



Agenzia per la Coesione Territoriale

Con il periodo 2021-27 la politica di coesione europea raggiunge il sesto ciclo di programmazione dei fondi strutturali. Nel 1989, quando vide la luce, per il Mezzogiorno era poco più di un'appendice dell'intervento straordinario, avviato alla sua fase conclusiva. Da allora, i fondi strutturali sono diventati un pilastro delle politiche europee e nazionali.

In questi 30 anni il Sud è molto cambiato quanto a dotazione di servizi, struttura produttiva, società, anche se restano, su molti indicatori, consistenti differenze rispetto al resto del Paese. Dal 1995 le irregolarità nella distribuzione dell'acqua si sono ridotte di quasi il 40%; dal 1996 al 2018 la raccolta differenziata è passata da 0 al 43%; l'abbandono scolastico si è ridotto di un terzo, ma è ancora quasi doppio del Centro Nord; l'energia prodotta da fonti rinnovabili è cresciuta di 7 volte; è aumentata la capacità di esportare, soprattutto per specializzazioni come l'agroalimentare. La percentuale di giovani laureati è quasi raddoppiata tra il 2004 e il 2019, anche se resta di 10 punti inferiore a quella del Centro Nord. In taluni casi, gli indicatori sono peggiorati. Tre su tutti: gli occupati al Sud erano 6 milioni e 600 mila nel 1992, sono poco più di 6 milioni e 100 mila nel 2020. La disoccupazione giovanile dal 44,8% del 1995 è salita al 45,5% nel 2019; i passeggeri del trasporto pubblico locale si sono ridotti di 1/3 tra 2000 e 2017.

Ai cambiamenti positivi ha contribuito la politica di coesione, che è diventata la principale fonte finanziaria per gli investimenti pubblici anche sostituendo, in molti casi, la spesa pubblica ordinaria: elemento di criticità, ricordato dalla Banca d'Italia già nel 2009.

Sebbene non abbia potuto generare tutti gli effetti desiderati, la politica di coesione resta uno strumento chiave, perché si concentra su aree in difficoltà e temi prioritari, in condizioni di massima trasparenza: spinge i territori, a partire da quelli più svantaggiati, a confrontarsi con le proprie fragilità e i punti di forza; rafforza l'azione pubblica, con meccanismi come le condizionalità che favoriscono l'adeguamento della macchina amministrativa a standard più elevati.

Insegna a programmare e ad attuare secondo un percorso definito, a interagire con i portatori di interessi, a valutare gli effetti, a rendere conto.

È una politica complessa, di non facile attuazione per tutti i Paesi UE. La Commissione europea ha posto l'esigenza di semplificazione in cima alla sua agenda in vista del nuovo ciclo 2021-27, per ridimensionare un "pacchetto" composto da 600 pagine di regolamenti, e 5.000 pagine di linee guida solo a livello UE.

Anche i risultati ne dimostrano la complessità. Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la media europea dei pagamenti è pari al 51% per il FESR e al 54% per il FSE, non molto dissimile da quella Italiana, pari al 49% per il FESR, e al 46% per il FSE. Ma è uno strumento potente anche in condizioni di emergenza: quando è stato necessario attivare il pilastro europeo per combattere la pandemia, queste sono state tra le prime risorse attivate, anche nel nostro Paese.

Quando mancano poco meno di tre anni alla chiusura del ciclo 2014-2020 in Italia, restano da certificare spese per la sola quota UE per 18,3 Miliardi di euro, a cui si somma il cofinanziamento nazionale.



Una parte significativa di queste risorse riguarda il Sud. I soli programmi operativi dei fondi europei 2014-20 (incluso il cofinanziamento) mettono a disposizione dei territori meridionali oltre 33,6 miliardi di euro; a questi si aggiungono oltre 11 miliardi di euro dei programmi complementari, e oltre 44 miliardi relativi al Fondo Sviluppo e Coesione.

È uno sforzo attuativo imponente: sul solo ciclo di programmazione 2014-2020, risultano in esecuzione nel Mezzogiorno oltre 170 mila progetti, di cui circa 50 mila finanziati dal FESR, poco meno di 70 mila finanziati dal FSE, quasi 40 mila nell'ambito dell'iniziativa Occupazione Giovani, circa 17 mila finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Il livello di attuazione si presenta diversificato per priorità. Secondo il monitoraggio IGRUE, se il settore dei trasporti e delle infrastrutture di rete e il sostegno alla competitività delle imprese fanno registrare i maggiori pagamenti per i fondi strutturali, più indietro sono settori come l'inclusione o la transizione verso una economia a basse emissioni di carbonio.

Numerose sono le realizzazioni in corso, alcune delle quali di particolare rilievo in una prospettiva di orientamento ai risultati come quella voluta dai regolamenti 2014-20.

Già oggi, quasi 500 mezzi di TPL su gomma e 28 treni regionali sono in circolazione nelle aree urbane e metropolitane delle principali città italiane grazie al finanziamento di fondi europei 2014-20; oltre 4500 i progetti di Ricerca e Innovazione Sviluppo in esecuzione al Sud; oltre 1500 progetti in materia prevenzione dei rischi, acqua, rifiuti, tutela della biodiversità; grazie a tali risorse, proseguono gli interventi già avviati per la Metropolitana di Napoli, e si vanno realizzando i collegamenti ferroviari AV/AC Napoli-Bari e Catania-Palermo e i collegamenti Catania e Palermo con i relativi aeroporti; numerosi, ancora, sono i progetti finalizzati a sviluppare "Servizi e applicazioni" per la PA.

Rispetto alla gravità della crisi, e alla necessità di sostenere gli investimenti, il livello di attuazione pur essendo non molto distante da quello medio europeo, e pur avendo consentito fino ad ora il rispetto dei target annuali, non è pienamente soddisfacente.

A generare tale risultato concorrono cause esterne, come la richiamata complessità delle regole europee, e cause più interne, che rimandano al complessivo indebolimento della capacità progettuale e realizzativa delle amministrazioni pubbliche, ad ogni livello di Governo, che ha determinato l'accumulo di ritardi e lentezze procedurali.

Secondo prime anticipazioni di uno studio dell'Agenzia sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche finanziate dalla politica di coesione, di prossima pubblicazione, un investimento compreso tra 1 e 2 milioni di euro impiega, in media, 5,2 anni per essere realizzato. La fase mediamente più lunga è la progettazione, che da sola rappresenta oltre metà della durata complessiva. Per le opere di dimensioni maggiori, oltre i 10 milioni di euro, i tempi si allungano fino ad oltre 10 anni. A pesare sono le fasi di passaggio tra la fine di una fase procedurale e l'inizio della successiva (es. il passaggio tra progettazione esecutiva e avvio delle procedure di aggiudicazione).

Sul versante amministrativo, le cause di tali difficoltà sono riconducibili a tre ordini di questioni. Secondo una recente indagine dell'Agenzia per la Coesione presso 2678 Responsabili Unici di Procedimento (RUP), l'insufficienza delle risorse umane e di competenze specifiche; la complessità della normativa da applicare e l'incertezza dovuta ai continui cambiamenti apportati con l'obiettivo,



mai pienamente raggiunto, di una vera semplificazione; la difficile collaborazione tra uffici, Enti e amministrazioni, sono i principali fattori determinanti dei ritardi.

La principale questione delle politiche di coesione riguarda dunque l'attuazione, su cui l'Agenzia per la Coesione, è pienamente impegnata fin dal 2015, anno in cui è divenuta operativa.

L'Agenzia persegue infatti l'obiettivo di promozione della coesione e dello sviluppo socioeconomico dei territori, ma soprattutto svolge un ruolo rilevante nel processo di costruzione della governance delle politiche di riequilibrio, attraverso un flusso continuo di informazioni su nodi e strozzature rilevati territorialmente, facilitando la cooperazione dei diversi soggetti coinvolti, in una filiera lunga che va dal Dipartimento Politiche di Coesione alle Regioni ai Comuni. E contribuendo al miglioramento dell'attuazione attraverso azioni di accompagnamento alle amministrazioni e ai beneficiari, in particolare agli Enti locali.

La sua azione si sviluppa attorno a quattro concetti chiave: sorveglianza; affiancamento; attuazione; controllo. Sono i 4 pilastri dell'azione necessaria per far fronte allo sforzo finanziario, progettuale, amministrativo che riguarderà il Sud, ma non solo, nei prossimi anni: uno sforzo imponente, e soprattutto immediato.

Per i soli fondi strutturali, sommando le risorse del ciclo 2014-2020, quelle di REACT EU e quelle del ciclo di programmazione 2021-2027 si può stimare, negli anni 2021-2023 un valore di risorse da impiegare nel Mezzogiorno che oscilla tra i 9 e i 10 miliardi di euro all'anno, a cui si aggiungono le risorse del PNRR e quelle del Fondo Sviluppo e Coesione. Per il Sud, significa - escluso il PNRR, - circa 100 miliardi di risorse disponibili su un orizzonte temporale di pochi anni.

A risorse straordinarie deve corrispondere uno sforzo altrettanto straordinario che deve tradursi in un'evoluzione dei quattro concetti chiave.

È necessario in primo luogo rafforzare la capacità di individuare obiettivi effettivamente perseguibili, sulla base della capacità di realizzazione e della fattibilità degli interventi. Per farlo, occorre far evolvere l'idea stessa di sorveglianza verso il monitoraggio di processo oltretutto quello finanziario, rafforzando l'analisi predittiva sugli interventi previsti e su quelli in esecuzione, anche per ridurre i tempi tra una fase e l'altra. Va esteso, insomma, al complesso della politica di coesione quel "metodo PNRR" a cui ha recentemente fatto cenno la Ministra Carfagna.

In secondo luogo, occorre far evolvere la tradizionale azione di affiancamento in un vero e proprio processo di rigenerazione delle amministrazioni meridionali, attraverso il pieno coinvolgimento degli enti locali per la realizzazione di un processo di selezione, assunzione, formazione delle professionalità necessarie alla programmazione e alla gestione dei fondi strutturali e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e tenendo collegate in rete tali professionalità.

Già a partire dalla prossima selezione dei 2.800 nuovi assunti nelle amministrazioni meridionali, occorre potenziare gli ambiti organizzativi e gestionali più necessari per l'efficace attuazione dell'intervento pubblico a livello territoriale: la capacità di progettazione; quella di animazione locale; di gestione amministrativa per la corretta ed efficace attuazione e rendicontazione degli interventi; di innovazione organizzativa e tecnologica; di digitalizzazione delle procedure.



L'Agenzia ha operato negli ultimi anni anche attraverso strumenti collaudati ed efficaci, come la Task Force edilizia scolastica, istituita in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, che, con i suoi quasi 100 uomini e donne (non so se di ferro come auspicava Dorso, ma sicuramente di materiale molto resistente), ha seguito l'attuazione di oltre 2.500 progetti in tutta Italia: per la stragrande parte del tempo sul territorio, al fianco delle Amministrazioni locali. Con lo stesso metodo, l'Agenzia può moltiplicare la sua azione a fianco dei territori, per supportare le amministrazioni meridionali nella progettazione, nell'attuazione e nella rendicontazione degli interventi, contribuendo all'attuazione e all'efficacia di strumenti di programmazione mirata sul territorio come i Contratti Istituzionali di Sviluppo, le ZES, le Strategie per le Aree Interne, o la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Laddove necessario, va poi rafforzata la funzione di attuazione diretta, già esercitata dall'Agenzia nel ciclo di programmazione 2014-2020, con Programmi Operativi come il PON Città Metropolitane, o con interventi mirati come l'Avviso a favore del Terzo settore sulla povertà educativa. In questo senso l'Agenzia dovrà moltiplicare i suoi sforzi per la definizione di modelli semplificati di rendicontazione e di strumenti di facile attuazione, favorendo il concreto ricorso alle opzioni di semplificazione già offerte dalle normative europee.

Infine, occorre far evolvere la funzione di controllo, affiancando agli audit sulle operazioni e sui sistemi di gestione e controllo dei Programmi anche la verifica di efficacia degli interventi, allo scopo di estrarre dall'osservazione delle buone e delle cattive prassi indicazioni per la costruzione di modelli efficaci e replicabili di intervento, promuovendo una cultura del risultato da conseguire e non solo del procedimento da espletare. Ed occorre favorire un coinvolgimento precoce di chi è impegnato nella funzione di audit, tutelandone la terzietà: il loro patrimonio di conoscenze è fondamentale per orientare decisioni di programmazione e attuazione nel rispetto delle regole e per evitare, per tempo, colli di bottiglia e difficoltà procedurali.

Per fare tutto ciò, è necessario un forte esercizio di partenariato istituzionale ed economico sociale, per far emergere analisi e soluzioni condivise. Il partenariato è infatti uno dei principi cardine della politica di coesione, e di fronte alla dimensione della sfida, tutti sono chiamati a svolgere il proprio ruolo in modo costruttivo. Se davvero la politica di coesione deve fino in fondo essere orientata ai risultati, tutti, dalla Commissione europea al più piccolo dei Comuni beneficiari devono orientare la propria azione in questa direzione.

Una Agenzia opportunamente rafforzata può essere la cinghia di trasmissione di tale collaborazione virtuosa.

Vi ringrazio.