

Perché la politica di coesione offre una risposta efficace alla crisi post Covid- 19.... anche con gli attuali regolamenti

24/04/2020

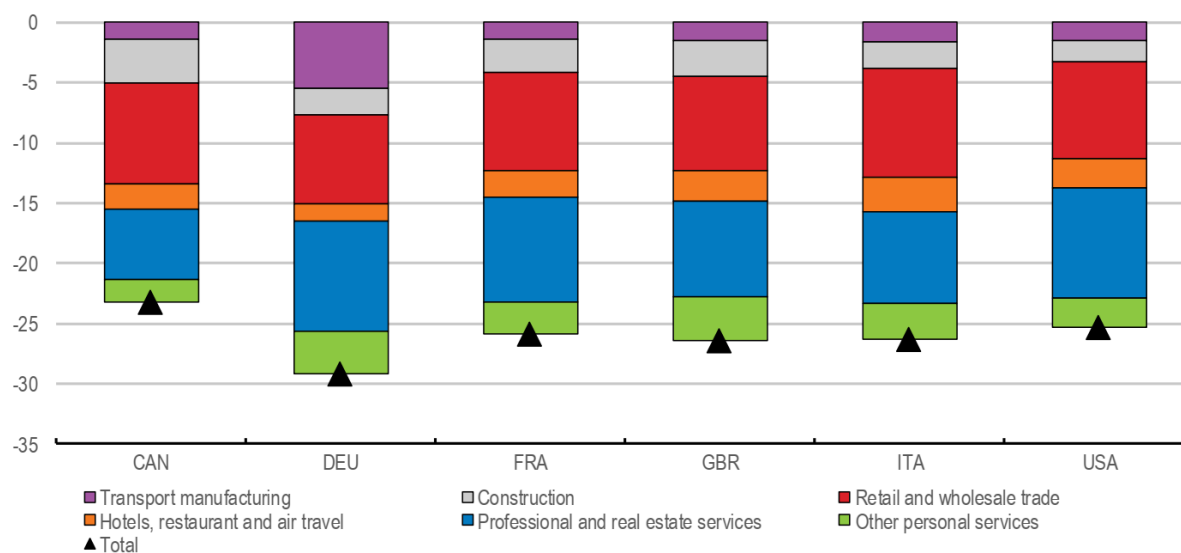
t33 Srl - www.t33.it
via Calatafimi I, 60121 Ancona (Italy)
Tel.+39 071 9715460 - Fax +39 0719715461
E-mail: info@t33.it

Nelle prossime pagine cerchiamo di spiegare che:

- necessariamente la fase di “ripartenza” dovrà prevedere importanti investimenti pubblici ...
- questi investimenti dovranno essere multi-settoriali e granulari rispetto ai territori
- la politica di coesione permette di raggiungere in profondità regioni e città su molteplici aree mantenendo un alto livello di accountability e di efficacia
- l'estensione per almeno un anno dell'attuale programmazione 2014-2020, rifinanziata con risorse nuove, consentirebbe di accelerare gli investimenti e dare ossigeno a quelle priorità che dovrebbero essere penalizzate da una riallocazione delle risorse volta a fronteggiare l'emergenza e ...
- i benefici che ne deriverebbero sarebbero superiori a quelli legati all'attuazione, già a partire dal 2021, dei regolamenti previsti per il periodo 2021-2027
- questo anche perché l'attuale quadro di programmazione già anticipa molte delle principali innovazioni in termini di semplificazione e approccio “green”

Sappiamo che la pandemia Covid-19 avrà effetti pesanti sulle economie dei paesi europei e che questi si manifesteranno nella grandissima parte dei settori, generando una crisi sistemica. Le più recenti stime OCSE prevedono una caduta di almeno il 15% del PIL interessando la gran parte dei settori economici: trasporti, costruzioni, manifattura, servizi, attività commerciali e turismo. Per Italia, Francia e Germania la flessione sarà ancora maggiore (vedi figura 1).

Figura 1 Effetti potenziali sul PIL (% a prezzi costanti) dovuti al blocco completo o parziale dall'epidemia del Covid-19



Fonte: OCSE, [Evaluating the initial impact of Covid-19 containment measures on economic activities](#)

Opinione condivisa degli economisti è che, dopo la fase emergenziale e di “tamponamento” con interventi soprattutto volti a fornire liquidità alle attività economiche, sarà necessario un piano importante di investimenti pubblici, come ben espresso dal Prof. Alberto Quadrio Curzio nel suo articolo [“Il vaccino” economico al Covid-19 sono gli investimenti pubblici in infrastrutture](#)”.

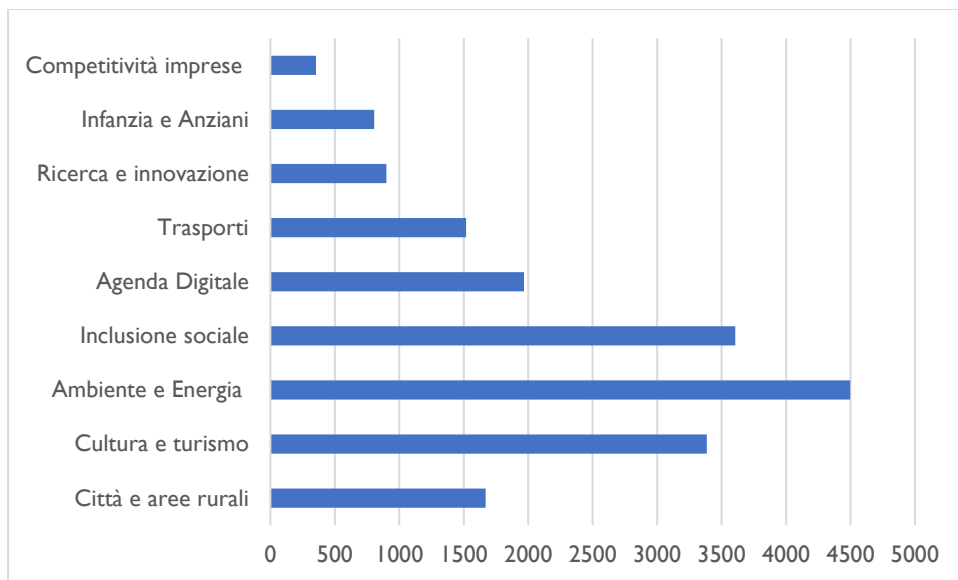
Politiche caratterizzate da massicci investimenti pubblici comportano due rischi di opposta natura. Da un lato la centralizzazione e concentrazione degli investimenti su aree “forti” produce **asimmetrie distributive e quindi di incrementa i divari socio-economici** tra i territori. Dall’altro la tentazione dei governi potrebbe essere quella di distribuire finanziamenti **“a pioggia”** – anche nella versione estrema *“helicopter money”* – senza una visione strategica che consenta di scegliere le priorità sulla base di criteri condivisi, oltre che senza regole di sana gestione e trasparenza.

E’ necessario quindi aprire un dibattito su “come” realizzare gli investimenti. Si tratta di una discussione delicata e difficile soprattutto in un contesto quale quello italiano, in cui l’attenzione è esclusivamente rivolta alla questione di “quanti” investimenti poter realizzare.

Per gli analisti di politica pubblica, riflettere sul “come” significa anche, e soprattutto, riflettere sui dispositivi amministrativi / istituzionali che “mettono a terra” le politiche pubbliche. La politica di coesione ha sviluppato negli anni proprio questi dispositivi amministrativi/istituzionali caratterizzati da una robusta e testata struttura di “delivery” e soprattutto dalla capacità di intervenire in molti settori e in diversi tipi di territori. In particolare, la politica di coesione permette di **raggiungere granularmente** anche le amministrazioni piccole e periferiche, mettendole nelle condizioni di realizzare investimenti coerenti alle politiche nazionali europee e soprattutto pertinenti ai bisogni dei propri territori.

La figura sottostante, elaborata a partire dai dati messi a disposizione sul sito *Opencoesione* illustra la capacità della politica di coesione di attivare una molteplicità di investimenti infrastrutturali su temi fondamentali per la ripresa come “Città e aree rurali”, “Ambiente” e “Energia”, “Cultura e turismo”.

Figura 2 Numero di progetti per natura di investimenti nella politica di coesione 2014-2020



Fonte: nostra elaborazione su dati *Opencoesione*

Nella maggior parte si tratta di progetti inferiori ai 10 milioni di euro. Spesso la dimensione finanziaria limitata dei progetti è percepita come un limite della politica di coesione. Nel contesto della crisi attuale si tratta invece di un elemento estremamente positivo. È proprio attraverso una pluralità di investimenti coerenti ad **obiettivi precisi e comuni**, attuati attraverso un set di **regole** consolidate ed una **governance** diffusa e strutturata, che la politica di coesione riesce a risolvere il *trade off* sopra

esposto tra necessità di concentrazione e approccio strategico, raggiungendo in profondità i territori e coprendo molte e diverse aree economiche.

Partiamo dagli **obiettivi**. La politica di coesione si attua attraverso programmi operativi, ciascuno dei quali definisce una propria strategia coerente alle priorità europee e nazionali. A sua volta ciascuna strategia si articola in obiettivi specifici che vengono monitorati costantemente attraverso un set di indicatori. Inoltre, ogni programma è obbligato a attivare un” valutatore” indipendente che verifichi l’efficacia e l’efficienza del programma stesso.

Per quanto riguarda le **regole**, la politica di coesione è a volte oggetto di critiche per l’eccessiva ridondanza dei controlli. A nostro avviso è importante sottolineare come tali regole assicurino alti livelli di *compliance* rispetto alle procedure di appalto e agli aiuti di stato che difficilmente risultano raggiunti da altri schemi di politica pubblica nazionale. L’errore – non la frode si noti bene – rappresenta in media il 3% del totale degli investimenti, un tasso estremamente basso se paragonato ad altre politiche nazionali; per le frodi individuate, il tasso si conta in termini di pochi decimali. Inoltre è bene sottolineare che il rispetto di tali regole non comporta costi amministrativi superiori a quelli di altre politiche, come di recente ha riconosciuto la stessa [Corte dei Conti Europea](#).

Perché la politica di coesione consegua gli obiettivi e applichi correttamente le regole, risulta estremamente importante la **governance**. In questo periodo di programmazione, il vero valore aggiunto è rappresentato da quelle strutture che, a livello regionale e nazionale, hanno permesso di mettere insieme soggetti di diversa natura - pubblica, privata, terzo settore – che collaborano con strumenti e scopi simili attraverso un partenariato stretto. Questi quadri di governance sono vari. Qui possiamo citarne tre particolarmente significativi:

- La **smart specialisation**: ogni regione si è dotata di una strategia di innovazione che ha permesso di far cooperare università, centri di ricerca e imprese per sviluppare le proprie eccellenze territoriali in un’ottica di “cross fertilization” che consenta di rileggere alla luce delle nuove tecnologie emergenti le competenze e gli asset competitivi dei territori.
- Gli **ITI** e i **CLLD**: strumenti integrati di governance territoriale rispettivamente per la riqualificazione urbana – i primi – e lo sviluppo rurale – i secondi.
- Lo **Small Business Act** (SBA): un piano attraverso il quale imprese e amministrazione pubbliche si confrontano per affrontare i temi della semplificazione e costruire un ambiente più favorevole alle imprese.

Si potrebbero citare altri esempi (in particolare nell’ambito della governance ambientale a livello territoriale), ma quelli richiamati sopra appaiono già sufficienti a illustrare perché sono proprio tali **strutture di governance** che permettono ai finanziamenti di tradursi in investimenti calibrati sui territori riuscendo a coniugare strategia, disciplina e granularità degli interventi. Non che la politica di coesione sia perfetta, ma essendosi giovata di 30 anni di esperienze e di evoluzioni oggi può essere molto più efficace e, soprattutto equa, rispetto a ipotetici nuovi piani Marshall.

Come sappiamo, la politica di coesione si fonda su cicli di programmazione. In questo momento ci troviamo alla soglia del passaggio tra il 2014-2020 e il 2021-2027. Normalmente si dovrebbe procedere in questa fase alla redazione dei nuovi programmi. Da qui la **nostra proposta di estendere la programmazione 2014-2020** oltre la sua naturale scadenza rifinanziandola in parte con le risorse destinate alle prime annualità del 2021-2027. Questo permetterebbe alle amministrazioni di concentrarsi sull’identificazione e l’attivazione di nuovi investimenti infrastrutturali, soprattutto “green”, necessari all’innovazione ma anche alla resilienza dei territori; questo

permetterebbe di dare ossigeno a quelle priorità che dovrebbero essere penalizzate da una riallocazione delle risorse volta a fronteggiare l'emergenza. L'impegno richiesto da una "riprogrammazione" sarebbe limitato, sia sotto l'aspetto dell'analisi e formulazione sia sotto l'aspetto della negoziazione. A fronte di questo risulterebbe possibile evitare alle amministrazioni - in una fase (2020 e 2021) che deve essere caratterizzata dal massimo orientamento all'attuazione - il lavoro di vera e propria costruzione di nuovi programmi, oltre che di intensa negoziazione con la Commissione Europea.

La proposta, da noi lanciata il 25 marzo, ha suscitato due ordini di obiezioni:

- Prolungando la programmazione 2014-2020 non si sfrutterebbero i vantaggi offerti dai nuovi regolamenti. E' indubbio infatti, che la proposta regolamentare del nuovo periodo di programmazione 2021-2027 rappresenti un'evoluzione del periodo di programmazione precedente soprattutto riguardo alla semplificazione amministrativa.
- L'estensione dei programmi non permetterebbe di cogliere i vantaggi del *New Green Deal* varato dalla nuova Commissione.

Sulla prima obiezione circa le **mancate opportunità di semplificazione**, osservando le modifiche apportate in tal senso si possono individuare tre direttrici fondamentali sulle quali si muovono le modifiche apportate dal quadro regolamentare 2021-2027:

- Semplificazione a livello di programmazione
- Semplificazione a livello di attuazione
- Semplificazione in termini di monitoraggio e valutazione

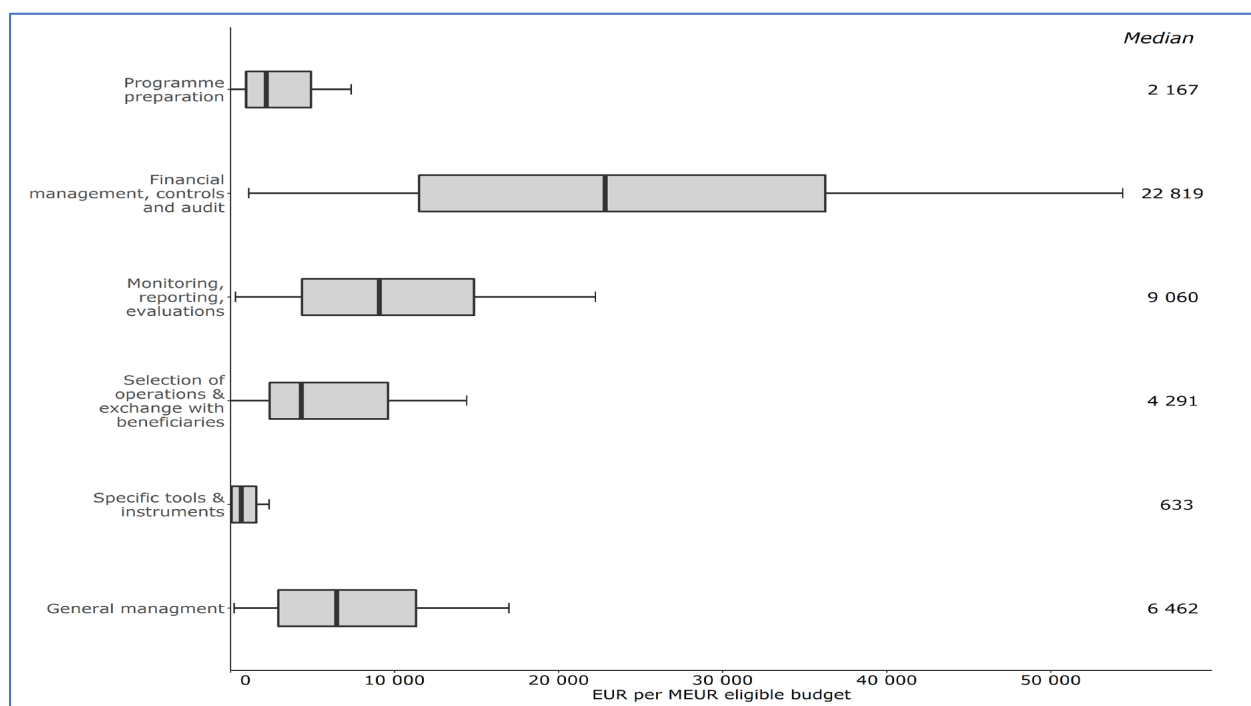
Per quanto concerne il livello di "programmazione" va da sé che con l'estensione del periodo di programmazione non ci sarebbe bisogno di nuovi programmi a breve. La semplificazione sarebbe quindi ancora maggiore rispetto a quella derivante dall'introduzione di un nuovo quadro regolamentare.

Per quanto riguarda il livello di attuazione, come affermato in un recente studio della Commissione Europea¹, si tratta della fase in cui si concentrano i maggiori costi amministrativi, soprattutto connessi alla gestione finanziaria, ai controlli e audit (vedi figura sotto). Lo stesso studio ci dice anche che le maggiori semplificazioni derivano dall'adozione delle cosiddette opzioni di costi semplificato e dall'adozione di sistemi gestione digitali (e-cohesion). Il nuovo quadro regolamentare 2021-2027 arricchisce le opzioni di costo semplificato e ne facilita l'utilizzo; è importante però sottolineare come molte delle innovazioni previste dal nuovo quadro regolamentare siano già state introdotte nel cosiddetto regolamento [Omnibus](#) del 2018. Per quanto riguarda i sistemi di gestione digitale, le analisi mostrano come la maggior parte delle amministrazioni hanno in essere sistemi gestionali elettronici. In sintesi, fermo restando che il nuovo regolamento 2021-2027 offre certamente ulteriori opportunità di semplificazione, tuttavia molti elementi nuovi sono stati già introdotti. Inoltre, in termini di semplificazione è bene ricordare come per molte autorità di gestione la maggiore semplificazione sia "la stabilità delle regole": tale punto di vista, certamente pragmatico e se si vuole anche minimalista, va secondo noi adottato in una fase in cui non è ragionevole attendersi che le amministrazioni,

¹ CE 2018 [New assessment of ESIF administrative costs and burden](#)

chiamate a dare risposte a una situazione straordinaria, siano in grado di investire energie nell'apprendimento di nuove, per quanto virtuose, regole.

Figura 3 Costi amministrativi per milione di euro nei programmi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dai Fondi di Coesione



Fonte: CE 2018, [New assessment of ESIF administrative costs and burden](#)

L'ultimo livello, cioè il monitoraggio e la valutazione, incide relativamente poco in termini di costi e oneri amministrativi – si veda il già citato studio. Peraltro, è forse lecito chiedersi se allentare i sistemi di *accountability*, risparmiando cioè sui costi legati alla valutazione e al monitoraggio, sia una scelta saggia e se i benefici in termini finanziari giustifichino i costi economici in termini di mancanza di trasparenza e inefficacia dovute alla minore conoscenza degli impatti reali delle politiche sui territori.

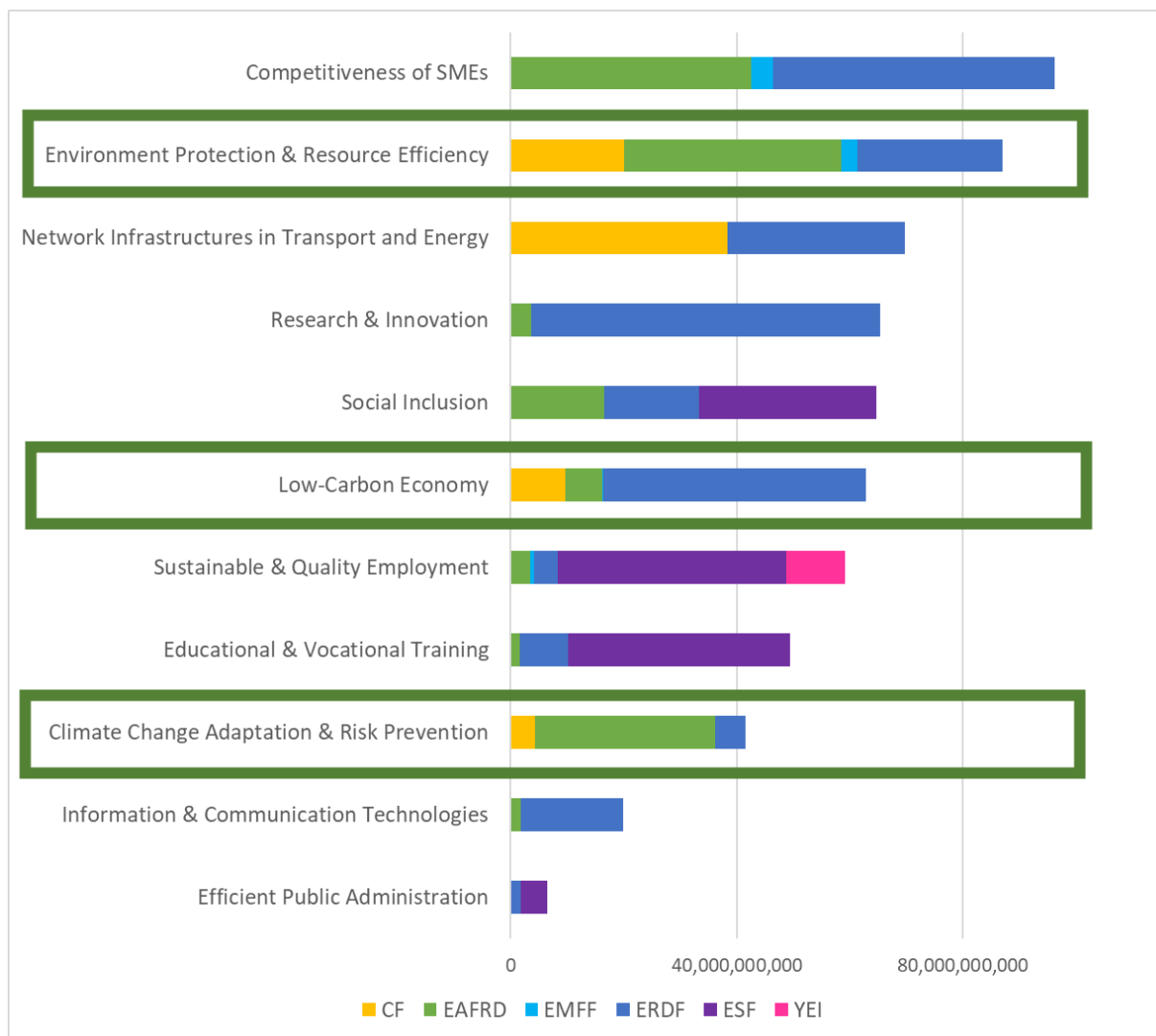
Infine, per quanto riguarda il punto secondo cui l'estensione del quadro regolamentare 2014-2020 non consentirebbe di sfruttare le potenzialità del *New Green Deal*, va certamente rilevato che uno dei cinque obiettivi strategici del nuovo regolamento è: “un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi”. Allo stesso tempo, per vedere nella giusta luce **la portata “green” che già caratterizza la attuale programmazione 2014-2020**, occorre ricordare elementi di ordine strategico, finanziario e attuativo.

- Dal **punto di vista strategico** il regolamento 2014-2020 prevede tre obiettivi “green” (su undici disponibili):
 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori
 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi
 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse

Quindi, sia dal punto di vista dei contenuti che del peso relativo, l'attuale politica è già decisamente orientata verso un approccio marcatamente "green".

- Dal punto di **vista finanziario**, la spesa per gli obiettivi "green" è il 30% del budget pianificato dalla Commissione per l'attuale programmazione (si veda la figura seguente).

Figura 4 Risorse pianificate per obiettivi tematici dalla politica di coesione



Fonte: nostra elaborazione su dati <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Dal punto di vista dei **meccanismi di attuazione**, il quadro regolamentare 2014-2020 ha già consentito di perseguire l'obiettivo di una transizione ecologica sperimentando soluzioni innovative. A tale proposito occorre citare due recenti studi del [Comitato Europeo delle Regioni](#) e del [Jean Monnet Excellence Center on Sustainability](#) che illustrano come nel corso del periodo 2014-2020 soluzioni innovative quali l'utilizzo di strumenti finanziari come anche gli ITI siano state adottate in piena coerenza con i *Sustainable Development Goals* promossi dalle Nazioni Unite.

Alla luce di quanto sopra esposto emerge chiaramente che la politica di coesione attuale possiede già gli strumenti per veicolare gli investimenti pubblici e privati verso una transizione ecologica perché è già orientata strategicamente e finanziariamente a farlo.

In conclusione, **la politica di coesione attuale si presenta come uno strumento ideale per canalizzare risorse nei territori in profondità, disciplinatamente e in modo strategico sfruttando un robusto set di regole, un approccio strategico coerente e soprattutto strutture di governance solide.**

Alla luce delle considerazioni svolte, **i vantaggi di utilizzare l'attuale quadro regolamentare, e quindi di estendere la programmazione in corso, sembrano prevalere rispetto ai potenziali benefici di un'introduzione già a partire dal 2021 di un regolamento pure caratterizzato da una chiara portata "green" e da importanti opportunità di semplificazione.** La sua introduzione, per quanto rapida, comporterebbe comunque la necessità di redigere e negoziare nuovi programmi, senza considerare i tempi di apprendimento delle nuove regole.

Questo articolo è stato redatto dai soci di t33: Michele Alessandrini, Nicola Brignani, Pietro Celotti, Giovanni Familiari, Andrea Gramillano, François Levarlet, Lorenzo Palego e Alessandro Valenza.