

Programma di ricerca SNA
“Progetti per una nuova Pubblica Amministrazione - Raccolta di idee per orientare il cambiamento delle amministrazioni pubbliche”

LE POLITICHE DI COESIONE E DI SVILUPPO SOSTENIBILE.
LA PA NELL'EUROPA DEL GREEN DEAL

Executive Summary

Obiettivi e metodologia

Un primo aspetto considerato nella ricerca prende in esame la capacità delle Politiche di coesione di stimolare la crescita economica regionale, con un'attenzione particolare per il Mezzogiorno.

L'evidenza empirica più rigorosa, basata su analisi controfattuali, spesso sottovalutata in passato, offre alcune indicazioni concrete sull'impatto di queste politiche di intervento e su quali accorgimenti bisognerebbe apportare per migliorarne l'efficacia. Perciò, alla luce dell'ingente ammontare di risorse previste sia dal *Next Generation EU (NGEU)* che dal quadro finanziario pluriennale, che rappresentano un'occasione unica, forse irripetibile, per affrontare gli annosi problemi di crescita del nostro Paese, assume ancora più importanza la possibilità di contestualizzare alcune delle raccomandazioni provenienti dalla valutazione delle Politiche di coesione.

L'evidenza empirica segnala che la Politica di coesione ha finora prodotto risultati contrastanti sulla crescita economica nelle regioni europee e decisamente deboli nel Mezzogiorno, in cui non si rilevano effetti significativi di lungo periodo sulla crescita, mentre qualche risultato leggermente più incoraggiante è osservato nel breve periodo.

Una conclusione condivisa è che la scarsa qualità delle istituzioni nelle diverse aree, la quale comprende sia la dimensione politica che economica, costituisca un fattore importante per spiegare sia l'eterogeneità osservata dell'impatto delle Politiche di coesione nelle diverse aree, nonché la causa principale della

sostanziale inefficacia di queste politiche nel Mezzogiorno. Alla luce del cattivo posizionamento dell'Italia e, in particolare, delle regioni meridionali rispetto al resto dell'Unione Europea, una politica di interventi, da attuarsi anche tramite risorse di provenienza nazionale, volta a migliorare il livello di capitale umano e la qualità socio-istituzionale, rappresenta una strada obbligata per migliorare l'impatto delle Politiche di coesione nelle regioni meridionali.

L'analisi condotta segnala chiaramente come la capacità di spendere i fondi europei a livello regionale sia molto differente, evidenziando un dualismo importante tra Nord e Sud e, in maniera ancora più marcata, tra Regioni meno sviluppate e in fase di transizione da una parte e il resto delle Regioni dall'altra.

Particolarmente rilevante appare, anche in questo caso, il ruolo esercitato dalla qualità istituzionale, calcolata come indicatore sintetico utilizzando 28 variabili da fonti diversificate, riflettendo innanzitutto la capacità del personale amministrativo e burocratico delle amministrazioni locali, molto coinvolto nella gestione dei Fondi Strutturali, oltre che il contesto competitivo che caratterizza le regioni italiane. Perciò si rendono necessari piani formativi per dotare la nuova Pubblica Amministrazione (PA) di quelle competenze interdisciplinari necessarie per gestire le complessità e le technicalità richieste per una più efficiente gestione delle risorse pubbliche e per l'introduzione di pratiche gestionali moderne e semplificate. In particolare, appare necessaria, nell'ambito della PA, una maggiore conoscenza sull'utilizzo di metodologie di *policy evaluation*.

Ancora in questa ottica, è utile contestualizzare alcune raccomandazioni ricavate dal ciclo 2014-2020 della Politica di coesione: tra i progetti con obiettivi simili alle priorità del *Next Generation EU*, l'evidenza empirica suggerisce che per ridurre la probabilità di accumulare ritardi è necessario un coordinamento dei progetti a livello nazionale, almeno in una prima fase, limitando il coinvolgimento delle regioni e di fatto il rischio di un uso distorto del partenariato e, allo stesso tempo, una maggiore collaborazione con i soggetti beneficiari, sin dalle prime fasi dell'attivazione di ciascun progetto.

All'analisi empirica, è stato affiancato lo strumento di indagine delle interviste, cui hanno preso parte soggetti istituzionali e rappresentanti della società civile, a livello nazionale e comunitario, scelti fra quelli che hanno, o hanno avuto, un ruolo significativo nella programmazione e nella gestione delle Politiche di coesione, o ne hanno beneficiato, avendo cura di inserirvi una rappresentanza di osservatori qualificati che nel corso degli ultimi anni sono stati coinvolti, anche se in modo meno diretto. La mappatura delle principali criticità emerse durante l'attuazione delle politiche e la realizzazione degli interventi, ha consentito, unitamente allo studio dei dati e del contesto, di individuare e proporre azioni di rafforzamento degli strumenti di *governance* delle Politiche di coesione e dei percorsi di formazione che la SNA potrebbe valutare per sanare le maggiori carenze riscontrate nella fase di gestione e attuazione, oltreché di programmazione delle risorse di coesione che, con ragionevole probabilità, attraverseranno anche la gestione delle risorse PNRR, anch'esse finanziate dalla UE e aventi per una larga parte obiettivi comuni.

Sviluppo dei progetti e risultati

Da questa analisi emerge una visione integrale delle Politiche di coesione dai diversi punti di vista, in termini di criticità di programmazione e attuazione, di risultati raggiunti e aspettative future, alla luce delle disposizioni e delle semplificazioni adottate per contrastare la crisi epidemiologica e dell'imminente avvio della programmazione 2021-2027, considerando sia il quadro del *Green Deal*, che lo sviluppo sostenibile come disegnato dall'Agenda 2030.

Il mutato contesto di attuazione delle Politiche di coesione nel quadro del *Green Deal* è caratterizzato da profili di complessità della stagione attuale e di quella del periodo di programmazione immediatamente futuro del 2021-2027, che si presenta particolarmente difficile e intrecciato fino al 2026, anno in cui dovranno essere stati attuati gli investimenti del NGEU tramite il PNRR e che ha trapiantato già la chiusura nel 2023 del periodo di programmazione 2014-2020.

La scarsa adeguatezza della PA nella gestione delle risorse della coesione e, più in generale, nel sostenere tutte le politiche pubbliche di investimento e sviluppo è stato il fattore plebiscitariamente indicato come determinante nell'aver condizionato la scarsa *performance* di queste politiche nel raggiungere il loro obiettivo principale: la riduzione dei divari. La sovrapposizione di competenze a livello centrale e locale e la debolezza della collaborazione interistituzionale sono le altre grandi imputate. Serve costruire e alimentare i canali di comunicazione, non solo con le amministrazioni centrali, ma in particolare con quelle locali, soprattutto le amministrazioni regionali. È auspicata un'interazione forte tra centro e periferia: le realtà locali vanno sostenute e “accompagnate”, ma anche stimolate e monitorate. La struttura centrale individuata con competenze di attuazione deve essere di supporto alle Regioni, per uno sforzo di programmazione che guardi al medio e lungo periodo e superi, se necessario, i ristretti confini regionali. Il monitoraggio continuo e costante dell'ente attuatore lungo tutto l'arco del progetto e il ruolo di guida di una struttura centrale sono invocati come necessari, come anche la pratica costante della valutazione sia dei risultati attesi sia dei punti di partenza dei territori in cui implementare i progetti che devono essere rafforzate e sistematiche. Gli obiettivi delle Politiche di coesione regionali devono essere un *commitment* nei confronti del cittadino, obiettivi chiari e noti che permettano anche un controllo sociale sulla loro realizzazione.

In sintesi, è necessario modificare e rafforzare la *governance* sia a livello UE che di Stato membro, al fine di renderla efficace nel rispondere ai fabbisogni dei territori e facilitare l'accesso alle risorse da parte dei beneficiari e la consapevolezza, da parte dei cittadini, di cosa e quanto fa l'UE.

Alcuni capitoli della ricerca hanno affrontato tematiche più specifiche riguardanti il partenariato, le *Zone Economiche Speciali (ZES)* e la *Blue Economy*. Quanto al primo aspetto la sua rilevanza deriva dalla crescente importanza al ruolo del partenariato (prima quello verticale e poi quello orizzontale), nella consapevolezza che questo strumento possa essere un valore aggiunto per aumentare l'efficacia delle Politiche di coesione, il livello di democrazia nei processi decisionali e la fiducia verso le istituzioni.

Per quanto riguarda le ZES, i recenti interventi contenuti in parte nel PNRR hanno riaperto il dibattito sulle misure da intraprendere per rendere efficaci gli strumenti messi a disposizione di queste aree, all'interno del tema più generale riferito alle politiche orientate alla crescita delle regioni del Mezzogiorno.

Con riferimento all'ultima tematica, nell'ambito della partecipazione italiana ai Programmi di cooperazione territoriale europea e ai contesti di confronto multilaterale promossi da istituzioni e organizzazioni internazionali, è sempre più rilevante il peso che stanno assumendo iniziative legate alla cosiddetta *Blue Economy*, ovvero, quel settore economico strettamente legato alla valorizzazione delle potenzialità delle risorse legate al mare in ottica di sostenibilità e contribuendo positivamente all'economia circolare.

Le Politiche di coesione rappresentano un ambito in cui la capacità istituzionale e amministrativa è stata tradizionalmente affrontata e considerata ineludibile per il buon successo delle stesse politiche e, a livello di attuazione, per la corretta e soddisfacente gestione dei Fondi SIE. Questo risulta evidente sia nell'ambito dei vari programmi regionali e nazionali con gli assi dedicati all'assistenza tecnica, sia con programmi nazionali *ad hoc* anch'essi dedicati alla stessa e infine con la *capacity building* che ha raggiunto un apice di emersione della sua importanza nel 2014-2020 con un proprio obiettivo tematico di investimento da realizzarsi in Italia con un programma dedicato. È questo forse il primo messaggio da traghettare nella formazione: l'UE considera che per poter attuare una politica regionale di sviluppo territoriale (quindi legata a diverse realtà e comunità, ciascuna con proprie vocazioni e diversi punti di partenza) strutturale di lungo periodo, per questo settennale, la cui ambiziosa programmazione è condivisa da tre diversi livelli di governo, europeo, nazionale e regionale, sia ineludibile una PA capace e adeguata nei numeri e nelle competenze. Il rafforzamento amministrativo si è dimostrato, nelle opinioni di tutti gli intervistati, l'*asset* su cui concentrare le maggiori attenzioni e gli sforzi di miglioramento, anche in considerazione della necessità di essere efficaci rispetto al raggiungimento degli obiettivi connessi alla transizione ecologica e digitale. Sono numerosi i suggerimenti per le auspicabili riforme di organizzazione proposte ai diversi livelli di competenza delle amministrazioni perché la PA divenga una infrastruttura abilitante dello sviluppo delle aree in ritardo, ma anche il soggetto capace di sostenere i processi di transizione ecologica e digitale per il Paese voluti dal *Green Deal* e dal PNRR e quindi di garantire l'aggancio fra Nord e Sud del Paese. È emerso dall'indagine sul campo come sia necessario non solo che la PA, ai vari livelli, sappia avviare processi in grado di individuare correttamente i fabbisogni delle comunità e dei territori nella programmazione, ma anche di offrire l'accompagnamento, elemento questo giudicato imprescindibile, per realizzare l'attuazione della programmazione stessa.

I fabbisogni formativi vanno rilevati e devono essere soddisfatti nell'ottica di rafforzare la capacità di rispondere alle maggiori carenze registrate:

- governo della complessità e dell'incertezza. È necessario allargare la formazione a quelle competenze trasversali così indispensabili a disegnare il futuro, orientandolo verso uno sviluppo di crescita con occupazione e non sola crescita
- cooperazione interistituzionale
- replicabilità dei modelli attuativi virtuosi
- interscambio delle conoscenze e creazione di una *smart community* delle *best practice*
- flessibilità e semplificazione delle procedure.

Il ruolo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione è fondamentale in questo processo: i nuovi percorsi formativi devono focalizzarsi su strumenti e metodi dell'attuazione, concentrandosi su specializzazioni e competenze utili a tal fine e fornendo a funzionari e dirigenti le conoscenze adeguate per l'utilizzo degli strumenti normativi e tecnologici che migliorano la gestione, tenendo conto dei cambiamenti in atto, sapendo cogliere e far cogliere ai territori e alle comunità di cittadini tutte le opportunità derivanti dalle risorse cofinanziate dei Fondi Strutturali e da quelle europee del NGEU raccogliendo e superando le sfide poste dall'attuale periodo.

Gruppo di ricerca

Beniamino Quintieri (Responsabile scientifico), Maria Ludovica Agrò, Mauro Aliano, Michele Colavito, Concetta Collarile, Susanna Di Martino, Martino Lo Cascio, Luigi Paganetto, Giuseppe Paolicelli, Fabio Pisani, Giovanni Stamato e Giovanni Tria - Fondazione Economia Tor Vergata

Periodo di realizzazione della ricerca: Settembre 2020 - Luglio 2021

Contatti

SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Servizio Ricerca innovazione e strategia

ricerca.sna@governo.it