

La politica di coesione 2021-2027 in Italia: quadro d'insieme con vista sul PNRR

Category: Stay inspired (sharing ideas)

written by Antonio Bonetti | December 10, 2021



*«La natura non conta i morti, conta i vivi.
E quando questi le avanzano,
trova una nuova mortalità»*

*José SARAMAGO – Premio Nobel per la letteratura
Una terra chiamata Alentejo (Feltrinelli, 1987)*

La data di pubblicazione di questo post coincide con la seconda giornata dei lavori dell'iniziativa "[Uniamo l'Italia – Idee e proposte per programmare il Fondo Sviluppo e Coesione](#)" promossa dal [Ministro per il Sud e la Coesione territoriale](#) per migliorare la programmazione del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)** per il ciclo 2021-2027. L'iniziativa è stata pensata, di fatto, come un "tavolo partenariale" per consentire a tutti gli stakeholder interessati di esprimere indicazioni su come valorizzare meglio, nel periodo 2021-2027, le risorse del **FSC** a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale nel nostro Paese.

Sulla [pagina dedicata all'iniziativa del portale del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale](#) si rimarca che:

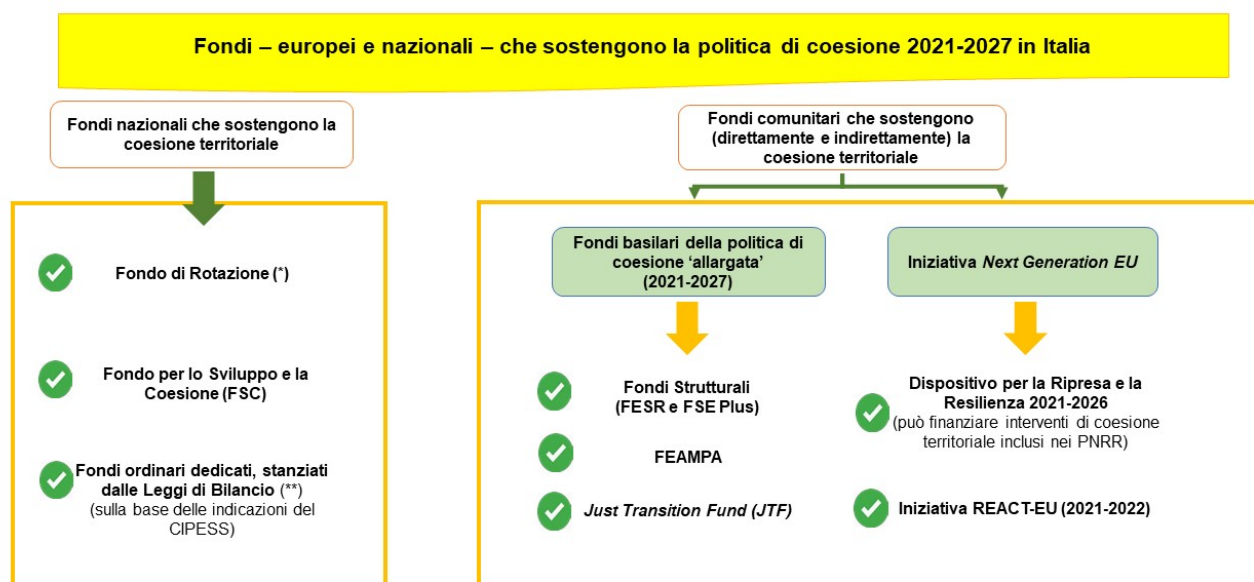
- "le risorse destinate a progetti di sviluppo e coesione di territori svantaggiati sono state utilizzate con finalità diverse e improprie. Appare quindi necessario ricondurre la destinazione del **Fondo** a due principi fondamentali, espressi nel suo stesso atto costitutivo, il d.lgs. 88/2011: l'aggiuntività rispetto alle spese ordinarie dello Stato e la strategicità dei progetti finanziati";
- il **FSC** è un autentico pilastro della politica di coesione nazionale e le risorse già stanziare dalla Legge di Bilancio 2021 per il FSC nel periodo 2021-2027 (50 miliardi di Euro) dovrebbero essere aumentate di ulteriori 23,5 miliardi di Euro dalla Legge di Bilancio 2022 (ovviamente ancora in corso di discussione). [1]

Mi è sembrato utile, quindi, scrivere un breve post in cui ricordo che, in realtà, il quadro di insieme attuale degli strumenti a sostegno della coesione in Italia è alquanto più articolato.

Questo quadro è più articolato sia a livello di strumenti comunitari, sia a livello di strumenti nazionali (v. Figura 1). Fra gli strumenti di finanziamento della UE che sostengono la coesione economica, sociale e territoriale, oltre ai **Fondi Strutturali**, dobbiamo certamente considerare anche altri due strumenti che possiamo inserire in quella che si potrebbe definire una politica di coesione “allargata”:

- il **Fondo Europeo per le Attività Marittime, la Pesca e l’Acquacoltura (FEAMPA)**;
- il **Just Transition Fund (JTF)**. [2]

Figura 1 – Fondi – europei e nazionali – che sostengono la politica di coesione 2021-2027 in Italia



(*) Il **Fondo di Rotazione (FdR)** eroga sia i contributi comunitari, sia quelli propri del bilancio nazionale destinati al cofinanziamento dei Programmi. Esso è stato istituito dall'art. 5 della L.183/1987 (datata 16 Aprile 1987) e: (i) cofinanzia i Programmi (nazionali e regionali); (ii) finanzia i Programmi Operativi Complementari (POC). A titolo di completezza va ricordato che i Programmi Operativi Regionali sono cofinanziati anche da finanza pubblica regionale.

(**) L'esempio più noto di interventi di riequilibrio (coesione) territoriale finanziati in ampia parte con risorse del bilancio nazionale è costituito dalle 'strategie di area' della **SNAI**, ma va anche tenuto in considerazione il **Fondo di sostegno ai Comuni marginali**.

Vanno poi considerati anche l'**iniziativa REACT-EU** – che crea un autentico ponte fra periodo di programmazione 2014-2020 e nuovo periodo 2021-2027 e gli interventi a sostegno della coesione territoriale del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza** che finanzia i **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza – PNRR** (sia REACT-EU sia il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza sono stati approvati a livello politico nel 2020 nell'ambito dell'**Iniziativa Next Generation**

EU). [3]

Fra gli strumenti nazionali non va trascurata l'importanza dei fondi ordinari stanziati con la Legge di Bilancio, soprattutto con riferimento alla articolata **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)** che, come ricordato in diversi post recenti, nel periodo 2021-2027:

- entrerà in una autentica fase strutturale, che succede a quella sperimentale del periodo 2014-2020, sull'abbrivio delle proposte di rafforzamento riportate nel **Piano per il Sud 2030**, varato nel Febbraio 2020 dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale (in quella fase l'economista della SVIMEZ Giuseppe Provenzano). Nel periodo 2021-2027, peraltro, opererà in termini complementari rispetto alla SNAI anche il "**Fondo di sostegno ai Comuni marginali**" varato con la Legge di Bilancio 2021 (L. 178/2020), che sostituisce il pre-esistente "Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei Comuni delle Aree Interne"; [4]

- potrà essere sostenuta anche con i contributi del **Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza**, varato nell'ambito dell'*Iniziativa Next Generation EU* per finanziare i "*Recovery Plan*" nazionali. Infatti la **SNAI** sarà anche finanziata dal PNRR, segnatamente dalla Componente M5C3 "Interventi speciali per la coesione territoriale". [5]

A tale riguardo preme evidenziare che sul finanziamento della SNAI incidono in misura significativa – soprattutto nel caso delle "strategie di area" del Centro Nord – i fondi ordinari stanziati con le Leggi di Stabilità. La più recente "Relazione annuale sulla SNAI al 31 Dicembre 2020" evidenzia che per le 71 "strategie di area" approvate entro quella data, le risorse programmate sono coperte:

- per circa 266 milioni di Euro da risorse stanziare con le Leggi di Stabilità;
- per circa 132 milioni di Euro da altre risorse pubbliche;
- per circa 712 milioni di Euro da risorse comunitarie (FESR, FSE – ora ribattezzato FSE Plus – FEAMP – ora ribattezzato FEAMPA – e FEASR);
- per circa 57 milioni di Euro da risorse private.

Risorse stanziare con le Leggi di Stabilità e altre risorse pubbliche nazionali, pertanto, incidono sul montante totale di risorse destinate alle 71 “strategie di area” approvate (1.167,13 milioni di Euro) per il 34,1%.

In estrema sintesi, il messaggio di questo breve post è che sono ampiamente condivisibili i punti di partenza dell’iniziativa di “ascolto” degli stakeholders pubblici e privati lanciata dal Ministro – volontà di assicurare l’aggiuntività rispetto alle spese ordinarie dello Stato e volontà di rafforzare la strategicità dei progetti finanziati – ma che è parimenti necessario potenziare la complementarità e la mutua coerenza dei vari strumenti di intervento (sia nel loro insieme, sia con riferimento specifico alla SNAI che, certamente, è stata fin qui penalizzata da difficoltà di coordinamento fra le sue varie fonti di finanziamento, che coprono l’intero range degli strumenti a sostegno della coesione economica, sociale e territoriale). [6]

Dal momento che è ancora in corso la fase di formulazione dei Programmi cofinanziati dai **Fondi Strutturali** vi sarebbero ancora i margini per curare meglio la definizione dei meccanismi di coordinamento dei vari strumenti di intervento.

Inoltre, vanno considerati due altri aspetti significativi:

- l’esperienza della **SNAI** attesta chiaramente l’importanza di conferire una rilevanza crescente – in Italia e non solo – ai divari territoriali di sviluppo infra-regionali e, non ultimo, di concentrare sempre di più le azioni di *capacity building* sui Comuni. Su quest’ultimo aspetto, fortunatamente, insiste molto anche il nuovo Programma nazionale di *capacity building* per la programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali – il **Programma Capacità per la Coesione 2021-2027** – che sostituirà il **PON Governance 2014-2020** (si veda la Figura 2 ripresa direttamente da *slide* di presentazione del nuovo Programma elaborate da esperti dell’Agenzia per la Coesione Territoriale);
- stante la rilevanza della Componente 3 della Missione 5

(M5C3) del PNRR, specificamente dedicata agli “interventi speciali per la coesione territoriale”, vi sono fortunatamente altri interventi che potranno concorrere in misura rilevante alla coesione territoriale, avendo come target centrale i piccoli Comuni (definiti per legge come Comuni che annoverano al più 5.000 abitanti) e quelli che potremmo definire medi Comuni (Comuni con al più 15.000 abitanti). Anche rispetto a questi interventi del PNRR si dovrà garantire la complementarità e l’aggiuntività degli stanziamenti di risorse del FSC ed anche di quelli dei Fondi Strutturali “allargati” e dei fondi pubblici ordinari (*in primis* il “**Fondo di sostegno ai Comuni marginali**”). [7]

Figura 2 – Assi e impostazione strategica del Programma Capacità per la Coesione 2021-2027

Il PON Capacità per la Coesione 2021-2027, diversamente a quanto realizzato nel 2014-2020, **si concentrerà sul supporto territoriale e locale** attraverso il finanziamento di 3 principali tipologie di iniziative per raggiungere gli obiettivi di rafforzamento amministrativo garantendo il buon funzionamento del Programma Operativo Nazionale.

ASSI	INIZIATIVE	DESTINATARI
1 - Supporto alla Governance e all’attuazione delle politiche 2021-2027	<u>Azioni di sistema</u> riferite alle grandi aree di policy della programmazione 2021-2027 quali digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, diffusione dei modelli di economia circolare, efficienza energetica ed alla resilienza ambientale, etc.	Amministrazioni nazionali di riferimento delle Politiche
2 - Semplificazione ed efficienza dei processi di attuazione	Realizzazione di Piani di Rigenerazione Amministrativa e interventi rivolti al territorio e alle dimensioni locali con particolare riferimento alle <u>iniziative di reclutamento di professionalità e all’attivazione dei Centri di Servizio</u> .	Amministrazioni regionali ed Enti Locali (Comuni, Città Metropolitane, etc.)
3 – Assistenza Tecnica	Per la realizzazione di interventi di AT «standard» a supporto del PON ma anche per creazione di reti fra Amministrazioni pubbliche ed altre istituzioni sul tema della rigenerazione amministrativa, ad attività di messa a punto di metodi e standard operativi	Agenzia per la Coesione Territoriale e Altre Istituzioni Pubbliche

(*) Fonte: ‘Strategia nazionale per la capacità amministrativa 2021-2027’, (la diapositiva è ripresa dal documento presentato nel corso del seminario online con le Regioni e le AdG dei Programmi FESR e FSE+ su “Le strategie nazionali di rafforzamento della Capacità Amministrativa 2021–2027”, tenutosi il 21 Giugno 2021).

Antonio Bonetti

[1] La Legge di Bilancio per il 2021 (L. 178/2020) prevede che le risorse del **FSC** debbano perseguire obiettivi strategici inerenti ad “aree tematiche nazionali” della politica nazionale per la coesione territoriale, che facciano riferimento alle 5 missioni per il Meridione del **Piano per il**

Sud 2030:

- un Sud rivolto ai giovani;
- un Sud connesso e inclusivo;
- un Sud per la svolta ecologica;
- un Sud frontiera dell'innovazione;
- un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo.

A titolo di completezza si ricorda che per il periodo 2014-2020, sebbene obiettivi e sistema di *governance* del FSC fossero stati individuati nelle Leggi di Stabilità per il 2014 e per il 2015, la vera svolta nell'attuazione del FSC si registra con le due Delibere CIPE (ora rinominato CIPESS) del 10.08.2016:

- **Delibera CIPE n. 25** – Individuazione “aree tematiche nazionali” e obiettivi strategici;
- **Delibera CIPE n. 26** – Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse.

Le “aree tematiche nazionali” individuate dalla Del. CIPE n. 25 per il FSC 2014-2020 sono:

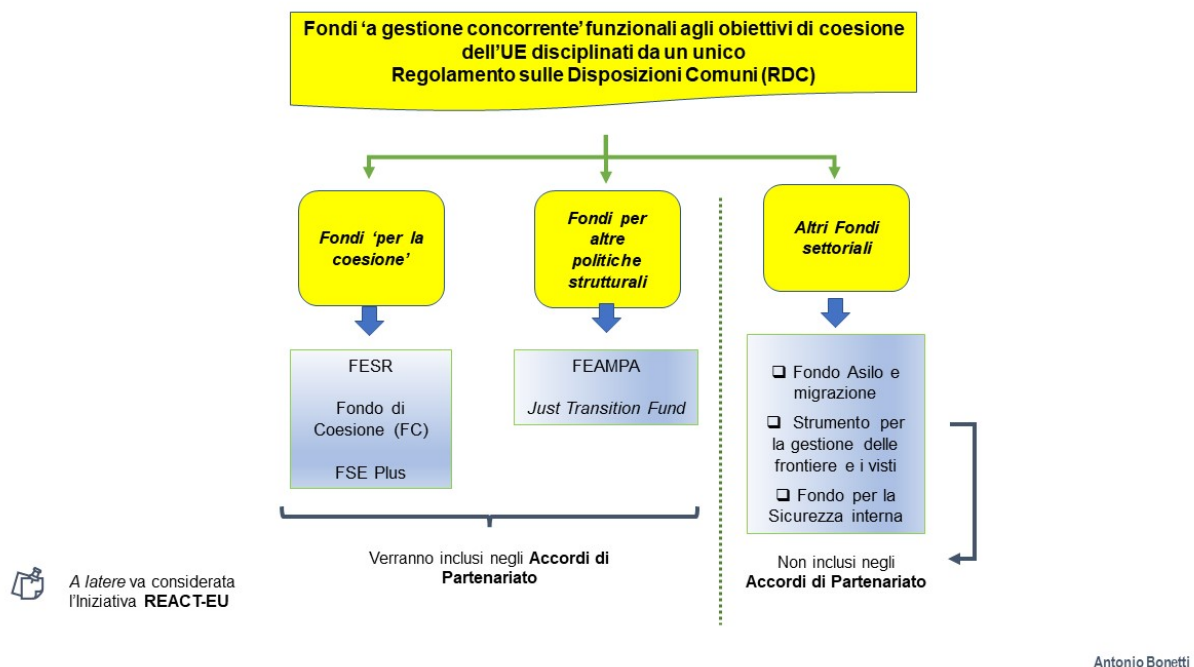
1. infrastrutture,
2. ambiente,
- 3a. sviluppo economico e produttivo,
- 3b. agricoltura,
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali,
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione,
6. Rafforzamento PA.

A titolo di completezza si ricorda anche che l'attuazione del FSC ha registrato una ulteriore rilevante razionalizzazione con il **DL n. 34/2019 (c.d. “Decreto Crescita”)** che ha messo ordine fra i molteplici strumenti di intervento approvati fino a quel momento ed ha previsto un unico piano operativo – **“Piano di Sviluppo e Coesione”** – per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città Metropolitana titolare di interventi a valere del FSC.

[2] A conferma della piena ammissibilità di **FEAMPA** e **JTF** nella politica di coesione “allargata” va ricordato che nel periodo 2021-2027 saranno ambedue:

- disciplinati dal Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) per la programmazione 2021-2027 dei Fondi Strutturali e altri fondi “a gestione concorrente” che, direttamente o indirettamente, concorrono agli obiettivi di coesione dell’UE (Reg. (UE) 2021/1060 del 24.06.2021);
- coordinati – a livello nazionale – dall’**Accordo di Partenariato 2021-2027** (si veda la Figura 3).

Figura 3 – Fondi “a gestione concorrente” funzionali agli obiettivi di coesione dell’UE nella programmazione 2021-2027



[3] Merita certamente una menzione un contributo pubblicato in questi giorni dall’esperto **Francesco Molica** che, senza mezzi termini, parla di autentico “spezzatino” degli strumenti della politica di coesione e che, in termini condivisibili, propone diversi interrogativi sull’opportunità di varare certi nuovi strumenti (o di inserirli nell’ambito della politica di coesione) e sottolinea il rischio di un progressivo sgretolamento della politica di coesione. Si veda: MOLICA F. (2021); [The break-up of EU Cohesion and Structural Policy](#). CPMR Reflection Paper.

Inoltre, è ormai un fatto che la programmazione dei Fondi Strutturali è stata relegata in secondo ordine rispetto a quella degli interventi dei “*Recovery Plan*” nazionali. Come ricordavo nel [post dello scorso 20 Novembre](#), le stesse Istituzioni dell’UE hanno ormai preso atto che gli **Accordi di Partenariato** saranno approvati solo nel 2022.

Su questi aspetti critici si vedano:

MOLICA F., FONTÀS E.L. (2020), “[Next Generation EU”: a threat to Cohesion Policy?](#) *CPMR Technical Note*.

MONTI L. (2021); [Una proposta per non sprecare il PNRR](#); LUISS School of Government; *Policy Brief* n. 40/2021.



Immagine ex Unsplash

[4] Il “**Fondo di sostegno ai Comuni marginali**” avrà come target i Comuni marginali che, nella Relazione illustrativa del disegno di legge sulla Legge di Bilancio 2021 vengono definiti sulla base di criteri di selezione complementari rispetto a quelli che portano all’individuazione dei Comuni nelle Aree Interne, criteri questi che stimano la “perifericità” dei Comuni meno dotati rispetto a dei “poli di servizio”.

[5] Il PNRR Italiano, in linea con le disposizioni del Reg. (UE) 2021/241 sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza che lo finanzia e con le *Guidelines* della Commissione sulla stesura dei “*Recovery Plan*”, è articolato in Missioni (6), Componenti (16), riforme (63) e investimenti (134).

Le Missioni sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.
4. Istruzione e ricerca.
5. Inclusione e coesione.
6. Salute.

La Componente 3 della Missione 5 (M5C3) è dedicata agli “interventi speciali per la coesione territoriale”. Tale Componente prevede una sola riforma (Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali) e 4 investimenti. L’investimento 1 della M5C3 è quello focalizzato sulla SNAI, con un’allocazione di risorse di circa 830 milioni di Euro. Il PNRR sosterrà due grandi direttrici di investimento a favore della SNAI:

- il potenziamento di servizi e di infrastrutture sociali di comunità;
- il potenziamento della rete territoriale dei servizi sanitari.

[6] Fra i vari strumenti a sostegno della coesione indicati nella Figura 1 non è stato inserito il **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)**. Questo per due motivi:

- il FEASR è stato completamente “disaccoppiato” dalla politica di coesione dell’UE e verrà programmato integralmente nell’ambito della PAC riformata (la quale verterà su dei **Piani Strategici Nazionali – PSN** – orientati a una valorizzazione sinergica di ambedue i Pilastri della PAC);
- il negoziato sulla PAC si è snodato in modo particolare e Istituzioni UE e Stati Membri hanno concordato di varare un “periodo transitorio” per il periodo 2021-2022 e addivenire successivamente a un accordo sulla PAC vigente nel periodo 2023-2027. Il negoziato sulla PAC 2023-2027 è ancora in corso. Pertanto è difficile, al momento, capire quali saranno il perimetro degli interventi dei PSN direttamente a sostegno di obiettivi di riequilibrio territoriale).

[7] Sia il **PNRR** sia il **Fondo complementare al PNRR** istituito dal DL 59/2021 (convertito con L. 101/2021 del 1.07.2021) prevedono diversi interventi di cui sono beneficiari i Comuni. Gli interventi più rilevanti rispetto alle esigenze dei “piccoli Comuni” collocati in aree rurali o a rischio di spopolamento sono inclusi nella **Componente 3 della Missione 1 (M1C3) “Turismo e cultura 4.0”**:

- Investimento Attrattività dei borghi;
- Investimento Tutela e valorizzazione dell’architettura e del paesaggio rurale.

Altri interventi molto rilevanti per potenziare l’offerta di servizi socio-assistenziali dei Comuni sono inclusi nella **Componente 2 della Missione 5 (M5C2) “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”**:

- Investimento Sostegno alle persone vulnerabili;
- Investimento Percorsi di autonomia per persone con disabilità;
- Investimento *Housing* temporaneo e stazioni di posta;
- Investimento Progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale.

Infine, va tenuto conto che vi saranno:

- interventi di *capacity building* nell'ambito della Missione 1 del PNRR;
- molteplici interventi per la riqualificazione e messa in sicurezza dei plessi scolastici; per il potenziamento delle infrastrutture sportive presso le scuole e per il rafforzamento dell'offerta dei servizi per la prima infanzia, dei quali i Comuni beneficeranno in quanto proprietari degli edifici adibiti ad asili nido e degli edifici scolastici.