi. Ma, affinché i "principi" enunciati dai regolamenti non restino tali, è necessario le amministrazioni responsabili della concreta pianificazione delle risorse, procedano in un percorso di concentrazione intelligente, evitando il più possibile la dispersione di risorse in una miriade di interventi strategicamente poco utili. Ben venga la volontà di prestare maggiore attenzione all'attività di valutazione delle politiche attuate, e soprattutto ai risultati di tale attività, ma perché i principi in questione non restino "semplici slogan", è necessario che segua, in concreto, un'attività di valutazione più coraggiosa, fatta da valutatori "indipendenti" che non si preoccupino da fare le giuste domande e di far emergere le reali criticità.

Di recente, ad opera dell'art. 4-ter del DL 86 del 12 luglio 2018, si è disposto il riordino delle competenze in materia di politica di coesione, intervenendo sulla ripartizione delle funzioni tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale.

In estrema sintesi, si evince un consolidamento delle attribuzioni spettanti alla Presidenza del Consiglio, soprattutto in tema di programmazione e indirizzo, e un ruolo “ancillare” dell’Agenzia, che assicura il supporto alle attività della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui può peraltro proporre le necessarie misure di accelerazione degli interventi. Anche da tale riordino si evincono alcuni elementi positivi, in considerazione delle criticità che hanno caratterizzato i cicli di programmazione precedenti. Si fa riferimento, per esempio, all’attribuzione alla Presidenza del Consiglio della funzione di promozione di politiche e interventi per assicurare l’addizionalità delle risorse della coesione.

D’altra parte, persistono alcuni elementi critici. Si pensi al rafforzamento del ruolo di Invitalia, di cui la Presidenza del Consiglio “si avvale” direttamente e che può assumere le funzioni dirette di autorità di gestione; ciò pone in rilievo il problema del rapporto tra l’Agenzia e Invitalia, che appaiono in qualche modo come strutture parallele. In tale contesto l’Agenzia appare ancora lontana dall’essere un organismo fatto di specialisti, munito di un mandato specifico e con poteri adeguati che, anche operando discrezionalmente, sulla base di scelte strategiche generali, possa garantire uno sfruttamento mirato delle risorse (com’è nella concezione del new public management)¹⁰.

10. Esempio emblematico e di successo di agenzia di questo tipo è rappresentato dalla *Industrial Development Authority* (IDA) irlandese, agenzia indipendente istituita nel 1950 cui è stata delegata buona parte della politica di sviluppo. Numerose e variegate le attività svolte dall’IDA: nel campo dell’informazione e della promozione dell’immagine del Paese, delle infrastrutture, degli aiuti fiscali e finanziari alle imprese. La parte più cospicua degli interventi riguarda i contributi per l’impianto e l’espansione di nuovi stabilimenti e quelli per la modernizzazione delle attrezzature, attività gestita in maniera “centralizzata” dall’IDA, che opera con larga discrezionalità nella concessione dei sussidi.

Riferimenti Bibliografici*Articoli di riviste:*

- Carabba, M. & Padovani, R. & Polverari, L. (a cura di), *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide*. Quaderni Svimez - numero speciale 47, ottobre 2016.
- Conzimu, L. (2014). *La valutazione dei fondi strutturali: uno sguardo sul recente passato in Italia*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Domorenok, E. (2014). *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*. Istituzioni del Federalismo n. 3/2014.
- La Spina, A. (2016). *La valutazione delle politiche meridionaliste*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Anno XXX, 2016, n. 4.
- Lepore, A. (2014). *L'Agenzia per la Coesione Territoriale, lo scenario delle “macroregioni” e l'evoluzione delle strategie per il Mezzogiorno*. Rivista giuridica del Mezzogiorno, Anno XXVIII, 2014, n. 3
- Marra, M. (2014). *La valutazione dei fondi strutturali: cerchiamo di fare un po' di chiarezza...!*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Mastrorocco, N., & Garganese, R. (2016). *Le politiche di coesione nel mezzogiorno d'Italia: un'analisi degli interventi finanziati da fondi strutturali europei e nazionali*. Rivista economica del Mezzogiorno, Anno XXX, 2016, n. 2-3.
- Mazzeo Rinaldi, F. (2014). *Le criticità della politica di coesione in Italia: causa o effetto*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Naldini, A. (2014). *Programmi europei e valutazione: una mappa con troppi vuoti*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Perotti, R., & Teoldi, F. (2014). *Il disastro dei fondi strutturali europei*. Lavoce.info, luglio 2014.
- Stame, N. (2014). *La valutazione di impatto dei fondi strutturali, tra rigore e appropriatezza*. Rassegna Italiana di Valutazione (RIV) dell'Associazione Italiana di Valutazione, settembre – ottobre 2014, n. 8.
- Tuppusti, R. (2016). *Mezzogiorno e politiche di sviluppo territoriale dalla fine dell'intervento straordinario al 2012*. Itinerari di ricerca storica, XXX – 2016, numero 1 (nuova serie).
- Viesti, G. (2011). *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati*. Economia e Politica Industriale - Journal of Industrial and Business Economics, 2011 vol. 38.
- Viesti, G. (2015). *Perché la spesa dei fondi strutturali è così lenta?*. Strumenti Res, febbraio 2015.
- *Capitoli o saggi su monografie:*
- La Spina, A. (2012). *La politica per il Mezzogiorno nell'Italia repubblicana*. Capitolo del libro La Spina, A. & Riolo, C. *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*. Franco Angeli Editore, 2012.

Libri:

- Barca, F. (2006). *Italia frenata: paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*. Donzelli.
- Cappello, M. (2015). *Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*. Maggioli Editore.
- Graziano, P. (2004). *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane: coesione e lavoro a confronto*. Il Mulino.

- La Spina, A. (2003). *La politica per il Mezzogiorno*. Il Mulino.
- La Spina, A., & Espa, E. (2011). *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino.
- Lepore, A. (2013). *La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano*. Rubbettino Editore.
- Viesti, G., & Prota, F. (2012) “Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario”. Il Mulino.

Papers:

- Bruzzo, A. (2014). *L'Agenzia per la coesione territoriale, quale strumento della governance multilivello volta ad una più efficiente ed efficace realizzazione in Italia della politica comunitaria di coesione*. Paper presentato alla XXXV Conferenza italiana di Scienze regionali, 12 settembre 2014
- Chahinian, R. (2015). *La politica di coesione europea: valutare gli obiettivi per valutare i risultati*. Paper per il XVIII Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, 17-18 aprile 2015.

Rapporti:

- Sistema Conti Pubblici Territoriali, Nucleo di Verifica e controllo - Agenzia per la coesione territoriale. *Relazione annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*. Temi CPT, numero 4/2017.
- Sistema Conti Pubblici Territoriali, Nucleo di verifica e controllo - Agenzia per la coesione territoriale.
- *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*. Temi CPT, numero 6/2018.

Norme:

- D.L. 31 agosto 2013, n. 101, art. 10.
- D.L. 12 luglio 2018, n. 86, art. 4-ter.
- Bozze dei nuovi regolamenti UE proposti per il ciclo di programmazione 2021-2027.