

La governance delle politiche di coesione

21 settembre 2021

La necessità del rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi europei ha portato alla definizione di un nuovo quadro di governance istituzionale per le politiche di coesione, che ha affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla nuova Agenzia per la coesione territoriale l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

Oltre all'Agenzia, nel nuovo quadro operano al momento diversi soggetti istituzionali, costituiti dal Dipartimento per le politiche di coesione, da due Nuclei per la valutazione, dalla Cabina di regia e dal Gruppo di Azione Coesione, oltre che ovviamente dal Cipe.

L'Autorità politica per la coesione

Nel corso dei vari cicli di programmazione delle politiche di coesione si è evidenziata la insoddisfacente capacità delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle regionali, di utilizzare le risorse dei fondi strutturali messe a disposizione dall'Unione europea e quelle generate dal relativo cofinanziamento nazionale, con il conseguente rischio di mancato utilizzo di quota delle risorse disponibili.

La definizione del nuovo quadro di **governance** istituzionale per le politiche di coesione per il ciclo 2014-2020 è stata delineata dall'[articolo 10 del D.L. n. 101 del 2013](#) che, all'inizio della XVII legislatura, ha affidato alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri** e alla nuova Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio, l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

L'operazione si è concretizzata con il **trasferimento** delle competenze **dal Ministero dello sviluppo economico** alla Presidenza del Consiglio dei ministri e con la costituzione, attraverso tre D.P.C.M. in data 15 dicembre 2014, nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio del **Dipartimento per le politiche di coesione**.

Nel quadro delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, e principalmente per accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali della **programmazione 2007-2013**, che erano allora a rischio disimpegno automatico, con il [D.L. n. 69 del 2013](#) (articolo 9, comma 2) è stata data **facoltà al Governo di sostituirsi all'amministrazione inerte** o inadempiente responsabile degli interventi, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, nei casi di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei e di sottoutilizzazione dei relativi finanziamenti.

I poteri sostitutivi del Governo sono stati ulteriormente precisati con il D.L. n. 133/2014 (art. 12), ponendoli esplicitamente in capo alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale decreto, inoltre attribuisce al **Presidente del Consiglio dei ministri**:

- la facoltà di **proporre** al **CIPE**, sentita la Conferenza unificata, il **definanziamento** e la **riprogrammazione** delle **risorse non impegnate** qualora le amministrazioni pubbliche responsabili si siano rese responsabili di inerzia, ritardo o inadempimento dell'attuazione di piani, programmi ed interventi cofinanziati dall'Unione europea, ovvero dell'utilizzo dei fondi nazionali per le politiche di coesione,
- l'esercizio dei **poteri ispettivi e di monitoraggio**, tesi all'accertamento del rispetto della tempistica e degli obiettivi dei piani, programmi e interventi finanziati dai fondi strutturali o dal Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Fino al 2016, l'autorità politica per la coesione è stata costituita dal "Presidente del Consiglio dei ministri" ovvero da un suo delegato (Ministro o sottosegretario). Con il Governo Gentiloni, il Mezzogiorno è tornato

formalmente ad avere un **Ministro** ad esso dedicato **senza portafoglio**, in virtù del decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 2016, al quale è stata conferita la delega in materia di politiche per la coesione territoriale e per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 2017).

A partire dal Governo Conte, il Ministero ha assunto la denominazione di "**Ministero per il Sud**" (cfr. [DPCM 1 giugno 2018](#)), al quale è delegato l'esercizio delle funzioni di coordinamento, indirizzo, promozione d'iniziativa, anche normative, vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno, relativamente alla materia delle politiche per la coesione territoriale e per gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno ([DPCM 27 giugno 2018](#)).

L'Agenzia per la coesione territoriale

L'articolo 10 del D.L. n. 101/2013 ha affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla nuova [Agenzia per la coesione territoriale](#), sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio, l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione.

L'Agenzia, istituita nel **2014**, rappresenta un elemento cardine per il **miglioramento della gestione dei fondi dell'UE** da parte dell'Italia, che ha trovato riscontro nelle ultime fasi di attuazione della programmazione 2007-2013, ormai giunta a conclusione, che ha consentito la pressoché piena utilizzazione delle risorse programmate. Essa ha operato in accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali impegnate nell'attuazione della programmazione 2007-2013, individuando misure di accelerazione della spesa ed intensificando l'attività delle task force istituite a supporto, in particolare, dei programmi che erano in maggior ritardo d'attuazione.

L'Agenzia è dotata di uno **Statuto**, approvato con Decreto del [Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 luglio 2014](#), che ne disciplina l'articolazione, la composizione, le competenze e le modalità di nomina degli organi di direzione e del collegio dei revisori, stabilisce i principi e le modalità di adozione dei regolamenti e degli altri atti generali che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia. Con il successivo D.P.C.M. 15 dicembre 2014 è stato istituito il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPC) presso la Presidenza del Consiglio e disposto il trasferimento all'Agenzia di 210 unità di personale provenienti dall'ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del MISE. Infine, con due successivi D.P.C.M. in pari data, sono stati approvati il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia ([D.P.C.M. 7 agosto 2015](#)) e il Regolamento di contabilità dell'Agenzia per la coesione territoriale ([D.P.C.M. 7 agosto 2015](#)).

Per quel che concerne le **competenze** - di recente **riordinate** dalla legge 9 agosto 2018, n. 97 (di conversione del D.L. n. 86/2018, articolo 4-ter) - l'Agenzia, con riferimento sia ai Fondi Strutturali Europei che al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, tenuto conto degli obiettivi definiti dagli atti di indirizzo e programmazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e nel rispetto delle competenze della Presidenza del Consiglio dei ministri:

- assicura, in raccordo con le amministrazioni competenti, il **monitoraggio** e il controllo di tutti i programmi operativi e di tutti gli interventi della politica di coesione, vigilando altresì sull'attuazione dei programmi medesimi e sulla realizzazione dei progetti che utilizzano risorse della politica di coesione;
- assicura il **supporto** alle attività della **Presidenza del Consiglio dei ministri**;
- fornisce **assistenza tecnica** alle amministrazioni che gestiscono programmi europei o nazionali, anche con riferimento alla formazione del personale delle amministrazioni interessate;
- sostiene la realizzazione dei programmi con **azioni di accompagnamento alle amministrazioni titolari**, promuovendo il ricorso ai Contratti Istituzionali di Sviluppo e l'attivazione dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa - Invitalia Spa, in qualità di centrale di committenza;
- promuove, il miglioramento della qualità, della tempestività, dell'efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi;
- può assumere le **funzioni dirette di autorità di gestione** di programmi finanziati con le risorse della politica di coesione e per la conduzione di specifici progetti avvalendosi a tal fine di Invitalia Spa,

- propone, ai fini dell'adozione da parte della Presidenza del Consiglio, le necessarie **misure di accelerazione degli interventi**, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del D.Lgs. 88/2011, e dà esecuzione alle determinazioni assunte ai fini dei poteri sostitutivi in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi, per evitare il disimpegno dei fondi europei, ai sensi dell'articolo 6, comma 6, del medesimo D.Lgs. n. 88/2011.

Il Dipartimento per le politiche di coesione

Ai fini della definizione del nuovo quadro di *governance* per le politiche di coesione, l'articolo 10 del [D.L. n. 101 del 2013](#) – oltre ad istituire l'Agenzia per la coesione territoriale - ha operato il trasferimento delle competenze del Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei ministri, individuando, al comma 2 dell'articolo le funzioni attribuite alla Presidenza medesima, ferme restando le attribuzioni sia del Ministro delegato che delle amministrazioni titolari di programmi e delle relative autorità di gestione.

Il trasferimento si è completato alla fine del 2014 con l'emanazione di due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in data 15 dicembre 2014, che istituiscono nell'ordinamento della Presidenza del Consiglio il [Dipartimento per le politiche di coesione](#), responsabile del coordinamento e della programmazione della politica di coesione, disciplinandone i compiti e le attribuzioni in relazione alle funzioni sopra descritte; con un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, anche esso del 15 dicembre 2014, sono state trasferite dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del MISE (Ministero per lo sviluppo economico) le necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali.

Il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri che cura il raccordo con le istituzioni dell'Unione europea e le Amministrazioni statali e regionali, per la predisposizione della programmazione economica e finanziaria e la destinazione territoriale delle risorse, con riferimento all'impiego sia dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, sia del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

Il DPCoe promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati con tali strumenti, raccoglie ed elabora le informazioni e i dati relativi alla loro attuazione, coordina le connesse attività di valutazione, elabora proposte di atti deliberativi al CIPE per le attività di competenza. Svolge, inoltre, attività di sorveglianza sull'attuazione delle politiche di coesione e vigila sull'Agenzia per la coesione territoriale. Al fine di assicurare l'efficace utilizzo delle risorse, cura l'istruttoria per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art.12 D.L. n.133/2014). Spetta, infine, a tale struttura il coordinamento e l'attivazione dello strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS).

Il Dipartimento risulta organizzato in un unico Ufficio di livello dirigenziale generale (Ufficio per le politiche di coesione), articolato a sua volta in due servizi: il Servizio Analisi, definizione delle politiche e della programmazione ed il Servizio Rilevazioni informative, *open coesione*, misure straordinarie per l'attuazione, nonché supporto giuridico e gestione strumenti normativi.

I Nuclei di valutazione

In attuazione di quanto stabilito dall'[articolo 10 del decreto legge n.101 del 2013](#), che ha previsto la riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione degli investimenti, con [D.P.C.M. del 19 novembre 2014](#) il Nucleo è stato suddiviso in due strutture: il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), costituito presso l'Agenzia per la coesione territoriale.

Il **NUVAP** interviene in ordine alle attività di valutazione delle politiche e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale, di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale e di verifica e monitoraggio del rispetto del principio di addizionalità comunitaria. Effettua inoltre analisi e supporto tecnico finalizzati all'implementazione di indicatori e meccanismi premiali nonché un supporto alle amministrazioni nei rapporti con gli organi delle istituzioni internazionali in tema di valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali.

Il **NUVEC** ha funzioni in tema di verifiche, anche con successiva emissione di rapporti ed eventuali proposte di revoca del finanziamento, sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico; esercita inoltre funzioni di audit al fine

della correttezza e regolarità della spesa e di proposta delle iniziative da adottare per la rimozione degli ostacoli all'attuazione ed all'accelerazione della spesa.

La cabina di regia

La legge di stabilità 2015 ([legge n. 190 del 2014](#), comma 703), nel ridefinire le procedure programmatiche ed operative relativamente alle risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (FSC) per il ciclo 2014-2020, ha previsto l'istituzione di un ulteriore soggetto, sede di partenariato tra le varie istituzioni, che riveste un ruolo centrale della programmazione del FSC 2014-2020.

La **Cabina di regia**, composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, è incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio nonché, infine, dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020.

Tale funzione risulta confermata dal decreto istitutivo del nuovo organo ([D.P.C.M. 25 febbraio 2016](#)). Il decreto stabilisce, all'articolo 1, che la Cabina di regia costituisce, per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nonché le Città metropolitane, per la definizione dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale. Precisa inoltre che tali piani devono recare l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, nonché l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020. Per la realizzazione di queste finalità la Cabina assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, la Cabina, infine, formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti.

II CIPE

Il nuovo quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito dall'art. 1, commi 703-706, della legge n. 190/2014 (stabilità 2015), mantiene in capo al CIPE ([Comitato interministeriale per la programmazione economica](#)) di provvedere, con apposite delibere, alla programmazione e alla ripartizione della dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione tra le diverse aree tematiche nazionali; di approvare i piani operativi definiti dalla Cabina di regia e proposti, anche singolarmente, dall'Autorità politica per la coesione.

Il Gruppo di Azione Coesione

Un ulteriore soggetto che interviene nella gestione delle risorse per le politiche di coesione è il Gruppo di Azione Coesione, la cui operatività riguarda le risorse confluite a partire del 2011 nel [Piano di Azione Coesione](#).

Tali risorse derivano dalla decisione presa nel corso del 2011 quando, alla luce dei ritardi nell'utilizzo dei fondi comunitari e al fine di evitare la perdita dei finanziamenti determinata con il c.d. disimpegno automatico, il Governo ha disposto una riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali, con una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale, le cui risorse sono state destinate agli obiettivi del [Piano di Azione Coesione](#).

La costituzione del Gruppo di Azione Coesione è stata prevista nel documento originario del Piano (del 15 novembre 2011), al fine di definire e promuovere la riprogrammazione e/o rimodulazione dei programmi cofinanziati necessaria per assicurare il perseguimento degli obiettivi del Piano medesimo. Con decreto del 1° agosto 2012, il Ministro per la coesione territoriale ha definito le competenze del Gruppo affidandogli compiti di indirizzo, monitoraggio e sorveglianza delle azioni di qualificazione e accelerazione della politica di coesione comunitaria e nazionale 2007-2013 ricomprese nel Piano di Azione Coesione.

Il gestore unico delle risorse (l'IGRUE)

Il nuovo quadro di programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo 2014-2020, definito dall'art. 1, commi 703-706, della legge n. 190/2014 (stabilità 2015), dispone, quanto alla gestione delle risorse, il **trasferimento** in apposita **contabilità speciale** presso il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali, **delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione**, che si aggiunge alle altre contabilità speciali attraverso le quali il Fondo medesimo gestisce le risorse dei Fondi strutturali, sia quelle nazionali di cofinanziamento sia quelle provenienti dall'Unione europea.

Il **Fondo di rotazione**, istituito dalla legge n. 183 del 1987, presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è gestito [dall'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea](#) (IGRUE), attraverso separati conti correnti di tesoreria: uno relativo alle risorse dei fondi strutturali provenienti dall'Unione europea, l'altro relativo alla quota di cofinanziamento nazionale degli stessi fondi.

Il Fondo provvede ad erogare alle amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, nonché a concedere ai soggetti titolari delle azioni comprese nei programmi suddetti anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio dell'Unione europea.

Il Fondo IGRUE gestisce anche le risorse del Piano di Azione Coesione (fondi 2007-2013), trattandosi di disponibilità che originariamente erano considerate nella quota generale di cofinanziamento nazionale.

Con le disposizioni introdotte dalla legge di stabilità 2015, l'Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea diventa l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse in essere per le politiche di coesione: fondi strutturali 2007-2013 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), Piano di Azione Coesione (risorse stralciate cofinanziamento 2007-2013), fondi strutturali 2014-2020 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), interventi complementari (risorse stralciate cofinanziamento 2014-2020), Fondo sviluppo e coesione.

Assunzioni di personale al Sud per il rafforzamento delle politiche di coesione territoriale

La legge di bilancio 2021, all'art. 1, commi 179-184, ha autorizzato le amministrazioni pubbliche operanti nel Mezzogiorno ad assumere personale, nel limite massimo di **2.800 unità**, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, attraverso l'espletamento di procedure concorsuali, al fine di rafforzare la loro capacità amministrativa nella gestione dei fondi della politica di coesione. Il [D.P.C.M. 30 marzo 2021](#) ha individuato i profili professionali interessati, le relative categorie ed ha ripartito le risorse finanziarie (320,3 milioni di euro).

Il **PNRR**, al riguardo, ha previsto entro il 31 dicembre 2021 l'entrata in vigore della legislazione primaria necessaria per fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità per l'attuazione del PNRR, in particolare consentendo, tra l'altro, l'assunzione temporanea dei 2.800 tecnici per rafforzare le amministrazioni pubbliche del Sud a carico del bilancio nazionale (traguardo M1C1-53). Al fine di realizzare questo traguardo, l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge n. 44/2021, nell'abrogare il comma 181 della legge n. 178/2020, ha previsto per il reclutamento del predetto personale a tempo determinato una procedura concorsuale semplificata tramite Formez PA. In attuazione delle richiamate disposizioni normative sono stati adottati due bandi di concorso pubblicati ad aprile e ad ottobre 2021. Le due procedure concorsuali hanno generato un numero di idonei inferiore ai posti messi a concorso (circa 1.321 posti vacanti su 2.800 mesi complessivamente a bando), inoltre si sono registrate alcune rinunce tra i vincitori.

Il D.L. n. 36 del 2022 (art. 11, comma 2) ha stabilito, pertanto, che le amministrazioni pubbliche del Sud con ruolo di coordinamento degli interventi previsti dalla politica di coesione possono utilizzare le risorse non impegnate per la stipula di contratti di collaborazione con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato. Tali contratti non possono superare la durata di trentasei mesi né la soglia massima della remunerazione stabilita dal regolamento dell'Agenzia per la coesione territoriale in materia di conferimento di incarichi di lavoro autonomo.

Il D.L. n. 152 del 2021 (art. 31-*bis*, commi 7-9) ha previsto la stipula di **contratti di collaborazione** da parte dell'**Agenzia per la coesione territoriale** con **professionisti** e personale in possesso di alta specializzazione da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno per accelerare la definizione e l'attuazione degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 nonché per favorire l'attuazione dei progetti previsti dal Piano

nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La misura è autorizzata nel limite di una spesa complessiva di 67 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Programma operativo complementare al PON «Governance e capacità istituzionale 2014- 2020». L'Agenzia per la coesione ha pubblicato l'[avviso](#) per la ricognizione dei fabbisogni da parte degli enti locali del Mezzogiorno. I singoli enti locali esprimeranno il proprio fabbisogno, in termini di giornate/persona, sui seguenti profili professionali: tecnici (ingegneri, architetti) esperti di opere pubbliche, per rilanciare la progettazione di opere e di infrastrutture dei servizi territoriali; esperti in gestione, monitoraggio e controllo, per la gestione amministrativa, contabile e la rendicontazione della spesa; esperti settoriali di policy a supporto della partecipazione ai bandi, come esperti di specifiche politiche pubbliche o di area amministrativo-giuridica (scadenza: 25 maggio 2022).