



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

**Spunti di intervento
dinanzi alla Commissione Politiche dell'Unione Europea (XIV)
della Camera dei Deputati
4 giugno 2020**

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

vi ringrazio innanzitutto per l'invito, che ho accolto volentieri, a prendere parte alla seduta odierna concernente la Relazione Programmatica 2020 sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che mi dà l'occasione per rappresentarvi sinteticamente lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali, il livello di utilizzo delle risorse e gli interventi che sono stati messi in campo per contrastare la situazione di emergenza determinatasi con l'epidemia Covid-19.

**1) Elementi salienti dello stato di attuazione degli interventi
che si svolgono nell'ambito della politica di coesione**

Complessivamente, i 51 Programmi Operativi (PO) cofinanziati dai Fondi Strutturali dell'UE – ovvero dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo (FSE) - del ciclo 2014-2020, fanno registrare un importo programmato complessivo pari a **53,2 miliardi di euro**, di cui 33,6 miliardi di euro a titolo di cofinanziamento del FESR e del FSE e i restanti 19,6 miliardi di euro a titolo di cofinanziamento nazionale.



Le risorse programmate per le Regioni meno sviluppate (ovvero quelle il cui PIL pro-capite è risultato inferiore al 75% della media UE nel triennio 2007-2009 che in Italia sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) ammontano a 32,9 miliardi di euro, pari al 61,8 per cento del totale. Se si considerano anche le Regioni definite “in transizione” (Abruzzo, Molise, Sardegna), si copre tutto l’ambito del Mezzogiorno, a cui risulta così destinata un’allocazione complessiva di risorse pari a 35,6 miliardi di euro, equivalente a due terzi delle risorse finanziarie complessive.

Con riferimento all’anno 2019, al 31 dicembre scorso la **certificazione delle spese sostenute da tutti i programmi è risultata complessivamente pari a 15,2 miliardi di euro**, con il corrispondente livello di assorbimento delle sole risorse del bilancio dell’UE attestato a **9,6 miliardi di euro** (pari al 113% del target fissato a 8,4 miliardi di euro). Il livello di spesa complessiva si è pertanto attestato al **28,5 per cento** del totale delle risorse programmate, come sintesi fra il dato del Mezzogiorno, dove ha raggiunto il 26 per cento, e quello del Centro Nord dove ha fatto registrare il 32,1 per cento.

Tutti i programmi hanno **superato le soglie di spesa previste in considerazione della regola del Disimpegno automatico (cd. N+3)** e ciò è avvenuto grazie a un forte impegno e ad una generale mobilitazione delle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi, per effetto delle quali è stato possibile completare gli iter amministrativi necessari a rendicontare la spesa realizzata nei territori durante l’attuale ciclo di programmazione.

Rispetto all’importo della spesa certificata al 31 dicembre dell’anno precedente (pari a 9,8 miliardi di euro), si è registrato un incremento di 5,4 miliardi di euro.

Come riportato nella relazione programmatica a maggio 2020, i dati presenti nel sistema di monitoraggio IGRUE restituiscono un



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

quadro complessivo che, a fronte dei 53,2 miliardi programmati, vede circa 32,2 miliardi di risorse impegnate, circa 16,8 miliardi di pagamenti registrati e 15,36 miliardi certificati alla Commissione europea.

Tenuto conto anche dei risultati del 2019 e dunque dei valori cumulati di spesa già consolidati, ai fini del raggiungimento del target annuale di quest'anno risultano pertanto ancora da certificare circa 4,2 miliardi di euro, a cui corrisponde una quota UE pari a circa 2,67 miliardi.

Più nel dettaglio, dei 51 programmi in cui si articola la programmazione, 9 risultano aver già raggiunto il target 2020 mentre i principali programmi delle regioni meno sviluppate, viste le dimensioni degli stessi, presentano importi da certificare ancora significativi.

Anche tenendo conto del rallentamento delle attività economiche e delle limitazioni alla realizzazione di investimenti pubblici, derivante dall'epidemia Covid-19, il raggiungimento di tali target per l'anno in corso necessiterà di un impegno altrettanto intenso rispetto a quello resosi necessario lo scorso anno, e dunque di uno sforzo amministrativo considerevole.

Anche perché, sebbene i programmi abbiano fatto registrare, nel complesso, una accelerazione della loro attuazione nel corso dell'ultimo anno, che ha portato al raggiungimento dei target di spesa nella totalità dei casi, deve essere rilevato un livello di attuazione inferiore alla media europea. Secondo il sistema Open Data dei Fondi SIE (Fonte: Commissione Europea), includendo tutti

3



i Fondi strutturali, compresi FEASR e FEAMP, l'Italia fa registrare (al 31.12.2019) pagamenti pari al 35% delle disponibilità, a fronte di una media Europea del 41%. Con riferimento al FESR, che è il fondo per cui l'Agenzia svolge la sua attività di coordinamento, i pagamenti in Italia raggiungono il 31%, contro una media UE del 35%: con riferimento al FSE, essi raggiungono il 32%, contro una media UE del 39%.

A causare tale risultato, pur non lontano dalla media UE, concorrono cause esterne, come l'avvio ritardato dell'attuale ciclo di programmazione (che ha riguardato tutti i Paesi europei, a causa della approvazione del pacchetto regolamentare solo negli ultimi mesi del 2013), e cause più interne, che rimandano al complessivo indebolimento della capacità progettuale e realizzativa delle amministrazioni pubbliche, ad ogni livello di Governo (ma più sensibile in alcune regioni del Mezzogiorno), che ha determinato l'accumulo di ritardi e lentezze procedurali. Peraltro, tali difficoltà non sono riferibili solo o specificatamente agli interventi della politica di coesione, ma rappresentano piuttosto una debolezza di sistema, che insiste in generale sul complesso degli investimenti pubblici, come hanno rimarcato costantemente le Raccomandazioni del Consiglio, da ultimo quelle presentate il 20 maggio scorso con riferimento al Programma Nazionale di Riforma 2020.

Secondo i dati dell'applicativo VISTO, dell'Agenzia per la coesione territoriale, un'opera pubblica impiega infatti, in media, 4,4 anni per essere realizzata. La fase di progettazione dell'opera è quella mediamente più lunga, e da sola rappresenta più della metà della durata complessiva media (pari a 2,5 anni), mentre sono necessari 0,6 anni per l'affidamento lavori, e 1,3 per la loro esecuzione. Per le opere di dimensioni maggiori, la progettazione impiega tempi proporzionalmente minori (attorno al 40% della durata complessiva), mentre la fase esecutiva richiede ovviamente tempi più lunghi.



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

Se si considerano le durate sulla base della dimensione finanziaria degli interventi, si rileva che un intervento nella classe 2-5 Meuro si attua in 6,7 anni, mentre un intervento nella classe 5-10 Meuro si attua in 7,9 anni.

A pesare sono soprattutto i cosiddetti “tempi di attraversamento”, ovvero i tempi che intercorrono tra la fine di una fase procedurale e l’inizio di quella successiva (come ad es. il passaggio tra la fine della progettazione definitiva e l’inizio della progettazione esecutiva, o tra la fine della progettazione esecutiva e l’inizio delle procedure di aggiudicazione). Secondo le stime ACT, i tempi di attraversamento rappresentano in media circa la metà della durata complessiva di un’opera.

Tale velocità di esecuzione degli interventi si ripercuote sui tempi di assorbimento delle risorse comunitarie, e sulla dimensione media degli interventi, sovente necessariamente ridotta per rispettare i tempi della programmazione UE.

Si rende dunque necessaria una azione di accompagnamento nella riduzione di tali tempi, attraverso il supporto alla progettazione e l’affiancamento nell’attuazione, nel solco di quanto il Ministro Provenzano ha indicato come ambito di intervento prioritario all’Agenzia per la Coesione. Non mancano, a tale proposito, buone prassi da replicare.

Un esempio, attuato direttamente dall’Agenzia, è costituito dal progetto “Task Force edilizia scolastica” che con un gruppo di lavoro di circa 80 esperti dislocati sul territorio supporta sia le amministrazioni regionali titolari della programmazione sia i

5

Massimo Sabatini

Via Sicilia, 162/C – 00187 Roma

direttore.generale@pec.agenziacoesione.gov.it



beneficiari, i Comuni e le Province, che realizzano gli interventi e che rappresentano l'anello più debole della governance multilivello che caratterizza la programmazione nazionale ed europea.

Nel corso del 2019 sono stati eseguiti circa 3.800 sopralluoghi presso 2.500 enti diversi, garantendo un presidio degli interventi ed un supporto all'attuazione e alla rendicontazione degli stessi, con una generale riduzione della durata delle fasi degli interventi presidiati rispetto alle medie indicate da VISTO per analoghe classi di costo del settore edilizia. Il valore degli interventi presidiati ammonta ad oltre 4,5 miliardi di euro, di cui circa 305 milioni relativi ai POR FESR e 295 Meuro al FSC.

Nel mese di marzo 2020 l'Agenzia ha rinnovato con il Ministero dell'Istruzione e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un protocollo d'intesa per rafforzare questa attività ed estenderla fino alla fine del 2023 anche con risorse del PON Istruzione. A tale protocollo aderiscono anche ANCI, UPI, e 19 Regioni.

In sintesi, a poco più di 3 anni e mezzo dal termine del ciclo di programmazione 2014-20, l'attuazione ha proceduto fin qui, sia pure con qualche difficoltà, nel rispetto dei target prefissati, anche se con percentuali leggermente inferiori alla media UE. I target presenteranno, inoltre, nei prossimi anni livelli di difficoltà crescenti nel loro raggiungimento: buona parte della spesa dei 38 miliardi ancora da certificare dovrà concentrarsi, infatti, negli ultimi anni del ciclo che si conclude nel 2023. L'azione di accelerazione appare, dunque, quanto mai necessaria.

Lascerò a disposizione di questa Commissione una tavola analitica con l'avanzamento per singolo programma di impegni, pagamenti, certificazioni ed i relativi target di spesa.



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

2) Realizzazioni nell'ambito dei programmi

Accanto agli aspetti quantitativi e alle criticità richiamate, relativi all'utilizzo delle risorse, altrettanto importanti sono gli interventi che tali risorse stanno sostenendo.

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia definisce infatti una strategia articolata su 11 Obiettivi Tematici, finalizzata a promuovere la competitività dei territori e delle imprese, la riduzione dei divari territoriali, l'inclusione sociale e l'occupazione. Particolare attenzione è dedicata alla sostenibilità dei processi di sviluppo.

Tale strategia poggia su alcuni cardini di estremo rilievo: il rafforzamento del ruolo del partenariato nella individuazione e nella realizzazione degli investimenti; l'introduzione di condizionalità ex ante volte a migliorare l'efficacia degli interventi; la previsione di una stringente concentrazione tematica mirante a rafforzare il nesso tra innovazione, sostenibilità e inclusione; la previsione per ogni programma di obiettivi in termini di realizzazione fisica e finanziaria (il cosiddetto "**quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**" o **performance framework**), con una tappa intermedia al 2018. L'obiettivo unificante di tali disposizioni è stato quello di migliorare l'orientamento ai risultati dei programmi.

Rispetto all'ultimo punto, nel 2019 la Commissione Europea ha effettuato la verifica del raggiungimento dei target intermedi, sulla base dei dati contenuti nelle Relazioni Annuali di Attuazione riferibili al 31 dicembre 2018 rispetto agli indicatori di spesa e di realizzazione.



Sul totale dei Programmi, solo uno non ha superato la verifica su tutti gli assi; 9 PO FESR e 13 PO FSE hanno conseguito i target intermedi su tutti gli assi, mentre 12 PO FESR, 7 FSE e 8 plurifondo non hanno conseguito i target per uno o più assi. Sulla base dei dati validati nel sistema nazionale di monitoraggio presi a riferimento dalle Autorità di gestione, 65 assi su un totale di 299 non hanno superato la verifica per un totale di 779,5 milioni di euro da riallocare, pari a poco più di un quarto della riserva complessiva. Circa $\frac{3}{4}$ della riserva è stata dunque allocata sulla base del raggiungimento degli obiettivi previsti. Analizzando i dati per OT, gli assi più frequentemente non performanti sono stati l'OT 4 e l'OT 9.

A fine dicembre 2019 sono state predisposte tutte le proposte di riprogrammazione inviate alla Commissione europea per la riallocazione delle risorse, operazione che si sta completando proprio in questi giorni.

La verifica del raggiungimento dei target intermedi ha consentito dunque di operare un primo importante “tagliando” dell'attività amministrativa legata all'attuazione dei programmi, segnalando alle Autorità di Gestione, già in fase precoce, possibili criticità che possono suggerire una loro opportuna “messa a punto”.

Allo stesso modo, l'avanzamento dei programmi al 2019 può essere inquadrato anche con riferimento ai diversi Obiettivi Tematici (OT) in cui si articola l'attuazione degli investimenti.

Nel complesso, il livello di certificazione per Obiettivo Tematico si presenta diversificato: raggiunge, infatti, percentuali più elevate con riferimento all'OT 7 (Sistemi di trasporto sostenibili, 36,6%) e all'OT 10 (Istruzione e formazione professionale, 31,4%), e percentuali più contenute con riferimento agli OT 11 (Rafforzamento della Capacità Istituzionale, 20,6%) e OT 9 (Inclusione sociale, 20,1%), due degli ambiti in cui invece, per i motivi esposti, l'esigenza di accelerazione è più urgente. All'interno dei singoli Obiettivi tematici, altrettanto



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

diversificati sono i numeri che si registrano con riferimento ai singoli Risultati Attesi (RA).

Tali Obiettivi Tematici incrociano molto da vicino alcuni dei grandi temi toccati dal Programma di lavoro della Commissione europea per il 2020, su cui i programmi della politica di coesione 2014-20 sono pienamente impegnati.

Per motivi di tempo, non potrò soffermarmi sul dettaglio di tali obiettivi, che potrà tuttavia essere analizzato nel materiale che verrà depositato agli atti dell'audizione. Segnalo, tuttavia, che sono numerosi i progetti che danno concretezza agli obiettivi tematici, alcuni dei quali assumono particolare rilievo in una prospettiva di sviluppo sostenibile di lungo periodo come quella delineata dal Green deal europeo, o in materia di salute.

Ad esempio, quanto a quest'ultima, complessivamente, tra SNSI e S3 Regionali ci sono attualmente in esecuzione 1029 progetti di ricerca e innovazione in OT 1 nel **campo della salute**, per un ammontare di costo ammesso pari a 448 Meuro e pagamenti pari al 30%.

Significativo è, altresì, il contributo della politica di coesione in materia di sostenibilità. L'Obiettivo Tematico (OT) 4 "Sostenere la transizione verso un'**economia a basse emissioni di carbonio** in tutti i settori", favorisce ad esempio la "riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici", o la "**mobilità sostenibile nelle aree urbane**": grazie a tale sostegno, al 31 dicembre 2019, quasi **500 mezzi di TPL su gomma e 28 treni** regionali/metropolitani



sono già in circolazione nelle aree urbane e metropolitane delle principali città italiane.

La programmazione comunitaria contribuisce, altresì, al finanziamento di Grandi Progetti in materia di mobilità sostenibile quali, tra gli altri, la prosecuzione degli interventi già avviati per la **Metropolitana di Napoli** (materiale rotabile per la linea 1 e linea 6), **i collegamenti ferroviari di Catania e Palermo con i relativi aeroporti**.

Grazie all'OT 6 "Preservare e tutelare l'**ambiente** e promuovere l'uso efficiente delle risorse", sono affrontati numerosi temi ambientali nonché la protezione e la valorizzazione delle **risorse naturali e culturali**: ad aprile 2020 risultano, ad esempio, in attuazione 157 progetti relativi al servizio idrico integrato, con pagamenti per 363,8 milioni pari al 34 per cento delle risorse programmate. Alcuni di questi interventi contribuiscono anche al **superamento delle procedure d'infrazione** per la mancata attuazione della normativa comunitaria in materia di trattamento delle acque reflue.

Altrettanto significativo è il contributo dell'OT 7, volto a "Promuovere **sistemi di trasporto sostenibili** ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", che coinvolge un PON (Infrastrutture e Reti) e cinque POR (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia): le performance di spesa migliori si riscontrano per il RA 7.1 per la modalità ferroviaria e il RA 7.4 per la modalità stradale, soprattutto grazie ad alcuni rilevanti progetti sia di natura stradale (es. SS 268 del Vesuvio) sia ferroviaria (es. nodo ferroviario Palermo) che si realizzano in continuità con la programmazione 2007-2013.

In sintesi, l'attuazione degli interventi si presenta differenziata per territori e per tipologie: rispetto al loro livello di avanzamento assumono rilievo la definizione della pianificazione di riferimento, la



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

qualità della progettazione, la dimensione progettuale, la capacità amministrativa. L'esperienza mostra che in presenza di una azione mirata di affiancamento, i tempi si possono ridurre, e la realizzazione può procedere più spedita.

3) Misure per fronteggiare la pandemia Covid-19: principali cambiamenti che incidono sull'attuazione degli investimenti dei Fondi strutturali

Con il sopraggiungere della pandemia Covid-19, il quadro di riferimento dell'attuazione degli interventi dei Fondi Strutturali è cambiato radicalmente. Da un lato, infatti, gli investimenti che erano originariamente stati previsti nell'ambito dei programmi sono andati incontro a ovvie difficoltà attuative, legate alle misure di contenimento del contagio, e al progressivo deteriorarsi del contesto macroeconomico globale. Dall'altro lato sono emerse nuove e inedite esigenze di intervento per assicurare beni pubblici fondamentali, a iniziare dall'ambito sanitario, e per andare incontro al peggioramento del contesto sociale ed economico per una vasta quota della popolazione.

Conseguentemente, il quadro regolamentare europeo è mutato significativamente. Le modifiche regolamentari introdotte per i Fondi Strutturali, su proposta della Commissione europea, nei mesi di marzo e aprile – di portata straordinaria e senza precedenti - intervengono su diversi profili essenziali: incremento della liquidità (rinuncia ai possibili recuperi sulle anticipazioni erogate, in sede di accettazione dei conti annuali; cofinanziamento dei Fondi Strutturali

11



al 100% delle spese certificate nell'anno contabile 2020-2021, che si conclude al 30 giugno 2021), estensione dell'ammissibilità delle spese (riconoscimento dal 1 febbraio 2020 della possibilità di rendicontare spese di emergenza, per il sostegno dei servizi sanitari, volte all'acquisto di materiali e apparecchiature medicali; estensione degli interventi a sostegno del capitale circolante, in linea con il nuovo Quadro Temporaneo sugli aiuti di Stato; deroga alla non ammissibilità delle spese per operazioni completate), maggiore flessibilità (per l'annualità 2020, trasferibilità di risorse fra FESR e FSE e fra categorie di regioni), rimozione di vincoli per favorire le riprogrammazioni (rimozione vincoli di concentrazione tematica; superamento dell'obbligo di coerenza con l'Accordo di Partenariato; deroga al requisito della valutazione ex ante per l'avvio di strumenti finanziari).

La Commissione europea ha, inoltre, come è noto, adottato nella scorsa settimana un rilevante pacchetto di proposte, per sostenere la ripresa dell'UE dopo l'impatto negativo della pandemia Covid-19, che formula un composito insieme di proposte e si articola su un nuovo strumento – “Next Generation EU” – e su specifici adeguamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, che nell'insieme raggiungerebbero l'importo di 1.850 miliardi di euro.

La Commissione europea ha anche adattato il proprio programma di lavoro 2020, in linea con lo schema generale che ispira le proposte “Next Generation EU”, confermando in linea generale la validità delle grandi linee già programmate (green deal; sostegno alla transizione digitale; attenzione alle persone; rafforzamento del ruolo dell'UE su scala mondiale; promozione dei valori europei quali solidarietà, uguaglianza, parità di trattamento; spinta alla democrazia europea) per l'esigenza di accelerare sulle “transizioni gemelle”, in tema ambientale e digitale, come modalità di efficace risposta alla crisi.



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

Le proposte della Commissione europea coprono uno spettro molto ampio di ambiti di intervento e per le finalità del mio intervento mi concentrerò su alcuni aspetti salienti per la politica di coesione. Gli elementi essenziali sono le proposte di modifica regolamentare per il periodo 2021-2027 e l'introduzione di un nuovo strumento denominato "React EU". e

Per quanto riguarda le modifiche regolamentari per il periodo 2021-2027 – relative sia al regolamento generale sia a quelle dei Fondi (FESR e FSE) – e finalizzate ad accompagnare il disegno complessivo di ripresa previsto dalla Commissione europea, esse si sostanziano con l'introduzione di flessibilità aggiuntiva nel trasferimento di risorse fra Fondi e nella possibilità di intervenire per completare i progetti del periodo 2014-2020, con il rafforzamento della possibilità di intervenire per sostenere la resilienza dei sistemi sanitari e a favore di settori particolarmente colpiti dalla crisi, come cultura e turismo, con ulteriore enfasi per gli interventi volti a fronteggiare la disoccupazione giovanile e la povertà infantile, oltre che al sostegno delle misure che favoriscono l'occupazione nel contesto del Green deal e della digitalizzazione.

Per quanto riguarda lo strumento "React EU", la Commissione europea ha proposto di destinare 55 miliardi (58,3 miliardi di euro a prezzi correnti) aggiuntivi alla politica di coesione 2014-2020 per gli anni 2020-2022, assegnando tali risorse fra gli Stati Membri sulla base della gravità dell'impatto economico e sociale della crisi.

Gli impegni addizionali potranno essere implementati attraverso i programmi esistenti o mediante un nuovo programma presentato



da ciascuno Stato membro e adottato dalla Commissione europea. Essi sosterranno “azioni chiave” nel contrasto alla crisi e per favorire una ripresa definita “verde, digitale e resiliente”. Ciò include investimenti nel rafforzamento del mercato del lavoro, schemi di sostegno al lavoro temporaneo e per l’occupazione giovanile, il supporto ai sistemi sanitari, il sostegno alle persone che soffrono maggiormente per fenomeni di deprivazione materiale, la fornitura di capitale circolante per le PMI, l’istruzione e la formazione. Il supporto riguarderà in maniera trasversale tutti i settori economici, inclusi il turismo e la cultura, sostenendo in particolare la loro transizione verde e la loro digitalizzazione, rafforzando gli investimenti già pianificati per la futura politica di coesione.

Le risorse addizionali non sono ripartite per categorie di regioni: tuttavia, la Commissione invita gli Stati membri a tenere conto dei diversi fabbisogni regionali e dei livelli di sviluppo, al fine di mantenere la priorità sulle Regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di coesione propri della politica. Anche questi interventi potranno essere finanziati al 100% dal bilancio UE.

Le proposte della Commissione sono state presentate nei giorni scorsi, e saranno sottoposte al negoziato con Consiglio e Parlamento europeo nelle prossime settimane. Risulta dunque prematura qualunque considerazione sull’entità e l’utilizzo delle relative risorse: le determinazioni sul piano interno andranno assunte celermente, per consentire una rapida attuazione degli interventi e generare rapidamente effetti sull’economia reale.

Nel contempo, sono state avviate diverse iniziative a livello nazionale per consentire l’impiego dei Fondi Strutturali nel fronteggiare le conseguenze della pandemia:

- l’articolo 126, comma 10 del decreto legge 17 marzo 2020 n.18, (convertito dalla legge 24 aprile 2020 n.27) prevede che le Amministrazioni pubbliche titolari di programmi cofinanziati dai



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

Fondi Strutturali destinino le risorse disponibili alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza Covid-19;

- il decreto legge n.34 "Rilancio", pubblicato lo scorso 19 maggio, ha previsto all'articolo 241 che, in via eccezionale, le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione rinvenienti dai diversi cicli di programmazione, possano essere destinate ad ogni tipologia di intervento a carattere nazionale, regionale o locale connessa a fronteggiare l'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia da COVID-19, in coerenza con la riprogrammazione che, per le stesse finalità, le amministrazioni nazionali, regionali o locali operano nell'ambito dei Programmi operativi dei Fondi strutturali; lo stesso provvedimento, all'art.242, prevede inoltre specifiche norme per il contributo dei Fondi Strutturali al contrasto dell'emergenza Covid-19, finalizzate a favorire un celere utilizzo di tali risorse.

Quest'ultima norma, in particolare, si propone di favorire la riprogrammazione dei Programmi dei Fondi strutturali 2014-2020 per il contrasto all'emergenza, da un lato promuovendo l'utilizzo della possibilità di cofinanziamento dell'UE al 100% degli interventi, dall'altro costituendo o rafforzando appositi programmi operativi complementari (POC) finanziati con risorse nazionali.

Tali programmi complementari consentono di proseguire gli investimenti pubblici, originariamente previsti dai programmi e non più finanziati nell'ambito dei programmi originari della programmazione dei Fondi strutturali europei, per fare "posto" alle spese emergenziali. La loro copertura è assicurata con:



a) le risorse del cofinanziamento nazionale già stanziato con la Delibera CIPE 10/2015 e non ancora utilizzate, liberate per effetto dell'incremento del tasso di cofinanziamento UE al 100%;

b) le ulteriori risorse derivanti dai rimborsi di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato, che vengono riassegnate alla stessa Amministrazione che ha proceduto alla rendicontazione.

Nelle more della riassegnazione di tali rimborsi ai POC, le amministrazioni possono comunque proseguire negli impegni già assunti sui progetti originariamente finanziati sui fondi strutturali europei attraverso riprogrammazioni del Fondo Sviluppo e Coesione - FSC 2014-2020 già disponibile, o mediante nuove assegnazioni, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale.

Per la definizione dell'entità dell'operazione prevista dalla norma (art.242) a livello generale i margini sono piuttosto ampi: ciascuna amministrazione, titolare di programma, potrà valutare autonomamente l'entità della riprogrammazione sulla base dei fabbisogni di intervento per l'emergenza e dei tempi di realizzazione degli interventi già selezionati. Ma è una opportunità che non va sprecata per rafforzare l'azione di contrasto all'emergenza e favorire al contempo l'assorbimento dei fondi, anche a beneficio della finanza pubblica.

Al fine di attuare l'operazione indicata dalla norma, è prevista infatti la definizione di appositi accordi tra il Ministro per il Sud e le Amministrazioni titolari dei programmi, finalizzati, da un lato, a condividere gli interventi orizzontali su cui concentrare tali risorse, sulla base delle loro caratteristiche di efficacia nel contrasto alla crisi e di più semplice rendicontabilità sui fondi europei e, dall'altro lato, a definire il contributo finanziario di ciascun programma da destinare a tali priorità. Gli accordi sono ispirati a due principi cardine della politica di coesione: il principio di riequilibrio territoriale e quello di addizionalità delle risorse.



Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

In base al primo, le risorse dei fondi strutturali restano nelle disponibilità delle Amministrazioni che ne sono titolari, perseguendo le priorità per fronteggiare la crisi nei rispettivi territori di riferimento, salvaguardando in tal modo la destinazione territoriale più concentrata sulle regioni in ritardo di sviluppo. Ciò significa, in altri termini, che, sebbene i regolamenti europei prevedano questa possibilità, non saranno apportati spostamenti di risorse tra le diverse categorie di regioni, e tra Sud e Nord. Quanto al secondo, nel preservare l'addizionalità delle risorse per la coesione, la proposta intende utilizzare in maniera sinergica e virtuosa le risorse comunitarie e quelle nazionali per la politica di coesione, confermando l'impegno finanziario destinato alla coesione. Il che significa proseguire con risorse nazionali tutti i progetti potenzialmente finanziabili con le risorse disponibili e che potrebbero avere bisogno, proprio a causa della crisi, di tempi più lunghi per poter essere completati o attuati, salvaguardando in tal modo l'importo complessivo degli interventi con finalità di coesione.

Attraverso tale riprogrammazione potranno, così, essere finanziati con fondi strutturali, fra gli altri, l'acquisto di apparecchiature ed attrezzature sanitarie, strumenti e misure di sostegno al capitale circolante soprattutto delle PMI, il sostegno al reddito dei lavoratori dipendenti del settore privato, interventi per l'istruzione, aiuti alimentari per i Comuni e servizi di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità aggravate dalla crisi.

Si tratta di una riprogrammazione di dimensioni potenzialmente rilevanti, attualmente in corso di definizione anche grazie al



confronto tecnico tra Amministrazioni, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Agenzia per la Coesione e ANPAL, e ad una costante interlocuzione tecnica con i servizi della Commissione europea. E' una operazione strategica, perché riguarda risorse preziose e che, anche in una situazione di emergenza, vanno orientate alla riduzione di divari in settori chiave: risorse che vanno spese efficacemente e rapidamente, per consolidare la credibilità del Paese nei confronti delle Istituzioni europee e dei partner dell'Unione.

In conclusione, le risorse dei fondi strutturali europei confermano, ancor più in un momento estremamente delicato come l'attuale, il loro ruolo chiave, nel complesso del Paese ed in particolare nel Mezzogiorno, dove si registra un livello strutturalmente basso di spesa pubblica in conto capitale.

Soprattutto in una fase in cui le prospettive degli investimenti privati appaiono incerte, una ulteriore azione di rafforzamento degli investimenti pubblici è decisiva. La riprogrammazione dei fondi strutturali 2014-20 in funzione anticrisi, l'utilizzo rapido ed efficace delle risorse aggiuntive di REACT-EU, la sinergica programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione e l'avvio della nuova programmazione 2021-27 costituiscono passi decisivi in questa direzione.

Vi ringrazio.