



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Stato di attuazione e ruolo dei Comuni
nella programmazione 2014-2020

Decima edizione - 2020

A large rectangular area filled with a blue halftone pattern of dots of varying sizes, creating a gradient effect from light blue at the top to dark blue at the bottom.

Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Stato di attuazione e ruolo dei Comuni
nella programmazione 2014-2020

Decima edizione - 2020

Studi e Ricerche

Fondazione IFEL

Dipartimento Studi Economia Territoriale
Dipartimento Fondi Europei e Investimenti Territoriali

Direzione e coordinamento scientifico: *Francesco Monaco* e *Walter Tortorella*

Cura: *Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati da:

Mario Caputo (Studiare Sviluppo s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1-Paragrafo 1.1, 1.2, 1.4, Capitolo 3-Paragrafo 3.1, Capitolo 4-Paragrafo 4.4).

Alfredo Scalzo (Studiare Sviluppo s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1-Paragrafo 1.3, Capitolo 2 e Appendice 1).

Simona Elmo (Capitolo 3-Paragrafo 3.2, Capitolo 4-Paragrafo 4.1, 4.2, 4.3 e Appendice 2).

Francesco Monaco (Capitolo 3-Paragrafo 3.3 e Capitolo 4-Paragrafo 4.1, 4.2, 4.3).

Giorgia Marinuzzi (Focus).

Gli apparati statistici sono stati sviluppati da:

Giorgia Marinuzzi (Capitolo 1, Capitolo 2, Focus e Appendice 1),

Mario Caputo (Capitolo 3-Paragrafo 3.1),

Simona Elmo (Capitolo 3-Paragrafo 3.2, Capitolo 4-Paragrafo 4.1, 4.2, 4.3 e Appendice 2).

Si ringrazia il Team OpenCoesione per la collaborazione sui dati del Sistema di monitoraggio unitario pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it, il Sistema Conti Pubblici Territoriali per le preziose indicazioni suggerite e Studiare Sviluppo s.r.l. per la collaborazione prestata anche per il tramite dei progetti di supporto attivati in favore delle iniziative citate.

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili a settembre 2020.

Rilasciato con licenza d'uso *Creative Commons Attribution Share Alike*.



Progetto grafico:

Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1	
L'attuazione della programmazione 2014-2020	7
1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia	9
1.2 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti	29
1.3 La riprogrammazione del 2014-2020	37
1.4 Il rafforzamento della pubblica amministrazione per l'attuazione dei Programmi Operativi	48
Capitolo 2	
I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020	57
2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale	59
2.2 Il Fondo Sociale Europeo	76
Capitolo 3	
La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione	89
3.1 Le Azioni Innovative Urbane	91
3.2 Il quadro nazionale delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile	103
3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne: innovazioni di metodo, stato di attuazione e prospettive future	127
Capitolo 4	
Il futuro della politica di coesione	149
4.1. Le proposte sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)	151
4.2. <i>Budget</i> e pacchetto di Regolamenti per la futura politica di coesione	178
4.3. Gli interventi territoriali nella bozza di Accordo di Partenariato	212
4.4 Le azioni di <i>capacity building</i> e assistenza tecnica per l'attuazione degli interventi	220
Focus	
La spesa pubblica e le risorse per il Mezzogiorno	227
1. Le risorse aggiuntive e ordinarie	229
2. La spesa in conto capitale e gli investimenti	234
3. I soggetti di spesa	238
4. I settori di spesa	243
Appendici	
1. I comuni beneficiari del FSC 2014-2020	245
2. I comuni beneficiari del FEASR 2014-2020	253
Indice delle tabelle e delle figure	273

Introduzione

Il decimo Rapporto realizzato da IFEL sulla dimensione territoriale nelle politiche di coesione aggiorna e contemporaneamente rinnova la precedente edizione del volume.

*Il **Capitolo 1** fornisce il quadro dello stato di avanzamento finanziario dei Fondi SIE 2014-2020 a livello europeo ed in Italia. Analisi specifiche sono dedicate alla programmazione complementare, agli interventi di rafforzamento della pubblica amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi e alla riprogrammazione del ciclo 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19.*

*Il **Capitolo 2** riporta le principali evidenze di analisi dedicate all'attuazione dei progetti FESR e FSE per il ciclo 2014-2020, con focus specifici relativi al ruolo svolto dai comuni in qualità di soggetti beneficiari degli interventi al 30.06.2020⁽¹⁾.*

¹ Vengono utilizzati come fonti ufficiali i dati pubblicati da OpenCoesione (www.opencoesione.gov.it), che per la programmazione 2014-2020 assume il ruolo di portale unico nazionale per la pubblicazione di dati e informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE in base all'Accordo di Partenariato.

*Il **Capitolo 3** si concentra sulla dimensione territoriale del ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione. I temi trattati riguardano principalmente le Azioni Innovative Urbane, le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, il PON Città metropolitane e la Strategia Nazionale Aree Interne.*

*Il **Capitolo 4** riguarda il futuro della politica di coesione per il 2021-2027, sia sul versante delle risorse finanziarie, alla luce del nuovo strumento Next Generation EU e del rafforzamento del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale in risposta all'emergenza Covid-19; sia sul fronte dell'impostazione della prossima programmazione, con un riferimento specifico alle strategie dedicate dal nuovo Accordo di Partenariato per l'Italia allo sviluppo territoriale e urbano.*

*Ricorrendo al Sistema Conti Pubblici Territoriali si affronta il tema dell'addizionalità delle risorse UE in un **Focus** specifico relativo alla spesa pubblica e alle risorse per il Mezzogiorno.*

*L'**Appendice 1** tratta lo stato di attuazione del FSC 2014-2020, con un'analisi ad hoc relativa alla taglia di costo e ai temi di intervento dei progetti FSC con comuni beneficiari.*

*L'**Appendice 2** offre una panoramica degli interventi territoriali cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che, nell'ambito dei Programmi regionali di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020, hanno come destinatari i comuni.*

**L'attuazione
della programmazione
2014-2020**

1

1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia

Se il 2019 doveva rappresentare l'anno del giro di boa per l'attuazione della politica di coesione europea, il 2020 si sta rivelando come l'anno dello sconvolgimento del quadro di riferimento. Di fatto, quello che doveva essere l'ultimo anno della programmazione, il 2020, alla luce dell'evento epocale della diffusione della pandemia da Covid-19, ha invece segnato una sostanziale modifica dell'impostazione delle politiche pubbliche di investimento, e la politica di coesione non è stata immune al complessivo riorientamento di tutte le risorse pubbliche disponibili. Nel corso del primo semestre del 2020 si è registrata una significativa modifica del quadro regolamentare della programmazione in corso di attuazione, che ha segnato l'avvio di un significativo processo di riprogrammazione delle risorse ancora disponibili, per poterle indirizzare a fronteggiare l'emergenza sanitaria⁽¹⁾.

Il quadro di partenza delle risorse totali programmate per i Fondi strutturali e di investimento europei, al 31 dicembre 2019, è di poco inferiore ai 643 miliardi di euro, con la Polonia che è il primo Paese per ammontare complessivo di risorse programmate, pari a oltre 104 miliardi di euro (tra risorse europee e cofinanziamento nazionale), e l'Italia seconda con oltre

1 Delle principali modifiche regolamentari e del mutato quadro di riferimento della programmazione 2014-2020 si darà ampia evidenza nel Paragrafo 1.3 e nel Paragrafo 3.2.

75 miliardi di euro programmati. Italia e Polonia staccano nettamente tutti gli altri, con la Spagna che si attesta a poco oltre 56,3 miliardi di euro, la Germania a 44,7 miliardi di euro e la Francia con 45,9 miliardi di euro.

Come giova sempre ricordare quando si fanno dei confronti tra Paesi sull'avanzamento finanziario dell'attuazione della politica di coesione, l'Italia presentando i maggiori divari interni è, dunque, sia tra i principali beneficiari in termini di risorse assegnate, sia il Paese che percentualmente cofinanzia maggiormente la politica di coesione europea, nonostante la decisione di ridurre il cofinanziamento nazionale per alcuni Programmi Operativi Regionali e per tutti i Programmi Operativi Nazionali. In altri termini, l'Italia vincola, molto più di altri Paesi, risorse del proprio bilancio in quota investimenti alle regole di attuazione della politica di coesione europea, il che a livello interno mantiene sempre vivo il dibattito sull'addizionalità delle risorse della politica di coesione europea e sul rispetto dei vincoli di destinazione territoriale della spesa pubblica per investimenti.

Tenendo conto di questi elementi, un confronto europeo sullo stato di attuazione è riportato nella Tabella 1, nella quale sono indicati gli importi programmati da parte di ciascuno Stato membro, le risorse impegnate e quelle spese al 31 dicembre 2019²⁾. Dal punto di vista della spesa, e tenendo sempre presente la rilevante differenza in termini di dotazione finanziaria tra Paesi, in linea con lo scorso anno si conferma come Stato membro più performante la Finlandia, che con il 69,4% della spesa stacca nettamente tutti gli altri. Il Paese meno performante è la Croazia che si attesta ad un livello di spesa del 31,3%. La media comunitaria della spesa è al 41,1%, e l'Italia si posiziona al di sotto di questo valore, registrando un livello di spesa pari al 35,1% delle risorse programmate. Il valore delle risorse impegnate si attesta, invece, per l'Italia al 73,4%, anche in questo caso registrando un valore inferiore alla media comunitaria che è dell'86,6%.

2 Nelle tabelle riportate in questo Paragrafo la dicitura "planned" si riferisce alle dotazioni complessive dei Programmi Operativi; la dicitura "decided" si riferisce alle risorse allocate su progetti selezionati, e la dicitura "spent" si riferisce alla spesa relativa a progetti selezionati.

Tabella 1. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Paese, 31 dicembre 2019

Paese	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Austria	10.624.658.431	9.297.805.416	6.243.529.234	87,5%	58,8%
Belgio	6.091.050.531	5.297.488.348	2.311.958.353	87,0%	38,0%
Bulgaria	11.711.270.856	9.290.984.497	4.739.519.993	79,3%	40,5%
Croazia	12.653.123.443	11.527.413.880	3.965.054.454	91,1%	31,3%
Cipro	1.164.616.807	1.081.900.532	542.273.890	92,9%	46,6%
Rep. Ceca	32.628.146.262	26.690.320.585	12.877.849.317	81,8%	39,5%
Danimarca	2.315.673.918	1.811.796.848	896.715.864	78,2%	38,7%
Estonia	5.771.404.850	4.932.152.015	2.818.966.791	85,5%	48,8%
Finlandia	8.433.548.016	9.083.306.972	5.853.172.408	107,7%	69,4%
Francia	45.964.193.512	37.159.324.466	22.465.763.707	80,8%	48,9%
Germania	44.717.478.775	40.558.856.194	21.215.966.428	90,7%	47,4%
Grecia	26.154.406.322	23.764.021.811	9.216.035.012	90,9%	35,2%
Ungheria	29.639.904.561	31.053.762.358	12.118.893.819	104,8%	40,9%
Irlanda	6.138.353.293	6.013.202.851	3.834.948.160	98,0%	62,5%
Italia	75.068.802.909	55.133.431.245	26.360.415.893	73,4%	35,1%
Lettonia	6.907.947.624	6.487.238.652	3.139.314.012	93,9%	45,4%
Lituania	9.995.289.383	8.625.447.507	4.753.683.493	86,3%	47,6%
Lussemburgo	456.419.829	314.539.139	267.761.388	68,9%	58,7%
Malta	1.015.925.719	983.354.080	457.794.132	96,8%	45,1%
Paesi Bassi	3.803.097.508	3.481.017.017	1.752.876.231	91,5%	46,1%
Polonia	104.917.330.074	89.906.341.095	43.036.813.314	85,7%	41,0%
Portogallo	33.040.835.690	33.477.467.105	16.294.307.660	101,3%	49,3%
Romania	36.742.061.718	35.482.964.726	12.603.411.721	96,6%	34,3%
Slovacchia	19.348.441.428	18.089.472.419	6.830.471.341	93,5%	35,3%
Slovenia	4.954.806.189	4.285.052.237	1.930.816.983	86,5%	39,0%
Spagna	56.328.975.677	41.612.655.696	18.705.151.379	73,9%	33,2%
Svezia	7.099.448.204	6.869.327.741	4.095.869.846	96,8%	57,7%
Regno Unito	26.468.125.834	22.557.211.765	10.826.757.234	85,2%	40,9%
CTE	12.629.674.773	11.831.489.954	3.833.896.445	93,7%	30,4%
Totale	642.785.012.137	556.699.347.150	263.989.988.502	86,6%	41,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2020

Guardando il livello di impegni e di spesa riferito ai singoli Fondi SIE (Tabella 2), il quadro appare più variegato. Infatti, dal punto di vista degli impegni, il Fondo di Coesione è quello che registra il valore più elevato, addirittura in *overbooking* (102,2%), ed un livello di spesa del 39,0%, abbastanza in linea con la media europea. Lo scarto più rilevante tra impegnato e speso per il Fondo di Coesione (che rappresenta l'11,6% della dotazione complessiva dei Fondi SIE) è dovuto principalmente al fatto che, concentrandosi soprattutto su grandi interventi infrastrutturali, gli impegni hanno una naturale tendenza ad essere molto più concentrati, mentre la spesa ha una maggiore diluizione nel tempo.

In termini di spesa, conferma la sua *performance* notevole rispetto alla media il Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR), che con un valore del 53,5% contribuisce molto ad alzare la media complessiva di spesa dei Fondi, pur confermando un livello di impegni sotto la media. Nel caso del FEASR c'è uno scarto molto minore tra impegni e spesa (circa il 20%). È evidente come nel caso del FEASR la spesa sia molto più legata anche ad interventi ricorrenti nel tempo e nei periodi di programmazione, con un alto grado di omogeneità delle procedure connesse, che ne favoriscono una fluidità maggiore in termini di spesa conseguente agli impegni.

In linea con lo scorso anno, si conferma anche la bassa *performance* degli impegni del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), che si attesta al 45,4%, con la spesa che si ferma al 20,7%.

Se si guarda, invece, all'andamento degli impegni e della spesa dei due Fondi principali della politica di coesione, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE), che rappresentano quasi il 62% dei Fondi SIE, si registra nel corso dell'anno un'impennata degli impegni del FESR ed una sostanziale accelerazione anche per l'FSE. In particolare, per quanto riguarda il FESR, gli impegni sono saliti al 90,8%, decisamente in linea con il dato medio di tutti i Fondi, mentre la spesa è del 35,6%, più bassa del dato medio europeo per il complesso dei Fondi SIE (41,1%). Gli impegni dell'FSE sono all'84,8% e la spesa si

colloca al 39,3%, continuando così a mostrare uno scarto minore che per il FESR tra impegni e pagamenti. Anche in questo caso, come in quello del Fondo di Coesione, la maggiore accelerazione degli impegni del FESR si può spiegare con gli ambiti di intervento propri del Fondo, tra cui soprattutto interventi infrastrutturali.

La situazione italiana dell'avanzamento finanziario per Fondo, riportata nella Tabella 3, mostra una *performance* di impegni di circa 5 punti in meno rispetto alla media europea per il FESR, con un valore pari all'86,2%, e con un livello della spesa dello stesso Fondo che si mantiene costantemente di circa 5 punti percentuali inferiore alla media europea (30,7% contro il 35,6%).

Se si guarda all'FSE, l'Italia registra un maggiore scarto rispetto alla media europea, sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti. Infatti, gli impegni italiani al 31 dicembre 2019 per questo Fondo si fermano al 68,9% del programmato, contro l'84,8% europeo, mentre la spesa si attesta al 32% contro il 39,3% europeo.

Gli impegni del FEASR in Italia continuano a restare nettamente al di sotto della media europea (57% contro il 73,7%), mentre la spesa ha oltre 10 punti percentuali in meno rispetto alla media europea (43,2% contro 53,5%).

Il FEAMP, invece, dopo essersi mosso lo scorso anno dallo zero in termini di spese, resta fermo ad un 16,1%, così come lo stesso accade per gli impegni, di poco superiori al 39% e al di sotto del dato medio europeo.

Tabella 2. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 31 dicembre 2019

Fondo	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FC	74.818.734.999	76.435.285.151	29.159.602.799	102,2%	39,0%
FEAR	150.182.040.915	110.739.637.668	80.354.209.649	73,7%	53,5%
FEAMP	8.004.861.195	3.633.186.333	1.657.928.292	45,4%	20,7%
FESR	278.644.967.893	253.127.373.407	99.145.680.420	90,8%	35,6%
FSE	120.729.054.613	102.359.798.653	47.412.098.945	84,8%	39,3%
IOG	10.405.352.522	10.404.065.938	6.260.468.396	100,0%	60,2%
Totale	642.785.012.137	556.699.347.150	263.989.988.502	86,6%	41,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2020

Tabella 3. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per Fondo, 31 dicembre 2019

Fondo	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FEAR	20.851.651.764	11.882.644.642	9.000.245.219	57,0%	43,2%
FEAMP	979.496.571	386.578.137	157.615.407	39,5%	16,1%
FESR	33.518.134.647	28.886.973.720	10.300.758.695	86,2%	30,7%
FSE	17.431.450.726	12.003.080.057	5.586.425.599	68,9%	32,0%
IOG	2.288.069.201	1.974.154.689	1.315.370.973	86,3%	57,5%
Totale	75.068.802.909	55.133.431.245	26.360.415.893	73,4%	35,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2020

Un ulteriore elemento interessante di confronto a livello europeo è quello relativo agli aspetti territoriali della politica di coesione. Essa ha infatti l'obiettivo principale di ridurre i divari di sviluppo tra regioni, concentrando nei territori meno sviluppati la maggior parte delle risorse disponibili suddividendo il territorio dell'UE per categorie di regioni³. Il riferimento a tali categorie consente di valutare meglio, in particolare, l'andamento a livello territoriale del FESR e del FSE, che sono i due Fondi ripartiti dall'Unione europea in base al livello di sviluppo delle regioni.

Nelle regioni meno sviluppate europee, come si evince dalla Tabella 4, si registra un livello degli impegni più elevato (90,8%) rispetto a quelle più sviluppate (87,3%) e in transizione (83,3%). Dal punto di vista della spesa, le regioni più sviluppate fanno registrare, invece, il 39,4% delle risorse spese, contro il 36,2% delle regioni meno sviluppate e il 33,5% delle regioni in transizione.

Nella Tabella 5 sono riportati i dati registrati nel sistema della Commissione relativi alla programmazione, agli impegni ed alla spesa per categoria di regioni in Italia. I dati ci restituiscono un quadro nel quale si conferma quanto le regioni meno sviluppate italiane abbiano una capacità di impegno inferiore alla media dell'Unione (81,6% contro 90,8%) ed anche una *performance* di spesa decisamente più contenuta (28,3% contro il 36,2% europeo). Le regioni italiane più sviluppate sono, invece, più in linea con il livello di spesa medio europeo registrando un 38%, mentre quelle in transizione mantengono una certa distanza (30,1% contro il 33,5% europeo).

3 Il FESR e l'FSE hanno una distribuzione territoriale ai sensi dell'art. 90 del Regolamento UE 1303/2013 che individua tre categorie di regioni a livello di NUTS 2: a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27; b) regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell'UE-27; c) regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell'UE-27. A queste si aggiungono le regioni ultra periferiche di cui all'art. 349 TFUE e le regioni di livello NUTS 2 che soddisfano i criteri di cui all'articolo 2 del protocollo n. 6 dell'atto di adesione del 1994 ed alle quali è destinato un finanziamento supplementare dello 0,44% delle risorse dei Fondi SIE, ai sensi dell'art. 92 del citato Regolamento 1303/2013.

Tabella 4. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 31 dicembre 2019

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	106.071.438.255	92.615.831.801	41.802.628.922	87,3%	39,4%
In transizione	52.454.458.567	43.711.752.086	17.559.500.239	83,3%	33,5%
Meno sviluppate	225.698.836.553	204.936.861.613	81.783.078.968	90,8%	36,2%
Ultraperiferiche*	2.519.614.358	2.391.236.605	1.578.674.791	94,9%	62,7%
Non applicabile	256.040.664.404	213.043.665.044	121.266.105.582	83,2%	47,4%
Totale	642.785.012.137	556.699.347.150	263.989.988.502	86,6%	41,1%

* "Outermost or northern sparsely populated".

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2020

Tabella 5. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni, 31 dicembre 2019

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	14.801.794.480	11.526.976.321	5.617.660.580	77,9%	38,0%
In transizione	2.783.885.046	2.143.558.553	837.516.608	77,0%	30,1%
Meno sviluppate	33.363.905.847	27.219.518.903	9.432.007.105	81,6%	28,3%
Non applicabile	24.119.217.536	14.243.377.467	10.473.231.600	59,1%	43,4%
Totale	75.068.802.909	55.133.431.245	26.360.415.893	73,4%	35,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2020

In sintesi, il quadro complessivo che emerge a livello europeo, se raffrontato con la situazione dello scorso anno, mostra un'ulteriore decisa accelerazione negli impegni e un avanzamento nella spesa al 31 dicembre 2019. In questo quadro l'Italia, dopo aver accorciato le distanze, allineando molto di più i propri dati medi a quelli degli altri Paesi europei, sembra accusare un nuovo distanziamento in termini di *performance*, sia per quanto riguarda gli impegni che le spese, anche se con andamenti molto diversificati tra i diversi Programmi e tra le diverse regioni e amministrazioni centrali, che è utile analizzare più nel dettaglio con riferimento all'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia, e con specifico riferimento al FESR e all'FSE.

Rispetto ai dati che si analizzano nel prosieguo, appare importante ricordare come gli stessi comprendano anche acquisizioni extra-sistema e che, quindi, vi siano degli scostamenti fra gli stessi e quelli comunicati alla Commissione europea tramite il Sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari SFC 2014⁽⁴⁾.

Facendo riferimento allo stato di attuazione dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la UE per la programmazione 2014-2020, il quadro che ne risulta è quello di un graduale miglioramento, anche se la situazione di avanzamento nazionale della programmazione 2014-2020 continua a risentire dei forti ritardi "strutturali" delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione.

Con riferimento alle risorse finanziarie disponibili in Italia per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) per il 2014-2020, queste ammontano complessivamente a poco più di 54,2 miliardi di euro, gestiti attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON) e 47 a

4 Il tema della corretta e continua alimentazione della Banca Dati Unitaria è fondamentale, in quanto il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) è individuato dall'Accordo di Partenariato come la base di riferimento per le elaborazioni richieste nei diversi rapporti e documenti ufficiali sullo stato di avanzamento dei Programmi Operativi.

titolarità delle amministrazioni regionali (39 Programmi Operativi Regionali - POR e 8 Programmi di Cooperazione Territoriale - PO CTE). I dati riportati nella Tabella 6 sono quelli aggiornati dall'IGRUE al 30 giugno 2020. Il contributo dell'Unione europea a tali Programmi è pari a poco più di 34,53 miliardi di euro. L'Italia assicura dunque un cofinanziamento di oltre 19,71 miliardi di euro.

Tabella 6. Ripartizione delle risorse dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia (milioni di euro)

Fondo	Programmato	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale
FESR*	34.504,4	22.506,0	11.998,5
FSE**	19.742,3	12.027,2	7.715,0
Totale	54.246,7	34.533,2	19.713,5

* Comprensivo della quota IPA a valere sui Programmi CTE.

** Comprensivo della quota a valere sul fondo Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani a titolarità dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2020

Più nello specifico, la Tabella 7 evidenzia come al 30 giugno 2020⁽⁵⁾, a fronte di 54,2 miliardi di euro disponibili, si registra un ammontare di risorse impegnate pari a oltre 34,1 miliardi di euro, corrispondente al 63% del programmato, ed un livello dei pagamenti ammessi pari a 18 miliardi di euro, il 33,2% della dotazione finanziaria.

Guardando ai singoli Fondi, in media l'FSE fa riscontrare risultati migliori, con impegni pari al 65% (contro il 61,8% del FESR) e pagamenti pari al 35,8% (contro il 31,6% del FESR).

⁵ Nel prosieguo si prenderanno a riferimento i dati di monitoraggio disponibili al 30 giugno 2020 ed i relativi indicatori del livello di impegni e pagamenti messi a disposizione da RGS-IGRUE.

Tabella 7. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia (milioni di euro e valori percentuali)

Fondo	Programmato	Impegni	Pagamenti	% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
FESR*	34.504,4	21.349,4	10.935,6	61,8%	31,6%
FSE**	19.742,3	12.827,6	7.068,4	65,0%	35,8%
Totale	54.246,7	34.177,1	18.004,0	63,0%	33,2%

* Comprensivo della quota IPA a valere sui Programmi CTE.

** Comprensivo della quota a valere sul fondo Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani a titolarità dell'Agencia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2020

La Tabella 8 riporta i dati sull'avanzamento, al 30 giugno 2020, del complesso dei Programmi Operativi, Nazionali e Regionali, per categoria di regione, nonché l'avanzamento del PON IOG⁽⁶⁾ e dei Programmi CTE. Come si vedrà, anche in relazione alle tre categorie di regioni interessate dal ciclo di programmazione 2014-2020 si confermano gli andamenti dello scorso anno, con le regioni più sviluppate che sono mediamente più performanti, a fronte di ritardi nelle altre regioni. È sempre valida, tuttavia, la considerazione che i Programmi Operativi delle regioni meno sviluppate sono mediamente più dotati finanziariamente e con livelli di complessità degli interventi da realizzare sicuramente maggiori che nelle altre regioni.

Guardando alle risorse impegnate, si conferma una tendenza già evidenziata in passato circa la maggiore capacità riscontrabile in capo ai Programmi Operativi Nazionali, i quali, con riferimento a ciascuna categoria di regione interessata, fanno registrare risultati (compresi fra il 68,4% ed il 73%) nettamente maggiori rispetto a quelli relativi ai Programmi Opera-

6 Il Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) rappresenta lo strumento, gestito da ANPAL, tramite cui si attua in Italia il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile, prevedendo nei Paesi con un tasso di disoccupazione superiore al 25% appositi stanziamenti per la realizzazione di misure rivolte ai giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET - Not in Education, Employment or Training).

tivi Regionali, che fanno registrare il valore più basso nelle regioni meno sviluppate, pari al 53,4%, mentre nelle regioni più sviluppate si attestano al 69,7%. In termini di pagamenti, rispetto allo scorso anno, la situazione al 30 giugno 2020 appare ancora di sostanziale allineamento nei risultati, con dati comparabili ma sempre migliori nelle regioni più sviluppate (40,5% PON e 42% POR) rispetto a quelle meno sviluppate (29,2% PON e 29,3% POR). Come già rilevato, la minore *performance* in termini di pagamenti dei PON rispetto agli impegni trae probabilmente la propria spiegazione dalla maggior taglia di alcuni grandi progetti finanziati dai Programmi Nazionali, nonché dalla possibilità di attingere a progettualità già avviate, fattori che se, da una parte, facilitano l'impegno delle risorse, dall'altra, scontano inevitabili difficoltà in termini di spesa.

Tabella 8. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni e tipologia di Programma (milioni di euro e valori percentuali)						
Categoria di regione	Tipo PO	Programmato	Impegni	Pagamenti	% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
Più sviluppate	PON	1.607,5	1.117,0	651,1	69,5%	40,5%
	POR	13.194,9	9.202,4	5.540,8	69,7%	42,0%
In transizione	PON	816,3	596,3	277,4	73,0%	34,0%
	POR	1.918,8	1.107,1	602,9	57,7%	31,4%
Meno sviluppate	PON	12.515,2	8.563,0	3.654,1	68,4%	29,2%
	POR	20.384,1	10.877,4	5.963,4	53,4%	29,3%
Totale PON IOG		2.819,4	2.142,5	1.161,4	76,0%	41,2%
Totale PO CTE		990,5	571,6	152,7	57,7%	15,4%
Totale generale		54.246,7	34.177,1	18.004,0	63,0%	33,2%

Fonte: RGS-GRUE, giugno 2020

Nella successiva Tabella 9 sono riportati gli avanzamenti dei POR di tutte le regioni e province autonome, con la distinzione per Fondo strutturale di riferimento.

I dati ci consegnano un quadro dove l'Emilia-Romagna si conferma la Regione più performante sia in termini di impegni totali (107,9%), che di pagamenti (59,4%). In generale le regioni più sviluppate fanno registrare livelli di spesa superiori al 40%, al netto delle Marche, che invece con il 23,9% fa rilevare il dato medio peggiore. Anche l'Umbria e la Provincia Autonoma di Bolzano si mantengono al di sotto della media delle regioni più sviluppate con un livello di spesa rispettivamente del 29,1% e del 33,7%, così come il Lazio che si attesta al 33,9%. Tra le regioni in maggior ritardo nei pagamenti, con percentuali inferiori al 30%, ci sono Abruzzo (26,8%), Sicilia (29,4%), Campania (29,1%), Calabria (27,7%) e Puglia (28,8%).

Più in generale, con riferimento ai pagamenti, 7 regioni si attestano tra i 20 e i 30 punti percentuali, 6 regioni si attestano in un *range* tra i 30 e i 40 punti percentuali, mentre 8 regioni si collocano al di sopra del 40%.

Tabella 9. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per regione e Fondo (milioni di euro e valori percentuali)					
POR	Programmato	Impegni	Pagamenti	% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
Abruzzo	414,0	235,5	111,1	56,9%	26,8%
FESR	271,5	184,8	78,7	68,1%	29,0%
FSE	142,5	50,7	32,5	35,6%	22,8%
Molise*	129,0	82,0	42,1	63,5%	32,7%
FESR	89,0	59,7	26,4	67,1%	29,7%
FSE	40,1	22,2	15,7	55,5%	39,3%
Sardegna	1.375,8	789,6	449,6	57,4%	32,7%
FESR	931,0	545,5	304,7	58,6%	32,7%
FSE	444,8	244,1	144,9	54,9%	32,6%
Basilicata	840,3	556,6	315,0	66,2%	37,5%
FESR	550,7	431,3	233,6	78,3%	42,4%
FSE	289,6	125,2	81,4	43,2%	28,1%
Calabria*	2.379,0	1.140,9	658,8	48,0%	27,7%
FESR	2.039,8	1.036,9	568,2	50,8%	27,9%
FSE	339,1	104,0	90,6	30,7%	26,7%
Campania	4.950,7	2.547,9	1.443,0	51,5%	29,1%
FESR	4.113,5	2.031,0	1.214,4	49,4%	29,5%
FSE	837,2	516,9	228,7	61,7%	27,3%
Puglia*	7.121,0	3.654,1	2.048,4	51,3%	28,8%
FESR	5.576,1	3.024,2	1.685,1	54,2%	30,2%
FSE	1.544,8	630,0	363,3	40,8%	23,5%
Sicilia	5.093,1	2.977,8	1.498,1	58,5%	29,4%
FESR	4.273,0	2.520,6	1.308,0	59,0%	30,6%
FSE	820,1	457,2	190,1	55,8%	23,2%
Emilia-Romagna	1.268,1	1.368,5	753,0	107,9%	59,4%
FESR	481,9	512,8	283,6	106,4%	58,9%
FSE	786,3	855,7	469,4	108,8%	59,7%
Friuli-Venezia Giulia	507,2	369,5	249,4	72,9%	49,2%
FESR	230,8	189,7	124,1	82,2%	53,8%
FSE	276,4	179,9	125,3	65,1%	45,3%
Lazio	1.871,6	1.093,6	634,0	58,4%	33,9%
FESR	969,1	556,1	282,3	57,4%	29,1%
FSE	902,5	537,5	351,7	59,6%	39,0%
Liguria	747,1	481,4	297,0	64,4%	39,7%
FESR	392,5	254,2	165,1	64,8%	42,1%
FSE	354,5	227,2	131,9	64,1%	37,2%

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

POR	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Programmato	% Pagamenti/ Programmato
Lombardia	1.940,9	1.181,0	838,6	60,8%	43,2%
FESR	970,5	609,1	338,6	62,8%	34,9%
FSE	970,5	572,0	500,1	58,9%	51,5%
Marche	873,4	464,3	208,5	53,2%	23,9%
FESR	585,4	345,5	131,7	59,0%	22,5%
FSE	288,0	118,8	76,8	41,3%	26,7%
PA Bolzano	273,2	220,5	92,1	80,7%	33,7%
FESR	144,8	145,0	49,1	100,1%	33,9%
FSE	128,4	75,4	43,0	58,7%	33,5%
PA Trento	218,6	153,3	108,9	70,1%	49,8%
FESR	108,7	64,3	46,0	59,2%	42,3%
FSE	110,0	88,9	62,9	80,9%	57,2%
Piemonte	1.838,1	1.394,1	860,7	75,8%	46,8%
FESR	965,8	640,5	309,5	66,3%	32,0%
FSE	872,3	753,6	551,2	86,4%	63,2%
Toscana	1.525,4	1.085,2	700,1	71,1%	45,9%
FESR	792,5	594,4	404,4	75,0%	51,0%
FSE	733,0	490,8	295,7	67,0%	40,3%
Umbria	649,8	298,2	189,2	45,9%	29,1%
FESR	412,3	171,5	110,4	41,6%	26,8%
FSE	237,5	126,7	78,8	53,3%	33,2%
Valle d'Aosta	117,0	85,5	57,3	73,1%	49,0%
FESR	64,4	45,5	31,6	70,7%	49,0%
FSE	52,6	40,0	25,8	76,0%	49,0%
Veneto	1.364,3	1.007,2	552,0	73,8%	40,5%
FESR	600,3	362,3	193,3	60,4%	32,2%
FSE	764,0	644,9	358,7	84,4%	47,0%
Totale FESR**	24.563,6	14.325,0	7.888,8	58,3%	32,1%
Totale FSE	10.934,3	6.861,8	4.218,3	62,8%	38,6%
Totale generale	35.497,8	21.186,8	12.107,1	59,7%	34,1%

* Plurifondo.

** Al netto della quota CTE.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2020

Nella successiva Tabella 10 è illustrato in dettaglio lo stato di avanzamento dei PON⁽⁷⁾.

Analizzando i dati relativi ai singoli Programmi Operativi, siamo ancora in presenza di *performance* molto differenziate. L'analisi dei singoli PON ci consegna un quadro nel quale alcuni Programmi fanno registrare dei livelli di impegno pari o prossimi al 100% (PON Iniziativa PMI e PON Ricerca e Innovazione rispettivamente). Impegni superiori al 60% si registrano inoltre per i seguenti PON: Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione, Iniziativa Occupazione Giovani, Infrastrutture e reti, Imprese e competitività, Per la scuola). In netta ripresa, sul fronte degli impegni, anche il PON *Governance* e capacità istituzionale, il PON Inclusionione, così come il PON Città metropolitane che supera il 50% degli impegni e il 30% dei pagamenti. Sul versante degli impegni il Programma in maggiore difficoltà resta il PON Legalità, che si ferma al 24,6%.

In generale, come nel recente passato, le maggiori problematiche sono quelle connesse alla capacità di spesa delle amministrazioni, tendenza più che confermata con i valori degli stessi 5 casi (Cultura e Sviluppo, *Governance*, Imprese e competitività, Inclusionione, Legalità, Sistemi e Politiche Attive per l'Occupazione) che permangono sotto il 30%.

⁷ Con riferimento al PON Inclusionione, al PON IOG ed al PON Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione i dati sono stati acquisiti extra-sistema.

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Tabella 10. Stato di attuazione dei PON (FESR e FSE) 2014-2020 in Italia (milioni di euro e valori percentuali)						
PON	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Programmato	% Pagamenti/ Programmato	
PON Cultura e Sviluppo (FESR)	490,93	213,08	111,74	43,4%	22,8%	
PON Governance e Capacità Istituzionale (plurif.)	805,59	480,07	236,43	59,6%	29,3%	
PON Imprese e Competitività (FESR)	3.058,24	2.313,80	869,76	75,7%	28,4%	
PON Inclusione (FSE)	1.175,44	688,53	181,43	58,6%	15,4%	
PON Infrastrutture e Reti (FESR)	1.843,73	1.409,76	724,50	76,5%	39,3%	
PON Iniziativa PMI (FESR)	322,50	322,50	102,50	100,0%	31,8%	
PON Legalità (plurif.)	640,24	157,39	114,26	24,6%	17,8%	
PON Città Metropolitane (plurif.)	873,96	438,47	270,94	50,2%	31,0%	
PON Ricerca e Innovazione (plurif.)	1.189,69	1.174,30	366,36	98,7%	30,8%	
PON Per la Scuola (plurif.)	2.732,54	1.912,16	1.126,20	70,0%	41,2%	
PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (FSE)	1.806,09	1.166,15	478,56	64,6%	26,5%	
PON Iniziativa Occupazione Giovani (FSE)	2.819,36	2.142,47	1.161,44	76,0%	41,2%	
Totale	17.758,31	12.418,68	5.744,12	69,9%	32,3%	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2020

Passando, invece, ad analizzare lo stato di attuazione dei Fondi SIE per singolo Obiettivo Tematico, la Tabella 11, sempre con dati aggiornati al 30 giugno 2020, riporta risultati abbastanza differenziati a seconda della tipologia di interventi oggetto di finanziamento. Tuttavia, si possono evidenziare valori di impegni maggiori al 60% sul programmato per 6 degli 11 OT. Si tratta, in particolare, dell'OT 1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" (75,1%), dell'OT 2 "Agenda digitale" (65,8%), dell'OT 3 "Competitività dei sistemi produttivi" (71,8%), dell'OT 7 "Mobilità sostenibile di persone e merci" (81,1%), dell'OT 8 "Occupazione" (65,9%) e dell'OT 10 "Istruzione e formazione" (68,6%).

In termini di impegno, il dato pari all'81,1%, relativo all'OT7, che con oltre il 44% di avanzamento presenta pure la percentuale più elevata in termini di pagamenti, si può spiegare anche con riferimento alle dimensioni, spesso importanti, dei progetti che interessano questo Obiettivo Tematico.

Gli OT nei quali si registrano le maggiori criticità attuative sono il 9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", che registra un avanzamento degli impegni pari al 49,6% e dei pagamenti pari al 23,6% del programmato, e l'OT 11 che presenta impegni pari al 48% e pagamenti pari al 22,1%.

L'OT4 "Energia sostenibile e qualità della vita", comprendente misure volte a sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, presenta un pagamento totale dei progetti pari a circa 1,37 miliardi di euro, il 26,6% del programmato.

L'OT8 "Occupazione" presenta, al 30 giugno 2020, un livello dei pagamenti di quasi 3,3 miliardi di euro, pari al 37,1% del programmato, che è pari a quasi 9 miliardi di euro. L'Iniziativa Occupazione Giovani ha contribuito in maniera decisiva a implementare il risultato atteso corrispondente e, nonostante i numerosi adempimenti regolamentari, amministrativi e gestionali, previsti dai nuovi Regolamenti in ambito FSE, i progetti ricadenti in tale Obiettivo Tematico sono quelli che, come accennato in precedenza, si caratterizzano anche per un buon livello degli impegni, pari al 65,9% del programmato.

Tabella 11. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per Obiettivo Tematico (milioni di euro e valori percentuali)

Obiettivo Tematico (OT)	Programmato	Impegni	Pagamenti	% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
OT 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	5.970,4	4.482,8	2.056,1	75,1%	34,4%
OT 2 - Agenda digitale	2.330,7	1.533,1	742,0	65,8%	31,8%
OT 3 - Competitività dei sistemi produttivi	6.126,1	4.397,2	2.191,8	71,8%	35,8%
OT 4 - Energia sostenibile e qualità della vita	5.178,9	2.439,2	1.376,1	47,1%	26,6%
OT 5 - Clima e rischi ambientali	1.579,2	769,7	443,5	48,7%	28,1%
OT 6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse	4.127,0	1.951,5	1.121,2	47,3%	27,2%
OT 7 - Mobilità sostenibile di persone e merci	3.384,8	2.744,0	1.498,4	81,1%	44,3%
OT 8 - Occupazione	8.865,8	5.842,6	3.288,0	65,9%	37,1%
OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà	5.622,2	2.786,9	1.325,4	49,6%	23,6%
OT 10 - Istruzione e formazione	7.001,5	4.806,0	2.919,9	68,6%	41,7%
OT 11 - Rafforzamento capacità istituzionale	1.246,9	597,9	275,4	48,0%	22,1%
AT - Assistenza Tecnica	1.822,6	1.254,6	613,4	68,8%	33,7%
Totale*	53.256,1	33.605,5	17.851,2	63,1%	33,5%

* Dato al netto della CTE.

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2020

1.2 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti

Il periodo di programmazione 2014-2020 è caratterizzato anche dal Programma di Azione e Coesione Complementare 2014-2020. Come noto, tale Programma ricalca l'esperienza fatta nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 con il Piano d'Azione e Coesione (PAC), e ha introdotto una nuova famiglia di Programmi Operativi, detti Programmi Complementari, che sono stati finora finanziati da una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali.

Il processo è stato avviato con la Delibera CIPE 10/2015, che ha destinato una quota pari a oltre 7,6 miliardi di euro, derivante dall'opzione di riduzione del cofinanziamento nazionale per i PON e i POR.

La previsione del Programma Complementare ad un PON o ad un POR ha comportato per l'amministrazione di riferimento la decisione di allocare, eventualmente, parte della dotazione finanziaria o al Programma Complementare o a completamenti di interventi della programmazione 2007-2013. Per conseguenza della Delibera CIPE 10/2015 sono stati via via approvati (e talvolta, modificati) dal CIPE fino ad oggi, con relative delibere, 18 Programmi Operativi Complementari.

In particolare, se lo scorso anno il quadro era sensibilmente mutato alla luce della Delibera CIPE n. 51 del 25 ottobre 2018, nel corso del 2020 il quadro di riferimento si è ulteriormente modificato. I Programmi Complementari assumono un ruolo centrale nella riprogrammazione dei PON e POR prevista in conseguenza delle modifiche regolamentari⁽⁸⁾ relative ai Fondi SIE, e che verrà trattata nel prossimo paragrafo.

8 Si fa riferimento, in particolare, al Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE 2020/558 del 23 aprile 2020.

Con la Delibera 51/18, vista l'esigenza di alcune amministrazioni nazionali e regionali di avvalersi della possibilità di procedere alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del proprio Programma Operativo anche al di sotto dei limiti stabiliti dalla già citata Delibera CIPE n. 10/2015 e, comunque, entro i limiti previsti dal Regolamento n. 1.303/2013⁽⁹⁾, si è dato corso alla riprogrammazione dei Programmi che andava effettuata entro il 2018 e che nel 2019, attraverso diverse delibere CIPE, ha modificato e completato il quadro di riferimento. Con il cosiddetto DL Rilancio⁽¹⁰⁾, invece, si è previsto che «le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali di cui al comma 1 sono riassegnate alle stesse Amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di Programmi Operativi Complementari, vigenti o da adottarsi»⁽¹¹⁾.

Con tale previsione normativa, che tra le altre cose prevede anche un allungamento della durata dei Programmi Complementari al 31 dicembre 2025, è evidente il notevole ampliamento del ruolo della programmazione complementare nella prosecuzione (ed allungamento) del ciclo 2014-2020. Dalla riprogrammazione dei PON e dei POR effettuata, le somme che saranno rendicontate alla Commissione europea a valere sull'anno contabile 2020-2021, con un tasso di cofinanziamento dei Fondi SIE pari al 100%, passeranno, per la quota relativa al cofinanziamento nazionale, ai Programmi Complementari.

Con questa previsione si assisterà nei prossimi mesi del 2020 e nel corso del 2021 ad una generale riprogrammazione dei Programmi Complementari che modificherà sostanzialmente l'attuale quadro di riferimento.

9 Fino a un minimo del 20% nelle regioni meno sviluppate, fino al 40% nelle regioni in transizione e fino al 50% nelle regioni più sviluppate.

10 Decreto legge del 19 maggio 2020 n. 34, convertito in legge con modifiche dalla Legge n. 77/2020, artt. 241 e 242.

11 Ivi, art. 241, comma 2.

Nella Tabella 12 si dà evidenza della situazione aggiornata delle delibere e delle assegnazioni originarie e successive che compongono il quadro del Piano di Azione e Coesione 2014-2020. Rispetto allo scorso anno la novità rilevante è l'approvazione da parte del CIPE del Programma Complementare della Regione Puglia, avvenuta a luglio 2020, con già il nuovo quadro regolamentare vigente, e che dà il senso di come il tema dei Programmi Complementari potrà impattare sul prosieguo dell'attuazione della politica di coesione 2014-2020.

Il Programma Complementare della Regione Puglia ha, infatti, un valore complessivo di oltre 2,67 miliardi di euro, per effetto della riduzione del cofinanziamento nazionale dal 50% al 20%, ed è il Programma Complementare di gran lunga più corposo tra i 18 attualmente in vigore.

La dotazione complessiva dei Programmi Complementari è ora pari a circa 10,7 miliardi di euro, a fronte di una dotazione iniziale di poco oltre i 7,6 miliardi, comprensivi di circa 1 miliardo di risorse per i completamenti 2007-2013. Con il Programma della Regione Puglia, la dotazione dei Programmi Complementari è notevolmente cresciuta, e il *trend* nei prossimi mesi sarà ancora più deciso in questa direzione. Resta ancora da approvare il Programma Complementare al PON Inclusionione.

Tabella 12. Quadro finanziario Programmi Complementari 2014-2020 e completamenti (valori in euro)

Programma Operativo Complementare (POC)	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria POC e completamenti	Delibera CIPE	
POC Cultura e sviluppo	Ministero Beni, Attività Culturali e Turismo	178.500.000	Delibere 45/2016 e 12/2016	
POC Governance e capacità istituzionale	Agenzia Coesione Territoriale	247.200.000	Delibera 47/2016	
POC Città metropolitane	Agenzia Coesione Territoriale	206.000.000	Delibera 46/2016	
POC CTE	Agenzia Coesione Territoriale	12.000.000	Delibera 53/2017	
POC Imprese e competitività	Ministero dello Sviluppo Economico	696.200.000	Delibera 10/2016 e 12/2016 e 54/2017	
POC Legalità	Ministero dell'Interno	137.300.000		
POC Inclusione**	Ministero dell'Interno	302.000.000	Delibere 6/2017 e 27/2016	
POC Infrastrutture e reti	Ministero Infrastrutture e Trasporti	670.400.000	Delibera 58/2016	
POC Ricerca e innovazione	Ministero Istruzione, Università e Ricerca	412.000.000	Delibera 44/2016	
POC Sistemi di gestione e controllo	Ministero Economia e Finanze - IGRUE	142.200.000	Delibera 114/2015	
POC Energia	Ministero dello Sviluppo Economico	127.800.000	Delibera 54/2017	
POC Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento*	Ministero Istruzione, Università e Ricerca	55.800.000	Delibera 21/2018	
POC SPAO	Ministero del Lavoro			
POC Calabria	Regione Calabria	832.600.000	Delibera 27/2016	
POC Campania	Regione Campania	1.732.700.000	Delibera 11/2016	
POC Sicilia	Regione siciliana	1.882.300.000	Delibere 94/2015 e 12/2016 e 52/2017	
POC Basilicata	Regione Basilicata			
POC Molise	Regione Molise			
POC Puglia***	Regione Puglia			
Totale		7.635.000.000		

*Alla dotazione complessiva di questo Programma contribuisce anche una quota di FSC 2014-2020 pari a € 3.938.237.

**Programma non ancora approvato dal CIPE.

***Alla dotazione complessiva di questo Programma contribuiscono anche risorse del bilancio della Regione Puglia per € 801.107.886.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE, 2020

Capitolo 1 - L'attuazione della programmazione 2014-2020

	Utilizzi delle dotazioni		Delibera CIPE successiva	Ulteriori risorse complementari	Dotazione finanziaria POC attuale
	Dotazione Programmi Complementari	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013			
	133.600.000	44.900.000			133.600.000
	247.200.000		Delibera 31/2019	46.994.674	294.194.674
	206.000.000		Delibera 11/2019	33.992.000	239.992.000
	12.000.000				12.000.000
	696.200.000				696.200.000
	81.000.000	56.300.000			137.300.000
	302.000.000				302.000.000
	670.400.000				670.400.000
	412.000.000		Delibera 16/2019	96.312.000	508.312.000
	142.200.000				142.200.000
	72.600.000	55.200.000	Delibera 20/2018	120.372.320	120.372.320
			Delibera 30/2019	111.304.571	171.042.808
			Delibera 22/2018	602.398.006	602.398.006
		111.800.000	Delibera 7/2017	720.800.000	720.800.000
	1.236.200.000	496.500.000	Delibera 56/2017	100.000.000	1.336.200.000
	1.633.100.000	249.200.000			1.633.100.000
			Delibera 71/2018	275.343.780	275.343.780
			Delibera 44/2019	24.577.191	24.577.191
			Delibera 47/2020	2.670.359.620	2.670.359.620
	5.844.500.000	1.013.900.000		4.802.454.162	10.690.392.399

Nel corso dell'ultimo anno anche il quadro relativo allo stato di attuazione dei Programmi Complementari del Piano di Azione e Coesione 2014-2020 ha avuto una decisa accelerazione, sicuramente imputabile in grande parte agli interventi emergenziali a seguito della pandemia da Covid-19. I dati di OpenCoesione riportati nella Tabella 13 ci indicano 3.496 progetti in attuazione a valere sui Programmi Complementari, più che sestuplicati rispetto ai 549 che si registravano lo scorso anno. Di questi, 1.517 (il 43,4%) sono attivati sul POC Per la scuola e ambienti per l'apprendimento. Di fatto molti degli interventi di adeguamento delle scuole per la riapertura hanno trovato finanziamento attraverso il Programma Complementare. Il POC Campania ha attivato 824 progetti (il 23,6%). Il POC Imprese e competitività sta finanziando al momento 261 progetti (il 7,5%). Anche la Regione Basilicata ha in questo momento attivi 256 progetti, pari al 7,3% del totale e il POC Ricerca ne ha attivati 273 (7,8%). Gli altri Programmi che hanno attivato progetti, ma in numero minore, sono il POC Calabria (133), il POC Cultura (12), il POC *Governance* (13), il POC Cooperazione Territoriale Europea (5), il POC Sicilia (160) e il POC Supporto e assistenza tecnica per la programmazione (33).

Nella rilevazione effettuata su dati OpenCoesione si evidenziano anche interventi trasferiti tra Programmi che riguardano segnatamente 7 interventi a valere sul POC Campania e sul Patto per lo Sviluppo della Regione Campania, 1 intervento a valere sul POC Ricerca e il PON Ricerca ed 1 intervento a valere sul POC Imprese e competitività e sul PON Imprese e competitività. Quest'ultimo progetto ha un valore unitario abbastanza importante, pari a oltre 363 milioni di euro (riferibile al Fondo per la crescita sostenibile), che rappresentano circa il 15% del totale delle risorse impegnate fino a questo momento.

In termini di risorse impegnate i Programmi Complementari si attestano a oltre 2,47 miliardi euro al 30 giugno 2020. Il POC Imprese e competitività, tra progetto condiviso con il PON e i 261 progetti finanziati, si attesta a circa il 36% delle risorse attivate. Il POC Campania, con oltre 824 milioni di euro, ha impegnato il 33,3% delle risorse impegnate da tutti i POC. Da segnalare, inoltre, il fatto che i 1.517 progetti del POC Scuola rappresentano soltanto poco più del 2% del totale dell'impegnato.

Tabella 13. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per Programma

Programma	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
POC Basilicata	256	7,3%	136.528.406	5,5%
POC Calabria	133	3,8%	66.112.815	2,7%
POC Campania	824	23,6%	824.410.559	33,3%
POC Cooperazione Territoriale Europea	5	0,1%	2.294.912	0,1%
POC Cultura	12	0,3%	67.276.882	2,7%
POC Governance	13	0,4%	71.541.233	2,9%
POC Imprese e competitività	261	7,5%	524.310.757	21,2%
POC Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento	1.517	43,4%	51.465.131	2,1%
POC Ricerca	273	7,8%	145.195.129	5,9%
POC Sicilia	160	4,6%	23.766.472	1,0%
POC Supporto e assistenza tecnica per la programmazione	33	0,9%	141.821.782	5,7%
PATTO Campania:::POC Campania	7	0,2%	53.316.906	2,2%
PON FESR FSE Ricerca e innovazione:::POC Ricerca	1	0,03%	909.500	0,04%
PON FESR Imprese e competitività:::POC Imprese e competitività	1	0,03%	363.063.577	14,7%
Totale	3.496	100,0%	2.472.014.061	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

La Tabella 14 ci restituisce il quadro dei temi nei quali intervengono i progetti finanziati dai Programmi Operativi Complementari. La ricerca e l'innovazione assorbono oltre il 40% delle risorse con il 13,8% dei progetti (481). Il secondo tema d'intervento per ammontare di impegni (13,8% sul totale) riguarda i 552 progetti destinati all'inclusione sociale. Fanno registrare una percentuale di impegni sul totale maggiore del 10% l'attrazione culturale, naturale e turistica con l'11,7% delle risorse per il 9,8% dei progetti, il rafforzamento della PA con il 10,8% del totale delle risorse impegnate per 67 progetti e i trasporti e le infrastrutture di rete con il 10,5% delle risorse impegnate per l'1,8% dei progetti (62). Nel settore dell'istruzione è impegnato soltanto il 4,2% delle risorse, a fronte del 46% del totale dei progetti (1.608 su 3.496).

Tabella 14. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per tema d'intervento

Tema	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	20	0,6%	43.111.518	1,7%
Ambiente e prevenzione dei rischi	79	2,3%	43.109.304	1,7%
Attrazione culturale, naturale e turistica	343	9,8%	288.673.791	11,7%
Competitività per le imprese	86	2,5%	101.313.975	4,1%
Energia ed efficienza energetica	46	1,3%	9.708.226	0,4%
Inclusione sociale	552	15,8%	341.587.969	13,8%
Istruzione	1.608	46,0%	102.603.515	4,2%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	139	4,0%	10.399.551	0,4%
Rafforzamento capacità della PA	67	1,9%	266.948.456	10,8%
Ricerca e innovazione	481	13,8%	1.003.355.190	40,6%
Servizi di cura infanzia e anziani	13	0,4%	1.996.000	0,1%
Trasporti e infrastrutture a rete	62	1,8%	259.206.566	10,5%
Totale	3.496	100,0%	2.472.014.061	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Lo stato di attuazione dei Programmi Complementari che emerge dai dati è quello di una decisa partenza degli interventi, con poco più del 32% delle risorse totali impegnate se ci si riferisce alla loro dotazione finanziaria originaria (7,6 miliardi di euro), ma pari a meno del 24% se si guarda alla dotazione complessiva attuale. I Programmi entrati nella fase attuativa sono 11 su 18. Nei prossimi anni la riprogrammazione e la conseguente attuazione dei Programmi Complementari sarà uno dei temi rilevanti su cui concentrarsi, soprattutto alla luce delle novità normative evidenziate, alle quali fa riferimento, da ultimo, anche la circolare dell'IGRUE del 28 settembre 2020⁽¹²⁾ che fornisce indicazioni sull'anno contabile 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021 per la certificazione delle spese per l'emergenza Covid-19 con il cofinanziamento dell'Unione europea al 100% per i Programmi FESR e FSE.

¹² MEF-IGRUE, Circolare n. 18 del 29 settembre 2020.

1.3 La riprogrammazione del 2014-2020

Come noto, fin dai primi mesi del 2020⁽¹³⁾, l'Italia, così come gli altri Stati membri dell'Unione europea, è stata colpita dalle conseguenze dell'epidemia Covid-19, la quale, oltre alle enormi problematiche di tipo socio-sanitario tristemente note a tutti, ha fortemente frenato anche la crescita economica dei Paesi membri, aggravando le ingenti carenze di liquidità dovute agli improvvisi e importanti aumenti degli investimenti pubblici necessari nei sistemi sanitari e negli altri settori dell'economia. Ciò ha creato, a livello globale, una situazione eccezionale che l'Unione europea ha in questi mesi cercato di affrontare con misure specifiche di sostegno.

Nell'ambito delle iniziative intraprese a livello di Unione europea, la Commissione europea, con la Comunicazione del 13 marzo 2020 "Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19", ha definito le proprie linee di indirizzo multi-settoriali, Fondi SIE compresi. Fra le misure messe in campo dalla Commissione rientrano anche i diversi provvedimenti che hanno previsto la possibilità di utilizzare le risorse dei Fondi strutturali europei (SIE) e del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per finanziare misure di contrasto all'emergenza. In questo quadro sono quindi maturati i due pacchetti di proposte presentati dalla Commissione, denominati rispettivamente *Coronavirus Response Investment Initiative* (Regolamento UE n. 460/2020⁽¹⁴⁾ del 30 marzo 2020) e *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (Regolamento UE n. 558/2020⁽¹⁵⁾ del 23 aprile 2020).

13 L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'epidemia da Covid-19 pandemia di sanità pubblica di rilevanza internazionale.

14 Provvedimento che modifica i Regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di Covid-19.

15 Provvedimento che modifica i Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di Covid-19.

Con il primo provvedimento la Commissione ha introdotto alcune modifiche regolamentari che permettessero di rendere i Programmi maggiormente “aderenti” alle necessità connesse alla vigente emergenza, prevedendo una maggiore flessibilità nell’attuazione dei Programmi ed una procedura semplificata che non richiedesse una decisione della Commissione per le modifiche dei Programmi stessi. Tra le misure più incisive individuate dal Regolamento vi sono: il sostegno degli investimenti necessari a rafforzare le capacità di risposta alla crisi dei servizi sanitari; il sostegno al capitale circolante delle PMI⁽¹⁶⁾; il sostegno agli investimenti in ricerca, innovazione, ricerca tecnologica e applicata; l’incremento della liquidità dei diversi Stati membri a seguito della rinuncia da parte della Commissione ai possibili recuperi in sede di accettazione dei conti⁽¹⁷⁾; la deroga all’obbligo di approvazione delle modifiche dei Programmi da parte della Commissione in caso di trasferimenti di risorse tra Assi, nel rispetto dei limiti indicati e in caso di modifiche non sostanziali, prevedendo la sola approvazione preventiva del Comitato di Sorveglianza e la notifica alla Commissione delle tabelle finanziarie riviste.

Il secondo Regolamento, invece, ha successivamente introdotto specifiche modifiche volte ad ampliare la possibilità di utilizzare i Fondi strutturali per fronteggiare l’emergenza sanitaria, fornendo un supplemento eccezionale di flessibilità ed aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei Fondi. In particolare, lo stesso ha previsto:

- che, su richiesta dello Stato membro, tutte le spese dei Programmi, anche quelle non riferite al Covid-19, presentate nel periodo contabile 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021, possano essere, conformemente agli stanziamenti di bilancio e subordinatamente ai fondi disponibili, certificate con un tasso di cofinanziamento della quota UE al 100%;
- che, su richiesta dello Stato membro, le risorse disponibili per la program-

16 Prevedendo che, al fine di rispondere all’impatto della crisi sanitaria pubblica, il FESR sostenga il finanziamento del capitale circolante delle piccole e medie imprese, ove necessario, come misura temporanea.

17 Al fine di garantire che gli Stati membri dispongano di mezzi finanziari sufficienti per effettuare senza indugio gli investimenti necessari, è stato ritenuto opportuno che la Commissione non emetta ordini di recupero per i conti annuali presentati nel 2020.

mazione dell'anno 2020 per l'obiettivo "Investimenti" in favore della crescita e dell'occupazione possono essere trasferite tra FESR, FSE e Fondo di Coesione indipendentemente dalle percentuali precedentemente stabilite;

- la rimozione degli obblighi di concentrazione tematica;
- la rimozione del vincolo della non ammissibilità delle spese per operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate prima che la domanda di finanziamento sia presentata, qualora trattasi di operazioni finalizzate alla promozione della capacità di risposta alla crisi nel contesto dell'epidemia Covid-19;
- che, nei casi in cui gli strumenti finanziari forniscano sostegno alle PMI sotto forma di capitale circolante, non siano richiesti, nel contesto dei documenti giustificativi, piani aziendali nuovi o aggiornati o documenti equivalenti, né prove che consentano di verificare che il sostegno fornito tramite lo strumento finanziario è stato utilizzato agli scopi previsti;
- la rimozione dell'obbligo di assicurare la coerenza delle modifiche dei Programmi Operativi e della loro relativa attuazione con l'Accordo di Partenariato⁽¹⁸⁾ (che non sarà oggetto di ulteriori modifiche).

Quanto previsto dai Regolamenti su richiamati ha successivamente trovato attuazione in Italia con i decreti legge n. 18 del 17 marzo 2020⁽¹⁹⁾ (Decreto Cura Italia) e n. 34 del 19 maggio 2020⁽²⁰⁾ (Decreto Rilancio), che hanno reso possibile utilizzare le risorse dei Fondi SIE e del Fondo di Sviluppo e Coesione per finanziare misure di contrasto all'emergenza.

18 Le Autorità di Gestione hanno così avuto la possibilità di prevedere nei propri Programmi nuovi obiettivi specifici e nuove azioni a prescindere dall'Accordo di Partenariato, purché coerenti con gli Obiettivi Tematici e le relative priorità di investimento.

19 Convertito dalla Legge 24 aprile 2020 n. 27, all'art. 126 comma 10, ha previsto che le amministrazioni pubbliche titolari di Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali potessero destinare le risorse disponibili alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza Covid-19.

20 Convertito dalla Legge 17 luglio 2020 n. 77, agli artt. 241 e 242 ha previsto specifiche disposizioni per il contributo dei Fondi strutturali al contrasto dell'emergenza Covid-19, volte ad ampliare la possibilità di rendicontare spese legate all'emergenza, assicurando la prosecuzione degli impegni già assunti nell'ambito della programmazione 2014-2020 anche con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

In forza del pacchetto di modifiche contenuto nelle norme, comunitarie e nazionali, su richiamate, al fine di favorire l'utilizzo dei Fondi, in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale conseguente alla pandemia, nei mesi scorsi è stata avviata nel nostro Paese una intensa attività di riprogrammazione dei Programmi Operativi, prevedendosi così di utilizzare i Fondi strutturali europei (FESR e FSE) come una delle principali fonti finanziarie da attivare nell'immediato in funzione anticrisi, sia con riferimento alle spese per l'emergenza sanitaria, sia con riferimento alle esigenze di intervento per far fronte alle difficoltà economiche, occupazionali e sociali del Paese. Tale processo di riprogrammazione ha consentito alle diverse Autorità di Gestione non solo l'utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza, ma anche di adeguare finalità, modalità e tempistiche degli interventi della politica di coesione originariamente programmati, tenendo conto delle oggettive complessità di attuazione che la crisi per la pandemia sta tutt'ora comportando.

In termini operativi il processo di riprogrammazione è stato realizzato tramite la sottoscrizione di una serie di accordi tra il Ministero per il Sud (organo politico delegato alle politiche di coesione) e le amministrazioni responsabili dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali cofinanziati dai Fondi SIE, per rendicontare sui PON e sui POR spese sostenute per il contrasto al Covid-19, indirizzando le relative risorse su una serie di interventi urgenti e riprogrammando circa 10,4 miliardi di euro (5,43 a valere sui PON e 4,92 a valere sui POR) tra Fondi strutturali europei e cofinanziamento nazionale (Tabella 15). Con la sottoscrizione di tali accordi è stato possibile destinare un gran numero di risorse al soddisfacimento di necessità di natura emergenziale, ma allo stesso tempo è stata garantita la copertura integrale degli interventi già identificati nei Programmi Operativi e non più sostenuti da risorse comunitarie (prevedendosi sia la messa a disposizione di nuove dotazioni da parte del FSC, sia l'utilizzo in riprogrammazione di economie di risorse FSC⁽²¹⁾).

21 A ulteriore garanzia della realizzazione dei progetti non più sostenuti dai Programmi Operativi saranno destinate le risorse già previste del cofinanziamento nazionale e regionale che confluiranno in nuovi Programmi Operativi Complementari.

Tabella 15. Quadro riprogrammazione 2014-2020 (milioni di euro)

Programmi	Riprogrammazione	Impieghi per emergenza Covid-19**				
		1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche	4) lavoro	5) sociale
Programmi Operativi Nazionali						
Regioni meno sviluppate	4.442,77					
Regioni in transizione	317,12					
Regioni più sviluppate	673,93					
Totale PON	5.433,82	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09
Programmi Operativi Regionali						
Regioni Mezzogiorno*	2.497,30	559,11	85,29	1.328,10	446,18	78,61
Regioni Centro-Nord	2.421,07	1.009,54	49,78	513,44	744,48	103,83
Totale POR	4.918,37	1.568,65	135,07	1.841,54	1.190,66	182,44
Totale PON-POR	10.352,19	2.976,14	1.256,02	3.704,84	1.520,66	894,53

*Non definite riprogrammazioni Sicilia e Sardegna.

**Dati aggiornati al 23 luglio 2020.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia Coesione Territoriale, 2020

Le priorità individuate, che hanno guidato il processo di riprogrammazione, sono state sostanzialmente due:

- mobilitare il maggior numero possibile di risorse per rispondere all'emergenza sanitaria, economica e sociale, concentrando i Fondi su poche misure orizzontali efficaci e di semplice rendicontabilità;
- rispondere alle specifiche priorità locali determinate dall'emergenza Covid-19, evitando di disperdere le risorse su interventi a pioggia e rispettando il vincolo di destinazione territoriale delle risorse.

Il processo di riprogrammazione, come detto, attraverso il contributo del Fondo Sviluppo e Coesione⁽²²⁾, ha consentito di sbloccare oltre 10 miliardi di euro per finanziare misure collegate all'emergenza Covid-19, intervenendo, al fine di accelerare l'attuazione dei Programmi e la certificazione delle spese, principalmente sui seguenti Obiettivi Tematici: l'OT 1, l'OT 3⁽²³⁾ e l'OT 9⁽²⁴⁾.

Andando a guardare nel dettaglio, il lavoro di riprogrammazione dei PON, utilizzando nella misura più ampia possibile l'opportunità di cofinanziamento al 100% con risorse europee delle spese rendicontate, ha permesso di destinare a interventi urgenti 5,43 miliardi di euro. Operati-

22 L'utilizzo di risorse comunitarie per finanziare interventi non previsti nei Programmi Operativi ha reso necessario reperire fonti alternative di copertura per assicurare gli impegni già assunti relativi ad interventi sostituiti da quelli emergenziali. La copertura è stata assicurata dalla riprogrammazione delle risorse FSC e/o dall'assegnazione di nuove risorse a valere sulle disponibilità del predetto FSC. Tale riprogrammazione è stata possibile in quanto è stato avviato, nei mesi scorsi, il processo di rivisitazione degli assetti programmatori e di governance del FSC, con riferimento alle risorse del ciclo di programmazione 2014-2020 e dei cicli precedenti, previsto ai sensi dell'art. 44 del c.d. "Decreto Crescita", che troverà piena attuazione con la predisposizione dei Piani di sviluppo e coesione.

23 Prevedendosi l'ammissibilità di operazioni volte a far fronte alla crisi di liquidità delle imprese anche attraverso l'utilizzo di strumenti finanziari (non necessariamente associati ad uno specifico piano di sviluppo aziendale) o la concessione di aiuti di Stato.

24 Prevedendo il finanziamento di investimenti per la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi territoriali socio-sanitari, di assistenza primaria e sanitari, compresa l'implementazione di nuove tecnologie per la telemedicina, la riorganizzazione della rete del welfare d'accesso e lo sviluppo di reti tra servizi e risorse del territorio, nonché estendendo la tipologia dei beneficiari previsti (includendo amministrazioni pubbliche, comuni, anche in forma associata, strutture sanitarie).

vamente per fare ciò ciascuna amministrazione ha proceduto a riorientare la rispettiva quota dei propri Programmi da destinare al finanziamento di iniziative di contrasto all'emergenza, individuando le risorse disponibili non ancora impegnate e/o che presentassero caratteristiche di non immediata realizzabilità (Tabella 16).

L'impiego maggiore delle risorse a livello di riprogrammazione dei PON è stato destinato al finanziamento del Fondo Centrale di Garanzia⁽²⁵⁾, alimentato con 1,4 miliardi di euro del PON Imprese e Competitività e 279,3 milioni di euro del PON Infrastrutture e Reti. Altri importanti interventi di riprogrammazione sono stati realizzati:

- dal Ministero dell'Istruzione circa la riprogrammazione di oltre 730 milioni di euro del PON Per la scuola, da destinare alla realizzazione di attività connesse alla formazione dei docenti per la didattica a distanza, all'acquisto di nuovi *device* tecnologici, al finanziamento di buoni libro ed all'adeguamento di edifici scolastici;
- dall'Agenzia per la Coesione Territoriale che ha riprogrammato 1,24 miliardi di euro dai suoi 2 Programmi⁽²⁶⁾ per il finanziamento di interventi in ambito socio-sanitario (buoni alimentari, strumentazione sanitaria, spesa per personale medico e sanitario, *sharing mobility*);
- dal Ministero dell'Università e della Ricerca circa la riprogrammazione di 650 milioni di euro del PON Ricerca e Innovazione da destinare all'acquisto di macchinari sanitari, alla riduzione delle tasse universitarie ed alla costituzione di fondi di emergenza per le università;
- dall'ANPAL che ha riprogrammato il PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione ed il PON Iniziativa Occupazione Giovani, rispettivamente per un valore di 330 e 105 milioni di euro da destinare ad

25 Nell'ottica di stimolare la ripresa del sistema produttivo, la proposta è tesa a veicolare risorse del PON a favore di interventi in risposta della crisi sanitaria ed economica generata dal coronavirus, individuando nel Fondo Centrale di Garanzia per le PMI una misura adeguata a rispondere alle crisi delle imprese, anche in ragione del suo potenziamento per effetto delle novità introdotte a livello europeo dal Quadro temporaneo per le misure di aiuto e dalle modifiche ai regolamenti comunitari in tema di attuazione della programmazione operativa.

26 653,5 milioni di euro dal PON Città metropolitane e 593,1 milioni di euro dal PON Governance.

- interventi di politica attiva, alla costituzione di un Fondo per le nuove competenze ed all'assunzione di giovani medici e personale sanitario;
- dal Ministero del Lavoro circa la riprogrammazione di 320 milioni di euro del PON Inclusionione da destinare al finanziamento del *bonus baby-sitter* e, più in generale, di servizi integrativi per l'infanzia⁽²⁷⁾;
 - dal Ministero dell'Interno circa la riprogrammazione di 188 milioni di euro del PON Legalità da destinare alla copertura degli straordinari delle forze di polizia e del personale delle prefetture, nonché all'acquisto di dispositivi di protezione individuale;
 - dal Ministero per i Beni Culturali circa la riprogrammazione di 104 milioni di euro del PON Cultura e Sviluppo da utilizzare come risorse per il funzionamento dei musei ed i luoghi della cultura, la creazione di piattaforme digitali e l'erogazione di contributi alle imprese culturali, creative e turistiche.

27 L'idea di fondo è quella di supportare gli ambiti territoriali nella capacità di risposta alle crisi emergenziali, ribadendo la necessità di garantire la continuità dei servizi sociali adattandoli e riconvertendoli ai bisogni emersi in seguito alla pandemia da Covid-19.

Tabella 16. La riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali (milioni di euro)

PON	Riprogrammazione*			Impieghi per emergenza Covid-19
	Importo UE + cofin. nazionale	FESR	FSE	
PON Per la scuola	730,95	266,79	115,51	Formazione docenti per didattica a distanza. Device per studenti. Buoni libro. Adeguamenti edifici
PON Città metropolitane	653,49	317,44	130,14	Buoni alimentari. Interventi nel sociale. Strumentazione sanitaria. Sharing mobility**
PON Governance	593,09	188,89	256,01	Spese per personale medico e sanitario, strumentazione sanitaria**
PON Imprese e competitività	1.480,00	1.000,00		Fondo Centrale di Garanzia**
PON Inclusione	320,00		310,00	Bonus baby-sitter. Servizi integrativi per l'infanzia**
PON Infrastrutture e reti	279,30	209,00		Finanziamento del PON Imprese e competitività per Fondo Centrale di Garanzia**
PON Legalità	188,00	80,00	57,50	Straordinari forze di polizia e personale prefetture. Dispositivi di protezione individuale**
PON Ricerca	650,00	108,00	398,00	Macchinari sanitari. Riduzione tasse universitarie, fondi emergenza per università**
PON SPAO	330,00		330,00	Fondo nuove competenze. Interventi politica attiva su digitale**
PON IOG	105,00		105,00	Assunzione giovani medici e personale sanitario**
PON Cultura e sviluppo	104,00	78,00		Funzionamento musei e luoghi della cultura. Piattaforme digitali. Contributi per imprese culturali, creative e turistiche**
Totale	5.433,82	2.248,12	1.702,16	

*Dati aggiornati al 23 luglio 2020.

** Spese anticipate dallo Stato.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia Coesione Territoriale, 2020

Nel caso dei POR la riprogrammazione è stata negoziata con le regioni, ma sulla base di linee guida nazionali condivise, sia per rispondere a esigenze specifiche, sia per concorrere a misure nazionali, per la parte di cui hanno beneficiato i rispettivi territori. Il totale delle risorse riprogrammate è attualmente pari a circa 4,92 miliardi di euro, di cui quasi 2,5 riferiti alle regioni del Mezzogiorno e 2,42 alle regioni del Centro-Nord (Tabella 17).

Le priorità di intervento individuate, con la possibilità di finanziare gli interventi al 100% con Fondi UE, sono state:

- emergenza sanitaria (spese sostenute per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari, ma anche per l'assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale e il rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute);
- istruzione e formazione (acquisto di beni e attrezzature per gli istituti scolastici e per gli studenti finalizzato al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, adeguamento delle strutture o competenze nel mondo della scuola e delle istituzioni formative regionali);
- attività economiche (finanziamento di sezioni regionali del Fondo di Garanzia per l'erogazione di sovvenzioni a fondo perduto a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi);
- lavoro (finanziamento degli ammortizzatori sociali e degli strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori);
- sociale (aiuti alimentari per i comuni di medio-piccole dimensioni e servizi di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità e le fasce sociali a rischio).

Tabella 17. La riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali (milioni di euro)

POR	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)*							Totale
	1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche	4) lavoro	5) sociale			
Abruzzo	8,00	1,00	88,00	60,00	n.d.	157,00		
Basilicata	6,00	3,79	95,57	32,19	12,85	150,40		
Calabria	140,00	45,00	180,00	100,00	35,00	500,00		
Campania	330,34	34,00	392,26	105,00	30,51	892,11		
Molise	15,77	1,50	21,28	8,99	0,26	47,80		
Puglia	59,00	n.d.	551,00	140,00	n.d.	750,00		
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Regioni Mezzogiorno	559,11	85,29	1.328,11	446,18	78,62	2.497,31		
Emilia-Romagna	250,00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	250,00		
Friuli-Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Lazio	222,29	8,16	133,42	237,21	45,10	646,18		
Liguria	8,00	11,50	38,92	25,50	7,00	90,92		
Lombardia	193,50	n.d.	n.d.	168,50	n.d.	362,00		
Marche	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
Piemonte	160,00	n.d.	64,00	121,17	n.d.	345,17		
Toscana	70,00	5,00	141,00	18,70	30,00	264,70		
PA Trento	13,50	1,00	13,00	23,50	n.d.	51,00		
PA Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	40,00	n.d.	40,00		
Umbria	9,50	24,12	46,75	14,50	3,73	98,60		
Valle d'Aosta	7,75	n.d.	6,35	4,70	n.d.	18,80		
Veneto	75,00	n.d.	70,00	90,70	18,00	253,70		
Regioni Centro-Nord	1.009,54	49,78	513,44	744,48	103,83	2.421,07		
Totale	1.568,65	135,07	1.841,55	1.190,66	182,45	4.918,37		

*Dati aggiornati al 23 luglio 2020.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia Coesione Territoriale, 2020

1.4 Il rafforzamento della pubblica amministrazione per l'attuazione dei Programmi Operativi

L'attuazione della politica di coesione nel periodo di programmazione 2014-2020 ha posto sempre di più l'accento sulla capacità delle amministrazioni coinvolte nei processi di programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione di mantenere elevate *performance* non soltanto sul versante dell'avanzamento finanziario, ma soprattutto sull'avanzamento procedurale e quindi sui tempi di attuazione dei Programmi e dei progetti (che influiscono notevolmente anche sull'avanzamento fisico degli interventi e quello finanziario della spesa).

La rilevanza della questione è stata sancita con la previsione esplicita di un Obiettivo Tematico sulla *capacity building* tra gli 11 previsti a livello europeo. Il tema del rafforzamento amministrativo è diventato un elemento rilevante, nell'intento di rimuovere i fattori di debolezza emersi nel precedente periodo di programmazione che hanno rallentato i livelli di assorbimento delle risorse UE da parte delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi.

Il nostro Paese ha risposto a questa esigenza manifestata dal quadro di riferimento europeo con la previsione di una specifica strategia nazionale di rafforzamento della capacità amministrativa descritta nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia e che si è concretizzata nella previsione dello strumento del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) per le amministrazioni titolari di Programmi Operativi⁽²⁸⁾.

28 I PRA sono stati previsti dall'Accordo di Partenariato per l'Italia per la programmazione 2014-2020 (sezione 2.5), adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale modificato con decisione di esecuzione della Commissione dell'8 febbraio 2018.

I PRA rappresentano uno strumento innovativo che l'Italia, unica tra gli Stati membri dell'Unione, ha definito e attivato nella programmazione 2014-2020 della politica di coesione per intervenire a migliorare la capacità di gestione delle risorse dei Fondi strutturali delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi, ma anche un'innovazione di carattere culturale all'interno delle amministrazioni direttamente coinvolte nei processi di attuazione delle politiche di coesione.

L'esperienza italiana è stata riconosciuta in questi anni anche a livello sovranazionale e l'intero processo è stato seguito con estrema attenzione dalla Commissione europea, che ha individuato la sperimentazione dei PRA in Italia come un punto di riferimento importante nell'ambito delle azioni di rafforzamento per l'attuazione della politica di coesione.

Attraverso i PRA, che hanno una durata biennale, ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi esplicita, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della propria macchina amministrativa. Sebbene i PRA costituiscano certamente uno strumento di *project management* non si limitano a questo, inquadrandosi in un processo più ampio che interessa diversi aspetti, compreso il buon funzionamento della *multilevel governance*.

Un carattere fondamentale dei PRA, in quanto strumento volontario e non previsto dai Regolamenti dei Fondi SIE, è rappresentato dall'elevato livello di impegno assunto da parte dell'amministrazione. I PRA sono infatti sottoscritti dai Presidenti delle Regioni o dai Ministri (il responsabile politico del PRA) e prevedono che un referente di vertice dell'amministrazione (il responsabile tecnico del PRA) vigili sulla loro attuazione, verificandone - sulla base dei monitoraggi quadrimestrali - l'avanzamento, e indicando eventuali azioni correttive per assicurare qualità, efficacia, efficienza e tempestività alle misure di miglioramento amministrativo contenute nei Piani. I Responsabili dei Piani costituiscono i punti di contatto delle amministrazioni titolari dei PRA con le strutture di *governance*

centrali, che sono il Comitato di Indirizzo⁽²⁹⁾ e la Segreteria Tecnica del Comitato di Indirizzo⁽³⁰⁾.

Nel biennio 2018-2019 è stata avviata la seconda fase dei PRA, che è stata costruita prevedendo un set di interventi standard di rafforzamento amministrativo che hanno costituito la base da cui le amministrazioni hanno attinto (aggiungendo eventuali interventi per bisogni specifici individuati) per redigere i PRA della seconda fase, che prevedono tre ambiti di intervento:

- 1) la semplificazione procedurale;
- 2) gli interventi sul personale;
- 3) gli interventi sulle funzioni trasversali.

Nei PRA della seconda fase un'attenzione maggiore è stata attribuita proprio al rafforzamento della capacità amministrativa sui Fondi strutturali, aperta anche ad azioni generali di carattere organizzativo e procedurale, e con un allargamento a tutti gli attori della filiera attuativa dei Programmi, compresi gli Organismi Intermedi ed in generale i beneficiari degli interventi.

29 Il 13 gennaio 2015, con Decreto del Segretario Generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito il Comitato di Indirizzo per i PRA incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinato dal Segretario Generale. Del Comitato fanno parte due rappresentanti designati dalla Commissione europea, uno per la Direzione Generale della Politica regionale e urbana e uno per la Direzione Generale occupazione, affari sociali e inclusione, nonché il Capo del Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Capo del Dipartimento per le Politiche di Coesione, il Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, il Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Direttore Generale dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), l'Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE) e una rappresentanza delle amministrazioni regionali su designazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

30 Con Decreto del Segretario Generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2015 è stata costituita la Segreteria Tecnica e sono stati nominati i relativi componenti su designazione delle amministrazioni che partecipano al Comitato di Indirizzo per i PRA. Il coordinamento della Segreteria Tecnica è assicurato dai membri designati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

La Segreteria Tecnica svolge un'attività finalizzata a garantire l'attuazione dei Piani ed ha seguito la definizione dei nuovi PRA-II fase fornendo puntuali indirizzi, strumenti e tutto il supporto operativo necessario alle 30 amministrazioni nazionali e regionali coinvolte ed accompagnandone il relativo negoziato con la Commissione europea. Alla Segreteria Tecnica spetta, inoltre, il coordinamento della Rete dei Responsabili dei Piani.

Per l'attuazione dei PRA non sono state previste specifiche dotazioni finanziarie. È comunque evidente che per gli interventi di rafforzamento amministrativo la dotazione finanziaria non è necessariamente un indicatore di efficacia degli stessi, perché interventi di modifica/miglioramento di aspetti di carattere amministrativo-procedurale e/o organizzativo possono produrre grandi effetti anche a costo zero. Per interventi che per essere realizzati necessitano di una provvista finanziaria le amministrazioni hanno appostato risorse prendendole dalle più varie fonti (le risorse di assistenza tecnica dall'Asse IV dei Programmi FSE sulla capacità istituzionale, dagli Assi riferiti all'agenda digitale dei Programmi FESR e da risorse ordinarie dei propri bilanci).

La logica che sottintende ai PRA è l'effetto degli interventi, a prescindere da una loro dotazione finanziaria. Ma su questo punto la difficoltà di misurare indicatori specifici di risultato delle azioni di rafforzamento amministrativo è accentuata dal fatto che nelle azioni di monitoraggio previste per tutti i programmi di investimento pubblico la parte relativa al monitoraggio procedurale, con la precisa e puntuale indicazione dei tempi di avvio e fine delle fasi procedurali legate all'attuazione di un Programma o di un progetto, è generalmente sistematicamente trascurata o alimentata *ex-post*.

Nei PRA seconda fase sono stati introdotti indicatori di efficacia finanziaria e di efficienza realizzativa standardizzati per tutte le amministrazioni, con una omogeneità di impostazione e di monitoraggio del miglioramento delle *performance* di efficacia ed efficienza soprattutto dal punto di vista procedurale-amministrativo. Gli indicatori si riferiscono all'ambito della programmazione e attivazione delle risorse, alle procedure di aggiudicazione, all'attuazione dei progetti e all'avanzamento finanziario, e individuati per una compiuta valutazione di quanto l'attuazione di interventi di rafforzamento amministrativo riesca ad incidere sulle *performance* attuative. Ma per quanto sopra detto, il livello e la qualità di informazioni procedurali presenti nel sistema nazionale di monitoraggio non ha finora consentito di valutare pienamente gli effetti degli interventi e costituirà un banco di prova importante per i prossimi anni.

Se i PRA hanno rappresentato un'importante innovazione dell'Italia per migliorare la capacità amministrativa nell'attuazione dei Programmi della politica di coesione, gli interventi finanziati nell'ambito delle politiche di coesione che riguardano la capacità amministrativa sono 4.363 al 30 giugno 2020. La Tabella 18 mostra come ben 2.590 (il 59,4% del totale) sono gli interventi di assistenza tecnica, mentre 1.023, pari al 23,4% del totale, sono interventi per il rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa. Altre tipologie di intervento riferite ad interventi specifici di natura settoriale raggiungono il numero di 750 progetti, pari al 17,2% del totale.

Guardando più nel merito delle fonti finanziarie degli interventi, emerge che è il Fondo Sociale Europeo a finanziare il maggior numero di interventi di capacità amministrativa, in linea con l'espressa previsione in tutti i Programmi Regionali FSE di un Asse, il IV, riferito espressamente alla capacità istituzionale. Per quanto riguarda gli interventi di assistenza tecnica, il numero di interventi finanziati dal FESR (1.077) e dal FSE (1.090) quasi si equivale.

Gli interventi finanziati da risorse nazionali (PAC e Fondo di Coesione) sono, invece, 801 e ricadono per la maggior parte (696) in categorie non riconducibili all'assistenza tecnica e alla capacità istituzionale e amministrativa.

Tabella 18. Interventi di rafforzamento amministrativo nella programmazione 2014-2020, per tipologia di azione e fonte finanziaria

Tipologia di azione	N. interventi per fonte finanziaria				Totale interventi	
	FEAMP	FESR	FSE	Risorse nazionali	v.a.	%
Assistenza tecnica	373	1.077	1.090	50	2.590	59,4%
Capacità istituzionale e amministrativa	1	76	891	55	1.023	23,4%
Altro	0	53	1	696	750	17,2%
Totale	374	1.206	1.982	801	4.363	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

La Tabella 19 riporta invece il valore finanziario degli interventi di rafforzamento amministrativo. Nel complesso sono stati sin qui mobilitati oltre 3 miliardi di euro di finanziamento pubblico totale per attività di supporto e rafforzamento delle amministrazioni. Oltre 1,66 miliardi di euro (il 55,3% del totale) per attività di assistenza tecnica e poco più di 1,06 miliardi di euro, pari al 35,3% del totale, per attività volte ad aumentare la capacità istituzionale ed amministrativa. L'ammontare di finanziamento pubblico totale per altre tipologie di intervento è pari al 9,4% del totale, per circa 285 milioni di euro.

Le regioni, con circa 2.000 progetti ed un valore associato pari a circa 1,06 miliardi di euro (il 35% dei 3 miliardi di finanziamento pubblico totale) sono i primi soggetti beneficiari dei progetti di assistenza e rafforzamento amministrativo.

Ciò che emerge dai dati è che l'Italia è un Paese che interviene in misura massiccia per il rafforzamento e l'assistenza tecnica alle amministrazioni. Tra l'altro, l'esperienza italiana sul rafforzamento amministrativo e la *capacity building* informa anche la proposta di nuovo Regolamento sui Fondi strutturali⁽³¹⁾, che prevede che l'Accordo di Partenariato contenga «una sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato adotta per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei Fondi» (art. 8.1 lett. g) e che i Programmi Operativi debbano esporre «le sfide relative alla capacità amministrativa e alla *governance*» (art. 17.3 lett. a.iv)⁽³²⁾.

31 COM(2018) 375 final, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo e Migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, Strasburgo, 28.05.2018.

32 Su questo punto si sofferma, nello specifico, il Paragrafo 4.4 del Rapporto.

Tabella 19. Valore in euro degli interventi di rafforzamento amministrativo nella programmazione 2014-2020, per tipologia di azione e fonte finanziaria

Tipologia di azione	Fonte finanziaria (euro)				Totale	
	FEAMP	FESR	FSE	Risorse nazionali	v.a. (euro)	%
Assistenza tecnica	26.812.960	903.382.064	493.270.722	241.001.456	1.664.467.202	55,3%
Capacità istituzionale e amministrativa	32.731	331.524.076	514.434.671	216.682.564	1.062.674.042	35,3%
Altro	0	20.540.863	15.760.099	248.145.490	284.446.452	9,4%
Totale	26.845.691	1.255.447.003	1.023.465.491	705.829.511	3.011.587.696	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Sul tema del rafforzamento amministrativo e della *capacity building*, dunque, l'Italia è stata apripista per l'Europa, ma l'auspicio che l'esperienza dei PRA e la capitalizzazione dei numerosi interventi di rafforzamento delle PA centrali e locali prosegua nel 2021-2027, assieme ad azioni di sostegno ai beneficiari finali quale azione decisiva per un più efficace utilizzo dei Fondi strutturali, è la stessa Commissione europea con il "Rapporto Paese 2019"⁽³³⁾, pubblicato nell'ambito del semestre europeo nel febbraio 2019, che lo suggerisce in maniera netta ed inequivocabile.

In ogni caso, la capacità amministrativa delle amministrazioni coinvolte nella *governance* della politica di coesione non può fermarsi al solo rafforzamento amministrativo e all'assistenza delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi, ma deve necessariamente significare intervenire per aumentare la capacità dei beneficiari (soprattutto gli enti locali) di attuare gli interventi.

33 COM(2019) 150 final, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per Paese relativa all'Italia, 2019. Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del Regolamento (UE) n. 1176/2011, 27.02.2019, Allegato D.

**I comuni beneficiari
dei Fondi strutturali
2014-2020**

2

2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

Le elaborazioni oggetto del presente Capitolo circa l'attuazione dei Programmi Operativi e il ruolo dei comuni quali beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020 sono state effettuate partendo dai dati messi a disposizione da OpenCoesione⁽¹⁾, iniziativa di *Open Government* sulle politiche di coesione in Italia che, con riferimento al periodo di programmazione 2014-2020, sulla base di quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, assume il ruolo di "portale unico nazionale" per la pubblicazione di dati e informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE.

Secondo il quadro aggiornato al 30 giugno 2020, per il ciclo di programmazione 2014-2020, si contano complessivamente 71.390 progetti FESR (Tabella 1), per un totale di circa 26,3 miliardi di euro di costi rendicontabili. Di tutte le operazioni FESR circa 2/3 sono ascrivibili ai Programmi Operativi Regionali (67,4%), i quali contengono più del doppio degli interventi previsti nei Programmi Operativi Nazionali (32,6%). Tale sproporzione fra le due macro tipologie di PO risulta ancora più accentuata in termini di costi ammessi, dove il valore relativo ai Programmi Regionali è decisamente più elevato (quasi 19 miliardi di euro contro i circa 7,4 miliardi dei PON).

¹ www.opencoesione.gov.it

Tabella 1. I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	23.272	32,6%	7.391.390.043	28,1%
POR	48.118	67,4%	18.900.432.326	71,9%
Totale	71.390	100,0%	26.291.822.369	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

I progetti FESR 2014-2020 si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 2) destinate principalmente ai temi della ricerca e dell'innovazione⁽²⁾ (30,9%) e ai trasporti e alle infrastrutture a rete (19,9%). Dal punto di vista della numerosità degli interventi, oltre al settore della ricerca (33,5%), una forte concentrazione, con quasi 22.000 interventi, si registra in materia di agenda digitale⁽³⁾. Al contrario, su temi come servizi di cura e trasporti i progetti avviati nell'ambito dei Programmi si contano nell'ordine delle poche centinaia anche se di tipologia ed importi medi decisamente diversi (qualche centinaio di migliaia di euro in un caso, decine di milioni di euro in un altro).

2 Dato in linea con quello presente a livello europeo, dove circa il 30% del totale degli stanziamenti della politica di coesione viene investito in innovazione intesa nel senso più ampio.

3 Trattandosi prevalentemente di progetti che facendo leva sul potenziale delle tecnologie ICT favoriscano innovazione, progresso e crescita economica, nell'ottica dello sviluppo del mercato unico digitale.

Tabella 2. I progetti FESR 2014-2020, per tema d'intervento				
Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	21.879	30,6%	2.436.984.216	9,3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	1.719	2,4%	3.002.562.466	11,4%
Attrazione culturale, naturale e turistica	1.528	2,1%	1.150.799.001	4,4%
Competitività per le imprese	15.432	21,6%	2.057.825.980	7,8%
Energia ed efficienza energetica	2.393	3,4%	1.606.106.431	6,1%
Inclusione sociale	1.083	1,5%	1.104.446.575	4,2%
Istruzione	1.829	2,6%	367.516.204	1,4%
Rafforzamento capacità della PA	1.054	1,5%	1.148.992.754	4,4%
Ricerca e innovazione	23.944	33,5%	8.112.379.239	30,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	133	0,2%	74.247.421	0,3%
Trasporti e infrastrutture a rete	396	0,6%	5.229.962.081	19,9%
Totale	71.390	100,0%	26.291.822.369	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 3), l'elevato numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150mila euro, pari al 78,9% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto al 7,5% del totale. Diversamente, i progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente lo 0,5% del totale, raccolgono circa il 46% del valore complessivo rendicontabile.

Tabella 3. I progetti FESR 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

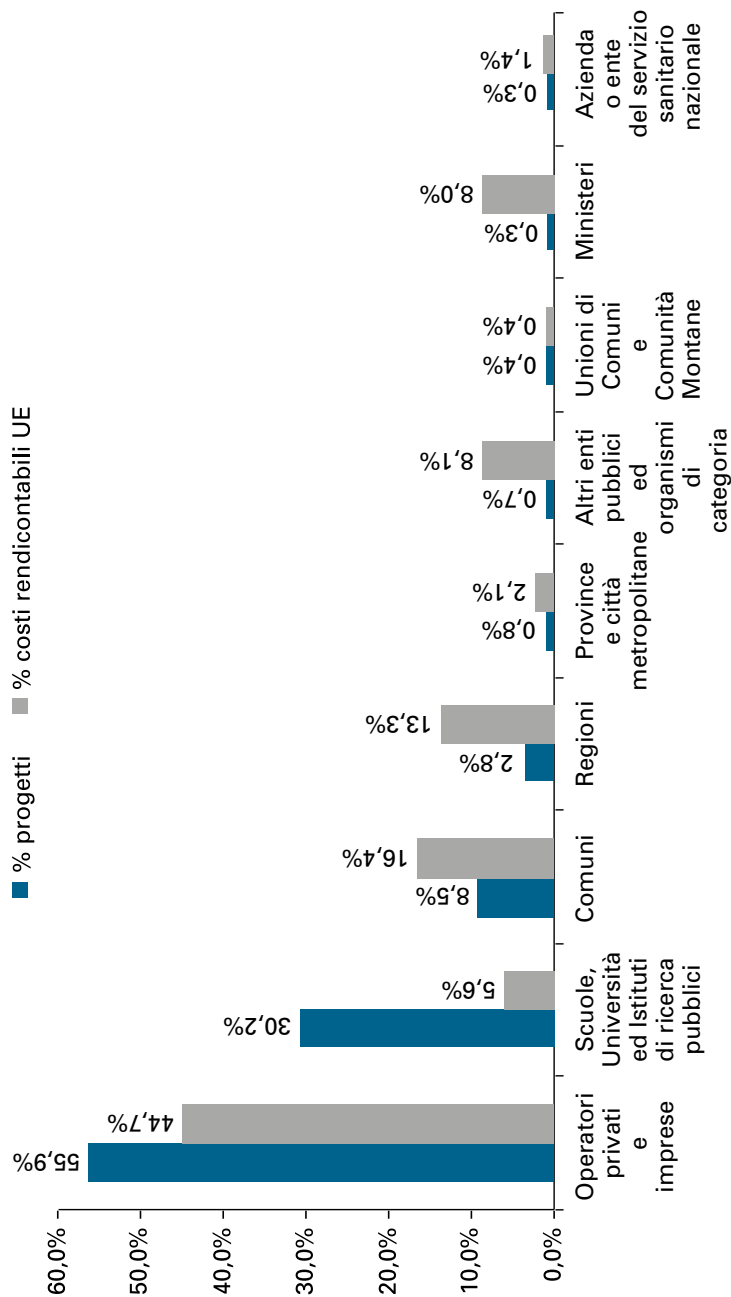
Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	56.292	78,9%	1.983.315.064	7,5%
Da 150.000 a 500.000 euro	8.667	12,1%	2.300.521.784	8,7%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	4.204	5,9%	3.540.645.242	13,5%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	1.577	2,2%	4.155.591.191	15,8%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	340	0,5%	2.260.862.301	8,6%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	265	0,4%	5.276.525.554	20,1%
Oltre 50.000.000 euro	45	0,1%	6.774.361.233	25,8%
Totale	71.390	100,0%	26.291.822.369	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Analizzando gli oltre 71mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Figura 1 e Tabella 4), si nota come siano gli operatori privati e le imprese, con poco meno del 56% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR che, insieme a scuole, università ed istituti di ricerca pubblici assommano oltre l'86% del totale delle operazioni.

Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2014-2020, si nota come dopo gli operatori privati (44,7%) le percentuali più rilevanti siano quelle dei comuni che, pur essendo titolari soltanto dell'8,5% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 4,3 miliardi di euro, pari al 16,4% del costo totale. Si confermano quindi le amministrazioni comunali, unitamente agli operatori privati ed alle imprese, come i principali *driver* dell'azione di sviluppo, realizzando queste due categorie insieme oltre il 61% del valore complessivo dei costi rendicontabili.

Figura 1. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FESR 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economici Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Guardando alla dimensione finanziaria dei progetti FESR, la taglia media è di 368mila euro. Da questo dato si discostano in modo significativo, da una parte, gli interventi con scuole, università ed istituti di ricerca nel ruolo di beneficiari, che sono numerosissimi ma spesso di importo molto piccolo (in media il valore è di poco superiore ai 68mila euro) e, dall'altra, i grandi progetti ministeriali che raggiungono un valore medio di oltre 8,5 milioni di euro. L'importo medio degli interventi a regia comunale supera di poco i 700mila euro.

Tabella 4. I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	247	0,3%	2.114.347.347	8,0%
Regioni	2.025	2,8%	3.490.910.652	13,3%
Province e città metropolitane	554	0,8%	553.096.372	2,1%
Comuni	6.054	8,5%	4.314.448.246	16,4%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	234	0,3%	364.677.669	1,4%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	502	0,7%	2.132.654.274	8,1%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	274	0,4%	105.250.908	0,4%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	21.569	30,2%	1.474.546.669	5,6%
Operatori privati e imprese	39.931	55,9%	11.741.890.233	44,7%
Totale	71.390	100,0%	26.291.822.369	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto beneficiario sono complessivamente 6.054. (Tabella 5). Di questi, oltre il 90% è riferibile ai Programmi Operativi Regionali, per un totale di oltre 3,6 miliardi di euro di costi ammessi.

Tabella 5. I progetti FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FESR	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	573	9,5%	636.519.250	14,8%
POR	5.481	90,5%	3.677.928.996	85,2%
Totale	6.054	100,0%	4.314.448.246	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Analizzando nel dettaglio i 573 progetti attuati da comuni nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 6), si rileva come quasi il 70% degli stessi sia afferente al PON Città metropolitane⁽⁴⁾. I progetti restanti sono prevalentemente finanziati dal PON Legalità⁽⁵⁾ (145 interventi), dal PON Governance e capacità istituzionale⁽⁶⁾ (21 interventi) e, molto marginalmente, dai Programmi Per la scuola - Competenze e Ambienti per l'apprendimento⁽⁷⁾, Cultura e sviluppo⁽⁸⁾ e Ricerca e innovazione⁽⁹⁾. Anche dal lato delle risorse il trend risulta abbastanza confermato, vedendo l'80,5% dei costi concentrato nel PON Città metropolitane.

4 Programma che supporta le priorità dell'Agenda urbana nazionale e, nel quadro delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate dall'Accordo di Partenariato, si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile.

5 Interventi afferenti alle tematiche dell'inclusione sociale, dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti nonché alla valorizzazione del patrimonio immobiliare attraverso attività di recupero, restauro e ristrutturazione.

6 Finalizzati al riutilizzo ed alla diffusione di modelli organizzativi, tools e buone pratiche sviluppate a livello comunale ed al potenziamento della capacità amministrativa.

7 Con riferimento in particolare alla realizzazione di piccoli progetti per l'implementazione di servizi e applicazioni di inclusione digitale, accessibilità digitale, apprendimento per via elettronica e istruzione online, ovvero rivolti alla riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico prematuro ed alla promozione della parità di accesso all'istruzione.

8 Interventi di restauro di attrattori culturali di proprietà comunale.

9 Un unico progetto, in tema di ICT e beni culturali, che vede come beneficiario il Comune di Catania per la realizzazione di un sistema di allerta precoce per il patrimonio culturale cittadino.

Tabella 6. I progetti PON FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Cultura e sviluppo	3	0,5%	4.268.403	0,7%
Città metropolitane	399	69,6%	512.534.736	80,5%
Governance e capacità istituzionale	21	3,7%	12.650.181	2,0%
Legalità	145	25,3%	106.791.987	16,8%
Per la scuola	4	0,7%	51.868	0,01%
Ricerca e innovazione	1	0,2%	222.075	0,03%
Totale	573	100,0%	636.519.250	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari (Tabella 7) sono invece quasi 5.500 e coinvolgono direttamente circa un terzo delle amministrazioni comunali italiane (2.525 sulle 7.903). La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle 5 regioni meno sviluppate, dove si individuano 2.941 progetti, pari a oltre il 50% del totale a livello nazionale, gestiti da più di 1.000 comuni. Le regioni con il maggior numero di progetti attuati da amministrazioni comunali sono la Sicilia e la Puglia (che coinvolge quasi il 90% dei comuni del territorio regionale), rispettivamente con 1.015 e 860 interventi a regia comunale. Il Programma che tra le regioni meno sviluppate vede il minor coinvolgimento della dimensione comunale è quello della Campania, dove i comuni beneficiari di interventi sono solo il 38,5% di quelli esistenti in regione.

Tabella 7. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione					
	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
Regioni più sviluppate					
Piemonte	1.181	155	189	13,1%	73.632.916
Valle d'Aosta	74	1	1	1,4%	3.000.000
Lombardia	1.506	130	161	8,6%	60.961.311
P.A. Trento	166	0	0	0,0%	0
P.A. Bolzano	116	22	32	19,0%	24.982.309
Veneto	563	126	203	22,4%	94.625.137
Friuli-Venezia Giulia	215	43	55	20,0%	49.010.486
Liguria	234	36	79	15,4%	43.450.233
Emilia-Romagna	328	118	257	36,0%	151.397.773
Toscana	273	107	237	39,2%	361.358.256
Umbria	92	88	226	95,7%	48.724.827
Marche	227	56	89	24,7%	21.102.688
Lazio	378	112	153	29,6%	131.220.521
Tot. più sviluppate	5.353	994	1.682	18,6%	1.063.466.457
Regioni in transizione					
Abruzzo	305	109	155	35,7%	65.616.742
Molise	136	7	13	5,1%	5.931.273
Sardegna	377	345	690	91,5%	197.093.378
Tot. in transizione	818	461	858	56,4%	268.641.394
Regioni meno sviluppate					
Campania	550	212	356	38,5%	1.047.065.620
Puglia	257	231	860	89,9%	574.058.322
Basilicata	131	120	308	91,6%	137.758.418
Calabria	404	258	402	63,9%	261.575.785
Sicilia	390	249	1.015	63,8%	325.363.000
Tot. meno sviluppate	1.732	1.070	2.941	61,8%	2.345.821.145
Totale Regioni	7.903	2.525	5.481	31,9%	3.677.928.996

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Con riferimento alle regioni in transizione, l'80% degli interventi a regia comunale è relativo a progetti finanziati dal POR FESR Sardegna, il quale vede attualmente coinvolto più del 90% dei comuni dell'Isola nel ruolo di beneficiari. Del tutto marginale appare essere, invece, il coinvolgimento dei comuni nell'ambito del POR Molise, dove si identificano una decina di progetti su 7 amministrazioni comunali.

Guardando, infine, alle regioni più sviluppate, il coinvolgimento della dimensione comunale appare decisamente meno marcato, notandosi come solo il 18,6% dei comuni dell'area è beneficiario di risorse FESR. Tuttavia, si segnala come risulti quasi totalitario il coinvolgimento delle amministrazioni comunali umbre, mancando all'appello al momento solo 4 amministrazioni non ancora coinvolte nell'attuazione di progetti finanziati in ambito FESR.

Dei circa 1.700 interventi complessivamente localizzati nelle regioni più sviluppate oltre il 40% è ascrivibile ai Programmi delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, mentre nessun intervento è attualmente presente nell'ambito del Programma Operativo della Provincia Autonoma di Trento ed un solo grande progetto, del valore di 3 milioni di euro, è presente in quello della Regione Valle d'Aosta⁽¹⁰⁾.

Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, la media più alta è quella delle regioni meno sviluppate, dove si registra un valore di poco inferiore agli 800mila euro (più alto rispetto alla media nazionale, pari a circa 670mila euro), con un picco in Campania, dove si registra un valore medio degli interventi superiore ai 2,9 milioni di euro⁽¹¹⁾. Decisamente al di sotto della media sono, invece, gli oltre 1.000 progetti siciliani, il cui valore medio raggiunge appena i 320mila euro.

10 Progetto "Aosta in bicicletta" relativo alla realizzazione della rete ciclopedonale e dei servizi di mobilità ciclabile del Comune di Aosta.

11 Dato legato alla presenza all'interno del Programma di grandi interventi quali ad esempio l'acquisto dei treni per la nuova metropolitana di Napoli o il risanamento ambientale e la valorizzazione dei Laghi dei Campi Flegrei, di cui è beneficiario il Comune di Pozzuoli.

Per quanto riguarda le regioni più sviluppate, il dimensionamento finanziario medio è pari a circa 632mila euro. Gli interventi di taglia più rilevante sono concentrati in Friuli-Venezia Giulia⁽¹²⁾, Lazio⁽¹³⁾, Toscana⁽¹⁴⁾ e in Valle d'Aosta dove, come detto, si individua un unico progetto del valore di 3 milioni di euro. Progetti decisamente più piccoli, di taglia media intorno ai 200mila euro, caratterizzano invece il ruolo dei comuni nell'ambito dei POR FESR di Marche e Umbria.

Con riferimento alle regioni in transizione, la taglia media dei progetti è decisamente inferiore rispetto a quanto registrato nelle altre aree, attestandosi su un valore di poco superiore ai 300mila euro ad intervento. Spiccano i progetti finanziati nell'ambito del POR Molise dove il valore medio degli stessi è pari a poco più di 450mila euro.

Circa due terzi degli interventi in capo ai comuni sono concentrati sulle tematiche dell'energia, dell'istruzione e dell'ambiente (Tabella 8). Del tutto marginali, con percentuali al di sotto dell'1%, sono invece i temi connessi alla competitività delle imprese, al rafforzamento della capacità della PA ed alla ricerca e innovazione. Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore ambientale, che assorbe più del 30% del valore totale dei progetti. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energia raccolgono invece il 17,2% delle risorse totali. I progetti di taglia più grande sono quelli in materia di ricerca e di trasporti con valori medi superiori ai 6 e ai 4 milioni di euro rispettivamente.

12 Prevalentemente interventi di riqualificazione urbana, di ristrutturazione del patrimonio immobiliare comunale e di riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia scolastica.

13 Fra cui rientrano, ad esempio, l'acquisto di autobus ad alta efficienza ambientale o di rotabili ferroviari da utilizzare nell'area urbana e metropolitana di Roma oppure alcuni importanti interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

14 Fra cui, in particolar modo, per impegno di risorse si segnalano gli interventi in tema di miglioramento della mobilità nell'area metropolitana fiorentina (estensione del sistema tramviario) e la progettazione di un importante progetto di ciclo-pedonalità a Pisa.

Tabella 8. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	386	7,0%	64.752.729	1,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	837	15,3%	1.124.065.031	30,6%
Attrazione culturale, naturale e turistica	705	12,9%	497.618.625	13,5%
Competitività per le imprese	3	0,1%	3.194.167	0,1%
Energia ed efficienza energetica	1.783	32,5%	632.353.494	17,2%
Inclusione sociale	492	9,0%	388.140.422	10,6%
Istruzione	973	17,8%	201.374.159	5,5%
Rafforzamento capacità della PA	27	0,5%	6.645.280	0,2%
Ricerca e innovazione	38	0,7%	239.014.134	6,5%
Servizi di cura infanzia e anziani	133	2,4%	74.247.421	2,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	104	1,9%	446.523.533	12,1%
Totale	5.481	100,0%	3.677.928.996	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Osservando la distribuzione dei progetti per categoria di regioni (Tabella 9) non possono non notarsi alcune differenze nelle strategie individuate dalle diverse amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati in ambito FESR. Nelle regioni più sviluppate si registra una massiccia concentrazione di interventi, superiore al 60% del totale, su tematiche connesse all'energia ed all'efficientamento energetico, risultando del tutto assenti progetti riferibili alle tematiche istruzione e servizi di cura per infanzia e anziani. Nelle regioni in transizione si conferma il forte impatto della tematica energetica (37,4%) registrandosi tuttavia anche un'importante incidenza del tema agenda digitale (35,9%). Anche qui risultano assenti progetti in tema di istruzione e servizi di cura, nonché quelli connessi alla competitività delle imprese. Diversamente, a livello di regioni meno sviluppate, un terzo degli interventi è afferente al tema dell'istruzione e risultano assenti i temi competitività per le imprese e ricerca e innovazione.

Guardando ai costi rendicontabili, la maggiore quota di risorse è destinata alle tematiche energia ed ambiente, ulteriori aree di “specializzazione” sono individuabili per le regioni meno sviluppate nei settori inclusione sociale (13,7%) e cultura (12,9%), mentre per quelle più sviluppate la seconda maggior concentrazione di risorse riguarda la ricerca e l’innovazione (22,2%). Una forte differenziazione fra le aree si evidenzia anche con riferimento al tema energetico, per il quale nelle meno sviluppate si indirizza circa l’8% delle risorse destinate ai comuni, contro valori che nelle altre aree del Paese sono superiori al 30%, nonché a quello ambientale e della prevenzione dei rischi dove si passa dal 36% delle regioni meno sviluppate al 17% delle regioni più sviluppate.

Tabella 9. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento e categoria di regioni

Tema	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Agenda digitale	4,3%	35,9%	0,2%	7,0%	3,6%	8,0%	0,2%	1,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	14,0%	10,7%	17,3%	15,3%	17,1%	32,6%	36,4%	30,6%
Attrazione culturale, naturale e turistica	12,0%	12,7%	13,4%	12,9%	14,5%	15,0%	12,9%	13,5%
Competitività per le imprese	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%	0,1%
Energia ed efficienza energetica	61,5%	37,4%	14,5%	32,5%	34,1%	31,3%	7,9%	17,2%
Inclusione sociale	2,6%	1,4%	14,9%	9,0%	4,0%	9,3%	13,7%	10,6%
Istruzione	0,0%	0,0%	33,1%	17,8%	0,0%	0,0%	8,6%	5,5%
Rafforzamento capacità della PA	1,3%	0,2%	0,1%	0,5%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Ricerca e innovazione	1,9%	0,7%	0,0%	0,7%	22,2%	0,9%	0,0%	6,5%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,0%	0,0%	4,5%	2,4%	0,0%	0,0%	3,2%	2,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	2,3%	0,9%	2,0%	1,9%	4,1%	2,7%	16,9%	12,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

La stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (Tabella 10) ha una taglia finanziaria piccola: il 91,6% di questi non supera il milione e mezzo di euro e oltre 2.000 progetti non raggiungono i 150mila euro di costo ammesso. Al contrario, sono appena 14, per lo 0,3% del totale degli interventi, i progetti di taglia unitaria superiore ai 10 milioni di euro (di cui solo 4 oltre i 50 milioni di euro).

Tabella 10. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento				
Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	2.095	38,2%	103.183.071	2,8%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.635	29,8%	457.178.958	12,4%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.293	23,6%	1.084.884.809	29,5%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	394	7,2%	989.540.119	26,9%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	50	0,9%	333.986.914	9,1%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	10	0,2%	157.145.257	4,3%
Oltre 50.000.000 euro	4	0,1%	552.009.868	15,0%
Totale	5.481	100,0%	3.677.928.996	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Guardando alle classi di costo per categoria di regione (Tabella 11), vediamo che la tendenza a finanziare progetti di piccolissima dimensione, inferiore ai 150mila euro, risulta particolarmente accentuata nelle regioni in transizione (60,5%), unica area tra l'altro in cui non risulta finanziato alcun progetto di valore superiore ai 10 milioni di euro. Si registra, inoltre, come i comuni delle regioni più sviluppate abbiano deciso di investire circa un quinto delle risorse attualmente rendicontabili nella realizzazione di pochi grandi progetti di valore superiore ai 50 milioni di euro.

Tabella 11. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento e categoria di regioni									
Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari			% costo rendicontabile UE					
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	
Fino a 150.000 euro	25,9%	60,5%	38,8%	38,2%	2,7%	12,8%	1,7%	2,8%	
Da 150.000 a 500.000 euro	42,4%	23,7%	24,4%	29,8%	18,7%	20,9%	8,6%	12,4%	
Da 500.000 a 1.500.000 euro	25,4%	12,0%	25,9%	23,6%	33,9%	31,8%	27,3%	29,5%	
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	6,1%	3,5%	8,9%	7,2%	22,4%	27,1%	28,9%	26,9%	
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,1%	0,3%	1,6%	0,9%	0,5%	7,4%	13,2%	9,1%	
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,1%	0,0%	0,3%	0,2%	1,9%	0,0%	5,8%	4,3%	
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	20,0%	0,0%	14,5%	15,0%	
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari (Tabella 12) si osserva come, probabilmente in ragione della maggiore strutturazione amministrativa, la percentuale di comuni attuatori aumenti al crescere della loro popolosità, passando dal 24,8% degli enti sotto i 2.000 abitanti all'83,3% dei comuni sopra i 250.000 cittadini. Altrettanto rapidamente crescono i dati relativi alla dimensione finanziaria dei progetti, passando da una media di circa 345mila euro per i piccolissimi comuni, agli oltre 10 milioni di euro di media per i circa 70 progetti attuati da grandi città sopra i 250.000 abitanti. Guardando invece al numero medio di progetti attuati per ciascun comune beneficiario, si vede come si passi dagli 1,5 interventi dei piccoli comuni, ai quasi 7 progetti delle grandi città.

Tabella 12. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica					
Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
0 - 1.999 ab.	3.474	860	1.246	24,8%	432.110.402
2.000 - 4.999 ab.	2.021	611	1.101	30,2%	530.804.870
5.000 - 9.999 ab.	1.180	424	860	35,9%	457.290.096
10.000 - 19.999 ab.	707	303	694	42,9%	464.813.361
20.000 - 59.999 ab.	417	241	984	57,8%	602.464.638
60.000 - 249.999 ab.	92	76	527	82,6%	496.391.967
>= 250.000 ab.	12	10	69	83,3%	694.053.661
Totale	7.903	2.525	5.481	31,9%	3.677.928.996

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

2.2 Il Fondo Sociale Europeo

Osservando il quadro aggiornato al 30 giugno 2020 relativo agli interventi FSE per il periodo 2014-2020 (Tabella 13), si contano 338.570 progetti (oltre il 90% dei quali relativo a Programmi Operativi Regionali), con un costo rendicontabile di 10,6 miliardi di euro.

Tabella 13. I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FSE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	33.076	9,8%	3.548.133.876	33,4%
POR	305.494	90,2%	7.059.826.017	66,6%
Totale	338.570	100,0%	10.607.959.893	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

In termini numerici, la maggior parte degli interventi è relativa alle tematiche occupazionali e di mobilità dei lavoratori⁽¹⁵⁾ (66,1%), seguendo poi il settore dell'istruzione⁽¹⁶⁾ (28,4%) ed in modo del tutto residuale l'inclusione sociale, il rafforzamento della PA, la ricerca e la competitività delle imprese. In termini di impiego delle risorse, il settore che cuba maggiormente è quello dell'istruzione, con oltre il 38% dei costi totali, seguito dai progetti destinati all'occupazione, che valgono circa il 31% dei costi complessivi (Tabella 14).

15 Il tema comprende misure attive del lavoro, nonché misure a favore dell'accesso all'occupazione delle donne e l'invecchiamento attivo connesso al prolungamento della vita lavorativa. Altri interventi riguardano lo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese, la progettazione e disseminazione di modalità più produttive per organizzare il lavoro e il sostegno per l'occupazione indipendente. Sono inoltre comprese misure per migliorare l'accesso all'occupazione, ridurre le discriminazioni e riconciliare vita lavorativa e privata.

16 Prevalentemente interventi rivolti alla promozione del successo scolastico e all'inclusione sociale in contrasto alla dispersione scolastica; azioni rivolte a migliorare gli apprendimenti degli studenti e a valorizzare le eccellenze, nonché interventi a favore del personale della scuola e percorsi di istruzione per adulti.

Tabella 14. I progetti FSE 2014-2020, per tema d'intervento				
Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Competitività per le imprese	1	0,0003%	98.398	0,001%
Inclusione sociale	16.499	4,9%	2.281.255.920	21,5%
Istruzione	96.242	28,4%	4.081.988.698	38,5%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	223.955	66,1%	3.274.577.285	30,9%
Rafforzamento capacità della PA	1.868	0,6%	969.435.933	9,1%
Ricerca e innovazione	5	0,001%	603.659	0,01%
Totale	338.570	100,0%	10.607.959.893	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Gli interventi FSE 2014-2020 sono per lo più di piccolissimo taglio: oltre il 76% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (Tabella 15). Tale percentuale raggiunge addirittura il 97,2% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, i progetti di importo superiore al milione di euro sono poco più di un migliaio e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro superano a malapena il centinaio, lo 0,04% del totale, per un valore di circa 2 miliardi di euro, il 19,1% dei costi ammessi nel FSE. In termini generali, il valore medio dei progetti si attesta poco sopra i 31mila euro.

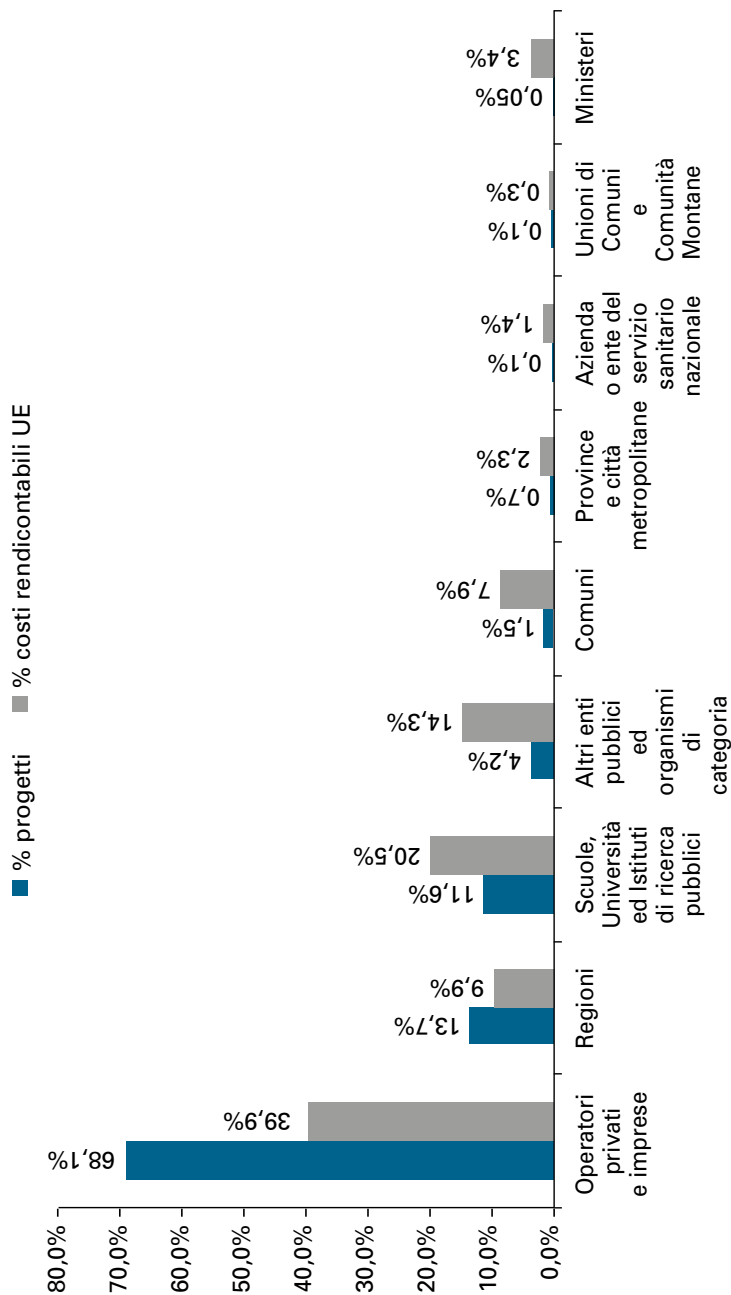
Tabella 15. I progetti FSE 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	258.110	76,2%	588.208.023	5,5%
Da 10.000 a 30.000 euro	26.717	7,9%	528.239.826	5,0%
Da 30.000 a 50.000 euro	14.690	4,3%	561.882.732	5,3%
Da 50.000 a 100.000 euro	23.933	7,1%	1.560.546.760	14,7%
Da 100.000 a 150.000 euro	5.582	1,6%	673.092.223	6,3%
Da 150.000 a 500.000 euro	7.060	2,1%	1.877.697.251	17,7%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.392	0,4%	964.526.222	9,1%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	958	0,3%	1.832.732.961	17,3%
5.000.000 euro e oltre	128	0,04%	2.021.033.896	19,1%
Totale	338.570	100,0%	10.607.959.893	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Analizzando la totalità dei progetti FSE per tipologia di soggetto beneficiario (Tabella 16 e Figura 2), si nota come la maggior parte degli interventi (circa il 68%) sia in capo a operatori privati e imprese. Seguono le regioni (13,7%) e il comparto scuola, università, ricerca (11,6%). Al contrario i Ministeri, le province e città metropolitane, le ASL, le amministrazioni comunali e le connesse forme di gestione associata sono i soggetti meno coinvolti, risultando beneficiari diretti di poco meno del 2,5% delle operazioni, anche se, in ragione del dimensionamento dei progetti, decisamente più alto rispetto alla media, complessivamente assorbono oltre il 15% delle risorse totali.

Figura 2. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economici Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Tabella 16. I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	148	0,04%	357.850.988	3,4%
Regioni	46.436	13,7%	1.051.155.833	9,9%
Province e città metropolitane	2.221	0,7%	248.976.591	2,3%
Comuni	5.035	1,5%	837.615.152	7,9%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	317	0,1%	151.949.569	1,4%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	14.238	4,2%	1.520.379.547	14,3%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	261	0,1%	31.045.618	0,3%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	39.232	11,6%	2.172.756.466	20,5%
Operatori privati e imprese	230.682	68,1%	4.236.230.130	39,9%
Totale	338.570	100,0%	10.607.959.893	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

In particolare, i progetti con comuni beneficiari sono oltre 5.000 (pari all'1,5% del totale), dei quali il 94,3% concentrato in Programmi Operativi Regionali ed un paio di centinaia finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 17). Va tuttavia segnalato come questi ultimi, con un valore complessivo superiore ai 300 milioni di euro, assorbano oltre un terzo del totale delle risorse destinate ai comuni.

Tabella 17. I progetti FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FSE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	285	5,7%	303.636.070	36,3%
POR	4.750	94,3%	533.979.082	63,7%
Totale	5.035	100,0%	837.615.152	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Guardando nel dettaglio i progetti con comuni beneficiari finanziati da Programmi Operativi Nazionali (Tabella 18), si nota che il 60% degli stessi è finanziato dal PON Inclusione, circa un centinaio dal PON Città metropolitane, ed infine 7 progetti trovano la propria fonte di finanziamento nel PON Legalità⁽¹⁷⁾ e 6 nel PON Per la scuola⁽¹⁸⁾.

Tabella 18. I progetti PON FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Città metropolitane	101	35,4%	158.869.490	52,3%
Legalità	7	2,5%	6.306.236	2,1%
Per la scuola	6	2,1%	219.506	0,1%
Inclusione	171	60,0%	138.240.839	45,5%
Totale	285	100,0%	303.636.070	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 1.714 (Tabella 19), pari al 21,7% dei comuni italiani. La localizzazione degli interventi copre sostanzialmente tutto il Paese, mancando all'appello solo le Regioni Valle d'Aosta e Basilicata e le Province Autonome di Trento e Bolzano, i cui Programmi FSE, ad oggi, non impegnano alcuna amministrazione comunale nell'attuazione di progetti.

17 Interventi di orientamento e formazione rivolti a migranti e minori stranieri.

18 Interventi di formazione e istruzione in ambito scolastico focalizzati principalmente sul rafforzamento delle lingue straniere.

Tabella 19. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione						
	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)	
Regioni più sviluppate						
Piemonte	1.181	134	301	11,3%	9.871.181	
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	
Lombardia	1.506	562	1.731	37,3%	95.614.740	
P.A. Trento	166	0	0	0,0%	0	
P.A. Bolzano	116	0	0	0,0%	0	
Veneto	563	105	170	18,7%	9.709.728	
Friuli-Venezia Giulia	215	69	201	32,1%	8.661.130	
Liguria	234	17	65	7,3%	3.359.022	
Emilia-Romagna	328	5	8	1,5%	688.498	
Toscana	273	187	792	68,5%	53.249.923	
Umbria	92	9	97	9,8%	26.148.961	
Marche	227	61	80	26,9%	12.290.684	
Lazio	378	47	175	12,4%	19.722.945	
Tot. più sviluppate	5.353	1.196	3.620	22,3%	239.316.812	
Regioni in transizione						
Abruzzo	305	17	21	5,6%	3.055.941	
Molise	136	37	83	27,2%	5.464.329	
Sardegna	377	21	26	5,6%	7.434.933	
Tot. in transizione	818	75	130	9,2%	15.955.203	
Regioni meno sviluppate						
Campania	550	282	466	51,3%	51.971.711	
Puglia	257	45	300	17,5%	148.244.433	
Basilicata	131	0	0	0,0%	0	
Calabria	404	4	4	1,0%	756.149	
Sicilia	390	112	230	28,7%	77.734.773	
Tot. meno sviluppate	1.732	443	1.000	25,6%	278.707.067	
Totale Regioni	7.903	1.714	4.750	21,7%	533.979.082	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Per quanto riguarda le regioni meno sviluppate, circa un quarto dei comuni dell'area (443 su 1.732, per complessivi 1.000 progetti finanziati), ha ottenuto un contributo a valere sui Programmi Operativi Regionali FSE: la maggior parte dei progetti si concentra in Campania, dove si localizza il 46,6% degli interventi, coinvolgendo oltre la metà dei comuni campani. I restanti interventi sono localizzati prevalentemente in Puglia e Sicilia, risultando solo 4 interventi a regia comunale finanziati all'interno del Programma Operativo della Regione Calabria⁽¹⁹⁾. Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, il dato medio a livello di regioni meno sviluppate è pari a circa 280mila euro (oltre il doppio rispetto alla media nazionale di poco più di 110mila euro a progetto), anche se di taglia decisamente più rilevante appaiono essere i progetti finanziati nell'ambito del POR Puglia (quasi 500mila euro per intervento) dove si registrano costi rendicontabili per oltre 148 milioni di euro.

Con riferimento alle regioni più sviluppate, i comuni titolari di interventi sono pari al 22% circa, anche se, come prima anticipato, un certo numero di territori (Valle d'Aosta, P.A. di Trento e P.A. di Bolzano) non presenta alcun comune come beneficiario di interventi finanziati nell'ambito dei propri Programmi mentre in Emilia-Romagna⁽²⁰⁾ ne risultano ammessi a finanziamento meno di 10. Diversamente altri territori, come le Regioni Toscana (68,5%), Lombardia (37,3%) e Friuli-Venezia Giulia (32,1%) presentano percentuali di comuni beneficiari di progetti decisamente superiori alla media, sia di area, sia nazionale. A livello di regioni più sviluppate la taglia dei progetti è decisamente ancora più piccola, raggiungendo i 66mila euro di media, anche se non mancano alcune eccezioni, quali ad esempio l'Umbria⁽²¹⁾ che, in controtendenza, all'interno del proprio Programma Operativo Regionale finanzia progetti ad attuazione comunale il cui valore unitario medio è pari a quasi 270mila euro.

19 Piani locali per il lavoro e l'occupazione realizzati nei Comuni di Bisignano, Castrovillari, Lamezia Terme e San Giovanni in Fiore.

20 Interventi realizzati dai Comuni di Bologna, Forlì, Parma, Ravenna e Reggiolo prevalentemente in tema di sostegno all'inclusione sociale e di istruzione e formazione.

21 Principalmente servizi di assistenza domiciliare e tutela dei minori.

Di minore impatto, infine, risulta il coinvolgimento dei comuni a livello di regioni in transizione, dove risultano beneficiari del centinaio di progetti finanziati circa una settantina di comuni (il 9,2% del totale dell'area), la maggior parte dei quali localizzati in Regione Molise. In termini di dimensionamento finanziario, i progetti di maggiore portata sono quelli finanziati dal POR Sardegna, per un costo medio rendicontabile pari a oltre 285mila euro⁽²²⁾.

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi (Tabella 20): quasi l'80% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 19% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori, interessando invece i temi dell'istruzione e del rafforzamento della capacità della PA⁽²³⁾ solo una settantina di interventi in tutta Italia.

Tabella 20. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Inclusione sociale	3.787	79,7%	485.255.640	90,9%
Istruzione	29	0,6%	3.897.069	0,7%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	890	18,7%	42.507.179	8,0%
Rafforzamento capacità della PA	44	0,9%	2.319.194	0,4%
Totale	4.750	100,0%	533.979.082	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

22 Principalmente progetti finalizzati all'inserimento socio-lavorativo, fra i quali spicca per importo destinato il Piano per la ricollocazione dei lavoratori del Parco geominerario storico ambientale della Sardegna attuato dal Comune di Sassari.

23 Di questi circa una ventina sono finanziati nell'ambito del POR Abruzzo, principalmente nell'ambito dell'iniziativa "Comunicare per proteggere" rivolta ai comuni con più di 15.000 abitanti per il miglioramento dei processi comunicativi interni ed esterni in fase di programmazione, prevenzione e gestione degli eventi calamitosi e della prima emergenza.

Il quadro generale muta leggermente distinguendo gli interventi in base alle categorie di regioni (Tabella 21): in quelle meno sviluppate ed in quelle in transizione gli interventi in materia di occupazione e mobilità dei lavoratori vedono decisamente aumentare la propria incidenza, almeno in termini numerici, attestandosi, nel caso delle regioni in transizione, su valori di poco inferiori al 50% del totale degli interventi. Nelle due aree prese a riferimento risultano, infine, del tutto assenti le tematiche connesse all'istruzione che restano, quindi, appannaggio esclusivo delle regioni più sviluppate.

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti in capo ai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FSE (Tabella 22), la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: circa il 75% di questi non supera i 100mila euro di valore, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti di valore complessivo fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1%, assorbendo però complessivamente circa il 15% delle risorse disponibili.

Quasi il 70% dei progetti gestiti dai comuni delle regioni meno sviluppate (Tabella 23) rientra, dato decisamente in controtendenza, nella fascia tra 50mila ed 1 milione di euro (a fronte di una percentuale nazionale intorno al 43%). All'interno di tale area ricadono anche la maggior parte dei progetti di taglia superiore al milione di euro, che assorbono circa il 25% delle risorse FSE gestite da comuni a livello di regioni meno sviluppate.

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari (Tabella 24), si osserva come, in linea con quanto accade in ambito FESR, la percentuale di comuni beneficiari di progetti FSE cresca all'aumentare della loro popolosità, passando dal 6,5% degli enti sotto i 2.000 abitanti, a quasi il 92% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli attuano oltre 330 interventi, gestendo circa il 14% delle risorse totali.

Tabella 21. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento e categoria di regioni

Tema	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Inclusione sociale	85,3%	36,9%	65,2%	79,7%	89,0%	77,5%	93,2%	90,9%
Istruzione	0,8%	0,0%	0,0%	0,6%	1,6%	0,0%	0,0%	0,7%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	13,2%	49,2%	34,8%	18,7%	9,0%	13,5%	6,8%	8,0%
Rafforzamento capacità della PA	0,7%	13,8%	0,0%	0,9%	0,4%	9,0%	0,0%	0,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Tabella 22. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	682	14,4%	3.401.289	0,6%
Da 10.000 a 30.000 euro	1.215	25,6%	22.643.738	4,2%
Da 30.000 a 50.000 euro	746	15,7%	28.580.665	5,4%
Da 50.000 a 100.000 euro	891	18,8%	62.275.660	11,7%
Da 100.000 a 150.000 euro	366	7,7%	43.430.195	8,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	605	12,7%	160.602.649	30,1%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	196	4,1%	134.038.242	25,1%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	49	1,0%	79.006.644	14,8%
5.000.000 euro e oltre	0	0,0%	0	0,0%
Totale	4.750	100,0%	533.979.082	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Tabella 23. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento e categoria di regioni

Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Fino a 10.000 euro	17,1%	1,5%	6,0%	14,4%	1,3%	0,1%	0,1%	0,6%
Da 10.000 a 30.000 euro	29,1%	34,6%	11,7%	25,6%	8,2%	5,4%	0,8%	4,2%
Da 30.000 a 50.000 euro	17,6%	14,6%	8,9%	15,7%	10,2%	3,9%	1,3%	5,4%
Da 50.000 a 100.000 euro	18,6%	15,4%	19,6%	18,8%	19,8%	9,1%	4,8%	11,7%
Da 100.000 a 150.000 euro	8,0%	12,3%	6,0%	7,7%	14,4%	11,3%	2,6%	8,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	7,8%	16,2%	30,0%	12,7%	27,9%	37,9%	31,5%	30,1%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1,5%	4,6%	13,6%	4,1%	14,9%	25,6%	33,8%	25,1%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,2%	0,8%	4,2%	1,0%	3,4%	6,7%	25,1%	14,8%
5.000.000 euro e oltre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Tabella 24. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
0 - 1.999 ab.	3.474	225	329	6,5%	6.092.311
2.000 - 4.999 ab.	2.021	400	766	19,8%	22.427.207
5.000 - 9.999 ab.	1.180	418	1.032	35,4%	50.128.254
10.000 - 19.999 ab.	707	315	889	44,6%	73.558.021
20.000 - 59.999 ab.	417	278	1.054	66,7%	202.421.036
60.000 - 249.999 ab.	92	67	348	72,8%	105.874.514
>= 250.000 ab.	12	11	332	91,7%	73.477.739
Totale	7.903	1.714	4.750	21,7%	533.979.082

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

**La territorialità
nel ciclo 2014-2020
alla luce della
riprogrammazione**

3

3.1 Le Azioni Innovative Urbane

Lo sviluppo urbano riveste da sempre una grandissima importanza nella politica di coesione europea. La previsione di programmazione e attuazione di strategie integrate di sviluppo territoriale, e più segnatamente di sviluppo urbano sostenibile, è presente nell’impianto regolamentare dei Fondi strutturali e di investimento europei. In particolare, nel periodo 2014-2020 il FESR, con le Azioni Innovative Urbane previste dall’articolo 8 del Regolamento FESR⁽¹⁾, ci consegna un quadro di protagonismo delle città europee con più di 50.000 abitanti che attraverso cinque avvisi pubblici pubblicati tra il 2016 e il 2020 hanno dato vita a oltre 1.100 proposte progettuali.

Con l’espletamento del quinto avviso sono diventati 14 gli ambiti tematici rispetto ai quali è stato possibile candidare progetti. L’esperienza delle Azioni Innovative Urbane nel 2014-2020 si può ritenere conclusa con il bando scaduto il 12 dicembre 2019. Il bilancio sembra essere molto positivo se il nuovo impianto regolamentare del FESR per il 2021-2027 prevede l’istituzione di una Iniziativa Urbana Europea che, capitalizzando

1 Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; si vedano in particolare l’articolo 7, 8 e 9.

l'esperienza delle Azioni Innovative Urbane, intende favorire la costruzione di progetti di sviluppo urbano a livello europeo⁽²⁾.

Il meccanismo competitivo di finanziamento dei progetti delle Azioni Innovative Urbane, che possono arrivare ad ottenere un finanziamento da parte del FESR fino a 5 milioni di euro e pari al massimo all'80% del valore complessivo dell'intervento, ha generato una mobilitazione diffusa delle città europee, che hanno sempre partecipato numerose alle diverse *call for proposal*, cosa ancora più sorprendente in considerazione del fatto che le città (e più in generale i partenariati guidati dalle città che si candidano) devono garantire un cofinanziamento delle attività pari ad almeno il 20% del valore degli interventi proposti.

Tuttavia, ad esito delle cinque *call for proposal*⁽³⁾, sono diverse e interessanti le considerazioni che si possono fare. La Tabella 1 riporta il quadro complessivo per Paese delle proposte presentate, del numero dei progetti vincitori e dell'ammontare delle risorse FESR attribuite alle Autorità urbane raggruppate per Paesi.

Il dato generale è che sono stati candidati 1.164 progetti a livello europeo e ne sono stati finanziati 87 per un ammontare complessivo di risorse FESR assegnate direttamente alle città vincitrici pari a circa 363 milioni di euro. La percentuale di successo media è pari al 7,5%, con il finanziamento di circa un progetto ogni 13 presentati.

Continuano numerose le candidature delle città italiane, che anche per il quinto bando hanno fatto registrare il maggior numero di proposte presentate (56). Nel complesso dei cinque bandi le candidature di città italiane sono state 341: in pratica, dall'Italia è arrivato circa il 30% del totale dei

² COM(2018) 372 final, Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione, 28 maggio 2018, art. 10.

³ I bandi sono stati pubblicati nel 2015, 2016, 2017, 2018 e nel 2019. Per maggiori dettagli: www.iua-initiative.eu

progetti candidati. Tuttavia, resta non particolarmente brillante il tasso di successo dei progetti presentati da città italiane, che si fermano al 3,8%, con 13 progetti finanziati nell'arco dei cinque bandi. Sono stati infatti 2 i progetti italiani vincitori nella quinta *call for proposal*, che ne ha premiati 11 a livello europeo.

A Bologna, Torino, Milano, Pozzuoli, risultate vincitrici nel primo bando, si è aggiunta Portici, che si è piazzata utilmente nel terzo bando. A questo gruppo, con il quarto bando, si sono aggiunte Ferrara, Latina, Prato, Bergamo e ancora Milano e Torino, che hanno poi visto l'arrivo di Ravenna e Verona con il quinto bando.

Il Paese con il maggior numero di progetti finanziati è la Spagna, che con 14 progetti nell'arco dei cinque bandi ha attirato oltre 58,6 milioni di euro di FESR aggiuntivo. Anche la Spagna, però, si contraddistingue per un elevato numero di progetti candidati (216) e un tasso di successo pari al 6,5%.

I Paesi che più si contraddistinguono per un elevato numero di progetti presentati e una brillante *performance* in termini di progetti approvati sono l'Olanda, con un tasso di successo pari al 20%, con 45 progetti presentati e 9 finanziati e il Belgio, con 9 progetti finanziati su 49 presentati, con un tasso di successo pari a oltre il 18%.

Tabella 1. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati in Europa, per Paese e *call for proposal*

Paese	Call for proposal 1 2016		Call for proposal 2 2017		Call for proposal 3 2018		Call for proposal 4 2019	
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati
Austria	3	1	2	0	2	0	3	1
Belgio	14	1	6	2	9	2	9	1
Bulgaria	2	0	0	0	1	0	1	0
Cipro	0	0	2	0	1	0	0	0
Croazia	4	0	2	0	2	0	3	0
Danimarca	4	0	2	1	1	0	1	0
Estonia	3	0	0	0	0	0	0	0
Finlandia	10	0	6	2	3	2	8	1
Francia	19	3	11	2	15	3	16	1
Germania	23	1	7	0	3	0	7	1
Grecia	27	0	13	2	14	0	5	1
Irlanda	3	0	0	0	0	0	1	0
Italia	104	4	73	0	59	1	49	6
Lettonia	5	0	0	0	1	1	1	0
Lituania	6	0	1	0	0	0	0	0
Lussemburgo	0	0	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Olanda	13	2	7	1	8	3	7	2
Polonia	14	0	9	0	1	0	5	0
Portogallo	17	0	10	0	7	1	7	1
Regno Unito	18	1	8	1	4	1	5	1
Rep. Ceca	1	0	1	0	1	1	1	0
Rep. Slovacca	0	0	1	0	0	0	1	0
Romania	6	0	1	0	6	1	2	1
Slovenia	3	0	4	2	0	0	1	0
Spagna	72	4	35	2	40	5	33	2
Svezia	4	1	0	0	2	0	2	1
Ungheria	3	0	4	1	4	1	7	0
Totale	378	18	205	16	184	22	175	20

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Urban Innovative Actions, anni vari

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

Call for proposal 5 2020		Totale			Totale FESR attivato (euro)	
Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	% di successo (finanziati/candidati)		
1	0	11	2	18,2%	9.645.691	
11	3	49	9	18,4%	40.218.099	
3	1	7	1	14,3%	3.712.554	
1	0	4	0	0,0%	0	
4	0	15	0	0,0%	0	
2	0	10	1	10,0%	3.371.297	
2	0	5	0	0,0%	0	
7	0	34	5	14,7%	18.944.393	
12	0	73	9	12,3%	40.945.858	
6	0	46	2	4,3%	8.918.070	
20	1	79	4	5,1%	15.236.544	
0	0	4	0	0,0%	0	
56	2	341	13	3,8%	55.719.956	
5	0	12	1	8,3%	4.997.124	
0	0	7	0	0,0%	0	
0	0	0	0	0,0%	0	
0	0	0	0	0,0%	0	
10	1	45	9	20,0%	36.332.097	
3	0	32	0	0,0%	0	
15	0	56	2	3,6%	9.371.934	
4	0	39	4	10,3%	16.352.249	
0	0	4	1	25,0%	2.073.504	
2	1	4	1	25,0%	4.562.859	
5	0	20	2	10,0%	7.041.290	
3	0	11	2	18,2%	7.160.192	
36	1	216	14	6,5%	58.663.862	
4	0	12	2	16,7%	8.279.497	
10	1	28	3	10,7%	11.376.345	
222	11	1.164	87	7,5%	362.923.415	

La Tabella 2 ricostruisce il quadro dei progetti presentati e finanziati per ambiti di intervento. Ogni bando si concentra su un numero limitato di *topic*. I cinque bandi si sono concentrati su tutti i 14 ambiti riferibili ai partenariati dell'Agenda urbana europea.

L'ambito tematico relativo a lavoro e competenze nell'economia locale è quello che ha raccolto, nell'arco dei cinque bandi, il maggior numero di candidature, ben 190 con 10 progetti finanziati. Gli altri ambiti che superano le 100 candidature sono stati: transizione energetica (113 candidature con soltanto 3 progetti finanziati), povertà urbana (132 progetti candidati e 11 finanziati), economia circolare (126 progetti presentati e 9 approvati), cultura e patrimonio culturale (105 progetti inviati e 6 finanziati).

Con la valutazione e la selezione dei progetti della quinta *call for proposal*, l'esperienza delle città europee nell'ambito delle Azioni Innovative Urbane conferma la grande vivacità delle città nella costruzione di partenariati di progetto. Senza dubbio la ricostruzione di tutte le proposte presentate dalle città italiane può rappresentare un interessante bacino progettuale anche in prospettiva della nuova programmazione 2021-2027.

Infatti, come sopra ricordato, l'Italia è il Paese che nell'ambito delle Azioni Innovative Urbane ha presentato quasi un terzo di tutte le candidature pervenute. Segno di un elevato interesse delle città italiane, ma un dato che può prestarsi a diverse letture, soprattutto se confrontato al tasso di successo riscontrato. Se da un lato può rappresentare il segno di una ottima capacità progettuale, dall'altro potrebbe nascondere atteggiamenti contingenti rispetto alle possibilità di ottenere finanziamenti aggiuntivi indotti da soggetti esterni alle amministrazioni, che potrebbero essersi prestate alla candidatura con non grande convinzione. Un dato di interesse è rappresentato anche dalle 82 proposte progettuali candidate da città con meno di 50.000 abitanti o unioni di comuni, casi nei quali la proposta ha dovuto necessariamente vedere protagonisti più di un comune.

La Tabella 3 offre una panoramica della distribuzione regionale dei progetti presentati dalle città italiane lungo l'arco delle cinque *call for proposal*.

La Lombardia è stata la Regione che ha proposto il maggior numero di progetti. Le città lombarde ne hanno candidati 40, ma soltanto 3 sono stati finanziati, due a Milano ed uno a Bergamo. Le altre regioni che hanno dimostrato un particolare attivismo delle proprie città sono state la Puglia, che ha visto candidare dalle proprie realtà urbane ben 32 progetti, ma con un riscontro in termini di progetti finanziati pari a zero. Anche le città toscane hanno mostrato vivacità candidando ben 30 progetti, ma con soltanto un finanziamento alla Città di Prato.

In generale, città di quasi tutte le regioni e province autonome hanno candidato progetti. Soltanto dal Molise non è pervenuta nessuna candidatura. Mentre le 13 città che hanno visto finanziare i propri progetti sono localizzate in sette regioni (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto). Le risorse europee aggiuntive attivate sul territorio sono pari a oltre 55,7 milioni di euro, per un valore medio di FESR pari a 4,2 milioni di euro a progetto.

Tabella 2. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati in Europa, per topic e call for proposal

Topic	Call for proposal 1 2016		Call for proposal 2 2017		Call for proposal 3 2018		Call for proposal 4 2019	
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati
Transizione energetica	113	3						
Mobilità urbana			93	5				
Adattamento climatico					43	6		
Uso sostenibile del suolo							57	5
Povertà urbana	91	6					41	5
Housing					40	5		
Qualità dell'aria					35	5		
Inclusione di migranti e rifugiati	50	5	41	3				
Economia circolare			72	8				
Lavoro e competenze nell'economia locale	124	4			66	6		
Sicurezza urbana							21	3
Transizione digitale							56	7
Cultura e patrimonio culturale								
Cambiamento demografico								
Totale	378	18	206	16	184	22	175	20

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Urban Innovative Actions, anni vari

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

	Call for proposal 5 2020		Totale			Totale FESR attivato (euro)
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	% di successo (finanziati/candidati)	
			113	3	2,7%	9.635.135
			93	5	5,4%	19.512.012
			43	6	14,0%	50.640.477
			57	5	8,8%	31.835.387
			132	11	8,3%	30.243.618
			40	5	12,5%	45.365.427
	46	3	81	8	9,9%	35.844.288
			91	8	8,8%	31.905.355
	54	1	126	9	7,1%	25.923.101
			190	10	5,3%	19.101.232
			21	3	14,3%	51.846.202
			56	7	12,5%	45.365.427
	105	6	105	6	5,7%	20.738.481
	17	1	17	1	5,9%	21.348.436
	222	11	1.165	87	7,5%	362.923.415

Tabella 3. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati in Italia, per regioni e province autonome e call for proposal

Regione/PA	Call for proposal 1 2016		Call for proposal 2 2017		Call for proposal 3 2018		Call for proposal 4 2019	
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati
Abruzzo	2	0	4	0	2	0	2	0
Basilicata	2	0	1	0	2	0	1	0
Calabria	4	0	2	0	1	0	1	0
Campania	11	1	5	0	4	1	3	0
Emilia- Romagna	3	1	5	0	2	0	8	1
Friuli-Venezia Giulia	2	0	1	0	1	0	2	0
Lazio	8	0	5	0	3	0	4	1
Liguria	3	0	1	0	3	0	1	0
Lombardia	9	1	7	0	11	0	6	2
Marche	4	0	3	0	3	0	1	0
Piemonte	6	1	5	0	5	0	3	1
PA Bolzano	0	0	1	0	0	0	0	0
PA Trento	1	0	1	0	1	0	1	0
Puglia	13	0	7	0	4	0	3	0
Sardegna	5	0	2	0	1	0	0	0
Sicilia	9	0	6	0	4	0	3	0
Toscana	6	0	10	0	6	0	5	1
Umbria	4	0	1	0	1	0	1	0
Valle d'Aosta	0	0	1	0	1	0	0	0
Veneto	6	0	5	0	4	0	4	0
Non eleggibili	6	0	0	0	0	0	0	0
Totale	104	4	73	0	59	1	49	6

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Urban Innovative Actions, anni vari

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

Call for proposal 5 2020		Totale			Totale FESR attivato (euro)	
Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	% di successo (finanziati/candidati)		
2	0	12	0	0,0%	0	
2	0	8	0	0,0%	0	
2	0	10	0	0,0%	0	
5	0	28	2	7,1%	7.274.472	
4	1	22	3	13,6%	13.996.423	
2	0	8	0	0,0%	0	
4	0	24	1	4,2%	3.947.760	
3	0	11	0	0,0%	0	
7	0	40	3	7,5%	14.771.935	
3	0	14	0	0,0%	0	
5	0	24	2	8,3%	8.769.795	
0	0	1	0	0,0%	0	
1	0	5	0	0,0%	0	
5	0	32	0	0,0%	0	
0	0	8	0	0,0%	0	
5	0	27	0	0,0%	0	
3	0	30	1	3,3%	2.959.792	
0	0	7	0	0,0%	0	
0	0	2	0	0,0%	0	
3	1	22	1	4,5%	3.999.779	
0	0	6	0	0,0%	0	
56	2	341	13	3,8%	55.719.956	

In conclusione, l'esperienza delle città italiane nell'ambito delle Azioni Innovative Urbane ci consegna un quadro in chiaroscuro. Da un lato si può leggere il dato positivo di un grande attivismo progettuale, che per un Paese nel quale si lamenta la cronica assenza di progetti maturi e realizzabili sarebbe una buona notizia. Tuttavia, il lato oscuro è rappresentato dalla bassa percentuale di successo del gran numero di progetti presentati, che lascia il dubbio di una qualità progettuale non particolarmente elevata e di una partecipazione agli avvisi più "indotta" da soggetti esterni che non promossa dalle stesse amministrazioni.

In ogni caso, il potenziale patrimonio progettuale rappresentato dalla banca dati progetti delle città italiane a valere sulle Azioni Innovative Urbane potrebbe essere utilmente valorizzato, se non altro in termini conoscitivi. Alla conclusione del periodo di programmazione potrebbe essere molto utile ed istruttivo "leggere" da dentro i progetti e i giudizi che sono stati espressi dai valutatori indipendenti. Se ne potrebbe ricavare un utile quadro di riferimento per la prossima programmazione urbana, oltre che una geografia dei partenariati attivati sui singoli progetti di sicuro interesse per programmare in futuro lo sviluppo delle città.

3.2 Il quadro nazionale delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile

3.2.1. Quadro programmatico

Sulla base dell'impianto programmatico adottato per il ciclo di programmazione 2014-2020 con l'Accordo di Partenariato per l'Italia⁽⁴⁾, l'Agenda urbana nazionale è stata declinata nel Programma Operativo Nazionale Città metropolitane e nei Programmi Operativi Regionali, in questi ultimi con la previsione di un ITI (Investimento Territoriale Integrato) oppure di un Asse urbano dedicato.

I comuni sono soggetti "attuatori" della dimensione territoriale come declinata nei Programmi Operativi 2014-2020, con diversi gradi di coinvolgimento e responsabilità nella programmazione e attuazione degli interventi, sia a titolo di beneficiari diretti, sia come soggetti attuatori eventualmente in veste di Organismi Intermedi (cioè, titolari di funzioni gestionali degli interventi loro delegate dall'Autorità di Gestione del PO):

- le città metropolitane sono Organismi Intermedi del Programma Nazionale dedicato e destinatari (anche in qualità di Organismi Intermedi) di interventi nell'ambito degli Assi urbani/ITI dei POR FESR;
- le città medie "titolari di importanti funzioni urbane" sono destinatarie degli interventi nell'ambito degli Assi urbani/ITI dei POR FESR, in molti casi con il ruolo di Organismo Intermedio;
- i comuni di minori dimensioni possono essere destinatari di interventi ITI/Assi urbani dei POR FESR, in quanto componenti di area urbana *target*.

4 L'AdP per l'Italia 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014, a chiusura del negoziato formale e successivamente modificato con decisione della CE dell'8 febbraio 2018.

Il Programma Operativo Nazionale Città metropolitane 2014-2020 - c.d. PON Metro - è il Programma destinato alle 14 Città metropolitane che sono le Autorità urbane del PO con funzioni di Organismo Intermedio per gli interventi di cui sono titolari. La dotazione finanziaria complessiva del PO (FESR, FSE e quota di cofinanziamento nazionale) è pari a 873.961.335 euro, di cui 599.360.000 euro di risorse FESR-FSE⁽⁵⁾. La distribuzione territoriale prevede circa 90 milioni di euro per ognuna delle città del Sud e circa 40 milioni di euro per le città del Centro e del Nord. Le risorse finanziarie del Programma declinano due dei tre *driver* dello Sviluppo Urbano indicati dall'Accordo di Partenariato: ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani (Agenda digitale (OT2) ed Energia sostenibile e qualità della vita (OT4)); pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio (Inclusione sociale e lotta alla povertà (OT9))⁽⁶⁾.

Per quanto riguarda lo strumento ITI, nei PO cofinanziati dal FESR è previsto il ricorso all'Investimento Territoriale Integrato sia per l'attuazione di Strategie di Sviluppo Urbano, sia per realizzare progetti integrati di sviluppo territoriale in aree non urbane, in particolare per l'attuazione della Strategia Aree Interne⁽⁷⁾. La dotazione finanziaria di risorse UE dello strumento ITI nell'ambito dei POR 2014-2020 (sia ITI urbani che ITI aree interne) - prima della riprogrammazione dei PO 2014-2020 cofinanziati da Fondi SIE avviata con le misure adottate dalle Istituzioni europee per il contrasto all'emergenza Covid-19⁽⁸⁾ - valeva circa 1.053 milioni di euro solo di risorse UE, di cui gli ITI urbani cubavano 549.536.723 euro di risorse FESR e FSE⁽⁹⁾. La riprogrammazione ha comportato una riduzione pari

5 Fonte: PON Metro, versione 5.0 approvata dalla decisione di esecuzione della Commissione europea del 1.4.2020 C(2020) 2019 final.

6 Per approfondimenti sul quadro programmatico e finanziario del PON Metro si veda oltre il sotto paragrafo dedicato.

7 Per la SNAI, si veda il Paragrafo 3.3. del presente Rapporto.

8 Si veda il Par. 1.3 del presente Rapporto.

9 La dotazione finanziaria ITI qui riportata si riferisce, come detto, alla dotazione di risorse FESR e FSE degli ITI urbani. Nel caso degli ITI aree interne sono state considerate anche le

al 5,4% della dotazione complessiva (FESR, FSE, quota di cofinanziamento nazionale) degli ITI urbani che attualmente ammonta a 750.385.907,09 euro⁽¹⁰⁾, il tutto nel rispetto del vincolo di destinazione territoriale delle risorse. Le regioni che hanno fatto ricorso all'ITI per l'attuazione delle rispettive agende urbane nel ciclo 2014-2020 rientrano prevalentemente nelle categorie "meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Sicilia) e "in transizione" (Sardegna e Molise), con l'eccezione della Regione Marche (categoria regioni "più sviluppate").

L'Asse dedicato è invece lo strumento di attuazione dell'agenda urbana adottato in prevalenza nelle regioni più sviluppate, in particolare Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, ma anche in regioni c.d. meno sviluppate come la Campania e la Puglia, e infine in Abruzzo tra le regioni c.d. in transizione. Quanto alla dotazione finanziaria degli Assi urbani attivati nei PO regionali 2014-2020, essa ammonta a 489.864.788 euro di risorse FESR e FSE, alla quale va aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale pari a 346.849.654 euro; nessun PO che ha attivato l'Asse urbano ne ha riprogrammato ad oggi⁽¹¹⁾ la dotazione finanziaria.

risorse FEASR ad essi destinate, nell'ambito della programmazione POR, a valere sui Programmi di Sviluppo Rurale (PSR): si segnala che le risorse del Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) destinate alla Strategia Aree Interne vengono definitivamente assegnate all'ITI soltanto in fase attuativa degli interventi previsti dalle Strategie delle singole aree progetto; per questo motivo, l'ammontare qui riportato non è comprensivo delle risorse FEASR che, alla data della stesura del Rapporto 2019, restavano ancora da assegnare a 4 aree interne della Regione Calabria.

Alle risorse UE va infine aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale prevista per ogni Programma Operativo Regionale, pari al 50% della dotazione complessiva dello stesso, con l'eccezione dei POR FESR Sicilia e Campania e del POR plurifondo Calabria per i quali è previsto un cofinanziamento pari al 25% della dotazione complessiva; in sede di riprogrammazione 2020 in risposta al Covid, è stata ridotta anche la quota di cofinanziamento nazionale del POR FESR Basilicata che adesso ammonta anch'essa al 25% del totale.

10 Come si illustrerà qui di seguito, per effetto della decisione della Regione Molise di trasferire completamente le strategie territoriali destinate alle aree urbane (3 ITI urbani di Campobasso, Isernia e Termoli) dal POR plurifondo a Programmi finanziati con risorse nazionali e della riduzione della quota di cofinanziamento nazionale del POR FESR Basilicata dal 50% al 25% della dotazione del Programma.

11 Al settembre 2020.

3.2.2 Aree target

Insieme con le città metropolitane che, oltre ad essere le aree *target* del PON Metro, sono destinatarie di interventi nella maggior parte dei POR, le aree bersaglio delle agende urbane regionali sono le principali aree urbane densamente popolate, che costituiscono poli di erogazione di servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste (in sostanza si tratta di città medie che costituiscono “poli di servizi”, individuate come capofila dei comuni del relativo *hinterland*).

Nelle regioni dove sono presenti città metropolitane, i POR FESR hanno cercato di evitare sovrapposizioni, integrando le risorse programmate a livello regionale con le azioni previste nel PON Metro e con le risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (in particolare, gli interventi dei c.d. “Patti per lo sviluppo” delle città metropolitane e delle regioni⁽¹²⁾).

Nel caso della Campania, con il POR FESR si è previsto di intervenire sull’area urbana di Napoli esclusivamente per il completamento di tre Grandi Progetti⁽¹³⁾. Viceversa, in Piemonte e in Toscana si è previsto espressamente di non intervenire con la strategia urbana regionale nelle rispettive Città metropolitane (Torino e Firenze), in quanto coinvolte nell’attuazione del PON Metro.

12 Il 10 agosto 2016 il CIPE, approvato il riparto generale delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), ha disposto l’assegnazione delle risorse, a valere sul medesimo Fondo, per gli interventi contenuti nei “Patti per il Sud”, dando così il via al Masterplan per il Mezzogiorno, il Piano del Governo per il rilancio economico delle regioni del Sud Italia. Con i Patti per lo sviluppo, il Governo, le regioni e le città metropolitane si impegnano su alcuni obiettivi prioritari, fissando tempi certi di realizzazione. Ai “Patti Sud” si sono aggiunti successivamente analoghi accordi inter-istituzionali siglati da Città metropolitane del Centro-Nord, ossia Firenze, Milano, Genova e Venezia.

13 Il POR FESR Campania 2014-2020 destina al completamento di 3 Grandi Progetti (GP) per la Città di Napoli un ammontare complessivo pari a 239.110.019 euro a valere sugli Assi 4 “Mobilità sostenibile” e 6 “Tutela e valorizzazione di risorse culturali e ambientali”.

Infine, un caso a sé è quello del POR FESR Lazio che non ha previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, né il ricorso ad ITI urbani, optando per la definizione di alcuni ambiti tematici su cui indirizzare le azioni che impattano sulle aree urbane regionali (compresa l'area metropolitana di Roma, anche beneficiaria del PON Metro).

Per il PON Metro e per tutti i POR oggetto di analisi (ovvero i 17 Programmi Regionali che hanno attivato ITI o Assi urbani), tranne che per il POR FESR Basilicata, le Autorità urbane sono Organismi Intermedi per l'attuazione delle rispettive Strategie di Sviluppo Urbano, almeno limitatamente alla fase di selezione delle operazioni, così come previsto dall'art. 7 del Reg. FESR⁽¹⁴⁾.

Le procedure di selezione delle aree urbane *target* variano da regione a regione. In alcuni casi le aree urbane destinatarie degli interventi sono state indicate già nel POR. In altri casi, si è provveduto con procedura "mista", cioè preselezione e indicazione nel PO delle aree urbane *target*, tra le quali procedere a ulteriore selezione con successivo bando. L'unica eccezione è il POR plurifondo Puglia che ha individuato come *target*, oltre alla Città di Bari, tutte le aree urbane medie con più di 15.000 abitanti da selezionare con procedura competitiva.

Oltre alle 14 città metropolitane che sono Autorità urbane nell'ambito del PON Metro, le Autorità urbane individuate e ammesse a finanziamento dalle regioni per l'attuazione delle rispettive agende urbane sono 144⁽¹⁵⁾.

14 Alle 2 Autorità urbane del POR FESR Basilicata va aggiunta l'Autorità urbana Ragusa - Modica che, a differenza delle altre 8 AU del POR FESR Sicilia, non è Organismo Intermedio.

15 Di cui 42 (compresa Bari) sono le Autorità urbane selezionate a mezzo di procedura competitiva (bando) nell'ambito dell'Asse urbano del POR plurifondo della Regione Puglia. Tra queste sono conteggiate anche le 3 Autorità urbane dei 3 ITI originariamente programmati nel POR plurifondo della Regione Molise, il cui finanziamento è stato trasferito su Programmi finanziati da risorse ordinarie, all'esito della riprogrammazione 2020 in risposta al Covid.

Si tratta sia di singoli comuni (tra cui 10 città metropolitane), sia, come detto, di aree urbane costituite da aggregazioni di più comuni con un capofila; nel novero delle aree *target* vanno incluse inoltre le unioni di comuni che sono tra le Autorità urbane selezionate come tali nell'ambito dell'Asse urbano del POR Puglia⁽¹⁶⁾.

3.2.3. Quadro finanziario

Nel quadro della riprogrammazione complessiva dei Fondi SIE descritta nel Paragrafo 1.3, la riprogrammazione del PON Città metropolitane ammonta a 653,49 milioni di euro (di cui 317,44 milioni di euro di risorse FESR e 130,14 milioni di euro di risorse FSE) destinati a buoni alimentari, interventi nel sociale, *sharing mobility*, strumentazione sanitaria⁽¹⁷⁾.

Sul fronte dei POR 2014-2020, nessuna delle regioni italiane ha invece adottato misure di riprogrammazione dei propri POR FESR o plurifondo che riguardino ITI e Assi urbani, con l'unica eccezione della Regione Molise che ha riprogrammato il POR plurifondo 2014-2020 trasferendo le strategie territoriali riservate alle aree urbane a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali: si tratta dei 3 ITI urbani delle 3 aree urbane principali della regione, ovvero Campobasso, Isernia e Termoli.

Da citare anche la misura adottata dalla Regione Basilicata che, ricorrendo alla possibilità di ridurre la quota di cofinanziamento nazionale fino al 100% del valore del Programma, ha ridotto la quota di cofinanziamento del proprio POR FESR dal 50% al 25% del totale programmato.

¹⁶ Complessivamente si tratta di 244 comuni, di cui 93 sono quelli ammessi a finanziamento, singolarmente o in quanto appartenenti ad una delle 5 unioni di comuni entrate in graduatoria a valere sull'Asse urbano del POR Puglia.

¹⁷ Il quadro programmatico e finanziario completo del PON Città metropolitane 2014-2020 è descritto nel Paragrafo seguente.

Qui di seguito una Tabella riassuntiva relativa a dotazione finanziaria delle risorse UE, quota di cofinanziamento nazionale, strumenti attuativi ed Obiettivi Tematici delle Strategie di Sviluppo Urbano dei 17 POR 2014-2020 oggetto di analisi, anche alla luce delle modifiche sopra descritte.

Tabella 4. Dotazione finanziaria e attuazione ITI e Assi urbani dei POR FESR e plurifondo 2014-2020⁽¹⁸⁾

Regioni c.d. "Meno sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale	
POR FESR Basilicata⁽²¹⁾	€43.811.792,32		€14.603.930,77	€58.415.723,09	
POR plurifondo Calabria	€134.782.810	€8.612.265,75	€47.798.358,25	€191.193.434	

18 Si segnala che in questo contesto emergenziale, nel 2020 hanno avuto luogo soltanto i Comitati di Sorveglianza di POR FESR Marche (28 maggio 2020); POR FESR Lombardia (16 luglio 2020); POR FESR Emilia-Romagna (3 agosto 2020).

19 L'elencazione dei provvedimenti regionali qui riportata a titolo di riferimento generale non ha pretese di esaustività rispetto ai provvedimenti adottati da ciascuna regione per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19.

20 Gli 11 Obiettivi Tematici indicati dal Regolamento generale sui Fondi SIE per il ciclo 2014-2020 sono: OT1 - Ricerca e innovazione; OT2 - Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); OT3 - Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI); OT4 - Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; OT5 - Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi; OT6 - Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse; OT7 - Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete; OT8 - Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori; OT9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà; OT10 - Istruzione, competenze e apprendimento permanente; OT11 - Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti.

Misure a valere su POR FESR (o plurifondo) a seguito di emergenza Covid ⁽¹⁹⁾	Strumento attuativo	OT ⁽²⁰⁾
DGR n.253 del 9/04/2020 - PO FESR Basilicata 2014-2020 Asse 7 (OT9) - Obiettivo Specifico 9A.9.3- Operazione "Potenziamento dei servizi sanitari emergenza Covid-19"	2 ITI Città capoluogo [Matera, Potenza]	1,3,4,6,9,10
DGR n. 46 del 24/04/2020 - Rimodulazione del Piano Finanziario Asse 2 "Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale" (OT2 FESR) DGR n. 47 del 24/04/2020 - Rimodulazione del Piano Finanziario Asse 12 "Istruzione e Formazione" (OT10 FSE) Obiettivo Specifico 10.1 - Azioni 10.1.1. - 10.1.6 DGR n. 48 del 24/04/2020 - Rimodulazione del Piano Finanziario Asse 12 "Istruzione e Formazione" (OT10 FSE) Obiettivi Specifici 10.1 e 10.5 Azioni 10.1.6 - 10.5.1 e 10.5.2 DGR n. 49 del 24/04/2020 - Approvazione proposta di modifica piano finanziario. Atto di indirizzo. Emergenza Covid-19	3 ITI Aree urbane maggiori [Catanzaro, Cosenza-Rende, Reggio Calabria] 5 ITI Aree urbane "polo" di servizi [Crotone, Vibo Valentia, Corigliano-Rossano, Lamezia Terme e Città-Porto di Gioia Tauro]	3,4,9,10

segue>>

Nella cornice dei tre driver di Sviluppo Urbano individuati dall'Accordo di Partenariato (I° efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici; II° pratiche di inclusione sociale; III° rafforzamento dei segmenti locali pregiati di filiere produttive globali), le strategie di sviluppo urbano declinate nei POR hanno attivato 9 degli 11 OT. Tra questi, i due OT che incidono sul I° driver sono OT2 e OT4 e assorbono il 37% del totale delle risorse programmate nei POR per lo sviluppo urbano (4% e 33% rispettivamente). Gli OT che incidono sul II° driver e sul III° driver sono, rispettivamente, l'OT9 e l'OT3; il primo assorbe il 31% delle risorse programmate, il secondo ne assorbe l'8%. Oltre ai 4 OT indicati dall'AdP, i POR hanno attivato anche interventi riferibili ad altri 5 Obiettivi, ma tra tutti, si segnala l'OT6, al quale si riferisce una consistente allocazione di risorse finanziarie, pari al 14% delle risorse programmate nei POR per le strategie di sviluppo urbano (per approfondimenti si veda, IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", VII edizione, pagg. 163 e ss. e IX edizione, pagg. 117 e ss.).

21 Come già anticipato, in sede di riprogrammazione 2020, la quota di cofinanziamento nazionale del POR FESR Basilicata è stata ridotta dal 50% al 25%.

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d "Meno svilupate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale	
POR FESR Campania⁽²²⁾	€214.522.701		€71.507.567	€286.030.268	
POR plurifondo Puglia	€65.000.000	€1.500.000	€66.500.000	€133.000.000	
POR FESR Sicilia	€315.068.334		€105.022.778	€420.091.112	

22 Per i comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti è prevista una riserva finanziaria su più Assi; potranno accedervi i comuni che raggiungono - in forma singola o associata - una dimensione demografica minima di 30.000 abitanti.

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

Misure a valere su POR FESR (o plurifondo) a seguito di emergenza Covid ⁽¹⁹⁾	Strumento attuativo	OT ⁽²⁰⁾
<p>DGR n. 172_2020 "Piano di dettaglio delle misure per l'emergenza socioeconomica della Regione Campania concernenti il sostegno alle imprese"</p> <p>DGR n. 171_2020 "Piano per l'emergenza socio-economica della Regione Campania: misure politiche sociali"</p> <p>DGR n. 170_2020 "Piano per l'emergenza socioeconomica della Regione Campania: approvazione"</p>	<p>Asse urbano - 19 Città medie</p> <p><i>[Acerra, Afragola, Avellino, Aversa, Benevento, Battipaglia, Casalnuovo di Napoli, Caserta, Casoria, Castellammare di Stabia, Cava de' Tirreni, Ercolano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Portici, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco]</i></p>	<p>3,4,6,9</p>
<p>DGR n. 614 del 30/04/2020 - POR Puglia FESR FSE 2014-2020. Modifica del Programma Operativo. Presa d'atto della Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2020) 2628 del 22/04/2020.</p> <p>DGR n. 283 del 5/03/2020 - Misure urgenti per il sostegno alle attività economiche a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.</p> <p>DGR n. 343 del 10/03/2020 Misure urgenti per il sostegno ai settori della Cultura, Spettacolo, Cinema e turismo a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19</p>	<p>Asse urbano</p> <p><i>[Bari + bando Città >15.000 ab. (42 Autorità urbane)]</i></p>	<p>4,5,6,9</p>
<p>DGR n. 310 del 23 luglio 2020 "Legge regionale 12 maggio 2020, n. 9. Articolo 5, comma 2 - Riprogrammazione PO FESR Sicilia 2014-2020 e POC 2014-2020 per effetto della pandemia da Covid-19"</p>	<p>4 ITI Città >100.000 ab.</p> <p><i>[[1] Catania con Acireale, [2] Palermo con Bagheria, [3] Messina, [4] Siracusa)</i></p> <p>5 ITI Città medie</p> <p><i>[[1] Caltanissetta/Enna, [2] Agrigento, [3] Marsala, Trapani/Erice, Mazara del Vallo, Castelvetro [4] Gela/Vittoria, [5] Ragusa, Modica)</i></p>	<p>2,3,4,5,6,9</p>

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d. "in transizione"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale	
POR FESR Abruzzo	€11.500.000		€11.500.000	€23.000.000	
POR plurifondo Molise	€7.809.088	€1.669.726	€9.478.814	€18.957.629	
POR FESR Sardegna	€19.905.166	€4.448.000	€24.353.166	€48.706.332	

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

	Misure a valere su POR FESR (o plurifondo) a seguito di emergenza Covid	Strumento attuativo	OT
	DGR 350 del 25/07/2020 attuazione di misure a contrasto dell'emergenza Covid-19. Strumenti finanziari POR FESR Abruzzo 2014-2020	Asse urbano - 4 Città capoluogo [L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo]	2,4,6
	<p>Comitato di Sorveglianza - Procedura scritta n. 2/2020 - Riprogrammazione del POR FESR - FSE 2014/2020</p> <p>Con l'obiettivo di rendere disponibili, nella misura massima possibile, risorse finanziarie da destinare in favore di misure di contrasto agli effetti della pandemia da Covid-19 - coerentemente con le finalità sottese all'Iniziativa della CE denominata "Coronavirus Response Investment" e alle misure intraprese a livello nazionale, segnatamente DL 19 maggio 2020, n. 34, c.d. decreto "Rilancio", convertito con modificazioni dalla Legge n.77/2020 - le strategie territoriali dedicate alle aree urbane e alle aree interne sono state pressoché completamente trasferite a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali. In particolare, le strategie dedicate alle aree urbane sono completamente trasferite, con i medesimi meccanismi di attuazione, a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali. È assicurata, in ogni caso, la salvaguardia delle finalità strategiche proprie della politica di coesione, consentendo al POR di contribuire alle spese per l'emergenza originariamente non previste e a Programmi nazionali di salvaguardare il volume complessivo degli investimenti della politica di coesione</p>	3 ITI Aree urbane principali [Campobasso, Isernia, Termoli]	2,3,4,6,8,9
	DGR n.19/13 del 10.04.2020 - riprogrammazione per emergenza Covid; il Comitato di Sorveglianza il 20 luglio 2020 ha avviato la riprogrammazione	3 ITI Aree urbane principali [Cagliari, Sassari, Olbia]	1,2,3,4,6,9

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d. "più sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale	
POR FESR Emilia-Romagna	€15.006.858		€15.006.858	€30.013.716	
POR FESR Friuli-Venezia Giulia	€5.794.456		€5.794.456	€11.588.911	
POR FESR Liguria	€20.000.000		€20.000.000	€40.000.000	
POR FESR Lombardia	€30.000.000	€10.000.000	€40.000.000	€80.000.000	

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

	Misure a valere su POR FESR (o plurifondo) a seguito di emergenza Covid	Strumento attuativo	OT
	DGR 856 del 13/07/2020 approva lo schema di accordo tra Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e la Regione Emilia-Romagna sulla riprogrammazione dei POR dei Fondi strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6 dell'art. 242 del DL. 34/2020 per il contrasto all'emergenza Covid-19	Asse urbano - 10 Aree urbane "polo" di servizi [Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Cesena]	2,6
	DGR 646/2020 POR FESR FVG 2014-2020. Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione. Integrazione e modifica DGR 484/2020 relativa alla proroga straordinaria dei termini a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19. DGR 484/2020 POR FESR FVG 2014-2020. Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione. Proroga straordinaria dei termini a seguito emergenza sanitaria da Covid-19. Decisione di esecuzione C(2020) 2691 final del 23/04/2020 Riprogrammazione POR FESR	Asse urbano - 4 Città capoluogo [Trieste, Pordenone, Udine, Gorizia]	2,3,4,6
	DGR riprogrammazione POR FESR Liguria 2014-2020 del 10 luglio 2020	Asse urbano - 5 Aree urbane principali [Genova, Imperia, Savona, La Spezia, Sanremo]	2,4,5
	Nota approvata dal Comitato di Sorveglianza mediante procedura scritta d'urgenza del 24 luglio 2020, chiusa il 5 agosto 2020, riferita alla riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 in risposta alla emergenza epidemiologica causata da Covid-19	Asse urbano - 2 Città [Milano e Bollate]	9

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d. "più sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale	
POR FESR Marche⁽²³⁾	€15.289.653	€700.000	€15.989.653	€31.979.306	
POR FESR Piemonte⁽²⁴⁾	€29.146.118		€29.146.118	€58.292.236	
POR FESR Toscana	€24.605.712	€5.130.743	€29.736.455	€59.472.910	

23 A seguito della riprogrammazione di metà periodo il POR FESR Piemonte nel 2017 ha incrementato di €10.000.000 la dotazione complessiva (FESR + cofinanziamento nazionale) dell'Asse urbano.

Capitolo 3 - La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione

	Misure a valere su POR FESR (o plurifondo) a seguito di emergenza Covid	Strumento attuativo	OT
	<p>Il 29/06/2020 è stata attivata la procedura scritta per lo spostamento di risorse da destinare all'emergenza Covid-19 ed è stata conclusa il 28/07/2020</p> <p>DGR 239/2019 - POR FESR 2014-2020 - ASSE 8 - Interventi 25.1.1 - 25.1.2 - 28.1.1 - 28.1.2 - modifica ed integrazione DGR 679/2018 E DGR 1327/2018 - approvazione modifiche e integrazioni elenco interventi finanziabili</p> <p>DGR 159/2019 - POR FESR 2014/2020 - Asse 8 - Intervento 25.1.4 e 28.1.4 - "Edilizia sanitaria". Approvazione elenco interventi e Schema di Convenzione fra Regione e beneficiari interessati</p>	<p>5 ITI Aree urbane [Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro/Fano, Macerata, Fermo]</p>	<p>3,4,6</p>
	<p>ATTO N. DD-A19 103 DEL 28/04/2020 - POR FESR 2014-2020 - Misura "V-IR - Voucher alle imprese per l'acquisizione di servizi qualificati e specialistici per la ricerca e innovazione presso Infrastrutture di Ricerca pubbliche e private (IR)" - Modifica della D.D. n. 396/2019 e contestuali variazioni contabili sui capitoli 260712 - 260714 - 260716 del Bilancio finanziario gestionale 2020-2022 (annualità 2020 e 2021)</p>	<p>Asse urbano - 7 Città capoluogo [Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli]</p>	<p>2,4,6</p>
	<p>DGR n. 707 del 15 giugno 2020, riprogrammazione POR FESR Toscana 2014-2020</p>	<p>Asse urbano - 9 Aree urbane "polo di servizi" [Prato, Pisa, Cecina, Empoli, Poggibonsi con Colle Val d'Elsa, Capannori, Lucca, Rosignano Marittimo, Montale con Montemurlo]</p>	<p>4,9</p>

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d. "più sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale	
POR FESR Umbria	€15.408.200	€2.250.000	€17.658.200	€35.316.400	
POR FESR Veneto	€38.500.000		€38.500.000	€77.000.000	
TOTALE	€998.341.800,32 (FESR)	€32.641.008,75 (FSE)	€545.736.797,02 (cofinanz. naz.)	€1.576.719.606,09	

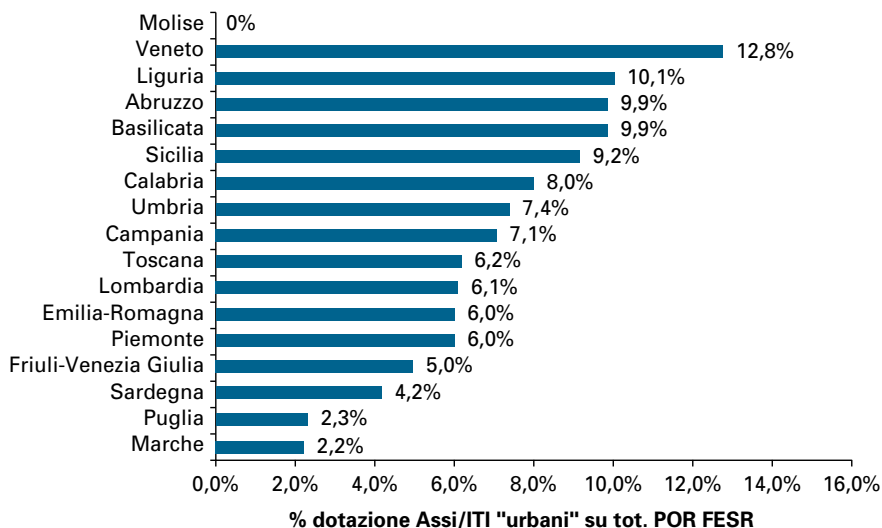
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati dei POR 2014-2020, dei relativi Comitati di Sorveglianza annualità 2019 e documenti di riprogrammazione 2020, ove disponibili

In tutti i 17 POR analizzati, infine, prima della riprogrammazione connessa all'emergenza Covid, risultava rispettata la "riserva" stabilita nel Regolamento sul FESR (art. 7), in base al quale almeno il 5% (riserva minima) delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale complessivamente destinate al PO doveva essere riservato ad azioni di Sviluppo Urbano Sostenibile.

Attualmente, invece, tale percentuale risulta pari a zero per il PO pluri-fondo Molise che, si ricorda, in sede di riprogrammazione 2020 per far fronte alla emergenza Covid, ha disposto che le strategie dedicate alle aree urbane siano completamente trasferite, con i medesimi meccanismi di attuazione, a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali (la percentuale FESR riservata ai 3 ITI urbani era pari al 14,7% della dotazione complessiva del Programma, la più elevata in termini percentuali tra i POR italiani).

	Misure a valere su POR FESR (o plurifondo) a seguito di emergenza Covid	Strumento attuativo	OT
	Con Decisione C(2020)5383 del 4 agosto 2020 la Commissione europea ha approvato la riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 - Versione n. 7	Asse urbano - 5 Aree urbane "polo" di servizi [Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto]	2,4,6,9
	DGR n. 745 del 16 giugno 2020 sono state approvate le linee generali di intervento per la riprogrammazione delle risorse rese disponibili sui Programmi Operativi Regionali FSE e FESR 2014-2020	Asse urbano - 5 Città capoluogo + Sesta Area [Venezia, Verona, Treviso, Vicenza, Padova + Area "Asolano-Castellana-Montebellunese"]	2,4,9

Figura 1. Valore percentuale della dotazione FESR degli Assi/ITI "urbani" sul totale FESR destinato ai POR



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati dei POR 2014-2020, dei relativi Comitati di Sorveglianza annualità 2019 e documenti di riprogrammazione 2020, ove disponibili

Riassumendo, in conclusione, il quadro finanziario complessivo delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) 2014-2020, ad oggi⁽²⁴⁾, alla luce delle riprogrammazioni, è quello descritto in Tabella 5.

Allo strumento ITI e agli Assi urbani è destinato dai POR 2014-2020 un ammontare totale di risorse finanziarie (FESR/FSE + cofinanziamento nazionale) pari a 1.576.719.606 euro⁽²⁵⁾, con una riduzione pari al 3,4% rispetto alla dotazione precedente (1.630.195.501 euro).

Il totale di risorse UE (FESR e FSE) che supporta strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, nell'ambito sia del PON Città metropolitane (PON Metro), sia dei Programmi Operativi Regionali (POR), ammonta a 1.630.342.809 euro; considerando anche la quota di cofinanziamento nazionale si tratta, complessivamente, di 2.450.680.941 euro, con una riduzione pari all'1,6% rispetto alla precedente dotazione (2.489.136.845 euro).

24 Dati al settembre 2020.

25 La dotazione qui indicata non è comprensiva delle risorse destinate dal POR FESR Campania 2014-2020 al completamento di 3 Grandi Progetti (GP) per la Città di Napoli, pari a circa 282 mln di euro e delle risorse destinate dal POR plurifondo Calabria al completamento di 2 Grandi Progetti di mobilità urbana "Sistema di collegamento metropolitano tra Catanzaro e Germaneto" e "Sistema di collegamento metropolitano tra Cosenza-Rende e Università della Calabria", pari a circa 298 milioni di euro.

Gli importi indicati nel testo tengono conto dell'integrazione, a seguito degli eventi sismici, della dotazione finanziaria degli ITI urbani della Regione Marche (+12.900.000 euro). Tengono altresì conto dell'integrazione della dotazione finanziaria dell'Asse urbano del POR FESR Piemonte, a seguito della riprogrammazione di metà periodo 2017 (+10.000.000 euro). Non è invece quantificabile, ma solo stimabile (e quindi non viene preso qui in considerazione), il valore degli interventi che impattano direttamente o indirettamente in ambito urbano, all'interno del POR FESR Lazio. Il POR non prevede un Asse dedicato, né il ricorso ad ITI urbani, ma opta per la definizione di alcuni ambiti tematici su cui indirizzare azioni finanziate da diversi Assi e che impattano direttamente o indirettamente sull'area urbana di Roma e su altre 4 aree urbane regionali. Il Programma indica, infatti, un pacchetto di investimenti nell'area metropolitana di Roma per la mobilità sostenibile, pari a 82 milioni di euro di risorse FESR a valere sull'Asse 4 "Energie rinnovabili, efficientamento energetico e mobilità sostenibile" e prevede singoli interventi a valere sull'Asse 4 e sull'Asse 3 "Competitività dei sistemi produttivi" che impattano su altre 4 aree urbane regionali, per un ammontare complessivo di 207.380.000 euro.

Tabella 5. Dotazione finanziaria POR e PON Metro per Strategie di Sviluppo Urbano 2014-2020 (settembre 2020)

	Risorse FESR/FSE	Cofinanziamento nazionale	Totale (Risorse UE + cofinanziamento)
POR FESR o plurifondo	1.030.982.809	545.736.797	1.576.719.606
PON Metro	599.360.000	274.601.335	873.961.335
Totale	1.630.342.809	820.338.132	2.450.680.941
<i>di cui</i>			
ITI urbani	542.618.021	207.767.886	750.385.907
Assi urbani	488.364.788	337.968.911	826.333.699

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati POR 2014-2020 e PON Città metropolitane, dei relativi Comitati di Sorveglianza al dicembre 2019 e documenti di riprogrammazione 2020, ove disponibili

3.2.4. Il PON Città metropolitane 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale Città metropolitane 2014-2020 - c.d. PON Metro - è il Programma destinato alle 14 Città metropolitane:

- Messina, Palermo, Catania, Reggio Calabria, Bari, Napoli (nelle regioni c.d. meno sviluppate);
- Cagliari (nelle regioni c.d. in transizione);
- Roma, Firenze, Bologna, Genova Venezia, Milano, Torino (nelle regioni c.d. più sviluppate).

Alle 14 Città del PON Metro, l'Autorità di Gestione del PO ha delegato le funzioni gestionali attinenti agli interventi di cui sono titolari; le Autorità urbane rivestono dunque il ruolo di Organismi Intermedi del Programma⁽²⁶⁾.

Il PON Metro è stato presentato nella sua versione definitiva il 26 giugno 2015 e approvato a Bruxelles il 14 giugno 2015⁽²⁷⁾; è stato poi modificato

²⁶ Nel corso del 2016 sono stati sottoscritti gli atti di delega alle Autorità urbane (AU) designate Organismi Intermedi e approvati i criteri di selezione delle operazioni.

²⁷ C(2015) 4998 final.

con decisione della CE del 25.1.2018⁽²⁸⁾ e, da ultimo, con decisione del 1° aprile 2020, che approva la versione del 23 dicembre 2019⁽²⁹⁾.

La dotazione finanziaria totale di risorse FESR e FSE per il Programma è fissata in 599.360.000 euro, di cui 440.779.914 euro a valere sul FESR e 158.580.086 euro a valere su FSE; compresa la quota di cofinanziamento nazionale pari a 274.601.335 euro⁽³⁰⁾, la dotazione complessiva del PON Città metropolitane è pari a 873.961.335 euro⁽³¹⁾.

La distribuzione territoriale prevede circa 90 milioni di euro per ognuna delle città del Sud e circa 40 milioni di euro per le città del Centro e del Nord.

Le risorse finanziarie del Programma declinano due dei tre *driver* dello Sviluppo urbano indicati dall'Accordo di Partenariato:

- applicazione del paradigma *"Smart city"* per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (interventi riferibili ad *"Agenda digitale"* - OT2) ed *"Energia sostenibile e qualità della vita"* - OT4);
- promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio (interventi riferibili ad *"Inclusione sociale e lotta alla povertà"* - OT9);

con l'individuazione di 4 Assi prioritari (oltre ad un quinto Asse dedicato all'assistenza tecnica e finanziato dal FESR):

- Asse 1 *"Agenda digitale metropolitana"* (OT 2 *"Agenda Digitale"* - FESR)
- Asse 2 *"Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana"* (OT 4 *"Energia sostenibile e qualità della vita"* - FESR)

28 C(2018) 434 final.

29 C(2020) 2019 final.

30 Pari al 31,4% della dotazione complessiva del Programma.

31 Fonte: PON Metro Versione 5.0 approvata dalla decisione di esecuzione della Commissione europea del 1.4.2020 C(2020) 2019 final.

- Asse 3 “Servizi per l’inclusione sociale” (OT 9 “Inclusione sociale e lotta alla povertà” - FSE)
- Asse 4 “Infrastrutture per l’inclusione sociale” (OT 9 “Inclusione sociale e lotta alla povertà” - FESR)

A maggio 2020, l’ammontare delle risorse programmate è pari a €839.360.000⁽³²⁾, per un totale di 516 progetti avviati e monitorati, di cui: 104 progetti a valere sull’Asse 1, 132 sull’Asse 2, 124 sull’Asse 3 e 112 sull’Asse 4. Di questi 516 progetti, 395 sono quelli con spesa attiva, di cui: 96 a valere sull’Asse 1, 104 sull’Asse 2; 88 sull’Asse 3; 73 sull’Asse 4.

I progetti programmati dalle 14 Autorità urbane del PON Metro sono in tutto 1.475: 91 Città di Torino; 147 Città di Milano; 104 Città di Venezia; 62 Città di Genova; 111 Città di Bologna; 58 Città di Firenze; 182 Città di Roma; 76 Città di Napoli; 77 Città di Bari; 91 Città di Reggio Calabria; 53 Città di Messina; 110 Città di Catania; 171 Città di Palermo; 142 Città di Cagliari⁽³³⁾.

Sul totale delle risorse finanziarie programmate (839.360.000 euro), a maggio 2020 l’ammontare di risorse ammesso a finanziamento è pari a 681,8 milioni di euro, gli impegni ammontano a 445,4 milioni di euro⁽³⁴⁾ e l’ammontare dei pagamenti è pari a 265,4 milioni di euro⁽³⁵⁾.

Come già anticipato, analogamente ad altri Programmi italiani del ciclo 2014-2020 cofinanziati da Fondi SIE, il PON Metro è rientrato nel percorso di riprogrammazione avviato dopo il recepimento, con il c.d. Decreto

32 Fonte: www.ponmetro.it

33 Fonte: <http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/open-data/infografiche-2019/avanzamenti-del-programma-al-2019/progetti/>. Per la descrizione dei progetti, Città per Città vedere anche: <http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/descrizione-progetti/> e <http://www.ponmetro.it/mappa-georeferenziata/>.

34 Gli impegni corrispondono ad atti giuridicamente vincolanti (contratti sottoscritti con fornitori ecc.) sottoscritti dai beneficiari per la realizzazione dei progetti.

35 Fonte: www.ponmetro.it

rilancio⁽³⁶⁾, delle misure adottate dalle Istituzioni europee per il contrasto all'emergenza Covid-19. Al 23 luglio 2020 la riprogrammazione del PON Città metropolitane ammonta a 653,49 milioni di euro (di cui 317,44 milioni di euro FESR e 130,14 milioni di euro FSE) destinati a buoni alimentari, interventi nel sociale, *sharing mobility*, strumentazione sanitaria⁽³⁷⁾.

I progetti PON Metro *#Covid Response* sono ad oggi: *#Firenze*, potenziamento della rete ciclabile (450mila euro)⁽³⁸⁾; *#Torino*: 350mila mascherine prenotate attraverso il portale PON Metro Torino Facile; *#Bari* in aiuto: servizi sanitari e di primo intervento per persone fragili (potenziamento e ampliamento dei progetti già attivati a valere sull'Asse 3 del PON Metro); *#Torino*, buoni spesa (accolte 11mila richieste per un valore complessivo di 4 milioni di euro); *#Torino*: Una portineria di quartiere; *#Palermo*, ampliati i servizi di accoglienza notturna e diurna e l'assistenza alimentare, potenziando interventi già attivi a valere sull'Asse 3; *#Catania*: Buoni famiglia, posti letto, dispositivi di protezione e *smart working* a valere sull'Asse3; *#Napoli* a contrasto Covid-19, centro di prima accoglienza De Blasiis anche diurno, ampliamento interventi a valere su Assi 3 e 4.

36 Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito nella Legge 17 luglio 2020 n. 77.

37 Fonte: www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/risorse-europee-riprogrammazione/

38 Si aggiunga il progetto *#Covid Response* finanziato a valere sul POC Metro (Programma Complementare del PON Metro): *#Bari*, bando *Open_D*, 1.500 euro a testa per aiutare i commercianti, per un totale di 6 milioni di euro a fondo perduto.

3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne: innovazioni di metodo, stato di attuazione e prospettive future

3.3.1 Le principali caratteristiche della SNAI

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è un’iniziativa di politica economica avviata nel 2012 e qualificata come “sperimentazione” nell’ambito degli strumenti integrati territoriali della politica di coesione europea⁽³⁹⁾.

Essa è iscritta nell’Accordo di Partenariato 2014-2020 e fa parte del Piano Nazionale di Riforma (PNR) che il nostro Paese ogni anno presenta all’UE⁽⁴⁰⁾.

Di recente è stata inserita fra le azioni definite dal Governo italiano per il piano di rilancio dell’economia post-Covid nell’ambito del *Next Generation EU*⁽⁴¹⁾ e rappresenta un obiettivo della missione: “Equità e inclusione sociale e territoriale” del redigendo Piano nazionale di ripresa e resilienza⁽⁴²⁾.

La SNAI rappresenta altresì una delle opzioni strategiche delineate dal Piano Sud 2030, varato nel febbraio 2020: a chiusura della sua fase sperimentale, secondo le intenzionalità del Piano dovrà diventare una politica strutturale per il sostegno alle aree marginali del Paese⁽⁴³⁾.

39 Tutte le informazioni sulla strategia sono open data e rinvenibili sul sito: <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>

40 http://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/documenti_programmatici/sezione1/pnr.html

41 <http://www.governo.it/it/progettiamoilrilancio>

42 Cfr Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza, COM(2020) 408 final 2020/0104 (COD) del 28 maggio 2020.

43 https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/investire-al-sud-per-pensare-allitalia-di-domani-il-ministro-provenzano-presenta-il-piano-per-il-sud-a-gioia-tauro/

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

La SNAI mette al centro la qualità della vita delle persone, l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree e si propone di invertire le tendenze demografiche, con un progressivo incremento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale.

In Italia e in tutto il mondo occidentale l'accessibilità a servizi essenziali - quali sanità, istruzione e mobilità - rappresenta la preconditione per un effettivo godimento dei diritti di cittadinanza.

Non a caso i territori rurali meno facilmente accessibili, storicamente caratterizzati da una limitata offerta di tali servizi, sono stati protagonisti - dal secondo dopoguerra - di un lungo e progressivo abbandono in favore delle aree urbane come luogo di vita e di lavoro.

In queste stesse aree, nel frattempo, si è sedimentato un grande capitale fatto di risorse naturali, culturali, umane che si può a buon diritto ritenere strategico per il rilancio e la crescita del sistema-Paese.

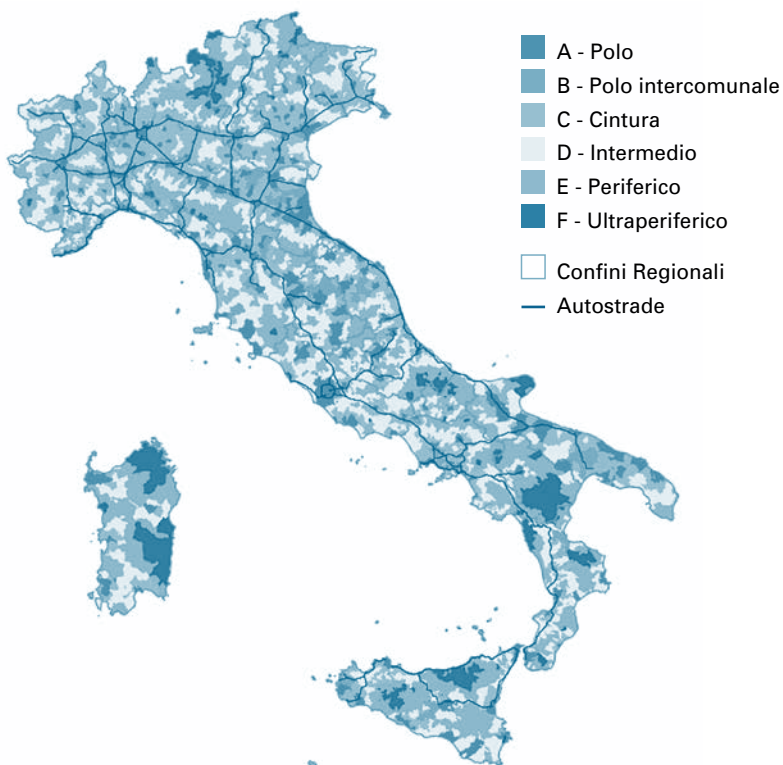
Le aree interne nel nostro Paese sono state individuate attraverso la redazione di una nuova mappa del territorio nazionale che classifica i comuni in base ad un *set* di indicatori che ne misurano la lontananza dai servizi considerati essenziali (scuole, ospedali e stazioni ferroviarie) in termini di distanza e raggiungibilità. I comuni sono stati classificati secondo sei tipologie: poli, poli intercomunali, comuni di cintura, comuni intermedi, periferici ed ultraperiferici.

Le aree interne corrispondono alle ultime tre tipologie.

Sono territori che perdono popolazione a favore delle città, ma anche del fondovalle e della costa, e rappresentano il 60% della superficie territoriale, il 52% dei comuni, il 22% della popolazione italiana (Figura 2)⁽⁴⁴⁾.

44 Si definisce come "polo", o "polo intercomunale", quel comune, o insieme di comuni confinanti, in grado di offrire contemporaneamente: 1) un'offerta scolastica secondaria superiore (liceo, tecnico e professionale); 2) almeno un ospedale sede di DEA di I livello; 3) una stazione ferroviaria di tipo almeno silver. Tutti i comuni sono stati classificati in base alla distanza (tempo di percorrenza) rispetto al "polo", o "polo intercomunale", più vicino. In base alla propria

Figura 2. Le aree interne



Fonte: Comitato tecnico nazionale (CTAI), 2013

SNAI scommette su queste aree in una logica di riequilibrio dei servizi e di promozione dello sviluppo e del lavoro: si tratta di una politica nazionale che opera per promuovere la ricchezza e la diversità conservata nei luoghi più remoti del Paese, migliorando la qualità dei servizi ai cittadini e stimolando la capacità delle persone che vivono in queste aree di immaginare e realizzare nuovi percorsi di innovazione e cambiamento.

distanza ogni comune è stato classificato come "cintura" - distanti non più di 20 minuti dal centro (~ mediana); "intermedio" - da 20 a 40 minuti (~ terzo quartile); "periferico" - da 40 a 75 minuti (~ 95° percentile); "ultraperiferico" - distanti oltre 75 minuti (+ isole minori).

Gli investimenti attivati hanno il duplice obiettivo di migliorare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (diritti di cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando sulla rinascita delle filiere produttive locali e sulla promozione di nuove filiere capaci di assicurare alle produzioni locali l'accesso al "mercato" e la creazione di occupazione (sviluppo locale).

3.3.2 Le aree selezionate per la "sperimentazione"

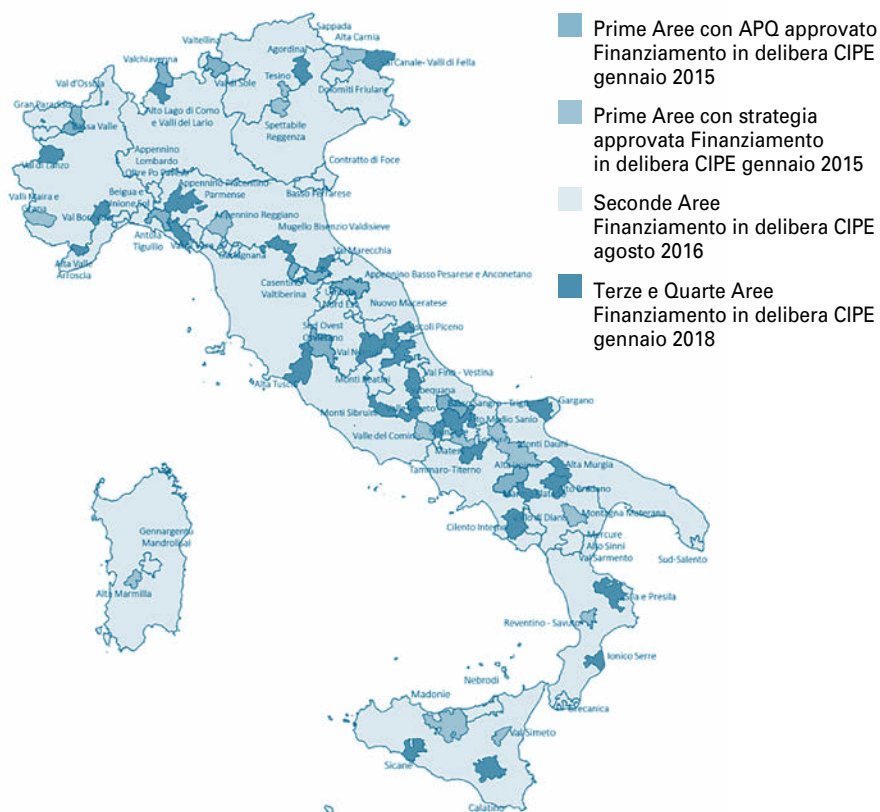
A partire dal 2015, nell'ambito dell'Accordo di Partenariato⁽⁴⁵⁾, sottoscritto dall'Italia con la Commissione europea per la gestione della politica di coesione 2014-2020, il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁽⁴⁶⁾, ha svolto un intenso lavoro di definizione e selezione delle aree interessate. La selezione è avvenuta attraverso un metodo rigoroso di pianificazione territoriale, le cui regole erano stabilite dall'Accordo citato e prevedevano un'attività di analisi (attraverso il calcolo di indicatori appositamente costruiti per tutte le aree candidate), nonché l'organizzazione di missioni di campo mirate a valutare l'omogeneità dell'area, il livello di associazionismo e di *leadership* istituzionale locale e la capacità di progettazione. Le 72 aree pilota ad oggi selezionate interessano tutte le regioni italiane e la Provincia Autonoma di Trento e sono composte da 1.066 comuni per 2.072.718

45 Si veda Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, scaricabile in http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf

46 La delibera CIPE n°9 del 2015 stabilisce che il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è composto dai rappresentanti di: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero della Salute; Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento affari regionali, le autonomie e lo sport e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e della Presidenza del Consiglio dei Ministri; Agenzia per la Coesione Territoriale; ANCI-IFEL; INEA, CREA; ISFOL, UPI, regione/provincia autonoma interessata.

abitanti (dato al 2016) che vivono su un territorio totale di 51.366 kmq. Ogni area in media è composta da circa 29.400 abitanti e formata da una media di 15 comuni. In queste aree, nel corso dell'ultimo intervallo censuario, si è registrato un calo demografico pari al -4,4%, confermato anche nell'intervallo 2011-2016 con una diminuzione del -2,3%; per l'Italia negli stessi periodi vi è stato un incremento pari al 4,3% (2001-2011) e del 2,1% (2011-2016); dei 1.066 comuni il 57,7% è classificato come periferico e ultraperiferico (Figura 3).

Figura 3. Le 72 aree progetto



Fonte: Comitato tecnico nazionale (CTAI), 2015-2018

3.3.3 Metodo adottato

La SNAI, come già detto, lavora sul tema del contrasto allo spopolamento progressivo e/o abbandono di molti comuni italiani. Lo fa, nell'ambito degli strumenti di programmazione della politica di coesione comunitaria, utilizzando un metodo innovativo di intervento territoriale⁽⁴⁷⁾ ed un approccio sperimentale, che contempla una valutazione sui risultati attesi entro la fine del ciclo programmatico⁽⁴⁸⁾.

Destinatari della *policy* sono, per lo più, comuni di piccole dimensioni demografiche e/o di montagna che, come detto, soffrono gravi disagi per le difficoltà di collegamento con i distanti centri urbani (poli) dove si erogano i servizi fondamentali per l'esercizio dei diritti di cittadinanza (sanità, istruzione e mobilità).

La diversità territoriale delle aree interne rappresenta una frattura profonda presente all'interno del nostro Paese, dalle Alpi all'Appennino e nelle Isole, attorno alla quale dovrebbe costruirsi e rafforzarsi la coesione necessaria a saldare definitivamente il disegno unitario della solidarietà nazionale.

Con una coerenza di indirizzi politici e di politiche pubbliche in grado di dare risposte alle grandi sfide dell'età presente che riguardano tutti i cittadini, vivano essi in città o in aree interne, SNAI prova a fronteggiare temi quali: la gestione del cambiamento climatico; la transizione ecologica del modello di sviluppo; il governo dei flussi migratori; la riscrittura di un *welfare* sostenibile e più inclusivo; la rivoluzione delle tecnologie dell'informazione nella nuova suddivisione internazionale del lavoro.

47 Per la metodologia utilizzata nell'individuazione delle aree, le procedure di selezione adottate, l'impianto dell'azione territoriale, lo stato di attuazione di SNAI si consulti *Materiali UVAL, n° 31 (documenti) anno 2014, op. cit. e le diverse relazioni annuali per il CIPE, disponibili sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, nella pagina dedicata alla Strategia Nazionale delle Aree Interne.*

48 Per effetto delle regole di rendicontazione e certificazione dettate dal Regolamento (CE) n°1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi, il ciclo di spesa della programmazione 2014-2020 si chiuderà il 31 dicembre 2023.

In effetti, con la SNAI, sono stati canalizzati nelle aree interne del Paese investimenti significativi.

Risorse finanziarie messe a disposizione da diverse leggi di stabilità e fondi rinvenienti dai tre Fondi strutturali europei (FESR, FSE e FEASR) concorrono infatti a realizzare interventi che potenzieranno l'offerta scolastica, miglioreranno la riorganizzazione dei servizi sanitari, ammoderneranno la rete dei collegamenti, materiali e immateriali, oltre che promuovere iniziative per il mercato nel campo dell'agricoltura, dell'uso sostenibile delle terre pubbliche, del turismo, della valorizzazione paesaggistica e culturale. Con l'obiettivo generale non solo di invertire a medio lungo termine il *trend* demografico negativo di quelle aree ma, al contempo, di sostenere la crescita economica e l'occupazione, salvaguardando il territorio dal dissesto e tutelando i beni ambientali essenziali (*commons*).

Date queste premesse generali, dal punto di vista del metodo adottato SNAI si è mossa su cinque principali innovazioni, che la caratterizzano rispetto a tutte le altre politiche di sviluppo territoriale praticate in Italia sin dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso:

- agisce contestualmente sui diritti di cittadinanza e sullo sviluppo, «superando la vecchia logica che vedeva i servizi alla popolazione come variabile dipendente dello sviluppo economico»⁽⁴⁹⁾. Giova qui ricordare che le difficoltà di accesso ai servizi di base (istruzione, salute e mobilità), opportunamente misurati con una batteria di circa 140 indicatori, rappresentano la base della definizione di area interna adottata da SNAI;
- si concentra non su tutto l'universo dei comuni di aree interne del Paese, ma solo su alcuni, rinominati come aree-progetto ed individuati attraverso un'istruttoria pubblica condotta dal CTAI e dalle regioni sulla base delle proposte pervenute dal territorio⁽⁵⁰⁾. L'idea di lavorare su

49 Barca F., Carrosio G., Lucatelli S. (2018) "Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il Paese: teoria, dati, politica", in Paolazzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M., "Le sostenibili carte dell'Italia", Venezia, Marsilio Editore.

50 I documenti tecnici, le mappe e i resoconti degli incontri territoriali che hanno caratterizzato l'istruttoria pubblica sono integralmente pubblicati nella specifica sezione del citato

specifiche aree-progetto deriva dalla natura sperimentale di SNAI⁽⁵¹⁾, che si presenta come unico caso di azione mirata alle aree interne, nel panorama europeo degli strumenti di intervento territoriale della politica di coesione 2014-2020;

- lavora solo ed esclusivamente sui comuni, organizzati in “associazioni”, secondo le norme ordinamentali vigenti che disciplinano la gestione associata di funzioni e servizi;
- sceglie l’idea strategica, i risultati attesi e i progetti finanziabili sulla base di momenti ripetuti di democrazia deliberativa, secondo quanto disposto dal codice di condotta del partenariato⁽⁵²⁾;
- lavora con metodo aperto, “approccio sperimentalista” e tecniche di “co-progettazione” capaci di favorire un processo di apprendimento collettivo di tutte le amministrazioni centrali, regionali e locali coinvolte⁽⁵³⁾. Di questo processo fa anche parte la lettura dell’esito dei risultati attesi e il lavoro che sarà svolto in sede di valutazione.

Con riguardo al ruolo che le amministrazioni centrali giocano sul terreno della co-progettazione, i Ministeri della Salute, dell’Istruzione, dell’Agricoltura, dei Trasporti e dei Beni culturali hanno messo a disposizione linee guida⁽⁵⁴⁾ che orientano la (necessaria) azione di supporto territoria-

sito dell’Agenzia per la Coesione Territoriale: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Selezione_aree_progetto/Istruttoria_e_documentazione_per_regione/Istruttoria_e_documentazione_per_Regione.html

51 Secondo l’idea iniziale le aree progetto o prototipali dovevano essere una a regione; successivamente sono diventate quattro. Sul punto si rinvia a *Materiali UVAL*, n°31 (documenti) anno 2014, op. cit.

52 Cfr. *Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell’ambito dei Fondi strutturali e d’investimento europei*, disponibile sul sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32014R0240>

53 Metodo, approccio e tecniche usate da SNAI sono descritti nel documento: “Linee guida per la strategia d’area”, pubblicato in: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html

54 Le linee guida delle amministrazioni citate nel testo sono disponibili sul sito: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_amministrazioni_centrali.html

le per la definizione e l'attuazione delle strategie d'area, assicurata da esperti progettisti a lavoro sui territori per conto del CTAI.

Il percorso di costruzione di una strategia d'area si sviluppa in fasi di complessità crescente, a partire dalla scrittura di un primo documento, definito "Bozza di Strategia", attraverso il quale i sindaci elaborano e sottopongono alla regione e al CTAI una proposta di intervento prioritario, ossia l'identificazione di un'aspirazione generica dell'area e la conseguente declinazione di interventi con essa coerenti.

La fase successiva vede la definizione, nel documento definito "Preliminare alla definizione della strategia d'area", della filiera cognitiva, ovvero, la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e *know how* radicati nel territorio. In questa fase del percorso, in coerenza con le politiche statali e regionali, si inizia a tradurre l'idea-guida, contenuta nella "Bozza di Strategia", in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione di massima delle risorse finanziarie necessarie.

Da questo lavoro scaturisce, infine, il documento definito "Strategia d'area", nel quale i contenuti del "Preliminare di Strategia" vengono declinati in risultati attesi e indicatori di risultato, interventi e azioni specifiche per raggiungere i cambiamenti scelti dai sindaci e dalle loro comunità.

Durante la costruzione dei documenti programmatici, e in maniera più intensa fra la redazione della "Bozza di strategia" e il "Preliminare di Strategia", il *team* di supporto al CTAI, spesso affiancato da funzionari regionali o tecnici dei territori, garantisce un'attività di animazione e co-progettazione degli interventi attraverso la ricerca e il coinvolgimento (*scouting*) dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione identificate. In applicazione del Codice di condotta europeo del partenariato sono stati consultati tutti i soggetti rilevanti nei diversi ambiti prioritari di intervento ed è stata assicurata l'immissione nel processo di competenze specifiche, promuovendo un confronto con altre esperienze.

La Strategia d'area è corredata inoltre da schede intervento per ciascun investimento previsto e da un prospetto finanziario riassuntivo: questo accorgimento risponde all'esigenza di rendere più veloce il "passaggio" alla successiva fase attuativa rappresentata dalla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ), fase curata dall'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Per ridurre i tempi di realizzazione, con una decisione assunta dal CTAI, la fase relativa al "Preliminare di strategia" è stata accorpata alla successiva: pertanto da giugno 2019 le aree che a questa data stavano ancora definendo il loro percorso strategico sono passate direttamente dalla "Bozza di strategia" alla "Strategia d'area".

3.3.4 Investimenti mobilitati e stato di attuazione

Con la Legge di Bilancio per il 2018 il Governo ha incrementato di 91,18 milioni di euro la dotazione precedentemente destinata agli interventi a favore dello sviluppo delle aree interne, che ora ammontano complessivamente a 281,18 milioni di euro e consentono di finanziare gli interventi in tutte le 72 aree selezionate.

Con la medesima Legge di Bilancio per il 2018, infine, è stato previsto un ulteriore stanziamento di 50 milioni di euro destinato alla realizzazione di edifici scolastici innovativi. La misura è gestita dal MIUR, su proposta del CTAI che raccoglie le proposte delle aree interessate⁵⁵.

Al contributo nazionale - ripartito in 3,740 milioni di euro per ciascuna delle 72 aree - si sommano poi le risorse regionali, in larga parte prove-

55 La Legge di Bilancio 2017 (art. 1, cc. 677 e 678) prevede che l'INAIL, nell'ambito dei suoi investimenti, destini 50 milioni di euro per il completamento del Programma scuole innovative nelle aree interne del Paese, facendosi carico delle spese per il terreno e la realizzazione dell'edificio. Il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, con proprio decreto del 29 novembre 2018, n. 828, modificato con decreto dell'11 aprile 2019, n. 358, ha proceduto ad individuare i termini e le modalità per la realizzazione dei nuovi edifici scolastici innovativi nelle aree interne del Paese ai sensi della normativa richiamata.

nienti dalla programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (FESR, FSE e FEASR).

Come previsto, le aree selezionate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e in maniera coerente con le disponibilità finanziarie.

Il CIPE ha in ultimo disposto la proroga di tutti i termini al 31 dicembre 2020, data finale per definire gli impegni di spesa del ciclo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione.

Secondo i dati diramati dal CTAl, al 30 giugno 2020 risultavano approvate 54 strategie d'area per un valore complessivo programmato pari a circa 937 milioni di euro⁵⁶.

Con la Delibera 52/2018 si prevede che il trasferimento delle risorse sia disposto dal MEF - sulla base delle disposizioni di pagamento informatizzate inoltrate dalle regioni sul sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato/IGRUE - direttamente in favore dei soggetti attuatori degli interventi finanziati ovvero in favore delle regioni.

Tale suddetto valore (937 milioni di euro) trova copertura così come segue:

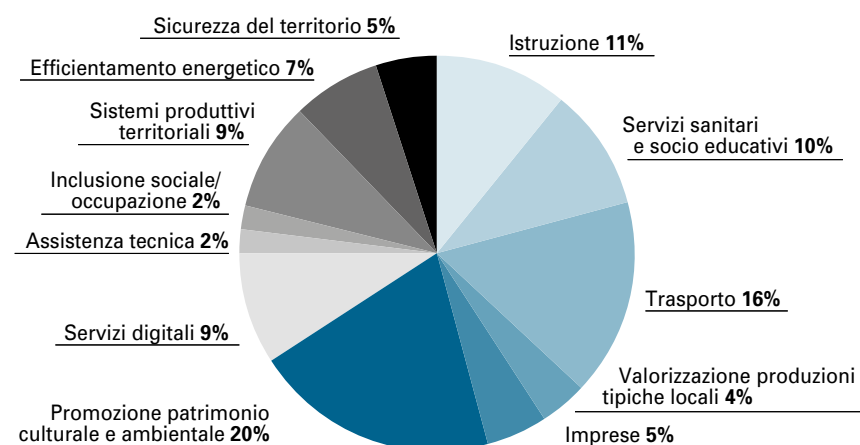
- per 202 milioni di euro, a valere sulle risorse stanziato dalle Leggi n. 147 del 2013, n. 190 del 2014, n. 208 del 2015 e n. 205 del 2017;
- per 623 milioni di euro, a valere sulle risorse stanziato dai Programmi Regionali FESR, FSE, FEASR e FEAMP;
- per 112 milioni di euro, su altre risorse pubbliche e private.

Risultano dunque ancora da definire i documenti strategici di 18 aree interne; di questi, 10 sono in approvazione, mentre gli ultimi 8 saranno definiti nei termini previsti dal CIPE.

56 La fonte è la riunione del CTAl che si è svolta in data 21 luglio 2020, di cui a breve saranno disponibili il verbale e i dati sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Secondo i dati dell’Agenzia per la Coesione Territoriale⁽⁵⁷⁾, soggetto responsabile dell’attuazione della SNAI, sempre a giugno 2020, delle 54 strategie approvate 38 sono approdate alla sottoscrizione (o sono in via di formale sottoscrizione) dell’Accordo di Programma Quadro (ApQ) per un valore di 668 milioni di euro; le rimanenti 14 sono in fase di istruttoria per la sottoscrizione (il riparto settoriale degli Accordi sottoscritti/in sottoscrizione è riportato in Figura 4).

Figura 4. Riparto settoriale Accordi sottoscritti/in sottoscrizione



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, 2020

⁵⁷ Stessa fonte di cui alla nota precedente.

3.3.5 Innovazione istituzionale nel sistema di *multilevel governance*

Fin dal documento di lancio della SNAI⁽⁵⁸⁾, la collocazione del ruolo dei comuni emergeva fra i punti qualificanti e innovativi della *policy*. Il testo citato, in realtà, riassumeva e sistematizzava diverse sessioni di lavoro tecnico-istruttorio già realizzate nel corso dell'anno precedente dal costituendo CTAI⁽⁵⁹⁾ e definiva ambiti e obiettivi di un "Progetto Paese" che, come già detto, verrà successivamente indicato da vari Governi italiani come progetto cardine dei Piani Nazionali di Riforma (PNR), allegati ai Documenti di programmazione economica (DEF)⁽⁶⁰⁾.

I comuni costituiscono «l'unità di base del processo di decisione politica» ed, in forma di aggregazione e contigua, hanno offerto «lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo». In tale forma aggregata, definita "sistema locale permanente", essi si sono potuti «candidare con le regioni per l'avvio della fase prototipale» di SNAI⁽⁶¹⁾.

Il presupposto alla base della scelta di aggregazione territoriale necessaria nasce dalla constatazione che la gran parte di suddetti comuni - classificati come aree interne, secondo indicatori che, come detto, ne

58 "A strategy for Inner Areas in Italy: definition, objectives, tools and governance", *Materiali UVAL*, n° 31 (documenti) anno 2014, alla cui redazione hanno contribuito diversi esperti, compreso lo scrivente, in rappresentanza di amministrazioni e centri di ricerche, poi confluiti nel "Comitato tecnico aree interne" (CTAI), scaricabile in: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne.pdf

59 La Strategia era stata lanciata il 15 dicembre 2012 nel corso di un seminario tenuto a Roma dal titolo "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", con la partecipazione dei Ministri: Balduzzi (Salute), Barca (Coesione), Catania (Infrastrutture), Fornero (Lavoro), Profumo (Istruzione), i cui atti sono reperibili in http://old2018.agenziacoesione.gov.it/arint/Eventi/Eventi_DPS/2012_Roma/index.html

60 Per gli anni 2013, 2014 e 2015 si può trovare l'indicazione di SNAI come progetto cardine dei Piani Nazionali di Riforma in <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/docfinanza-pubblica/index.html>

61 Fonte: Accordo di Partenariato 2014-2020.

evidenziano la distanza rispetto ad altri comuni identificati come poli di servizio⁽⁶²⁾ - in ragione delle loro ridotte dimensioni demografiche, avrebbero dovuto allestire un'organizzazione in forma associata delle funzioni loro attribuite dalla legge, allo scopo di beneficiare delle economie di scala e/o di scopo che tipicamente caratterizzano le tecnologie di produzione dei beni pubblici (e/o tutela di beni comuni) a queste collegate.

Successivamente, in fase di avvio del processo di istruttoria pubblica per la valutazione delle candidature presentate dai comuni e intermedie dalle regioni, il CTAI ha elaborato un documento di lavoro⁽⁶³⁾ - in due versioni di luglio 2014 e giugno 2017- che descrive le modalità attraverso cui i territori avrebbero dovuto acquisire il c.d. prerequisito associativo, peraltro assunto quale condizione per accedere a SNAL.

Il metodo utilizzato dal Comitato per la valutazione delle candidature - attraverso l'istruttoria pubblica e la verifica del prerequisito associativo - ha coinvolto migliaia di sindaci, operatori e cittadini, anche attraverso missioni di campo che hanno toccato tutte le regioni italiane.

L'elemento distintivo richiesto all'azione dei comuni è nella capacità di ripensarsi come "sistema territoriale intercomunale" in grado di guardare oltre i limiti amministrativi disegnati per ciascuno di essi dall'ordinamento, attraverso l'organizzazione della gestione associata dei servizi e delle funzioni "proprie" attribuite loro dalla legge.

Occorre osservare che il ripensamento richiesto in chiave di sistema, peraltro previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 quale prerequisito per l'eleggibilità dei comuni alla strategia d'intervento, sia stato posto

62 La nota metodologia del Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) che definisce in Italia le aree interne è consultabile in: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa_sono/index.html

63 I testi delle due versioni del documento citato sono scaricabili dal sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale al link dedicato: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html

come condizione sostanziale affinché gli investimenti promossi (sia sul versante del potenziamento dei servizi di cittadinanza, che su quello dello sviluppo economico e sociale) possano efficacemente conseguire i risultati attesi da SNAI e cioè - in ultima istanza - possano contribuire all'inversione nella tendenza allo spopolamento e alla rivitalizzazione economica del territorio, che è la finalità ultima di SNAI

Sotto questo profilo, il suddetto prerequisito associativo non ha mai assunto il carattere di mero adempimento amministrativo, ma al contrario, ha sempre conservato una caratteristica di fattore strutturante il contesto; inoltre esso è stato qualificato come essenziale e abilitante per sperimentare il cambiamento indotto da SNAI nei modelli di accesso ai servizi e di sviluppo economico praticati storicamente dai territori coinvolti dalla Strategia.

Ed in effetti lo sforzo fatto dai comuni interessati per superare i limiti amministrativi, declinando l'obbligo associativo richiesto da SNAI, è stato vissuto dai sindaci come un'occasione per rilanciare il proprio ruolo nello sviluppo del territorio amministrato, avendo consapevolezza che condizione altresì essenziale perché l'azione pubblica promossa da SNAI risulti davvero efficace è necessario provocare la rottura degli equilibri territoriali esistenti per favorirne la ricomposizione di nuovi e di più avanzati, il riequilibrio sostanziale dei poteri amministrativi (attraverso, appunto, gestioni associate), un allargamento effettivo dell'arena decisionale a soggetti innovatori e a nuovi cittadini.

Allo stesso tempo la costruzione della gestione associata di funzioni e servizi ha fatto emergere non solo l'esistenza di capacità aggregativa, istituzionale e amministrativa diffusa sul territorio (*rectius*: nei sindaci di comuni che fanno parte delle aree pilota), ma anche:

- capacità di *leadership* strategica e innovativa espressa dalla classe dirigente locale;
- intensità di forza, generata da questa *leadership*, per contrastare le resistenze al cambiamento che non di rado si trovano "nascoste" nei sistemi territoriali;

- propensione ad esprimere tale forza di cambiamento e innovazione, attraverso una partecipazione attiva della popolazione ai processi decisionali.

È possibile fare qualche valutazione sul grado di adesione delle aree progetto al prerequisito associativo introdotto da SNAI.

A questo fine è utile ricordare come i citati documenti preparatori SNAI dedicati al tema abbiano tenuto ben distinti due sottoinsiemi:

- le aggregazioni temporanee costruite su e per progetti/programmi di sviluppo, tipiche di gran parte degli interventi di sviluppo locale promossi nel nostro Paese almeno a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso⁽⁶⁴⁾;
- le aggregazioni permanenti costruite su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali, che - come visto - è il portato innovativo di SNAI sul tema.

Solo in questo secondo caso è stato possibile parlare di esistenza del prerequisito necessario per promuovere e attuare progetti/programmi di intervento a finalità di sviluppo territoriale, così come definiti da SNAI. Utilizzando lo schema proposto, si può dire che complessivamente in tutte le aree territoriali interessate si è registrato un avanzamento interessante dei processi associativi, secondo il nuovo approccio indicato da SNAI.

Ad oggi tutte le aree progetto che hanno avviato il percorso strategico sono impegnate nella gestione associata di alcune loro funzioni o servizi: a giugno 2019 in 45 aree il prerequisito risultava assolto mentre era in fase di definizione in altre 27. Nel corso dell'ultimo anno ulteriori 18 aree hanno assolto al prerequisito.

64 Almeno a partire cioè dalla stagione della "programmazione negoziata" (patti territoriali, contratti d'area) e comprensive delle formule variamente "utilizzate" negli anni dalla politica di coesione comunitaria o dalla politica di sviluppo rurale (PIT-Piani Integrati Territoriali, PISU-Piani Integrati di Sviluppo Urbano, PIST-Piani Integrati di Sviluppo Territoriale, GAL-Gruppi di Azione Locale, ecc).

Le principali funzioni associate sono la protezione civile (32) e il catasto (30), le funzioni di organizzazione generale (19), l'edilizia scolastica (15), i servizi informatici e digitali (18), i servizi pubblici locali (17), la pianificazione urbanistica (13), la polizia municipale (9), la statistica (7) e altri servizi (13)⁽⁶⁵⁾. Per quanto riguarda le tipologie di forme associative prevale la convenzione fra comuni seguita subito dalle unioni di comuni.

Lo sviluppo è stato più lineare nelle regioni dove, in attuazione della legislazione nazionale, erano state adottate normative di riordino degli enti locali⁽⁶⁶⁾.

In molti altri casi, i comuni avevano già realizzato - con amministrazioni limitrofe - accordi per gestire funzioni e/o servizi in forma associata, ma la diversa perimetrazione definita con il metodo aree interne li ha indotti a ripensare strategie associative e a rivedere le modalità operative di collaborazione intercomunale.

Generalmente, la fase di individuazione delle funzioni e/o servizi da aggregare in rapporto al perseguimento di alcuni obiettivi specifici tipici della strategia (per esempio: accorpamento plessi scolastici, potenziamento dei servizi di mobilità interna all'area, rafforzamento dei presidi sanitari territoriali, ecc.), non ha presentato molti problemi: gli amministratori hanno normalmente dimostrato un sincero spirito collaborativo ed affrontato la discussione in modo aperto e partecipato.

Da questo punto di vista, le scelte adottate nella maggior parte dei casi (per esempio sui temi della gestione associata del trasporto scolastico o delle mense scolastiche, dei servizi informativi e di gestione della viabilità, delle funzioni di protezione civile e catasto, ecc.) sono risultate appropriate e funzionali agli obiettivi SNAI.

65 Uno studio approfondito sul tema del c.d. prerequisito associativo in SNAI è stato condotto da Formez e IFEL nel volume dal titolo: "L'associazionismo intercomunale nelle aree interne", 2019, scaricabile sui siti istituzionali dei due organismi.

66 In diverse regioni, soprattutto alpine, per esempio, la trasformazione ope legis delle comunità montane in unioni di comuni montani ha favorito indubbiamente il processo.

Su tutto il processo hanno pesato e pesano, infine, le gravi difficoltà finanziarie e operative in cui versano i comuni italiani, ed in particolare quelli di minori dimensioni demografiche coinvolti da SNAI, in particolare sul fronte dell'insufficienza di organici e risorse umane provocata dagli ultimi lunghi anni di tagli lineari e blocchi del *turn over* e delle assunzioni, richiesti per il rispetto di stringenti regole di bilancio pubblico.

Di questo si dovrà sempre tener conto nelle valutazioni anche ufficiali dell'esperienza SNAI che saranno prodotte, anche nella prospettiva di un suo rilancio nel prossimo ciclo di programmazione 2021-2027.

3.3.6 Prospettive per il 2021-2027

Il prossimo periodo di programmazione della politica di coesione europea rappresenta indubbiamente una sfida rilevante; sarà il banco di prova di questa accresciuta consapevolezza di superamento dei divari economici, sociali e territoriali.

L'azione innovativa dovrà diventare sistema, anche sulla base della valutazione della fase di sperimentazione; e lo dovrà fare non perdendo alcune delle evidenze più rilevanti di questo periodo, ma superando alcuni dei limiti e delle difficoltà riscontrate. Il processo, come già ricordato, è indicato nel citato Piano Sud 2030.

Sicuramente resterà centrale nell'azione della strategia il metodo della co-progettazione.

È proprio l'incontro continuativo dei tre livelli di governo, Stato, regione e comuni, l'apertura di un dialogo costante con le comunità delle aree interne e la ricerca di soluzioni *ad hoc*, capaci di assecondare la portata delle innovazioni sopra descritte, e la sfida di renderle strutturali grazie alla collaborazione continua con la politica e le amministrazioni interessate, il cuore della grande rivoluzione metodologica introdotta da SNAI.

Come è ineludibile affrontare l'annosa questione della debolezza di disegno progettuale delle aree.

La prima fase di SNAI ha dimostrato la volontà delle comunità locali di mettersi in discussione; i sindaci e le comunità hanno lavorato per l'individuazione di chiari obiettivi strategici, talora facendo anche scelte dolorose e difficili (come quella di arrivare a chiedere la chiusura di una serie di plessi per aprire una nuova scuola); i territori si sono spesso (non sempre) aperti a nuove esperienze e nuove sfide.

Ma la traduzione delle azioni prescelte in progettualità finanziabili ha mostrato tutta la debolezza delle strutture locali che in futuro occorrerà rinforzare, anche e soprattutto attraverso l'immissione di nuove risorse umane, possibilmente giovani e competenti, a servizio di rinforzati uffici tecnici dei comuni associati.

Un altro punto decisivo rimane il ruolo dello Stato: il prossimo periodo sarà infatti quello in cui le scelte che i territori hanno effettuato per il riequilibrio dei servizi, se valutate positivamente, dovranno divenire permanenti sulla base di un impegno rinnovato delle amministrazioni centrali coinvolte: dal MIUR al Ministero della Salute, dal Ministero dell'Agricoltura al MIBACT, al Ministero dell'Ambiente.

Inoltre, nell'immediato sono sotto osservazione tre questioni rilevanti.

Alcuni dei problemi sollevati dalle aree appaiono non risolvibili attraverso strategie locali e singole progettazioni. Il riferimento è al problema della mobilità della docenza; a normative che rendono spesso impossibile l'apertura di scuole secondarie o la presenza dei dirigenti che, a causa dei numeri limitati di studenti, sono spesso a cavallo tra istituti geograficamente distanti; all'assenza di un chiaro monitoraggio degli esiti sanitari in territori dove è più difficile affrontare l'emergenza urgenza, non possono più nascere bambini e sono spesso profondamente carenti le offerte della specialistica. Queste questioni chiedono una riflessione parlamentare, non più procrastinabile.

Alcune opzioni progettuali e innovazioni della SNAI devono essere estese a quei territori rimasti fuori dalla prima selezione. Si tratta di un tema delicato, da affrontare tenendo conto della debolezza che le diverse amministrazioni hanno dimostrato nella prima fase della SNAI ai diversi livelli (comuni, regione e Stato).

La funzione della Federazione delle Aree Interne - prevista dall'Accordo di Partenariato - sarà fondamentale perché le pratiche innovative sperimentate in questa fase di programmazione possano essere estese ad altri comuni e ad altre aree. Il primo ciclo di seminari della Federazione ha mostrato la portata innovativa di tale raggruppamento e dello scambio di pratiche tra i diversi comuni e i diversi soggetti attivi in strategia, o comunque interessati da problematiche comuni.

Infine, una notazione non marginale: l'intenzione del Governo di rilanciare SNAI è forte e dichiarata, irreversibile nel medio periodo.

Intanto per il volume di risorse che già sono previste per la SNAI nell'immediato futuro: 200 milioni di euro per un sistema di premialità e il sostegno alle nuove aree da identificare, a partire dal 2021 (Legge di Stabilità); 210 milioni di euro indirizzati alle attività commerciali e artigianali nei comuni classificati come aree interne (90 milioni nel 2020⁽⁶⁷⁾, 60 nel 2021 e altri 60 nel 2022 stanziati dal c.d. Decreto Rilancio); ulteriori risorse per le infrastrutture sociali ed il terzo settore; la riserva di Fondi prevista dai nuovi Regolamenti della politica di coesione 2021-2027; gli investimenti derivanti dalla riprogrammazione 2014-2020 e, soprattutto, dal Piano aganciato al *Recovery Fund*, di recente conio UE.

⁶⁷ Le misure indirizzate alle attività commerciali e artigianali nei comuni classificati come aree interne sono state assegnate con DPCM in attesa di pubblicazione sulla GU.

I punti qualificanti di questo impegno sono descritti nel Piano Sud 2030⁽⁶⁸⁾, approvato dal Governo italiano meno di un mese prima dello scoppio della pandemia, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Secondo questo Piano, il rilancio della Strategia si svilupperà attraverso le seguenti azioni:

- estensione alle aree interne non coinvolte nella sperimentazione in atto, salvaguardando un metodo di perimetrazione che accentui i caratteri di partecipazione, inclusività, misurazione e semplificazione, in coerenza con le indicazioni del Codice di condotta europeo del partenariato e promuovendo i processi associativi dei comuni interessati previsti nella Strategia;
- introduzione di un sistema di premialità che riconosca ai territori che stanno conseguendo i migliori risultati, nella qualità dell'offerta di servizi pubblici e nella creazione di nuova occupazione, un giusto stimolo ad andare avanti e a rendere più solidi i miglioramenti ottenuti;
- rafforzamento del criterio dello spopolamento per l'inclusione nella Strategia e l'assegnazione delle risorse, affiancato dalla valutazione delle condizioni di sviluppo socioeconomico delle aree candidate, nonché del livello di infrastrutturazione, materiale e immateriale, del territorio;
- semplificazione del processo di definizione delle strategie d'area, riduzione degli *step* che occorrono per passare dall'analisi del fabbisogno di intervento alla definizione del disegno strategico, salvaguardando il metodo dell'istruttoria pubblica partecipata;
- ulteriore semplificazione delle procedure di approntamento e sottoscrizione degli Accordi di Programma, nonché le procedure di attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione della spesa;
- rafforzamento del ruolo dell'ACT di responsabile dell'attuazione della SNAI;
- rafforzamento del Comitato Tecnico Aree Interne, accentuazione del carattere interministeriale, mediante una più solida collaborazione tra

68 Il Piano è scaricabile da questo sito: http://www.ministroperilsud.gov.it/media/1997/pianosud2030_documento.pdf

le amministrazioni centrali che lo compongono, e del carattere interistituzionale, con un maggiore protagonismo degli enti locali beneficiari della Strategia;

- valorizzazione della Federazione dei progetti e delle comunità delle aree interne, quale luogo di scambio di esperienze e buone pratiche, di condivisione di *know how* nell'attuazione della SNAI, di diffusione del capitale reputazionale;
- potenziamento del partenariato, anche attraverso un maggiore coinvolgimento del *Forum* dei cittadini delle aree interne, quale luogo di incontro e maturazione della "comunità SNAI".

Sullo sfondo di una rinnovata attenzione al tema dei territori ai margini e delle aree interne da parte del mondo accademico, dell'associazionismo civico e delle forze politiche, saranno queste le *milestone* sulle quali si articolerà l'azione futura.

Il futuro della politica di coesione

4

4.1. Le proposte sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha pubblicato il primo pacchetto di proposte sul *budget* pluriennale dell'Unione europea per il settennio 2021-2027⁽¹⁾, avviando così il negoziato fra gli Stati membri sul bilancio dell'UE a lungo termine.

Le proposte della CE sono contenute nel c.d. "pacchetto relativo al Quadro Finanziario Pluriennale QFP" (MFF-*Multiannual Financial Framework*) che comprende un Regolamento sul quadro finanziario pluriennale che stabilisce le capacità di spesa dell'UE; una decisione sulle risorse proprie che definisce la provenienza delle entrate dell'UE. La Commissione presenta inoltre proposte di Programmi settoriali per il nuovo periodo di programmazione.

Al sopraggiungere dell'emergenza Covid-19, su richiesta del Consiglio europeo che avvia i lavori per la creazione di un Fondo per la ripresa - il c.d. *Recovery Fund* - per rispondere alla crisi sanitaria, il 27 maggio 2020,

1 Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027".

con la c.d. “*Recovery plan Communication*”⁽²⁾, la Commissione europea ha presentato un nuovo pacchetto di proposte sul QFP 2021-2027 che si basa essenzialmente su quello presentato a maggio 2018, in particolare chiarendo il nesso tra *Recovery Fund* e QFP 2021-2027.

Tali proposte rappresentano la base per una decisione del Consiglio europeo che garantisca l'accordo di tutti gli Stati membri per avviare il nuovo ciclo di programmazione.

Il QFP è il bilancio a lungo termine dell'UE che viene attuato sia attraverso Programmi gestiti direttamente a livello europeo, come *Horizon 2020* per la ricerca, oppure il “Meccanismo per collegare l'Europa” per gli investimenti in infrastrutture; sia, insieme agli Stati membri e alle regioni, mediante gli investimenti cofinanziati dalla politica di coesione.

Attraverso la politica di coesione, il sostegno allo Sviluppo Rurale e al reddito degli agricoltori nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC), il meccanismo di bilancio UE permette la redistribuzione delle risorse tra le diverse regioni europee, promuovendo la convergenza economica e la coesione sociale e territoriale. Grazie al respiro settennale e alla garanzia di un livello costante di investimenti indipendente dall'andamento del ciclo economico, il bilancio UE ha alcuni effetti stabilizzanti; al contempo i contributi di ciascuno Stato membro al bilancio possono diminuire in caso di recessione, poiché sono legati all'andamento economico⁽³⁾.

Il *budget* per il futuro settennio 2021-2027 proposto dalla Commissione con il pacchetto del 2 maggio 2018 è un quadro finanziario pragmatico e focalizzato sul medio-lungo periodo, con l'obiettivo di concentrare le

2 Bruxelles, 27.5.2020 COM(2020) 456 final *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione”.*

3 Si veda il “Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE”, Bruxelles, 28.6.2017 COM(2017) 358 final.

risorse finanziarie su poche priorità, ma anche di prevedere meccanismi per affrontare crisi ed emergenze da un lato, *shock* finanziari dall'altro. Laddove, invece, il bilancio attuale (2014-2020) dell'UE non era ancora concepito per assorbire *shock* macroeconomici.

Le Priorità alle quali si riferisce il nuovo QFP proposto dalla Commissione sono quelle dell'agenda indicata dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo "Stato dell'Unione" il 14 settembre 2016, approvate dai *leader* dell'UE a 27 a Bratislava il 16 settembre 2016 e dalla Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017⁽⁴⁾, ribadite dalla Commissione europea il 14 febbraio 2018:

- un'Europa che protegge;
- un'Europa che preserva lo stile di vita europeo;
- un'Europa che dà potere e forza ai cittadini;
- un'Europa che difende in patria e all'estero;
- un'Europa che si assume responsabilità.

A queste si aggiungono le Priorità indicate dalle Istituzioni europee in risposta alla crisi:

- un'Europa più resiliente che impara dalla crisi;
- un'Europa con maggiori capacità di gestire le crisi in maniera coordinata;
- un'Europa che garantisce il rispetto delle regole e della dignità umana per assicurare una ripresa forte ed inclusiva.

Il pacchetto di proposte della CE sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) del maggio 2018 propone un bilancio in linea con tali priorità e che sia "moderno, semplice e flessibile"; potenziando tali caratteristiche con la proposta del maggio 2020:

- un bilancio più moderno, con la riduzione degli oneri burocratici a carico dei beneficiari e delle Autorità di Gestione, mediante norme più coerenti basate su un codice unico, obiettivi più chiari, maggiore concentrazione sui risultati;

⁴ Bruxelles, 28.6.2017 COM(2017) 358 final "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE".

- un bilancio “semplice”, in quanto la struttura sarà più chiara e in linea con le priorità, i Fondi sono oggi ripartiti tra un numero troppo elevato di Programmi e strumenti, anche fuori bilancio: la Commissione propone perciò di ridurre di oltre 1/3 il numero dei Programmi (passando dai 58 attuali a 37), riunendo in nuovi Programmi integrati le fonti di finanziamento attualmente frammentate e razionalizzando l’uso degli strumenti finanziari, anche tramite il Fondo InvestEU⁽⁵⁾;
- un bilancio flessibile, dal momento che le sfide recenti, in particolare la crisi migratoria e dei rifugiati, alla quale si aggiunge l’emergenza sanitaria da Covid-19, hanno mostrato i limiti dell’attuale struttura di bilancio nell’offrire risposte sufficientemente rapide ed efficaci rispetto a eventi imprevisti e a situazioni di emergenza (tra le altre cose, la proposta della CE prevede una maggiore flessibilità all’interno dei Programmi e tra i medesimi, il rafforzamento degli strumenti di gestione delle crisi, la creazione di una nuova “riserva dell’Unione” che permetta di affrontare eventi imprevisti e rispondere a situazioni di emergenza in settori quali la sicurezza, la migrazione, la salute⁽⁶⁾).

Con il pacchetto di proposte del maggio 2018, la Commissione sottolinea che il livello di *budget* 2014-2020 deve essere incrementato e lo ribadisce, evidentemente, con la proposta del maggio 2020; in particolare, le maggiori risorse vanno investite su aree quali:

- Giovani generazioni: tra l’altro, si propone di più che raddoppiare la dotazione dei programmi per i giovani, come Erasmus+;
- Ricerca e innovazione: tra l’altro, aumentano di quasi 9 volte gli investimenti in trasformazione digitale e reti e del 50% gli investimenti in ricerca e innovazione; 94,4 miliardi di euro complessivi (in base alla

5 Per il bilancio 2021-2027 la Commissione europea propone di istituire il Programma InvestEU, che riunirà in un unico Programma i finanziamenti dell’UE in forma di prestiti e di garanzie e sarà composto dal Fondo InvestEU, dal polo di consulenza InvestEU e dal portale InvestEU.

6 Comunicato stampa della Commissione in occasione della pubblicazione delle proposte per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_it.htm

proposta di QFP rivisto al maggio 2020) al Programma di punta *Horizon Europe*, con un incremento proposto a valere sul nuovo strumento *Next Generation EU* rispetto alla proposta di maggio 2018, pari a 13,5 miliardi di euro per finanziare attività di ricerca nel campo della salute, della resilienza e della transizione verde e digitale;

- Economia verde e digitale: potenziamento del *Just Transition Mechanism* (pacchetto di finanziamenti per supportare le regioni più povere verso un'economia a emissioni zero)⁽⁷⁾, con l'incremento della dotazione del *Just Transition Fund* dedicato al sostegno alle azioni sul clima, con una dotazione proposta con il pacchetto di maggio 2020 di ulteriori 30 miliardi di euro, per portarlo a 40 miliardi di euro nell'ambito del QFP 2021-2027;
- Salute e sicurezza: introduzione del nuovo Programma per la salute *EU4Health*, con una dotazione proposta a valere sul QFP rivisto al maggio 2020 di 9,4 miliardi di euro, che potenzierà la sicurezza sanitaria e permetterà di prepararsi alle crisi sanitarie del futuro; incremento di 2 miliardi di euro della dotazione del meccanismo di protezione civile dell'Unione RescEU per far fronte alle crisi future, con una dotazione complessiva per il 2021-2027 pari a 3,1 miliardi di euro;
- Gestione dei confini, sicurezza e difesa: tra l'altro i) concentrazione del Fondo Asilo e Migrazione rafforzato, sulle esigenze a breve termine dei migranti al momento del loro arrivo, operando in modo complementare rispetto al sostegno offerto all'integrazione sociale dalla politica di coesione; ii) aumentano gli investimenti in sicurezza del 40%,

⁷ Un pacchetto da 100 miliardi per sostenere la transizione delle regioni più povere dell'UE verso un'economia a emissioni zero, attraverso una progressiva riduzione del consumo di combustibili fossili e il passaggio a tecnologie meno inquinanti in tutti i settori. Il *Just Transition Mechanism*, previsto dal Green Deal europeo [COM(2019) 640 final del 11.12.2019 Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il Green Deal europeo"], finanzia l'uscita dalla dipendenza dai combustibili fossili nelle regioni europee che più ne dipendono, ma questo tipo di sostegno dovrà essere richiesto dallo Stato, la regione o l'amministratore locale interessati. Per accedere ai finanziamenti, gli Stati membri dovranno proporre dei piani di transizione territoriale coerenti con i Piani nazionali per l'energia e il clima per il 2030. Il Meccanismo di transizione equa sarà basato su tre pilastri: un fondo ad hoc, un sistema specifico nell'ambito di InvestEU, uno strumento di prestito della BEI.

creando un nuovo Fondo per la difesa; si prevedono investimenti per facilitare la mobilità militare a valere sul “Meccanismo per collegare l’Europa” (MCE) pari a 6,5 miliardi di euro; si rafforzano i finanziamenti per la c.d. Azione esterna, assistenza umanitaria compresa, del 26% fino a raggiungere 120 miliardi di euro, con particolare attenzione al vicinato dell’Europa, con una dotazione supplementare di 16,5 miliardi di euro proposta con il nuovo pacchetto di maggio 2020.

Si propone inoltre di razionalizzare gli strumenti finanziari esistenti con il nuovo Fondo InvestEU dotato di un bilancio di 15,2 miliardi di euro (che potrebbe generare 650 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi), per stimolare gli investimenti in quattro settori strategici: i) ricerca, innovazione e reti digitali; ii) economia a basse emissioni di carbonio (infrastrutture sostenibili); iii) PMI; iv) investimenti sociali e competenze. Con il nuovo pacchetto del maggio 2020, la CE propone di potenziare InvestUE per un importo pari a ulteriori 15,3 miliardi a valere su *Next Generation EU* e di arricchirlo del nuovo strumento *Strategic Investment Facility*, con il contributo di 15 miliardi di euro sempre a valere su *Next Generation EU*.

Già nel maggio 2018, la Commissione aveva altresì prospettato la possibilità di introdurre nuovi strumenti di bilancio a sostegno alla riforma economica in atto negli Stati membri: un nuovo Programma che, con una dotazione complessiva di bilancio di 25 miliardi di euro, fornisse sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie, con l’obiettivo di creare le condizioni idonee alla creazione di posti di lavoro, alla crescita e agli investimenti.

Il negoziato, avviato come già detto nel maggio 2018, proseguiva ancora al dicembre 2019, quando la Presidenza del Consiglio europeo pubblicava uno schema di negoziato “completo di cifre”⁽⁸⁾. Tuttavia, sia le Conclu-

8 Brussels, 5 December 2019 (OR. en) “Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures” https://www.consilium.europa.eu/media/41632/mff-negotiating-box_presidency.pdf

sioni del Consiglio del 12 dicembre 2019, sia successivamente quelle del Consiglio straordinario del 20-21 febbraio 2020, rilevavano la necessità di più tempo per raggiungere l'accordo.

È a questo punto del negoziato che scoppia la crisi derivante dall'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19: il primo atto delle Istituzioni europee è una "Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo" del 26 marzo scorso, che invoca una strategia di intervento coordinata degli Stati membri, un *Recovery Plan* a livello europeo e investimenti senza precedenti in risposta all'emergenza causata dalla pandemia da Covid-19; a tale scopo, invita i Presidenti della Commissione europea e del Consiglio, acquisendo il parere di altre istituzioni, in particolare la BEI, a lavorare ad una *road map* per fronteggiare ed uscire dall'emergenza⁽⁹⁾.

Nelle intenzioni e negli interventi delle Istituzioni europee, il QFP 2021-2027 resta in ogni caso al centro del contributo dell'UE alla ripresa e dovrà essere adeguato per affrontare la crisi e le relative conseguenze.

Sulla base di questo mandato, i due Presidenti di Consiglio europeo e Commissione presentano il 15 aprile una tabella di marcia europea per revocare le misure di contenimento del coronavirus⁽¹⁰⁾ ed il 21 aprile 2020 una tabella di marcia comune per la ripresa⁽¹¹⁾, individuando 4 settori chiave di intervento:

1. rivitalizzazione del Mercato unico, assicurando l'autonomia strategica dell'UE attraverso una politica industriale dinamica, sostegno alle PMI e alle *start-up*, con una selezione effettiva degli investimenti stranieri;
2. investimenti massivi sulla transizione ad un'economia verde e al digi-

9 Bruxelles, 26 marzo 2020 (OR. en) - Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo.

10 "Joint European Roadmap towards lifting Covid-19 containment measures" https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_it.pdf

11 "A Roadmap for recovery" <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

tale, anche attraverso la politica di coesione e la PAC; il QFP sarà uno strumento chiave e la BEI dovrà garantire maggiore assunzione di responsabilità con finanziamenti a tassi di interesse favorevoli;

3. un "agire globale", con una maggiore attenzione al vicinato, in particolare una *partnership* più forte con l'Africa, consolidando le difese sanitarie nel breve periodo e investendo in infrastrutture nel lungo periodo;
4. un sistema di *governance* funzionante: 1) un'Europa più resiliente che impara dalla crisi (le Istituzioni europee dovrebbe lavorare insieme ancora di più e dovrebbero essere rafforzato ulteriormente il principio di sussidiarietà); 2) un'Europa con maggiori capacità di gestire le crisi in maniera coordinata; 3) un'Europa che garantisce il rispetto delle regole e della dignità umana per assicurare una ripresa forte ed inclusiva.

Su queste basi, il 23 aprile 2020 il Consiglio europeo decide, come già accennato, di lavorare alla creazione di un Fondo per la ripresa, il c.d. *Recovery Fund*, al fine di rispondere alla crisi Covid-19 ed incarica la Commissione europea di presentare con urgenza una nuova proposta sul QFP 2021-2027, in particolare chiarendo il nesso tra *Recovery Fund* e Quadro Finanziario Pluriennale.

Il 27 maggio 2020, con la Comunicazione "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione"⁽¹²⁾, la Commissione europea pubblica, come richiesto dal Consiglio europeo, non solo la sua proposta sul c.d. "*Recovery plan*" per fronteggiare la crisi da Covid-19, ma anche una revisione della sua proposta del 2018 sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027⁽¹³⁾.

Il pacchetto di proposte di maggio 2020 è costituito da:

12 Bruxelles, 27.5.2020 COM(2020) 456 final Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", c.d. *Recovery Plan Communication*.

13 Per un quadro sintetico delle proposte della CE si veda: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_it

- Comunicazione del 27.5.2020 - "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea"⁽¹⁴⁾;
- Proposta di Regolamento per lo strumento europeo di ripresa (*Next Generation EU*) del 28 maggio 2020⁽¹⁵⁾;
- Proposta modificata di Regolamento del Consiglio che stabilisce il QFP 2021-2027 del 28 maggio 2020⁽¹⁶⁾;
- Proposta modificata di accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria del 28 maggio 2020⁽¹⁷⁾;
- Proposta modificata di decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie dell'Unione europea del 28 maggio 2020⁽¹⁸⁾;
- Proposta di modifica del Regolamento del Consiglio 1311/2013 che stabilisce il QFP 2014-2020 del 28 maggio 2020⁽¹⁹⁾.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, il *budget* complessivo proposto dalla Commissione europea a maggio 2018 era di 1.135 miliardi di euro di impegni espressi in prezzi 2018 (pari all'1,11% del prodotto interno lordo dell'UE a 27); la CE, vista la *Brexit*, proponeva anche un aumento del massimale del contributo annuale di risorse proprie al *budget* UE da parte di ogni Stato membro, dall'1,20% all'1,29% del PIL dell'UE-27.

14 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea".

15 Bruxelles, 28.5.2020 COM(2020) 441 final/2 2020/0111 (NLE) - Proposal for a COUNCIL REGULATION establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 pandemic.

16 Brussels, 28.5.2020 COM(2020) 443 final 2018/0166 (APP) Amended proposal for a COUNCIL REGULATION laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027.

17 Bruxelles, 28.5.2020 COM(2020) 444 final Proposta modificata di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria.

18 Bruxelles, 28.5.2020 COM(2020) 445 final 2018/0135 (CNS) Proposta modificata di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

19 Brussels, 28.5.2020 COM(2020) 446 final 2020/0109 (APP) Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Council Regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020.

Nella nuova proposta sul QFP - che si basa sul pacchetto del maggio 2018 e sui notevoli progressi che erano già stati compiuti al Parlamento europeo e al Consiglio europeo nel corso del negoziato - il bilancio dell'UE a lungo termine è potenziato da *Next Generation EU* (NGE), uno strumento di emergenza di recupero temporaneo (*Recovery Fund*), per aiutare a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus, avviare la ripresa e prepararsi per un futuro migliore per la prossima generazione.

Con i 750 miliardi di euro di *Next Generation EU* e il potenziamento mirato del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 con una dotazione proposta al netto di NGE pari a 1.100 miliardi di euro, il nuovo bilancio dell'UE a lungo termine proposto dalla Commissione europea ammonta, complessivamente, a 1.850 miliardi di euro.

Tabella 1. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 rivisto (proposta CE maggio 2020)

Settori di spesa	Milioni di euro (prezzi 2018)
Mercato unico, innovazione e agenda digitale	140.656
Coesione, resilienza e valori	374.460
<i>a. Coesione economica, sociale e territoriale</i>	<i>a. 323.181</i>
<i>b. Investire in competitività persone e valori</i>	<i>b. 51.279</i>
Risorse naturali e ambiente	357.032
Migrazione e gestione delle frontiere	31.122
Resilienza, sicurezza e difesa	19.423
Vicinato e resto del mondo	102.705
Pubblica amministrazione europea	74.602
Totale	1.100.000

Fonte: COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", 2020

Tabella 2. Bilancio UE a lungo termine 2021-2027 (proposta CE maggio 2020)		
	Miliardi di euro, prezzi 2018	
	QFP 2021-2027 (maggio 2020)	Di cui nell'ambito di Next Generation EU
TOTALE QFP	1.850,0	750,0
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	210,5	69,8
Orizzonte Europa	94,4	13,5
Fondo InvestEU , di cui nell'ambito del piano per la ripresa dell'UE	31,6	30,3
<i>Investire nella ripresa economica dell'UE</i>	15,3	15,3
<i>Dispositivo per gli investimenti strategici (nuovo ambito di intervento)</i>	15,0	15,0
Strumento di sostegno alla solvibilità nell'ambito del FEIS	26,0	26,0
2. Coesione e valori	984,5	610,0
Politica di coesione	373,2	50,0
Dispositivo per la ripresa e la resilienza (incl. assistenza tecnica)	560,0	560,0
<i>di cui PRESTITI</i>	250,0	250,0
<i>di cui SOVVENZIONI</i>	310,0	310,0
3. Risorse naturali e ambiente	402,0	45,0
Politica Agricola Comune (PAC)	348,3	15,0
<i>di cui secondo pilastro (Sviluppo rurale)</i>	90,0	15,0
Fondo per una transizione giusta	40,0	30,0
4. Migrazione e gestione delle frontiere	31,1	
5. Resilienza, sicurezza e difesa	29,1	9,7
Meccanismo unionale di protezione civile (rescEU)	3,1	2,0
Programma per la salute	9,4	7,7
6. Vicinato e resto del mondo	118,2	15,5
Vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale	86,0	10,5
Aiuti umanitari	14,8	5,0
7. Pubblica amministrazione europea	74,6	

Fonte: COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", 2020

Next Generation EU reperirà risorse finanziarie grazie all'innalzamento temporaneo del massimale delle risorse proprie al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE, il che consentirà alla Commissione di contrarre sui mercati finanziari prestiti per 750 miliardi di euro⁽²⁰⁾. Questi finanziamenti supplementari saranno convogliati verso i Programmi dell'UE; il loro rimborso sarà spalmato nei futuri bilanci dell'UE sull'arco di un lungo periodo, con inizio non prima del 2028 e completamento non oltre il 2058. L'obiettivo dev'essere perseguito all'insegna dell'equità e della condivisione, e per questo la Commissione propone varie risorse proprie nuove. Per mettere a disposizione i fondi il prima possibile così da poter rispondere ai bisogni più urgenti, la Commissione propone anche una modifica dell'attuale QFP 2014-2020 al fine di provvedere già nel 2020 risorse per ulteriori 11,5 miliardi di euro⁽²¹⁾.

La Commissione, per garantire un'efficace attuazione del *Recovery Plan*, propone di incanalare i fondi reperiti con *Next Generation EU* in una serie di strumenti, organizzati attorno a 3 pilastri⁽²²⁾:

1. Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme

- introduzione di un nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility RRF*) da 560 miliardi di euro (310 miliardi di sovvenzionamento e prestiti fino a 250 miliardi), a valere sul *Next Generation UE*, che offrirà sostegno finanziario per investimenti e riforme, anche nell'ottica della transizione verde e digitale e per la resilienza delle economie nazionali, assicurandone il collegamento con le priorità dell'UE; tutti gli Stati membri avranno accesso al sostegno, con priorità tuttavia a quelli colpiti dall'emergenza più duramente;

20 Tutti i flussi di entrate e di pagamenti basati su Next Generation EU si aggiungeranno agli stanziamenti assegnati durante la procedura annuale di bilancio e pertanto non incideranno sul saldo di bilancio. Questi flussi, compresi gli interessi pagati, saranno indicati separatamente nel bilancio per illustrare il loro carattere temporaneo ed eccezionale e garantire una piena trasparenza.

21 Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940.

22 COM(2020) 456 final del 27.05.2020, citata; COM(2020) 441 final/2 2020/0111 (NLE) - Proposal for a COUNCIL REGULATION establishing a European Union Recovery Instrument, citata.

- incremento delle risorse finanziarie degli attuali Programmi della politica di coesione 2014-2020 (5 miliardi) e del QFP 2021-2027 rivisto (50 miliardi), che riceverebbero complessivamente 55 miliardi di euro in più da qui al 2022, nell'ambito della nuova iniziativa REACT-EU, i cui fondi saranno assegnati in funzione della gravità delle conseguenze socioeconomiche della crisi, tra cui il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa degli Stati membri;
- potenziamento del *Just Transition Fund* (il Fondo per una transizione giusta al verde e al digitale) che la CE propone di far arrivare a complessivi 40 miliardi di euro per aiutare gli Stati membri ad accelerare l'approdo alla neutralità climatica (di cui 30 miliardi di euro a valere su *Next Generation EU*);
- incremento di 15 miliardi di euro per il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) a valere su *Next Generation EU* per sostenere le zone rurali nell'introduzione dei cambiamenti strutturali richiesti ai fini del *Green Deal* europeo e a realizzare gli obiettivi delle nuove strategie sulla biodiversità e "dal produttore al consumatore"; nell'ambito del QFP rivisto si propone una dotazione complessiva per lo Sviluppo Rurale pari a 90 miliardi di euro.

Nell'ambito del primo pilastro, le allocazioni proposte per l'Italia a valere su *Recovery and Resilience Facility* e sul *Just Transition Fund* ammontano rispettivamente a €63.380.000.000 e €1.606.000.000⁽²³⁾.

2. Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato

- introduzione di un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità (c.d. *Solvency Support Instrument*) che mobilerà risorse private al fine di aiutare con urgenza le imprese europee economicamente sostenibili che operano nei settori, nelle regioni e nei Paesi più colpiti. Per lo strumento, in grado di essere operativo fin dal 2020, la CE propone una dotazione di 26 miliardi di euro a valere su *Next Generation EU*, con una dotazione complessiva a valere sul QFP rivisto pari a 31 miliardi di

23 *Idem nota precedente.*

euro; il nuovo strumento mirerà a reperire sostegno alla solvibilità per 300 miliardi di euro a favore delle imprese di tutti i settori economici e a prepararle all'economia più pulita, digitale e resiliente del futuro;

- proposta di potenziare InvestEU per un importo pari a 15,3 miliardi di euro a valere su *Next Generation UE* (che si sommerebbero dunque alla dotazione precedente pari a 15,2 miliardi di euro), il che permetterà di mobilitare investimenti privati in progetti in tutta l'Unione; si propone altresì l'introduzione di un nuovo dispositivo *Strategic Investment Facility* sempre nel Programma InvestEU che genererebbe, con il contributo di 15 miliardi di euro di *Next Generation EU*, investimenti per un importo fino a 150 miliardi di euro nel miglioramento della resilienza dei settori strategici, specie quelli collegati alla transizione verde e digitale, e nelle catene fondamentali del valore nel mercato interno.

3. Trarre insegnamento dalla crisi

- introduzione del nuovo Programma per la salute *EU4Health*, per il quale la CE propone una dotazione di 7,7 miliardi di euro a valere su *Next Generation EU*, che potenzierà la sicurezza sanitaria e permetterà di prepararsi alle crisi sanitarie del futuro, con una dotazione complessiva a valere sul QFP rivisto pari a 9,4 miliardi di euro;
- proposta di incremento per un importo pari a 2 miliardi di euro a valere su *Next Generation EU*, della dotazione del meccanismo di protezione civile dell'Unione RescEU che sarà ampliato per far fronte alle crisi future; con una dotazione complessiva a valere sul QFP rivisto pari a 3,1 miliardi di euro;
- per *Horizon Europe* si propongono risorse aggiuntive per un ammontare pari a 13,5 miliardi di euro a valere su *Next Generation EU*, con cui finanziare attività di ricerca nel campo della salute, della resilienza e della transizione verde e digitale; con una dotazione complessiva a valere sul QFP rivisto pari a 94,4 miliardi di euro;
- proposta di una dotazione supplementare di 15,5 miliardi di euro per la c.d. Azione esterna (NDICI), assistenza umanitaria compresa (5 miliardi di euro), per sostenere i *partner* nel mondo; con una dotazione complessiva a valere sul QFP rivisto pari a 102,8 miliardi di euro;

- proposta di una dotazione di ulteriori 30,3 miliardi di euro per programmi che finanzino *policy* interne dell'UE, per allineare il futuro QFP ai bisogni della ripresa;
- potenziamento di altri strumenti per aumentare la flessibilità e la reattività del bilancio dell'UE.

Centrali le azioni sul clima e il sostegno alla “transizione al verde”: il *Green Deal* europeo⁽²⁴⁾ diventa una strategia dell'UE per la ripresa, con la previsione di:

- un'imponente ondata di ristrutturazioni del parco immobiliare e delle infrastrutture, più economia circolare con conseguente creazione di occupazione a livello locale;

24 L'Europa ha bisogno di una nuova strategia per la crescita che trasformi l'Unione in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, in cui nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse, nessuna persona e nessun luogo sia trascurato.

Il Green Deal europeo è la tabella di marcia proposta dalla Commissione europea con la Comunicazione dell'11 dicembre 2019 [COM(2019) 640 final del 11.12.2019 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Il Green Deal europeo”] per rendere sostenibile l'economia dell'UE, raggiungendo la neutralità climatica nel 2050. L'Europa intende realizzare questo obiettivo trasformando le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità in tutti i settori politici e rendendo la transizione equa e inclusiva per tutti.

Il Green Deal europeo prevede, a questo scopo, un piano d'azione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento. Il piano illustra gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili e spiega come garantire una transizione equa e inclusiva.

La CE ha altresì proposto una legge europea per il clima per trasformare questo impegno politico in un obbligo giuridico.

Per conseguire questo obiettivo sarà necessaria l'azione di tutti i settori dell'economia europea, tra cui:

- *investire in tecnologie rispettose dell'ambiente;*
- *sostenere l'industria nell'innovazione;*
- *introdurre forme di trasporto privato e pubblico più pulite, più economiche e più sane;*
- *decarbonizzare il settore energetico;*
- *garantire una maggiore efficienza energetica degli edifici;*
- *collaborare con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali mondiali.*

L'UE fornirà inoltre sostegno finanziario e assistenza tecnica per aiutare i soggetti più colpiti dal passaggio all'economia verde. Si tratta del cosiddetto “meccanismo per una transizione giusta” (c.d. Just Transition Mechanism) che contribuirà a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027 nelle regioni che si trovano più in ritardo rispetto alla transizione verso un'economia a emissioni zero. Per approfondimenti: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

- realizzazione di progetti basati sulle energie rinnovabili, in particolare eolica e fotovoltaica, e partenza in Europa di un'economia pulita dell'idrogeno;
- trasporti e logistica più puliti, compresa l'installazione di un milione di punti di ricarica per veicoli elettrici e ulteriore stimolo del trasporto ferroviario e della mobilità pulita nelle città e regioni d'Europa;
- rafforzamento del *Just Transition Fund* (Fondo per una transizione "giusta" al verde e "al digitale") per sostenere la riconversione professionale, così da aiutare le imprese a creare nuove possibilità economiche.

Occorre inoltre rafforzare il "Mercato unico" adattandolo all'era digitale, con investimenti in una maggiore e migliore connettività, specie in termini di rapida diffusione delle reti 5G; maggiore presenza industriale e tecnologica nei settori strategici, *in primis* intelligenza artificiale, *cyber*-sicurezza, supercalcolo, *cloud*; costruzione di un'economia effettivamente *data-based* che funga da volano per l'innovazione e la creazione di posti di lavoro; maggiore *cyber*-resilienza. A tal proposito, la CE propone di assegnare al Programma Europa Digitale una dotazione totale di 8,2 miliardi di euro.

La ripresa deve essere equa ed inclusiva per tutti: è previsto un regime europeo a breve termine di ri-assicurazione dell'indennità di disoccupazione (SURE), con disponibilità di 100 miliardi di euro per sostenere lavoratori e imprese; occorre rafforzare le competenze digitali per tutti i cittadini dell'UE tramite un'Agenda per le Competenze (c.d. *Skills Agenda for Europe*) e un Piano d'Azione per l'Istruzione Digitale (c.d. *Digital Education Action Plan*); occorre garantire salari minimi equi e misure vincolanti di trasparenza delle retribuzioni per aiutare i lavoratori vulnerabili, in particolare le donne; occorre intensificare le attività della CE di contrasto dell'evasione fiscale, aiutando gli Stati membri a recuperare entrate.

Inoltre, la CE propone di rafforzare 3 strumenti già previsti anche nel pacchetto di maggio 2018, come parte della risposta all'emergenza da Covid-19:

- potenziamento della nuova "Riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza", con la quale si estende la riserva per gli aiuti d'emergenza an-

che alle crisi sanitarie interne (la riserva era destinata a fornire aiuti in caso di emergenze impreviste in Paesi non-UE); per questo strumento la CE propone dotazione massima annuale di 3 miliardi di euro;

- potenziamento del Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)⁽²⁵⁾; in risposta alla pandemia di Covid-19; a partire dal 1° aprile 2020⁽²⁶⁾, il campo di applicazione del Fondo di solidarietà dell'Unione europea che fornisce sostegno a Stati membri e regioni colpiti da catastrofi di grande entità è stato esteso per comprendere le principali emergenze sanitarie; per questo strumento la CE propone dotazione massima annuale di 1 miliardo di euro;
- potenziamento del Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione (FEG), che offre un sostegno a coloro che hanno perso il lavoro a seguito di importanti mutamenti strutturali del commercio mondiale dovuti alla globalizzazione; per questo strumento la CE propone dotazione massima annuale di 386 milioni di euro.

Le altre proposte della CE prevedono⁽²⁷⁾:

- potenziamento del Meccanismo per collegare l'Europa (*Connective Europe*), con 1,5 miliardi di aggiuntivi, investendo in un'infrastruttura di trasporto aggiornata ad elevata efficienza per facilitare le connessioni transfrontaliere;
- creazione delle condizioni per un mercato unico ben funzionante in grado di guidare la ripresa, mantenendo le dotazioni proposte per il Programma per il mercato unico e per Programmi che promuovono la cooperazione nei settori della fiscalità e delle dogane rispettivamente

25 Nato nel 2002 per rispondere alle grandi calamità naturali ed esprimere la solidarietà europea alle regioni colpite all'interno dell'UE, il Fondo è stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno devastato l'Europa centrale nell'estate di quell'anno. Da allora è stato utilizzato 80 volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità; finora sono stati erogati oltre 5 miliardi di euro a favore di 24 Paesi europei.

26 Regolamento (EU) 2020/4619 del 31 marzo 2020.

27 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea".

- ai livelli di 3,7 miliardi di euro, 239 milioni di euro e 843 milioni di euro;
- di investire nei giovani destinando 3,4 miliardi di euro aggiuntivi al nuovo Erasmus+, che raggiungerebbe un totale di 24,6 miliardi di euro, e nei settori culturale e creativo, portando il Programma Europa creativa (*Creative Europe*) al livello di 1,5 miliardi di euro;
 - di incrementare la resilienza del settore agroalimentare e della pesca e dotarli dei mezzi necessari per gestire la crisi aggiungendo 4 miliardi di euro alla Politica Agricola Comune (PAC) e 500 milioni di euro al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP);
 - di rafforzare la cooperazione per la protezione delle frontiere esterne e la politica di migrazione e asilo, potenziando il Fondo Asilo e Migrazione (dotato già da proposta del maggio 2018 di un bilancio di 10,4 miliardi di euro) e il Fondo per la gestione integrata delle frontiere fino a raggiungere un livello di 22 miliardi di euro;
 - di garantire un forte sostegno all'autonomia strategica e alla sicurezza dell'Europa portando il Fondo sicurezza interna a 2,2 miliardi di euro e potenziando il Fondo europeo per la difesa fino a 8 miliardi di euro;
 - di sostenere i *partner* nei Balcani occidentali innalzando il livello dell'assistenza preadesione dell'Unione a 12,9 miliardi di euro.

L'Europa deve altresì rafforzare l'autonomia strategica in vari settori specifici, tra cui le catene del valore strategiche e il rafforzamento dei controlli sugli investimenti esteri diretti.

Inoltre, per migliorare la preparazione alle crisi e la relativa gestione, la CE propone di rafforzare l'Agenzia europea per i medicinali e di attribuire al Centro europeo per il controllo delle malattie (ECDC) un ruolo più incisivo nel coordinamento della risposta medica alle crisi.

Infine, le risorse proprie: come risulta evidente dall'impatto economico della pandemia di coronavirus, la CE ritiene che sia importante che l'Unione disponga di uno spazio di bilancio sufficiente nell'eventualità di *shock* economici che comportino una riduzione del reddito nazionale lordo. Per mantenere, nell'ambito dei massimali delle risorse proprie,

un margine sufficiente affinché l'Unione possa coprire i propri obblighi finanziari e le passività potenziali in scadenza in un dato esercizio, anche nelle circostanze economiche più sfavorevoli, la Commissione propone di aumentare i massimali delle risorse proprie, su base permanente, all'1,46% del reddito nazionale lordo dell'UE per gli impegni e all'1,40% per i pagamenti⁽²⁸⁾.

28 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea": il nuovo contesto economico e la necessità di gestire in modo sostenibile il rimborso dei fondi raccolti nell'ambito di Next Generation EU rafforzano infatti gli argomenti a favore di una riforma sostanziale delle modalità di finanziamento del bilancio dell'UE e quindi dell'introduzione di nuove risorse proprie. Nuove risorse proprie si aggiungerebbero alle risorse proprie tradizionali, a una risorsa propria basata sull'IVA semplificata e ai contributi nazionali, in particolare nuove risorse proprie basate sui rifiuti non riciclati di imballaggi di plastica. Queste ultime si baserebbero sulle priorità e sulle politiche dell'UE volte a combattere i cambiamenti climatici, ma anche sull'equità fiscale in un mondo globalizzato. Tra le opzioni figura una risorsa propria basata sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, che potrebbe essere estesa anche ai settori marittimo e aeronautico, e un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera. Una risorsa propria basata sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, quale è stata discussa in occasione del Consiglio europeo del febbraio 2020, permetterebbe agli Stati membri di mantenere un importo pari ai proventi della vendita all'asta in un periodo recente. Eventuali introiti generati dal sistema per lo scambio di quote di emissioni che superino questo massimale sarebbero destinati al bilancio dell'UE. Tali risorse proprie potrebbero generare entrate per il bilancio dell'UE di circa 10 miliardi di euro, in funzione dell'evoluzione del prezzo del carbonio e dell'estensione del sistema ad altri settori. Allo stesso tempo sarebbe importante assicurare che le imprese dell'UE possano competere con quelle di Paesi terzi su un piede di parità. Un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera contribuirebbe a prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, che ostacola i tentativi dell'UE di passare a una società neutra in termini di emissioni di carbonio. Tale meccanismo potrebbe generare entrate aggiuntive comprese tra 5 e 14 miliardi di euro all'incirca, a seconda della portata e della progettazione.

Le imprese che traggono enormi benefici dal mercato unico dell'UE e che sono destinate a sopravvivere alla crisi, anche grazie al sostegno diretto e indiretto dell'UE e nazionale, potrebbero contribuire a ricostruire il mercato unico nella fase di ripresa. Potrebbe essere introdotta una risorsa propria basata sulle operazioni delle imprese che, a seconda della progettazione, potrebbe rendere circa 10 miliardi di euro l'anno.

La tassazione dell'economia digitale si baserebbe sul lavoro dell'OCSE sulla tassazione delle società che hanno una presenza digitale significativa; la Commissione sostiene attivamente le discussioni condotte dall'OCSE e dal G20 ed è pronta a intervenire se non sarà raggiunto un accordo globale. Un'imposta sul digitale applicata a società con un fatturato superiore a 750 milioni di euro potrebbe generare fino a 1,3 miliardi di euro l'anno per il bilancio dell'UE. Le nuove risorse proprie potrebbero contribuire a finanziare il rimborso e gli interessi del finanziamento raccolto sul mercato nell'ambito di Next Generation EU. Se fossero introdotte entro il 2024, i contributi nazionali degli Stati membri al quadro finanziario pluriennale 2021-2027 potrebbero essere inferiori, in percentuale della loro economia, ai pagamenti da essi versati nel 2020.

Il 21 luglio 2020, dopo giorni di negoziati straordinari (Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio), i *leader* dell'UE hanno concordato sulla proposta dell'introduzione dello strumento temporaneo per la ripresa (c.d. *temporary recovery instrument*) denominato *Next Generation EU*. Approvata anche la proposta di *budget* formulata dalla CE per *Next Generation UE*, ossia 750 miliardi. Sommati alla nuova proposta per il QFP 2021-2027 pari a 1.074,3 miliardi di euro; si tratta di un *budget* complessivo record, pari a 1.824,3 miliardi di euro⁽²⁹⁾. Peraltro, finanziando *Next Generation EU* per la prima volta nella storia europea, si consente alla CE di prendere in prestito fondi sui mercati e di utilizzarli per finanziare la ripresa.

Il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, rafforzato da *Next Generation EU*, costituirà anche lo strumento principale per l'attuazione del pacchetto per la ripresa, in risposta alle conseguenze socioeconomiche della pandemia di Covid-19 e coprirà i settori di spesa indicati nella Tabella 3.

²⁹ Brussels, 21 July 2020 (OR. en), Conclusions Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020).

Tabella 3. Bilancio UE a lungo termine 2021-2027 (Conclusioni del Consiglio straordinario 21/07/2020)									
Settori di spesa	Milioni di euro (prezzi 2018)								
Mercato unico, innovazione e agenda digitale <i>[comprende: Horizon Europe; InvestUE; Connecting Europe Facility (trasporti ed energia); Digital Europe Programme]</i>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">QFP+NGE</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€143.381</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Quadro Finanziario Pluriennale</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€132.781</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Next Generation EU</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€10.600</td> </tr> </table>	QFP+NGE	€143.381	Quadro Finanziario Pluriennale	€132.781	Next Generation EU	€10.600		
QFP+NGE	€143.381								
Quadro Finanziario Pluriennale	€132.781								
Next Generation EU	€10.600								
Coesione, resilienza e valori <i>[comprende: Fondi della politica di coesione; Recovery and Resilience Facility RFF; Meccanismo di protezione civile dell'Unione - RescEU; Health Programme]</i>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">QFP+NGE</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€1.099.668</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Quadro Finanziario Pluriennale di cui politica di coesione</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€377.768</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Next Generation EU</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€330.235</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Quadro Finanziario Pluriennale</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€721.900</td> </tr> </table>	QFP+NGE	€1.099.668	Quadro Finanziario Pluriennale di cui politica di coesione	€377.768	Next Generation EU	€330.235	Quadro Finanziario Pluriennale	€721.900
QFP+NGE	€1.099.668								
Quadro Finanziario Pluriennale di cui politica di coesione	€377.768								
Next Generation EU	€330.235								
Quadro Finanziario Pluriennale	€721.900								
Risorse naturali e ambiente <i>[comprende: PAC e Just Transition Fund]</i>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">QFP+NGE</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€373.874</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Quadro Finanziario Pluriennale</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€356.374</td> </tr> <tr> <td style="width: 50%;">Next Generation EU</td> <td style="width: 50%; text-align: right;">€17.500</td> </tr> </table>	QFP+NGE	€373.874	Quadro Finanziario Pluriennale	€356.374	Next Generation EU	€17.500		
QFP+NGE	€373.874								
Quadro Finanziario Pluriennale	€356.374								
Next Generation EU	€17.500								
Migrazione e gestione delle frontiere <i>[comprende: Fondo Asilo e Migrazione e Fondo per la gestione integrata delle frontiere]</i>	€22.671								
Resilienza, sicurezza e difesa <i>[comprende: Fondo Europeo per la Difesa e Fondo sicurezza interna]</i>	€13.185								
Vicinato e resto del mondo <i>[comprende: Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale (NDICI); Strumento per gli aiuti umanitari]</i>	98.419								
Pubblica amministrazione europea	€73.102								
Totale Quadro Finanziario Pluriennale	€1.074.300								
Totale Next Generation EU	€750.000								
TOTALE GENERALE	€1.824.300								

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati Consiglio dell'Unione europea, 2020

Quanto al *Recovery Fund, Next Generation EU* con la dotazione proposta pari a 750 miliardi di euro fornirà all'Unione i mezzi necessari per affrontare le sfide poste dalla pandemia di Covid-19. Il Fondo sarà in grado di contrarre prestiti sui mercati fino a 750 miliardi di euro da utilizzare per prestiti *back-to-back* e per spese convogliate attraverso i Programmi settoriali del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. I capitali raccolti sui mercati finanziari saranno rimborsati entro il 2058. Gli importi disponibili a titolo di *Next Generation EU* saranno destinati a 7 Programmi distinti, per i quali il Consiglio propone l'allocazione riportata in Tabella 4.

Tabella 4. Strumenti Next Generation EU	
Strumenti/Programmi	Risorse (prezzi 2018)
Recovery and Resilience Facility (RRF)	€672.500.000.000 di cui €360.000.000.000 per prestiti; €312.500.000.000 per sovvenzioni
ReactEU	€47.500.000.000
Horizon Europe	€5.000.000.000
InvestEU	€5.600.000.000
Sviluppo Rurale	€7.500.000.000
Just Transition Fund (JTF)	€10.000.000.000
RescEU	€1.900.000.000
Totale	€750.000.000.000⁽³⁰⁾
<i>Fonte: Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21/07/2020</i>	

30 Conclusioni del Consiglio straordinario 17-21 luglio 2020: gli importi di Next Generation EU convogliati attraverso il bilancio per le spese costituiscono entrate con destinazione specifica esterne.

Gli importi così reperiti possono essere usati per erogare prestiti, fino a concorrenza di 360 miliardi di euro a prezzi 2018, e per spese, fino a concorrenza di 390 miliardi di euro a prezzi 2018. Il calendario dei rimborsi è fissato, secondo il principio della sana gestione finanziaria, in modo da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività fino al 31 dicembre 2058. Gli importi non utilizzati per i pagamenti di interessi previsti saranno impiegati per i rimborsi anticipati prima della fine del QFP 2021-2027, con un importo minimo, e possono essere incrementati al di sopra di tale livello a condizione che siano state introdotte nuove risorse proprie. Gli importi dovuti dall'Unione in un dato anno per il rimborso del capitale non devono superare il 7,5% dell'importo massimo di 390 miliardi di euro per spese.

Per quanto riguarda la *governance* dei Programmi integrati da *Next Generation EU*, gli impegni giuridici di un tale Programma devono essere contratti entro il 31 dicembre 2023 e i relativi pagamenti effettuati entro il 31 dicembre 2026⁽³¹⁾.

Quanto alle azioni per il clima, il Consiglio europeo del 21 luglio approva il potenziamento delle proposte formulate dalla CE nel maggio 2018⁽³²⁾ e sui Programmi settoriali riguardanti 37 Programmi di finanziamento dell'UE, dove, in linea con l'Accordo di Parigi sul clima⁽³³⁾ e l'impegno dell'UE a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁽³⁴⁾, si stabiliva che almeno il 25% della spesa dell'UE per tutti i propri Programmi contribuisse a obiettivi climatici.

31 A settembre 2020 sono state emanate Linee guida della Commissione UE per la definizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza scaricabili dal sito <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/commissione-ue-orientamenti-piani-ripresa-e-resilienza/>. Come gli altri Paesi UE, anche l'Italia si è dotata di proprie linee guida per la definizione del PRR scaricabili dal sito <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/notizie/linee-guida-pnrr/>

32 Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027".

33 Alla conferenza sul clima di Parigi del dicembre 2015, 195 Paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale. L'accordo definisce un piano d'azione globale, inteso a rimettere il mondo sulla buona strada per evitare cambiamenti climatici pericolosi, tra l'altro, limitando il riscaldamento globale al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine e puntando a limitare l'aumento a 1,5°C: ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici. Per approfondimenti si veda https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it

34 L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dal titolo "Trasformare il nostro mondo" è stata adottata in occasione del vertice sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, tenutosi dal 25 al 27 settembre 2015 a New York.

Comprende 17 obiettivi globali di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) e 169 traguardi (con oltre 240 indicatori) ad essi associati, che coprono settori chiave quali: povertà, diritti umani, sicurezza alimentare, salute, consumo e produzione sostenibili, crescita, occupazione, infrastrutture, gestione sostenibile delle risorse naturali, oceani, cambiamenti climatici e uguaglianza di genere. Tutti i Paesi sono chiamati a contribuire allo sforzo di portare il mondo su un sentiero sostenibile, senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo, anche se evidentemente le problematiche possono essere diverse a seconda del livello di sviluppo conseguito. Dal 1° gennaio 2016 ogni Paese deve impegnarsi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere gli SDGs, rendicontando periodicamente in sede ONU sui risultati conseguiti. Per approfondimenti: <http://asvis.it/agenda-2030/>.

Le Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio scorso portano al 30% del *budget* totale UE (a titolo di QFP e di *Next Generation EU*) la riserva minima di risorse finanziarie da destinare agli obiettivi climatici. Le spese dovranno essere in linea con il principio del “*do no harm*” (“non nuocere”) del *Green Deal* europeo; con il nuovo obiettivo dell’UE di conseguire la neutralità climatica entro il 2050; nonché, con i citati obiettivi (a orizzonte 2030) fissati dall’Agenda delle Nazioni Unite e dall’Accordo di Parigi. Per raggiungere tutti i *target* e gli obiettivi sopra elencati, è stato programmato anche il citato strumento dedicato del *Just Transition Mechanism*, che include il *Just Transition Fund*. La percentuale è addirittura innalzata al 40% per la quota di spesa che in ambito PAC va riservata ad azioni per il clima. La CE riferirà annualmente alle altre Istituzioni europee sulla spesa per il clima.

Il Consiglio europeo ha altresì concordato:

- un *budget* su QFP rivisto per il Meccanismo per collegare l’Europa (MCE) pari a 28.396 milioni di euro, ripartito fra i settori nel modo seguente: a) trasporti: 21.384 milioni di euro, b) energia: 5.180 milioni di euro, c) digitale: 1.832 milioni di euro;
- una dotazione su QFP rivisto per *Horizon Europe* pari a 75.900 milioni di euro;
- una dotazione su QFP rivisto per il Programma Europa Digitale pari a 61.761 milioni di euro.
- una dotazione su QFP rivisto per il Fondo Asilo e Migrazione pari a 8.705 milioni di euro, di cui: 5.523 milioni di euro assegnati a Programmi nazionali attuati in regime di gestione concorrente; 3.182 milioni di euro assegnati allo strumento tematico che comprende una componente dedicata consistente per azioni mirate volte ad affrontare la migrazione esterna.

Al di fuori del QFP 2021-2027:

- tre strumenti speciali tematici per offrire mezzi finanziari supplementari in caso di eventi specifici: i) la riserva di adeguamento alla *Brexit* per sostenere gli Stati membri e i settori economici maggiormente colpiti da

tale evento (5 miliardi di euro); ii) il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione per offrire assistenza ai lavoratori che perdono il lavoro a causa di ristrutturazioni legate alla globalizzazione (per un importo massimo di 186 milioni di euro annui, totale 1,3 miliardi); iii) la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da catastrofi gravi (anche sanitarie) negli Stati membri e nei Paesi in fase di adesione e per rispondere rapidamente a specifiche necessità urgenti all'interno dell'UE o nei Paesi terzi (importo massimo annuo della riserva 1,2 miliardi di euro, totale 8,4 miliardi di euro);

Sarà introdotta ancora maggiore flessibilità di bilancio: uno strumento unico di margine sostituisce il margine globale per gli impegni, il margine globale per i pagamenti e il margine per imprevisti; sarà quindi possibile ricorrere a impegni e/o pagamenti utilizzando:

- i) in primo luogo, i margini di una o più rubriche del QFP ancora disponibili al di sotto dei massimali del QFP da esercizi precedenti al 2021, che saranno messi a disposizione negli anni 2022-2027 e integralmente detratti dai margini dei rispettivi esercizi precedenti;
- ii) solo qualora non siano sufficienti gli importi disponibili a norma del primo punto, se esistenti, e in ultima istanza, un importo aggiuntivo che sarà integralmente detratto dai margini per l'esercizio in corso o gli esercizi futuri. Gli importi detratti non sono ulteriormente mobilitati nel contesto del QFP.

Ad eccezione dei margini di pagamento di cui al punto i), gli importi possono essere mobilitati al di sopra dei rispettivi massimali annuali in relazione a un bilancio rettificativo o annuale per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili. L'importo annuo complessivo mobilitato per questo strumento in relazione a un bilancio rettificativo o annuale non supera lo 0,04% dell'RNL dell'UE in impegni e lo 0,03% dell'RNL dell'UE in pagamenti ed è coerente con il massimale delle risorse proprie. Lo strumento di flessibilità sarà uno strumento non tematico per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche di impegni e

pagamenti corrispondenti che non potrebbero essere finanziati diversamente. Il massimale annuo dello strumento di flessibilità sarà fissato a 772 milioni di euro.

Infine, per le nuove risorse proprie, il Consiglio approva un approccio, basato sulle proposte della Commissione europea, in quattro fasi:

- 1) risorsa propria composta da una quota di entrate provenienti da un contributo nazionale calcolato in base al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati (1° gennaio 2021);
- 2) meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e prelievo sul digitale (da introdurre entro il 1° gennaio 2023);
- 3) risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissione;
- 4) lavori per introdurre nuove risorse proprie⁽³⁵⁾.

Quanto alla *governance*, gli Stati membri prepareranno i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza per il periodo 2021-2023, che dovranno essere coerenti con le raccomandazioni per Paese e contribuire alla “transizione verde e digitale”. Più in particolare, i piani devono promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro e rafforzare la “resilienza sociale ed economica” dei Paesi dell’UE. I piani saranno riesaminati nel 2022 e la valutazione sarà approvata dal Consiglio con votazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. L’erogazione delle sovvenzioni avrà luogo solo se sono conseguiti i *target* intermedi e finali, stabiliti nei piani per la ripresa e la resilienza. Qualora, in via eccezionale, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti *target* intermedi e finali, possono chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvii la questione al successivo Consiglio.

³⁵ Gli importi dei massimali delle risorse proprie sono incrementati in via temporanea di 0,6 punti percentuali al solo scopo di coprire tutte le passività dell’Unione risultanti dai prestiti contratti per far fronte alle conseguenze della crisi Covid-19, fino alla cessazione di tali passività e al più tardi fino al 31 dicembre 2058 (Conclusioni del 21 luglio, Consiglio europeo straordinario).

Il Consiglio europeo, infine, sottolinea l'importanza del rispetto dello Stato di diritto: sulla base di tali premesse sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del QFP e di *Next Generation EU*. In caso di violazioni, la Commissione europea proporrà misure che dovranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata. Il Consiglio europeo intende tuttavia tornare rapidamente su questo punto.

I prossimi *step* del negoziato prevedono l'approvazione delle decisioni del Consiglio europeo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e *Next Generation EU* (oltre che della legislazione settoriale corrispondente) da parte del Parlamento europeo, entro dicembre 2020, con avvio dell'attuazione del nuovo QFP a gennaio 2021.

4.2. Budget e pacchetto di Regolamenti per la futura politica di coesione

4.2.1 Contesto generale

Come visto nel Paragrafo precedente, nella visione delle Istituzioni europee gli investimenti pubblici saranno fondamentali per una ripresa equilibrata e sostenibile. È per questo che la maggior parte dei Fondi di *Next Generation EU* (più dell'80%) sarà usata per sostenere investimenti e riforme negli Stati membri, in particolare quelli che la crisi ha colpito più duramente e che presentano le più forti esigenze in termini di resilienza. Lo strumento principale sarà un nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza, il c.d. *Recovery and Resilience Facility* (RRF), concepito appositamente per finanziare investimenti e riforme in linea con le priorità europee ed al quale sarà destinato ben l'89,5% delle risorse disponibili a titolo di NGE.

Il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e dunque la Politica Agricola Comune (PAC) sono stati anch'essi potenziati per aiutare gli agricoltori e le zone rurali, nello specifico per la realizzazione della transizione verde e per favorire investimenti e riforme essenziali per conseguire gli obiettivi in materia di clima e ambiente (si consideri che la riserva minima delle risorse finanziarie da destinare ad azioni per il clima nell'ambito della PAC è pari al 40%, in luogo del 30% stabilito dal Consiglio europeo in generale per le risorse del QFP rivisto 2021-2027).

Infine, si registra il notevole potenziamento del Meccanismo per una transizione giusta (fra l'altro, attraverso il potenziamento del *Just Transition Fund*) che permetterà agli Stati membri di accelerare la transizione verso un'economia verde, imprimendo così una spinta innovativa alle rispettive economie⁽³⁶⁾.

36 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", citata; Conclusioni del 21 luglio del Consiglio straordinario 17-21 luglio 2020 [Brussels, 21 July 2020 (OR. en), Conclusions Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020)], citato.

In questo contesto, si ritiene determinante la politica di coesione nel sostenere una ripresa equilibrata e sostenibile: il suo ruolo, nell'ambito del *recovery plan*, si esplicherà attraverso la nuova iniziativa REACT-EU, finalizzata a rispondere alle esigenze economiche e sociali più pressanti, con l'adeguamento dei futuri Programmi della coesione rendendoli più flessibili e pienamente allineati con le priorità della ripresa.

La nuova iniziativa REACT-EU ha l'obiettivo specifico di aumentare il sostegno di cui gli Stati membri possono avvalersi a titolo di politica di coesione, indirizzandolo verso obiettivi di miglioramento della resilienza e della sostenibilità delle rispettive economie nella fase di superamento delle conseguenze della crisi.

Nell'ambito di REACT-EU, la Commissione europea propone di stanziare, tra oggi e il 2022, 55 miliardi di euro di fondi aggiuntivi a favore della politica di coesione: 50 miliardi di euro da *Next Generation EU* nel 2021 e nel 2022 e 5 miliardi di euro già nel 2020 grazie all'adeguamento dell'attuale Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020.

Le proposte prevedono finanziamenti aggiuntivi nel 2020-2022 per gli attuali Programmi di coesione 2014-2020 e anche per il Fondo di aiuti europei agli indigenti, così da non interrompere il finanziamento delle misure chiave per superare gli effetti della crisi e il sostegno agli indigenti. Tali Fondi saranno assegnati in funzione della gravità delle ripercussioni sociali ed economiche della crisi, in particolare il livello di disoccupazione giovanile e la prosperità relativa di ciascuno Stato membro. Gli impegni supplementari saranno attuati per mezzo di modifiche dei Programmi attuali o per mezzo di un nuovo Programma specifico; in entrambi i casi gli Stati membri dovranno presentare i Programmi alla CE che li approverà, cercando di gestire il processo nel modo più rapido ed efficiente possibile⁽³⁷⁾.

³⁷ Per la riprogrammazione dei PO 2014-2020 si veda il Paragrafo 1.3 del presente Rapporto.

Anche per quanto riguarda il ciclo 2021-2027, i finanziamenti aggiuntivi saranno programmati coerentemente con le norme vigenti in materia di coesione, compresa la flessibilità eccezionale introdotta dalle iniziative assunte dalle Istituzioni europee in risposta alla pandemia da Covid-19, complessivamente denominate “*Coronavirus Response Investment*” ed avviate con la Comunicazione della Commissione europea del 13.3.2020 c.d. “*Risposta economica coordinata all’emergenza Covid-19*”⁽³⁸⁾.

Come già illustrato in precedenza⁽³⁹⁾, nello specifico dei Fondi SIE, con il pacchetto di misure “*Coronavirus Response*”, la CE consente agli Stati membri di riorientare i Fondi SIE per la lotta contro il coronavirus, introducendo misure specifiche volte a mobilitare investimenti in settori chiave delle loro economie, sia a valere sul FESR, che a valere sull’FSE⁽⁴⁰⁾.

Per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sono previsti fra l’altro:

- ammissibilità degli investimenti in prodotti e servizi necessari per promuovere le capacità di risposta alle crisi nei servizi di sanità pubblica nell’ambito dell’OT 1⁽⁴¹⁾;
- ammissibilità nell’ambito dell’OT 3 del finanziamento del capitale circolante nelle PMI come misura temporanea per fornire una risposta efficace alla crisi di sanità pubblica⁽⁴²⁾;

38 COM (2020) 112 del 13.3.2020 Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla BCE, alla BEI e all’Eurogruppo “*Risposta economica coordinata all’emergenza COVID-19*”, c.d. “*Coronavirus Response Investment*”. A questa Comunicazione si aggiungono: C(2020) 1863 del 20 marzo 2020 “*Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19*”, c.d. “*Temporary Framework*”; COM(2020)138 final del 2.4.2020 - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i Regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 1301/2013 per quanto riguarda misure specifiche atte a offrire flessibilità eccezionale nell’impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei in risposta alla pandemia di Covid-19.

39 Si veda il Capitolo 1 ed il Paragrafo 3.2. del presente Rapporto.

40 Infine, è prevista la possibilità per il FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca) di introdurre misure di tutela del reddito dei pescatori e degli acquacoltori colpiti dalla crisi.

41 Articolo 1, comma 2 Reg. (UE) n. 460/2020.

42 Articolo 1, comma 2 Reg. (UE) n. 460/2020.

- investimenti nella ricerca per accrescere la sicurezza e la capacità delle infrastrutture sanitarie di rispondere alla crisi e le tecnologie a supporto della telemedicina;

per il Fondo Sociale Europeo (FSE) è prevista, fra l'altro, la possibilità di:

- acquistare dispositivi medico-sanitari e di protezione e prevenzione delle malattie (compresi respiratori, mascherine e simili);
- attivare misure per garantire l'accesso all'assistenza sanitaria per i gruppi vulnerabili;
- sostenere temporaneamente regimi nazionali di lavoro a orario ridotto, per aiutare ad attenuare l'impatto dello *shock*.

Con il secondo pacchetto di modifiche introdotto sulla base della Comunicazione COM (2020) 138, dal Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020 vengono previste specifiche misure volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi SIE; tra l'altro:

- possibilità di richiedere l'applicazione di un tasso di cofinanziamento della quota UE al 100% alle spese inserite nelle domande di pagamento presentate nell'anno contabile 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021⁽⁴³⁾;
- deroga, in via eccezionale, agli obblighi di concentrazione tematica⁽⁴⁴⁾; per effetto dell'applicazione di tale deroga, anche il *ring fencing* in materia di energia può non essere rispettato;
- previsione di procedure semplificate per il trasferimento di risorse all'interno di un Programma Operativo, oppure da un Fondo all'altro;
- possibilità di selezionare operazioni portate materialmente a termine o completamente attuate;
- possibilità di posticipare la Relazione Annuale di Attuazione al 30 settembre 2020;

43 Articolo 2, comma 1 del Reg. (UE) n. 558/2020 che introduce l'articolo 25 bis al Reg. (UE) n. 1303/2013.

44 Articolo 2, comma 1 del Reg. (UE) n. 558/2020 che introduce l'articolo 25 bis al Reg. (UE) n. 1303/2013.

- nessuna necessità di revisione o aggiornamento delle valutazioni *ex ante* sugli strumenti finanziari;
- possibilità per le autorità di audit di non utilizzare nel periodo 1° luglio 2019 - 30 giugno 2020 il metodo di campionamento statistico⁽⁴⁵⁾.

Il sostegno potenziato dei Fondi SIE è messo a disposizione di tutti i settori economici, compresi il turismo e la cultura; parte delle risorse supplementari può anche essere destinata a chi soffre di deprivazioni alimentari e materiali⁽⁴⁶⁾. I Fondi finanzieranno azioni strategiche per il superamento degli effetti della crisi, soprattutto nei settori più importanti ai fini di una ripresa verde, digitale e resiliente; tra questi, come detto in precedenza:

- investimenti volti a risanare i mercati del lavoro - compresi i sussidi all'assunzione, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e le misure a favore dell'occupazione giovanile;
- sostegno ai sistemi sanitari;
- erogazione di capitale di esercizio per le PMI.

Al di là della risposta immediata alla crisi, sarà la politica di coesione 2021-2027 ad avere un ruolo cruciale per garantire una ripresa equilibrata nel più lungo periodo ed evitare che la crescita sia viziata da asimmetrie e divergenze tra gli Stati membri e al loro interno. Dal punto di vista della Commissione europea è perciò essenziale che i nuovi Programmi prendano inizio il 1° gennaio 2021, in parallelo con l'assegnazione di Fondi aggiuntivi agli attuali Programmi 2014-2020 fino alla fine del 2022.

45 Infine, con la Comunicazione del 20 marzo "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19" (c.d. Temporary Framework) sono stati considerati compatibili con il mercato interno aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si trovano a far fronte a un'improvvisa carenza o indisponibilità di liquidità, ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. b) del Trattato sul Funzionamento dell'UE (aiuti destinati «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro»). Per garantire la coerenza con l'approccio adottato dal Quadro temporaneo sugli Aiuti di Stato, le modifiche al Regolamento sul FESR consentono di sostenere le imprese in difficoltà, prevedendo aiuti per far fronte agli shock finanziari a breve termine, ad es. intervenendo sul capitale circolante delle PMI, con speciale attenzione ai settori particolarmente colpiti.

46 Per la riprogrammazione 2014-2020 in Italia si veda il Paragrafo 1.3 del presente Rapporto.

Le proposte relative ai futuri Programmi della politica di coesione sono in corso di adeguamento per offrire un sostegno ancora più sostanziale, come accennato prima, sul piano della resilienza dei sistemi sanitari nazionali e in settori quali il turismo e la cultura; e ancora, attraverso le citate misure a sostegno delle PMI, a favore dell'occupazione giovanile, a sostegno dell'istruzione e delle competenze e contro la povertà minorile, consapevoli che i giovani sono particolarmente esposti alle ripercussioni della crisi.

Si ritiene fra l'altro utile che gli Stati membri fruiscono di assistenza tecnica per trarre il massimo vantaggio dalla combinazione dei nuovi Programmi della politica di coesione e dei Programmi esistenti nel quadro di REACT-EU⁽⁴⁷⁾.

In questo nuovo contesto, si ricorda che, con il pacchetto di Regolamenti presentato a suo tempo nel maggio 2018⁽⁴⁸⁾, la Commissione europea ha tracciato un quadro di regole per la futura politica di coesione 2021-2027 focalizzato su principi di:

47 Lo strumento di assistenza tecnica migliorerà la capacità amministrativa degli Stati membri di elaborare, sviluppare e attuare riforme; sarà a disposizione di tutti gli Stati membri e disporrà di una dotazione finanziaria per il periodo 2021-2027 pari a 767 milioni di euro a valere sulla rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori" del bilancio a lungo termine rivisto.

48 Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 375 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio contenente disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE Plus, Fondo di Coesione, FEAMP e regole finanziarie applicabili, oltre che a tali Fondi, al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), Fondo per la Sicurezza interna (FSI) e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti;

Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 372 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione; Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 382 final - Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+);

Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 374 final - Proposta del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno;

Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della Politica Agricola Comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

- semplificazione - un quadro semplificato di regole di rendicontazione e controllo; meno burocrazia per i beneficiari dei Fondi; unico Regolamento generale per tutti i Fondi SIE; meno Programmi;
- concentrazione - concentrazione delle risorse finanziarie su poche priorità e obiettivi strategici;
- flessibilità - prevedere strumenti per affrontare cambiamenti, crisi ed emergenze e *shock* finanziari.

Nell'ottica della semplificazione, per garantire investimenti più coerenti e semplificare gli oneri burocratici a carico dei beneficiari, con la proposta di Regolamento generale sui Fondi SIE la Commissione propone di adottare un insieme comune di regole fondamentali per 7 Fondi "a gestione concorrente"⁽⁴⁹⁾:

- Fondo di Coesione (FC);
- Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP);
- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+);
- Fondo Asilo e Migrazione (AMIF);
- Strumento per la Gestione delle Frontiere e i Visti (BMVI);
- Fondo per la Sicurezza Interna (ISF).

Nella proposta della Commissione sul quadro unico di norme per i Fondi a gestione concorrente non è ricondotto dentro il quadro di regole comuni il FEASR-Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, per il quale la CE propone l'applicazione del solo Regolamento specifico.

4.2.2 Budget della politica di coesione 2021-2027

Quanto alle risorse finanziarie, il *budget* proposto dalla CE nel maggio 2018 per la politica di coesione 2021-2027⁽⁵⁰⁾ prevedeva una dotazione

⁴⁹ Gestione concorrente (principio di sussidiarietà): i Programmi non sono gestiti direttamente dalla Commissione europea, bensì attuati in partenariato con gli Stati membri.

⁵⁰ Titolo VIII proposta CE di Regolamento generale sui Fondi SIE.

di 330.624.000.000 euro (art.103 proposta Reg. gen.), pari al 34,5% del Quadro Finanziario Pluriennale del settennio. La dotazione proposta per l'Italia ammontava al maggio 2018 a 38.564.071.866 euro (prezzi 2018).

Tabella 5. Dotazioni del FESR, del FC e del FSE+ per il periodo 2021-2017 (proposte della CE maggio 2018)	
Totale della politica di coesione	€330.624.000.000
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	€200.629.000.000
<i>Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita</i>	€190.752.000.000
<i>Cooperazione Territoriale Europea</i>	€8.430.000.000
<i>Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione</i>	€1.447.000.000
Fondo di Coesione (FC)	€41.349.000.000
<i>di cui contributo al MCE - Trasporti</i>	€10.000.000.000
Fondo Sociale Europeo+ (FSE+)*	€88.646.000.000

* Tale cifra non comprende l'importo per la sanità, l'occupazione e l'innovazione sociale (€1.042.000.000).

Fonte: COM(2018) 375 final - Proposta di Regolamento generale sui Fondi SIE, 2018

In base al QFP rivisto nel maggio 2020⁽⁵¹⁾, la dotazione proposta dalla Commissione per la nuova rubrica 2. "Coesione, resilienza e valori" del bilancio UE a lungo termine è pari a 984 miliardi di euro, di cui 610 miliardi nell'ambito di *Next Generation UE*. Su questo *budget* complessivo, la CE propone un *budget* da destinare al "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" di 560 miliardi di euro, tutti a valere su *Next Generation EU*.

La rubrica 2.a., dedicata alla "Politica di coesione", nelle proposte della Commissione europea vale invece complessivamente 373.200.000.000 euro. L'ammontare della dotazione nell'ambito del Quadro finanziario Pluriennale rivisto è di 323.200.000.000 euro, pari al 29% del valore totale del QFP rivisto (1.100 miliardi la proposta della Commissione europea del

51 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", citato.

maggio 2020)⁽⁵²⁾; 50 miliardi di euro il *budget* proposto a valere su *Next Generation EU*.

Con la decisione del Consiglio europeo del 21 luglio scorso, gli stanziamenti per la rubrica “Coesione, resilienza e valori” sono stabiliti in 1.099.668.000.000 euro, di cui nell’ambito del QFP rivisto 377.768.000.000 euro e a valere su *Next Generation EU* 721.900.000.000 euro.

Questa nuova rubrica di bilancio è organizzata in due sotto-rubriche (2.a. “Politica di coesione”, 2.b. “Resilienza e valori”) e comprende, oltre ai Fondi della politica di coesione, il *Recovery and Resilience Facility RFF*, RescEU e il Programma Salute. Il suo obiettivo è contribuire al valore aggiunto dell’UE promuovendo la convergenza, sostenendo gli investimenti, la creazione di posti di lavoro e la crescita, contribuendo a ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali all’interno degli Stati membri e in tutta Europa e realizzando i Programmi di Bratislava e di Roma⁽⁵³⁾. Gli investimenti sono destinati allo sviluppo regionale, alla coesione e alla resilienza, nonché alle persone, alla coesione sociale e ai valori. Svolgeranno un ruolo essenziale nel contribuire alla crescita sostenibile e alla coesione sociale, così come nel promuovere valori comuni⁽⁵⁴⁾.

52 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea”, citato.

53 I capi di Stato o di Governo dell’UE si sono riuniti il 25 marzo 2017 a Roma per celebrare il 60° anniversario dei trattati di Roma; nella dichiarazione, adottata al termine delle celebrazioni, i leader hanno definito una visione comune per gli anni a venire. Hanno promesso di adoperarsi per:

- un’Europa sicura in cui tutti i cittadini possano circolare liberamente, con frontiere esterne protette e una politica migratoria efficace;
- un’Europa prospera e sostenibile che promuova la crescita sostenuta e sostenibile, con un mercato unico forte;
- un’Europa sociale che combatta la disoccupazione, la discriminazione, l’esclusione sociale e la povertà;
- un’Europa più forte sulla scena mondiale che sviluppi i partenariati esistenti e ne istituisca di nuovi, impegnata a rafforzare la sicurezza e la difesa comuni.

La dichiarazione di Roma rappresenta la conclusione del processo di riflessione politica avviato il 16 settembre 2016 a Bratislava a seguito dei risultati del referendum nel Regno Unito nel giugno 2016.

54 Alla sotto-rubrica 2.b. “Resilienza e valori”, sulla base della decisione del Consiglio stra-

La politica di coesione (rubrica 2.a. del bilancio a lungo termine 2021-2027), nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale rivisto proposto dal Consiglio europeo del 21 luglio, avrà una dotazione pari a 330.235.000.000 euro, sostanzialmente confermando la dotazione proposta a maggio 2018 in valore assoluto, sebbene diminuisca leggermente il valore percentuale sulla dotazione complessiva del QFP, in quanto rivisto e potenziato (pari al 30% della dotazione complessiva del nuovo QFP 2021-2027).

A questa dotazione, per la politica di coesione vanno aggiunti €47.500.000.000 nell'ambito di *Next Generation EU*.

ordinario del 21 luglio, saranno assegnati 47.533.000.000 euro a valere sul QFP rivisto e 674.400.000.000 euro a valere su *Next Generation EU*. Comprende, oltre al *Recovery and Resilience Facility RFF* (interamente finanziato a valere su NGE per un budget totale di 672,5 miliardi di euro):

- il Programma *RescEU* per il quale nell'ambito del QFP è proposta una dotazione pari a 1.106 milioni di euro;
- il nuovo Programma *Salute (Health programme)* per il quale nell'ambito del QFP è proposta una dotazione pari a 1.670 milioni di euro;
- il Programma *Europa Creativa (Creative Europe)* per il quale nell'ambito del QFP è proposta una dotazione pari a 1.642 milioni di euro;
- il Programma *Giustizia, diritti e valori* per il quale nell'ambito del QFP è proposta una dotazione pari a 841 milioni di euro;

infine, l'importo per *Eurojust* supererà di almeno il 10% il livello del 2020 in termini reali.

Tabella 6. Dotazione politica di coesione - Fondi FESR, FC e FSE plus - per il periodo 2021-2027 (Conclusioni Consiglio europeo luglio 2020)

Totale della politica di coesione*	€330.235.000.000
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	€200.360.000.000
<i>Ob. gen. Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita</i>	€190.684.000.000
<i>Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione (Ob. gen. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita)</i>	€1.726.000.000
<i>Ob. gen. Cooperazione Territoriale Europea⁽⁵⁵⁾</i>	€7.950.000.000
Fondo di Coesione (FC)	€42.556.000.000
<i>Contributo al MCE - Trasporti</i>	€10.000.000
Fondo Sociale Europeo+ (FSE+)	€87.319.000.000
<i>Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione (Ob. gen. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita)</i>	€473.000.000
<i>Cooperazione transnazionale a sostegno di soluzioni innovative (in regime di gestione diretta o indiretta) (Ob. gen. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita)</i>	€175.000.000

*Lo 0,35% delle risorse globali sarà destinato all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati del documento "Conclusioni del Consiglio europeo straordinario", 17-21 luglio 2020 [Brussels, 21 July 2020 (OR. en)]

In questo quadro di risorse finanziarie, la proposta della CE per il QFP 2021-2027 del maggio 2018⁽⁵⁶⁾, aveva posto un obiettivo ambizioso per l'integrazione delle azioni per il clima in tutti i Programmi dell'UE, proponendo che il 25% delle spese andasse a favore di tali azioni; tale proposta, come detto nel Paragrafo precedente, è stata potenziata dalle Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio 2020 che hanno portato la suddetta percentuale al 30%⁽⁵⁷⁾.

55 A valere sulla rubrica 2.a "Politica di coesione" saranno inoltre assegnati un totale di 120 milioni di euro al Programma "Peace Plus" a sostegno della pace e della riconciliazione e del proseguimento della cooperazione transfrontaliera Nord-Sud.

56 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027" (Bruxelles, 2.5.2018 COM (2018) 321 final).

57 Si veda il Paragrafo 4.1 del presente Rapporto.

Inoltre, è confermato che i Fondi SIE saranno destinati anche all'integrazione nel lungo periodo dei migranti: le priorità stabilite per ciascun Fondo dettano infatti regole specifiche per l'uso appropriato delle risorse nei settori della migrazione e dell'asilo, in particolare, garantendo il coordinamento con il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione che si concentrerà sulle esigenze a breve termine dei migranti al momento del loro arrivo e opererà in modo complementare rispetto al sostegno offerto all'integrazione sociale dai Fondi strutturali.

Per la ripartizione del *budget* della politica di coesione a livello territoriale, per il ciclo 2021-2027:

- a. sono confermati i due Obiettivi generali del ciclo 2014-2020
 1. Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno del FESR, del FSE+ e del Fondo di Coesione;
 2. Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg), con il sostegno del FESR;

- b. è confermata la suddivisione del territorio europeo in tre categorie di regioni di livello NUTS 2⁽⁵⁸⁾
 1. regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27;
 2. regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27;
 3. regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27.

Per l'assegnazione a una delle 3 categorie di regioni di livello NUTS 2, il Consiglio del 21 luglio stabilisce che la classificazione NUTS presa in considerazione è quella del 2016, definita in base al rapporto tra il rispet-

⁵⁸ Unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese: *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici.

tivo PIL pro capite, misurato in standard di potere di acquisto (SPA) e calcolato sulla base dei dati dell'Unione per il periodo 2015-2017, e il PIL medio dell'UE a 27.

Il Fondo di Coesione (che non riguarda l'Italia) sostiene gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite, misurato in SPA e calcolato sulla base dei dati dell'Unione per il periodo 2015-2017, è inferiore al 90% dell'RNL medio pro capite dell'UE a 27 per lo stesso periodo di riferimento.

Il Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite relativo resta dunque il criterio predominante per l'assegnazione dei Fondi della futura politica di coesione, ma già nelle proposte del maggio 2018 erano stati presi in considerazione anche altri fattori come la disoccupazione (in particolare la disoccupazione giovanile), i cambiamenti climatici, l'accoglienza e l'integrazione dei migranti.

Il nuovo pacchetto di proposte sul QFP 2021-2027 del maggio-luglio 2020, accentua il peso di alcuni di questi elementi, quale ad esempio la disoccupazione giovanile: la ripartizione delle risorse globali per Stato membro, nell'ambito delle singole categorie di regioni e dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", sarà il risultato di un calcolo che prende in considerazione non soltanto il PIL medio pro capite, ma anche fattori come il numero di disoccupati per fasce di età o la percentuale dei migranti, ed anche, tra l'altro, il livello di emissioni di gas a effetto serra⁽⁵⁹⁾.

59 Per il dettaglio del metodo di ripartizione delle risorse globali per Stato membro per il periodo 2021-2027, si vedano i punti 46 e seguenti dell'allegato alle Conclusioni del 21 luglio del Consiglio straordinario del 17-21 luglio 2020 (Brussels, 21 July 2020 (OR. en), Conclusions Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020).

Tra l'altro, il Consiglio stabilisce che qualora la popolazione di uno Stato membro sia diminuita, in media, di oltre l'1% all'anno tra i periodi 2007-2009 e 2016-2018, tale Stato membro riceve una dotazione supplementare equivalente alla diminuzione totale della sua popolazione tra questi due periodi moltiplicata per 500 euro. Tale dotazione supplementare è destinata alle regioni meno sviluppate dello Stato membro in questione.

Per le regioni meno sviluppate degli Stati membri che hanno beneficiato di un solo periodo di politica di coesione, è fornita una dotazione supplementare di 400 milioni di euro.

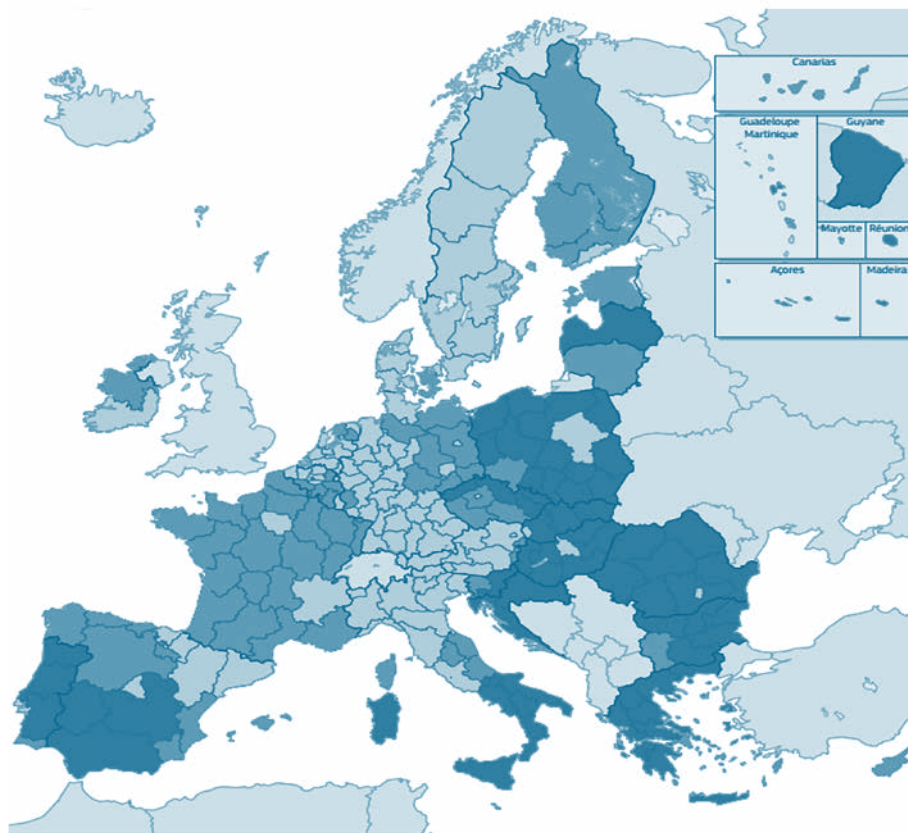
Per dare impulso alla competitività, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro in taluni Stati membri, i Fondi strutturali erogheranno inoltre le seguenti dotazioni supplementari

Rispetto alla ripartizione territoriale per categorie di regioni nel ciclo 2021-2027, si ricorda che alcune importanti novità per le regioni italiane si sono registrate già sulla base della ripartizione effettuata con indicatori del pacchetto di proposte della CE del maggio 2018:

- “regioni meno sviluppate”: rientreranno in tale categoria nel ciclo 2021-2027 le Regioni Sardegna e Molise che, nell’attuale ciclo 2014-2020, fanno parte della categoria “regioni in transizione” insieme all’Abruzzo; confermate invece tra le “regioni meno sviluppate” Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Basilicata;
- “regioni in transizione”: rientreranno in tale categoria nel ciclo 2021-2027 le Regioni Marche e Umbria che nell’attuale ciclo di programmazione fanno parte della categoria “regioni più sviluppate”.

nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”: 200 milioni di euro al Belgio per le regioni in transizione; 200 milioni di euro alla Bulgaria per le regioni meno sviluppate, 1.550 milioni di euro alla Repubblica Ceca a titolo del Fondo di Coesione; 100 milioni di euro a Cipro a titolo dei Fondi strutturali nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”; 50 milioni di euro all’Estonia; 650 milioni di euro alla Germania per le regioni in transizione che rientrano nella “rete di sicurezza”; 50 milioni di euro a Malta a titolo dei Fondi strutturali nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”; 600 milioni di euro alla Polonia per le regioni meno sviluppate; 300 milioni di euro al Portogallo per le regioni in transizione e 350 milioni di euro alla regione più sviluppata della Slovenia.

Figura 1. PIL pro capite espresso in SPA, per regioni NUTS 2, media degli anni 2014-2015-2016



Indice, UE-27 = 100

0 500 km

- <75% (regioni meno sviluppate)
- 75% - 100% (regioni in transizione)
- >= 100% (regioni più sviluppate)

La regione ultraperiferica di Saint-Martin
è compresa nella regione della Guadalupa della NUTS 2

Fonte: Commissione europea, "EU Budget for the future", maggio 2018

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse finanziarie nell'ambito dei due Obiettivi generali, il *budget* che risulta dalle Conclusioni del 21 luglio del Consiglio europeo straordinario⁽⁶⁰⁾ è il seguente:

1. Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", *budget* complessivo (FESR, FSE+, Fondo di Coesione) pari a €322.285.000.000, così ripartito:

60 Nelle proposte della CE del maggio 2018, le risorse finanziarie destinate ai due Obiettivi generali erano così ripartite:

1. Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno del FESR, del FSE+ e del Fondo di Coesione, con una dotazione complessiva di €322.194.389.630 (pari al 97,5% del *budget* per la politica di coesione), di cui a valere sul FESR €190.752.000.000;
2. Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg), con il sostegno del FESR, con una dotazione complessiva di €8.430.000.000 (pari al 2,5% del *budget* per la politica di coesione).

In base alle proposte della Commissione, il *budget* di €322.194.389.630 destinato all'Ob. gen. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" era assegnato per categoria di regioni nel seguente modo:

- il 61,6% (in totale, €198.621.593.157) destinato alle regioni meno sviluppate;
- il 14,3% (in totale, €45.934.516.595) destinato alle regioni in transizione;
- il 10,8% (in totale, €34.842.689.000) destinato alle regioni più sviluppate;
- il 12,8% (in totale, €41.348.556.877) destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di Coesione;
- lo 0,4% (in totale, €1.447.034.001) destinato a finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche e le zone a bassa densità abitativa.

Rispetto alla ripartizione delle risorse FESR e FSE+ assegnate ai due Obiettivi "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e "Cooperazione Territoriale Europea", il quadro proposto era il seguente:

- le risorse complessivamente disponibili a valere sul FESR €200.629.000.000, di cui €190.752.000.000 destinati all'Ob. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", €1.447.000.000 (Risoluzione Parlamento del febbraio 2019 €1.620.660.000) per le regioni ultraperiferiche, €8.430.000.000 (Risoluzione Parlamento del febbraio 2019 €11.343.000.000) destinati alla "Cooperazione Territoriale Europea";
- le risorse complessivamente disponibili a valere sul FSE+ €88.646.000.000 (Risoluzione Parlamento: €105.686.000.000), esclusa la dotazione finanziaria per le componenti occupazione, innovazione sociale e sanità e sono tutte assegnate all'Ob. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"; su questo *budget*, €175.000.000 (Risoluzione Parlamento: €196.000.000) sono le risorse del FSE+ destinate alla cooperazione transnazionale, sempre nell'ambito dell'Ob. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", a sostegno di soluzioni innovative in regime di gestione diretta o indiretta; l'importo dei finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche è di €376.928.934 (Risoluzione Parlamento: €424.296.054);
- le risorse destinate all'Iniziativa Urbana Europea (strumento che nel ciclo 2021-2027 sosterrà (a gestione diretta della CE o indiretta) l'attuazione dell'Agenda Urbana Europea (art. 10 della proposta di Regolamento sul FESR), nell'ambito dell'Ob. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" erano pari a €500.000.000 (Risoluzione Parlamento: €560.000.000).

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

- *fra categorie di regioni*
 - €202.299.000.000 per le regioni meno sviluppate (63,0% del *budget* complessivo);
 - €47.789.000.000 per le regioni in transizione (14,8% del *budget* complessivo);
 - €27.212.000.000 per le regioni più sviluppate (8,4% del *budget* complessivo);
 - €42.556.000.000 per gli Stati membri che beneficiano del Fondo di Coesione⁽⁶¹⁾;
 - €1.928.000.000 destinati ai finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche e alle regioni nordiche scarsamente popolate⁽⁶²⁾;
 - €500.000.000 destinati agli investimenti interregionali in materia di innovazione;

- *per Fondo [FESR, FSE+]*
 - risorse disponibili a valere su FSE+ sono pari a €86.671.000.000 (esclusi il finanziamento specifico di €473.000.000 destinato alle regioni ultraperiferiche e alle regioni nordiche scarsamente popolate; nonché, €175.000.000 destinati alla Cooperazione transnazionale a sostegno di soluzioni innovative, in regime di gestione diretta o indiretta)⁽⁶³⁾;
 - risorse disponibili a valere su FESR sono pari a €190.684.000.000 (escluso il finanziamento specifico di €1.726.000.000 destinato alle regioni ultraperiferiche e alle regioni nordiche scarsamente popolate).

61 Si ricorda che l'Italia non rientra fra questi.

62 Di cui all'art. 349 TFUE e le regioni di livello NUTS 2 che soddisfano i criteri di cui all'art. 2 del protocollo n. 6 dell'atto di adesione del 1994.

63 La dotazione finanziaria complessiva per l'FSE+ per il periodo 2021-2027 sarà pari a 87.995 milioni di EUR, di cui:

- 87.319 milioni di euro per la componente dell'FSE+ solo in regime di gestione concorrente nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita";
- 676 milioni di euro per la componente dell'FSE+ in regime di gestione diretta e indiretta. La componente in regime di gestione concorrente qui presa in considerazione è quella che rientra nella sotto-rubrica dedicata alla politica di coesione.

2. "Obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg)"⁽⁶⁴⁾, *budget* complessivo FESR pari a €7.950.000.000 di EUR così ripartito:
- €5.713.000.000 per la cooperazione transfrontaliera marittima e terrestre;
 - €1.466.000.000 per la cooperazione transnazionale;
 - €500.000.000 per la cooperazione interregionale;
 - €271.000.000 per la cooperazione delle regioni ultraperiferiche.

Alle risorse dei Fondi SIE destinati ai due Obiettivi generali, vanno aggiunte le risorse di FESR, FSE+ e Fondo di Coesione che contribuiscono a InvestEU, il nuovo strumento che riunirà in un unico Programma i finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie e sarà composto dal Fondo InvestEU, dal polo di consulenza InvestEU e dal portale InvestEU; l'importo da contribuire a titolo di tali Fondi a InvestEU non supera il 5% della dotazione totale di ciascun Fondo.

4.2.3 Quadro regolamentare

Per la politica di coesione 2021-2027, la Commissione europea, con il pacchetto del maggio 2018, aveva proposto un quadro di regole che presentava diversi elementi di novità, alcuni dei quali ulteriormente rafforzati con la revisione del maggio-luglio 2020 delle proposte sul QFP 2021-2027; tra i principali: maggiore flessibilità, semplificazione, riduzione del numero degli obiettivi strategici comuni, maggiore concentrazione tematica, nuovi strumenti di sviluppo territoriale⁽⁶⁵⁾.

64 Nell'ambito dell'Ob. CTE, €970.000.000 sono destinati per investimenti interregionali in materia di innovazione, di cui 500 milioni di euro in regime di gestione diretta o indiretta a titolo del FESR.

65 Per una disamina approfondita di tutti gli elementi di novità proposti dalla Commissione europea nel pacchetto del maggio 2018, si veda il Capitolo 4 "La futura politica di coesione" e, in particolare, il Par. 4.3 sugli "Strumenti e risorse per lo Sviluppo territoriale proposti nei nuovi Regolamenti" della IX edizione del presente Rapporto (<https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9949-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-nona-edizione-2019>).

Flessibilità e semplificazione

Le proposte formulate dalla Commissione nel maggio 2020 e approvate dal Consiglio europeo il 21 luglio scorso introducono una maggiore flessibilità per i trasferimenti tra Fondi, come pure nuovi strumenti da attivare in caso di emergenza⁽⁶⁶⁾.

66 Innanzitutto, gli strumenti speciali non tematici (Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio 2020), che tuttavia non possono essere finanziati mediante disimpegni:

- a) *Lo strumento unico di margine che sostituisce il margine globale per gli impegni, il margine globale per i pagamenti e il margine per imprevisti; grazie a questo strumento, sarà possibile ricorrere a impegni e/o pagamenti utilizzando:*
- *in primo luogo, i margini di una o più rubriche del QFP ancora disponibili al di sotto dei massimali del QFP da esercizi precedenti al 2021, che saranno messi a disposizione negli anni 2022-2027 e integralmente detratti dai margini dei rispettivi esercizi precedenti;*
 - *solo qualora non siano sufficienti gli importi disponibili a norma del primo bullet, se esistenti, e in ultima istanza, un importo aggiuntivo che sarà integralmente detratto dai margini per l'esercizio in corso o gli esercizi futuri. Gli importi detratti non sono ulteriormente mobilitati nel contesto del QFP.*

Ad eccezione dei margini di pagamento di cui al primo bullet, gli importi possono essere mobilitati al di sopra dei rispettivi massimali annuali in relazione a un bilancio rettificativo o annuale per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche che non potrebbero essere finanziate all'interno dei massimali disponibili. Per i margini di pagamento di cui al primo punto, la Commissione, nell'ambito dell'adeguamento tecnico annuale del quadro finanziario, adegua verso l'alto il massimale di pagamento per gli anni 2022-2027 di importi equivalenti alla differenza tra i pagamenti eseguiti e il massimale di pagamento dell'anno n-1 del QFP. L'importo annuo complessivo mobilitato per questo strumento in relazione a un bilancio rettificativo o annuale non supera lo 0,04% dell'RNL dell'UE in impegni e lo 0,03% dell'RNL dell'UE in pagamenti ed è coerente con il massimale delle risorse proprie.

- b) *Lo strumento di flessibilità che sarà uno strumento non tematico per consentire il finanziamento di spese impreviste specifiche di impegni e pagamenti corrispondenti che non potrebbero essere finanziati diversamente. Il massimale annuo dello strumento di flessibilità sarà fissato a 772 milioni di euro (prezzi 2018). L'importo annuo può essere utilizzato fino all'anno n+2. L'importo derivante dagli esercizi precedenti viene utilizzato per primo, in ordine cronologico.*

Infine, è stata prevista una nuova dotazione per la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza, che dovrebbe coprire il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) e la riserva per gli aiuti d'emergenza, potrà essere utilizzata per rispondere a situazioni di emergenza derivanti da catastrofi gravi negli Stati membri e nei Paesi in fase di adesione nell'ambito del FSUE nonché per rispondere rapidamente a specifiche necessità urgenti all'interno dell'UE o nei Paesi terzi in seguito a eventi che non potevano essere previsti, in particolare gli interventi di emergenza e le crisi umanitarie (riserva per gli aiuti d'emergenza). Per la sua mobilitazione andrebbero definiti criteri chiari. L'importo annuo della riserva è fissato a 1.200 milioni di euro (prezzi 2018).

Prevedono altresì un riesame delle dotazioni nazionali per la coesione nel 2024, allo scopo di fornire un sostegno adeguato agli Stati membri e alle regioni che più ne hanno bisogno. L'esercizio terrà conto delle ultime statistiche disponibili e si tradurrà esclusivamente in adeguamenti al rialzo, fino a un massimo di 10 miliardi per tutti gli Stati membri.

Quanto alla flessibilità tra Fondi, i Fondi FESR e FSE+ (e il Fondo di Coesione) possono fornire congiuntamente sostegno ai Programmi dell'Ob. generale "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"⁽⁶⁷⁾. In particolare, FESR e FSE+ possono finanziare (totalmente o parzialmente) - in modo complementare ed entro il limite del 10% del sostegno di tali Fondi per ciascuna priorità di un Programma - un'operazione i cui costi sono ammissibili al sostegno dell'altro Fondo; in tal caso il finanziamento dell'operazione avviene in base alle norme di ammissibilità applicate a tale Fondo, a condizione che tali costi siano necessari per l'attuazione dell'operazione stessa⁽⁶⁸⁾.

Gli Stati membri possono richiedere, su base volontaria, nel corso del processo di programmazione, all'inizio del periodo e durante l'attuazione, il trasferimento di quanto segue:

- i) fino al 5% in totale della dotazione nazionale iniziale da qualsiasi Fondo del Regolamento sulle disposizioni comuni in regime di gestione concorrente verso qualsiasi strumento in regime di gestione diretta o indiretta a beneficio dello Stato membro interessato o verso qualsiasi altro Fondo del Regolamento sulle disposizioni comuni in regime di

67 Si tratta dei c.d. Programmi plurifondo cofinanziati dal FESR e dal FSE: i Programmi negli Stati membri possono continuare ad abbinare i finanziamenti del FESR e i finanziamenti del FSE+ tramite Programmi plurifondo (art. 20 proposta CE di Reg. gen.). Al fine di migliorare la complementarità e semplificare l'esecuzione, si conferma dunque la possibilità di associare il sostegno del FESR a quello erogato dal FSE+ in un medesimo Programma, nell'ambito dell'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"; in tal caso, la componente del FESR e quella del FSE+ saranno entrambe disciplinate dal Regolamento generale sulle disposizioni comuni ai 7 Fondi e si applicheranno le norme specifiche in materia di gestione, programmazione, sorveglianza, audit, ecc. previste per la maggioranza degli altri Fondi SIE "a gestione concorrente".

68 Si veda il pacchetto di proposte del maggio 2018.

gestione concorrente, ad eccezione dei trasferimenti che sono possibili solo a norma del punto ii;

- ii) fino al 20% della rispettiva dotazione finanziaria iniziale del FESR, dell'FC e dell'FSE+ verso il FESR, l'FC e l'FSE+ nel quadro della dotazione di uno Stato membro a titolo dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"⁽⁶⁹⁾.

Il nuovo Regolamento sulle disposizioni comuni introduce ulteriori elementi di flessibilità specifici per i singoli Programmi FESR e FSE+: saranno programmati inizialmente solo i primi 5 anni; le dotazioni per gli ultimi 2 anni saranno decise in base a un riesame intermedio di ampia portata e approfondito⁽⁷⁰⁾. La riserva di efficacia dell'attuazione è abolita⁽⁷¹⁾.

Per rendere la programmazione più flessibile è stabilita una soglia del 5% a livello di priorità, nei limiti del 3% del bilancio complessivo del Programma, al di sotto della quale sarà possibile modulare le dotazioni da una priorità all'altra di uno stesso Programma senza la necessità di modificare formalmente il Programma⁽⁷²⁾.

Mentre non sono ammessi trasferimenti di risorse tra i due Obiettivi generali, è previsto che la Commissione europea possa accogliere la proposta formulata da uno Stato membro in sede di presentazione dell'Accordo di Partenariato o nel contesto del riesame intermedio, di trasferire:

- non più del 15% delle dotazioni totali dalle regioni meno sviluppate alle regioni in transizione o alle regioni più sviluppate e dalle regioni in transizione alle regioni più sviluppate;
- risorse delle dotazioni per le regioni più sviluppate o per le regioni in transizione alle regioni meno sviluppate⁽⁷³⁾.

69 Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio, (citare).

70 Proposta di Regolamento generale, citata (pacchetto maggio 2018).

71 Art. 14 Reg. Gen. (pacchetto maggio 2018).

72 Si veda il pacchetto di proposte del maggio 2018; il Parlamento europeo specifica nelle proprie proposte che, in tale caso, lo Stato membro dovrebbe rispettare il Codice di condotta europeo sul partenariato (Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione).

73 Si veda il pacchetto di proposte del maggio 2018.

Eventuali scostamenti dagli importi di riferimento per i Programmi pluriennali non possono essere superiori al 15% dell'importo per tutta la durata del Programma⁽⁷⁴⁾.

Box. Semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri amministrativi (Titoli V e VI proposta CE di Reg. gen.)

Nell'ottica della semplificazione, per le Autorità di Gestione e i beneficiari, la Commissione propone la riduzione della burocrazia in generale, in un quadro semplificato di regole di rendicontazione e controllo per i beneficiari. Come già detto, si propone un unico Regolamento generale per tutti i Fondi SIE, accompagnato da riduzione e semplificazione anche degli Obiettivi Tematici e *focus* sulle *performance*. La CE propone altresì la riduzione dei Programmi e degli strumenti: il numero di Programmi cofinanziati viene ridotto di più di 1/3 (dai 58 attuali a 37) e gli attuali finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie vengono riuniti in un unico Programma, lo strumento InvestEU.

La semplificazione amministrativa è stata definita un obiettivo essenziale per il *post 2020*, dalle conclusioni del c.d. "Gruppo ad alto livello"⁽⁷⁵⁾ si evinceva la necessità di: i) allineamento delle regole tra i Fondi UE; ii) meno norme, più chiare e concise; iii) estensione del principio dell'audit unico.

Le proposte che vanno nella direzione sopra descritta sono contenute nei Titoli V e VI della proposta CE di Regolamento generale, tra l'altro: opzioni semplificate in materia di costi; eliminazione delle regole specifiche per grandi progetti e investimenti generatori di entrate; controllo e audit semplificati e più proporzionati.

74 Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio, (citare).

75 Testo completo delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals_key.pdf

Si propone anche un approccio più proporzionato agli audit e l'estensione del principio "dell'audit unico": non duplicare i controlli di una stessa spesa, per minimizzare i costi di gestione e di controllo e al contempo ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari (art. 74 Reg. gen.).

Il Titolo V della proposta CE di Reg. generale contiene infine proposte di semplificazione anche per l'attuazione degli strumenti finanziari (SF), allineando molte delle disposizioni a quelle per le sovvenzioni.

Infine, per esaminare la *performance* dei Programmi, gli Stati membri continueranno a svolgere i Comitati di Sorveglianza (CdS), ma la relazione annuale è eliminata: le relazioni annuali sull'attuazione saranno sostituite da un dialogo annuale strutturato tra Autorità responsabile del PO e Commissione; la riunione annuale di riesame si svolgerà sulle informazioni e sui dati più recenti sull'attuazione del Programma comunicati dallo Stato membro (ogni due mesi tutti i dati di attuazione dovranno essere trasmessi con aggiornamento automatico della piattaforma "Open Data Coesione") e su una serie di informazioni qualitative presentate dall'Autorità responsabile del Programma (Titolo IV proposta di Reg. gen.).

Obiettivi strategici comuni⁽⁷⁶⁾ e concentrazione tematica per Fondo⁽⁷⁷⁾

Il FESR, l'FSE+, il Fondo di Coesione e il FEAMP nel ciclo 2021-2027 sosterranno 5 Obiettivi Strategici (OS), ridotti nel numero rispetto agli 11 Obiettivi Tematici (OT) perseguiti con i Fondi SIE 2014-2020⁽⁷⁸⁾:

76 Titolo II proposta CE su Reg. gen., citata.

77 Proposte CE su Reg. generale, Reg. sul FESR, Reg. sul FSE+, citate.

78 Gli 11 Obiettivi Tematici del ciclo 2014-2020 sono:

1. Ricerca e innovazione
2. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)
3. Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI)

OS 1: “un’Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa”;

OS 2: “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”;

OS 3: “un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC”;

OS 4: “un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”;

OS 5: “un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali”.

Quanto alla concentrazione tematica per Fondo rispetto agli Obiettivi Strategici comuni, le Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 confermano che gli investimenti per lo sviluppo regionale cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) saranno principalmente incentrati su OS1 “un’Europa più intelligente” e OS2 “un’Europa più verde”; rispetto alle proposte della CE del maggio 2018, vengono invece modificate le percentuali della concentrazione per categoria di regioni⁽⁷⁹⁾, in particolare:

-
4. *Transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio*
 5. *Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi*
 6. *Tutela dell’ambiente ed efficienza delle risorse*
 7. *Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete*
 8. *Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori*
 9. *Inclusione sociale e lotta alla povertà*
 10. *Istruzione, competenze e apprendimento permanente*
 11. *Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti*

79 Al fine dell’applicazione dei criteri di concentrazione tematica, la CE nelle proposte del maggio 2018 classificava gli Stati membri in funzione del rapporto del reddito nazionale lordo (“RNL”) in 3 gruppi: a) regioni con un rapporto RNL pari o superiore al 100% della media

1. gli Stati membri con un rapporto del Reddito Nazionale Lordo (RNL) pari o superiore al 100% o le regioni più sviluppate assegneranno almeno l'85% delle loro risorse totali del FESR per priorità diverse dall'assistenza tecnica agli Obiettivi "intelligente" e "verde" e almeno il 30% all'Obiettivo "verde";
2. gli Stati membri con un rapporto del reddito nazionale lordo pari o superiore al 75% e inferiore al 100% e le regioni in transizione assegneranno almeno il 40% delle loro risorse totali del FESR per priorità diverse dall'assistenza tecnica all'Obiettivo "intelligente" e almeno il 30% all'Obiettivo "verde";
3. gli Stati membri con un rapporto del reddito nazionale lordo inferiore al 75% o le regioni meno sviluppate assegneranno almeno il 25% delle loro risorse totali del FESR per priorità diverse dall'assistenza tecnica all'Obiettivo "intelligente" e almeno il 30% all'obiettivo "verde".

Gli Stati membri decideranno all'inizio del periodo di programmazione il livello - nazionale o regionale - a cui si applicherà la concentrazione tematica. Si ricordi inoltre che la proposta di Regolamento sul FESR del maggio 2018 prevede anche una maggiore concentrazione sullo Sviluppo Urbano Sostenibile, stabilendo che il 6% della dotazione FESR a livello nazionale⁽⁸⁰⁾ dovrà essere destinato a questo settore e messo a disposizione

UE ("gruppo 1"); b) Paesi con un rapporto RNL pari o superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE ("gruppo 2"); c) Paesi con un rapporto RNL inferiore al 75% della media UE ("gruppo 3"). Le percentuali di concentrazione previste erano le seguenti:

- *Paesi del gruppo 1) avrebbero assegnato almeno l'85% del totale delle loro risorse FESR (per priorità diverse dall'assistenza tecnica) all'OS 1 e all'OS 2 e almeno il 60% all'OS 1;*
- *Paesi del gruppo 2) avrebbero assegnato almeno il 45% del totale delle loro risorse FESR (per priorità diverse dall'assistenza tecnica) all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2;*
- *Paesi del gruppo 3) avrebbero assegnato almeno il 35% del totale delle loro risorse FESR (per priorità diverse dall'assistenza tecnica) all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2.*

Si veda "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", IX edizione 2019, pagg. 184 e ss <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9949-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-nona-edizione-2019>].

80 Maggiore rispetto al ciclo di programmazione in corso, per cui il Regolamento sul FESR prevede che una riserva minima del 5% della dotazione FESR dello Stato membro sia destinata ad azioni integrate di sviluppo urbano (art. 7 Reg. sul FESR).

mediante strategie e strumenti di sviluppo territoriale e locale (art. 9, proposta Reg. FESR)⁽⁸¹⁾.

Il FESR può sostenere attività nell'ambito degli Obiettivi Specifici del FSE+; in particolare, al fine di contribuire al conseguimento dell'Obiettivo Specifico FSE+ legato all'OS 1, il FESR sostiene attività di istruzione, formazione e apprendimento permanente. Inoltre, per assicurare un sostegno coerente, forte e omogeneo agli sforzi di solidarietà e condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri nella gestione della migrazione, il FESR dovrebbe fornire un contributo finanziario per facilitare l'integrazione a lungo termine dei migranti (in stretto coordinamento con il Fondo Asilo e Migrazione).

Quanto alle regole di concentrazione tematica del nuovo Fondo Sociale Europeo Plus, obiettivo principale del FSE+ sarà invece quello di contribuire a un'Europa più sociale e realizzare concretamente il Pilastro europeo dei diritti sociali⁽⁸²⁾ - OS4 "un'Europa più sociale attraverso l'at-

81 Per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nel ciclo 2021-2027, si veda il Paragrafo 4.4. de "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", IX edizione 2019 <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9949-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-nona-edizione-2019>. Si ricorda altresì che il Parlamento europeo in sede di plenaria del febbraio 2019 ha proposto un'integrazione dell'art. 8 (dedicato allo Sviluppo territoriale) della proposta CE sul nuovo Regolamento FESR, prevedendo una riserva (minima) pari al 5% delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'Ob. gen "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", da destinare a "Strategie di Sviluppo territoriale integrato nelle zone non urbane che presentino handicap o svantaggi naturali, geografici o demografici o che abbiano difficoltà di accesso ai servizi di base (c.d. aree interne). Di tale importo, almeno il 17,5% dovrebbe essere destinato alle zone e alle comunità rurali, tenendo conto delle disposizioni di un Patto per i piccoli comuni intelligenti al fine di sviluppare progetti quali i comuni intelligenti" (per approfondimenti sulle riserve a valere sul FESR 2021-2027 da destinare a strategie di sviluppo territoriale, si veda "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", IX edizione 2019, citata, pagg. 196 e ss.).

82 Il "Pilastro europeo dei diritti sociali" (c.d. Pilastro sociale) è stato istituito dalla Commissione europea con una Comunicazione dell'aprile 2017 [Bruxelles, 26.4.2017 COM(2017)250 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali"], con la quale la Commissione lancia una riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa da qui al 2025, affermando il rafforzamento della dimensione sociale come priorità fondamentale dell'UE.

Il Pilastro sociale stabilisce 20 principi e diritti fondamentali, articolati in 3 categorie: a) pari

tuazione del pilastro europeo dei diritti sociali” - come contributo a una convergenza che sia economica e sociale e alla ripresa in tutta Europa.

Si consideri inoltre il Fondo Asilo e Migrazione che, come detto in precedenza, si concentrerà solo sulle esigenze dei migranti al momento del loro arrivo, mentre il sostegno dei Fondi SIE sarà destinato all'integrazione sociale nel lungo periodo.

Quanto agli ambiti di intervento, l'FSE+ investirà in 3 settori principali: i) istruzione, formazione e formazione continua; ii) efficacia dei mercati del lavoro e parità di accesso all'occupazione di qualità; iii) inclusione sociale, salute e lotta alla povertà.

In particolare, in base alle decisioni del Consiglio europeo del 21 luglio scorso, l'FSE+ fornirà un sostegno globale all'occupazione giovanile, allo sviluppo delle competenze e alla riqualificazione dei lavoratori, all'inclusione sociale e alla riduzione della povertà, compresa la povertà infantile, incorporando i Programmi esistenti del ciclo 2014-2020, ossia gli attuali Fondo Sociale Europeo, Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile, Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti e Programma per l'Occupazione e l'Innovazione Sociale.

Per quanto riguarda le risorse dell'FSE+ in regime di gestione concorrente (politica di coesione), ciascuno Stato membro assegna:

- almeno il 25% agli obiettivi specifici per l'inclusione sociale, compresa l'integrazione dei migranti;
- almeno il 2% all'obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale;

opportunità e accesso al mercato del lavoro; b) condizioni di lavoro eque; c) protezione e inclusione sociali. L'accento è posto su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale.

I Fondi dell'UE ne sostengono l'attuazione, non solo attraverso i PO cofinanziati dai Fondi SIE, ma anche attraverso altri Programmi chiave, quali l'Iniziativa Occupazione Giovani, Erasmus+, il Fondo Europeo di Adeguamento alla Globalizzazione e il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti. Il Pilastro sarà dunque un riferimento prioritario per la progettazione del periodo di programmazione post 2020.

- almeno il 10% ad azioni mirate a favore dei giovani⁽⁸³⁾ che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo, c.d. NEET⁽⁸⁴⁾, nei casi in cui il tasso di NEET è superiore alla media dell'UE.

Quest'ultima riserva è stata inserita in sede di revisione maggio-luglio 2020 del pacchetto di proposte per il ciclo 2021-2027⁽⁸⁵⁾.

Sulla base del programma Erasmus+ esistente, inoltre, il nuovo Programma offrirà opportunità di studio e di mobilità ad allievi, apprendisti, giovani, studenti e insegnanti; porrà al contempo un forte accento sull'inclusione delle persone con minori opportunità e rafforzerà le opportunità di cooperazione transnazionale per le università e gli istituti di istruzione e formazione professionale (la dotazione finanziaria per l'attuazione del Programma Erasmus+ 2021-2027 sarà pari a 21.208 milioni di euro).

Programmazione⁽⁸⁶⁾ e norme in materia di disimpegno⁽⁸⁷⁾

L'Accordo di Partenariato (artt. 7 e ss. della proposta di Reg. gen.), redatto da ciascuno Stato membro, dovrebbe essere un documento strategico che orienta i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro sull'elaborazione dei Programmi. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi non dovrebbe essere necessario modificare gli AdP durante il periodo di programmazione.

All'inizio di ciascun periodo di programmazione ad ogni Programma vengono assegnati i finanziamenti annuali. Il termine "disimpegno" indica la

83 La percentuale proposta della Commissione con la revisione del maggio 2020 del pacchetto di proposte per il ciclo 2021-2027 era del 15%.

84 NEET: Not in Education, Employment or Training.

85 Nelle proposte del maggio 2020, la Commissione europea propone anche un'ulteriore riserva a valere sull'FSE+, ovvero in considerazione dell'impatto della crisi sulle fasce più vulnerabili di cittadini, la CE propone che almeno il 5% della spesa complessiva a titolo di FSE+ sia destinata ad alleviare la povertà minorile.

86 Titolo III, artt. 16 e ss. proposta CE di Reg. gen., citata.

87 Titolo VII della proposta CE di Reg. gen..

situazione in cui un importo stanziato per un Programma non sia stato reclamato da uno Stato membro entro un certo lasso di tempo e alla Commissione europea non siano, quindi, pervenute fatture a copertura dell'importo richiesto. In questo caso, l'ammontare stanziato cessa di essere a disposizione del PO e torna al bilancio dell'UE. Tale meccanismo è stato messo a punto per garantire una efficiente e rapida realizzazione dei Programmi.

Nel ciclo 2014-2020 si applica la regola del c.d. "n+3" (anni) per cui i finanziamenti devono essere utilizzati entro la fine del terzo anno successivo alla loro assegnazione. Il nuovo quadro regolamentare proposto dalla CE nel maggio 2018 prevedeva un ritorno alla regola del c.d. "n+2" (anni), già applicata nel ciclo 2007-2013, ritenendo che questo meccanismo avrebbe consentito un rapido avvio del nuovo periodo di programmazione, agevolando una gestione dei Programmi che evitasse di incorrere nella clausola del disimpegno delle risorse.

Le Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio confermano invece la regola del "n+3": «l'importo di un Programma che non sia stato impiegato a fini di prefinanziamento o per il quale non sia stata presentata una domanda di pagamento entro il 31 dicembre del terzo anno civile successivo all'anno degli impegni di bilancio per gli esercizi dal 2021 al 2026 sarà disimpegnato. Il termine ultimo di ammissibilità rimarrà fissato al 31 dicembre 2029».

Nelle Conclusioni si precisa inoltre che nel caso di adozione dopo il 1° gennaio 2021 dei nuovi Regolamenti oppure di Programmi cofinanziati da Fondi strutturali e di investimento europei rientranti nel quadro comune di sostegno, gli ammontari corrispondenti alle allocazioni di risorse non utilizzate nell'annualità 2021 saranno trasferiti proporzionalmente alle annualità dal 2022 al 2025 e le corrispondenti voci del QFP saranno conseguentemente adeguate⁽⁸⁸⁾.

88 COM(2020) 442 final del 27.05.2020 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", citato.

In ogni caso, i meccanismi destinati ad assicurare il collegamento tra le politiche di finanziamento dell'Unione e la *governance* economica dell'Unione dovrebbero essere mantenuti in modo da permettere alla Commissione di richiedere revisioni o modifiche dei Programmi pertinenti al fine di sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio o di massimizzare l'impatto dei Fondi sulla crescita e sulla competitività; o di proporre al Consiglio di sospendere integralmente o in parte gli impegni o i pagamenti a favore di uno o più Programmi di uno Stato membro che omettesse di intraprendere azioni efficaci nel contesto del processo di *governance* economica⁽⁸⁹⁾.

Box. Partenariato e *governance* multilivello (Titolo I, art. 6 proposta CE di Reg. gen.)

Il principio di partenariato è una caratteristica fondamentale dell'attuazione dei Fondi SIE che si basa su un approccio di *governance* a più livelli istituzionali: «lo Stato membro organizza il partenariato con le competenti autorità regionali e locali e assicura il coinvolgimento della società civile e delle parti sociali»⁽⁹⁰⁾.

Conformemente al sistema della *governance* multilivello e «seguendo un approccio *bottom-up*»⁽⁹¹⁾, gli Stati membri coinvolgono il partenariato nella preparazione degli Accordi di Partenariato e in tutte le attività di preparazione, attuazione e valutazione dei Programmi, «in conformità del Codice europeo di condotta sul Partenariato»⁽⁹²⁾, anche attraverso la partecipazione ai Comitati di Sorveglianza⁽⁹³⁾.

89 Punto 69 delle Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio 2020, citate.

90 Art. 6 Proposta di Regolamento generale, citata.

91 Proposta contenuta nella Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.

92 Art. 6 Proposta di Regolamento generale, citata.

93 A tale proposito, la Risoluzione del Parlamento del marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, precisa che «In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero assegnare una

La composizione minima del partenariato indicata dalla proposta CE di Regolamento generale è la seguente:

- le autorità cittadine regionali, locali⁽⁹⁴⁾ e altre autorità pubbliche;
- i *partner* economici e le parti sociali;
- i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, quali i *partner* ambientali, le organizzazioni non governative⁽⁹⁵⁾ e gli organismi responsabili della promozione dell'inclusione sociale, dei diritti fondamentali, dei diritti delle persone con disabilità, della parità di genere e della non discriminazione;
- gli istituti di ricerca e le università, se del caso⁽⁹⁶⁾.

Un'impostazione questa ulteriormente rafforzata dalle regole dettate per le "Strategie di sviluppo territoriale e locale"⁽⁹⁷⁾ che dovranno essere sviluppate e approvate sotto la responsabilità delle pertinenti autorità o organismi a livello cittadino, locale o altro livello territoriale. Il coinvolgimento delle autorità a livello cittadino, locale o altro livello territoriale non si limita alla preparazione di tutti i Programmi, ma in fase di attuazione, occorre garantire che tali autorità/organismi abbiano una delega gestionale "minima", quella che prevede la responsabilità della selezione delle operazioni da sostenere, con la possibilità di ampliarla fino all'affidamento alle autorità locali, in qualità di Organismi Intermedi, di compiti gestionali propri dell'AdG del Programma.

percentuale adeguata delle risorse provenienti dai fondi allo sviluppo di capacità amministrative delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile».

94 Il riferimento esplicito alle autorità locali è contenuto nelle proposte della Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2019)0310 del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.

95 Il riferimento esplicito alle organizzazioni non governative è contenuto nelle proposte della Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2019)0310 del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.

96 Art. 6 Proposta di Regolamento generale, citata.

97 Il riferimento è a quanto previsto negli artt. 22 e 23 della proposta di Regolamento generale, del Titolo III dedicato allo "Sviluppo territoriale".

Nella proposta di Regolamento generale è esplicitamente previsto che l'organizzazione e l'attuazione dei partenariati siano effettuati secondo quanto disposto dal Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, ossia il Codice di condotta europeo sul partenariato. Evidente la centralità del modello di *governance* multilivello, con la citazione esplicita del Codice europeo di condotta, rafforzata dalle integrazioni proposte in tal senso dalla Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta CE di Regolamento generale⁽⁹⁸⁾, che sottolinea l'esigenza che sia in sede di programmazione degli interventi, sia in sede di attuazione degli interventi cofinanziati da Fondi SIE, tale modello «venga applicato in modo sostanziale e non solo formale».

Tassi di cofinanziamento nazionale

Le proposte della Commissione del maggio 2018 prevedevano che i tassi di cofinanziamento nazionali aumentassero, ritornando ai livelli precedenti la crisi: il contributo dell'UE veniva fissato ad un limite massimo che oscillava tra il 40% e il 70%.

A queste si sostituiscono, le decisioni del Consiglio straordinario del luglio 2020 in tema di tassi di cofinanziamento nazionale:

- il tasso di cofinanziamento nazionale per l'Obiettivo generale "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" non sarà superiore:
 - all'85% per le regioni meno sviluppate;
 - al 70% per le regioni in transizione che nel periodo di programmazione 2014-2020 erano classificate come regioni meno sviluppate;
 - al 60% per le regioni in transizione;
 - al 40% per le regioni più sviluppate;

98 P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento generale, citata.

- i tassi di cofinanziamento per le regioni ultraperiferiche non saranno superiori all'85%;
- il tasso di cofinanziamento per il Fondo di Coesione non sarà superiore all'85%;
- per le priorità che sostengono azioni innovative e per il sostegno agli indigenti nel quadro dell'FSE+ possono applicarsi tassi di cofinanziamento più elevati;
- il tasso di cofinanziamento per i Programmi Interreg non sarà superiore al 80%;
- per i Programmi di cooperazione transfrontaliera esterna nell'ambito dell'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg) possono applicarsi tassi di cofinanziamento più elevati;
- le misure di assistenza tecnica attuate su iniziativa o per conto della Commissione possono essere finanziate a un tasso del 100%.

Dal tasso di cofinanziamento nazionale dipenderanno anche i tassi di prefinanziamento: la Commissione verserà il prefinanziamento in base al sostegno totale fornito dai Fondi indicato nella decisione di approvazione del Programma. Il prefinanziamento per ciascun Fondo sarà versato in frazioni annuali, subordinatamente alla disponibilità di finanziamenti, come indicato di seguito:

- 2021: 0,5%;
- 2022: 0,5%;
- 2023: 0,5%;
- 2024: 0,5%;
- 2025: 0,5%;
- 2026: 0,5%.

Il prefinanziamento per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg) sarà versato in frazioni annuali, subordinatamente alla disponibilità di finanziamenti, come indicato di seguito:

- 2021: 1%;
- 2022: 1%;
- 2023: 3%;

- 2024: 3%;
- 2025: 3%;
- 2026: 3%.

Il prefinanziamento per ciascun Fondo e per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" è liquidato ogni anno con l'accettazione dei conti. Per il Fondo Asilo e Migrazione, il Fondo Sicurezza interna e lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti sarà fissato un tasso di prefinanziamento specifico.

4.3. Gli interventi territoriali nella bozza di Accordo di Partenariato

Nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 un ruolo importante continuerà ad essere giocato dalle strategie relative agli interventi integrati territoriali.

Com'è noto, l'inquadramento normativo nelle proposte regolamentari per il ciclo 2021-2027 della politica di coesione non distingue tra tipologie di Strategie Territoriali (ST) ma definisce solo principi e regole comuni per il loro sostegno/finanziamento da parte dei Programmi Operativi⁹⁹.

In Italia, la declinazione delle tipologie di sviluppo territoriale su cui realizzare strategie di investimenti integrati è stata lasciata al confronto pubblico, organizzato dal NUVAP - Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione presso il Dipartimento Politiche di Coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tale confronto si è sviluppato nel corso del 2019 attraverso il lavoro di cinque tavoli tematici dedicati ai cinque Obiettivi proposti dalla Commissione UE come piattaforma strategica per il prossimo ciclo di programmazione 2021-2027. In particolare, il tema delle strategie e degli interventi integrati territoriali è stato trattato nell'ambito del tavolo V dedicato al *Policy Objective 5 - Europe closer to citizens*.

Il Covid-19 ha interrotto, fra le altre cose, lo sviluppo della discussione e, in parte, l'iter di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, seppur il confronto con la Commissione sia continuato almeno a livello tecnico.

⁹⁹ Per le proposte dei nuovi Regolamenti sulle strategie territoriali e i relativi strumenti si veda il par. 4.3 de "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", IX edizione 2019 (<https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9949-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-nona-edizione-2019>).

Nel merito, l'Obiettivo 5 "Europa più vicina ai cittadini" abilita il protagonismo delle comunità e degli enti locali, in linea con l'indirizzo politico nazionale (Piano Sud 2030) per una politica di prossimità ai territori, favorendo soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori locali e restituendo ruolo anche a luoghi marginalizzati dalle politiche pubbliche, attraverso strategie territoriali locali che saranno, di norma, sostenute anche da altri Obiettivi Strategici con il contributo del FESR e del FSE+. A tale obiettivo contribuiscono ulteriori fonti finanziarie comunitarie e nazionali a vocazione territoriale, in particolare il FEASR, il FEAMP, il FSC e altre risorse stanziato dallo Stato.

La linea fondamentale che è emersa dal lavoro partenariale, ferme restando le opportune evoluzioni negli obiettivi e nelle coalizioni territoriali da sostenere, è che anche nel futuro ciclo di programmazione si «opererà in tendenziale continuità con le esperienze del ciclo 2014-2020, applicando le lezioni apprese nell'attuazione, al fine di consolidare risultati e capitalizzare sugli sforzi organizzativi compiuti e considerando che gli attori locali costituiscono un interlocutore indispensabile per perseguire coerenze e sinergie con altri interventi che insistono o hanno effetti sui medesimi territori»⁽¹⁰⁰⁾.

Per quanto riguarda le aree metropolitane e le altre periferie del disagio si prevede una riconferma ed un rafforzamento del PON Metro per le 14 Città metropolitane, già delegate con il comune capoluogo a fare da Organismo Intermedio del Programma dall'Autorità di Gestione (Agenzia per la Coesione Territoriale).

In una prospettiva di area urbana vasta, per affrontare con adeguati investimenti i temi ambientali - in particolare per rafforzare le città nella risposta alla sfida dei cambiamenti climatici e alla transizione verso un'economia circolare - e concentrare in modo più efficace le azioni di contrasto al

100 Tratto dai documenti ufficiali redatti all'esito del confronto partenariale promosso dallo Stato italiano e pubblicati sul sito www.opencoesione.it

disagio socioeconomico nelle periferie e nelle aree marginali delle città capoluogo e delle aree metropolitane, il futuro Programma dovrebbe essere potenziato dal punto di vista finanziario e dovrebbe altresì valorizzare la componente di innovazione sociale, già presente come asse nel PON in essere, nonché il supporto allo *start up* di nuove realtà imprenditoriali.

Per le città medie e gli altri sistemi territoriali urbani, premesso che sulla stessa classificazione persistono dubbi - condivisi da gran parte del partenariato - circa i criteri da utilizzare per identificarle, gli esiti del confronto tecnico hanno ritenuto essenziale continuare nel supporto alle aree urbane di media dimensione, «sia perché intorno a tali realtà, in diverse aree del Paese, si concentra l'ossatura del sistema produttivo nazionale, sia perché anch'esse mostrano necessità di avanzamento nei servizi ai cittadini-comunità e nella transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni»⁽¹⁰¹⁾.

Da questo punto di vista, si reputa utile sostenere processi di rigenerazione urbana e innovazione delle politiche insediative ed abitative attraverso la riqualificazione del patrimonio pubblico, degli spazi pubblici e il riuso di aree dismesse.

Come per le città metropolitane, le città medie potrebbero definire coalizioni e progetti che vadano oltre il proprio perimetro comunale, per abbracciare il circostante sistema territoriale, secondo la diversa struttura, densità e dimensione dei territori urbanizzati e la variabile dotazione finanziaria tra categorie di regioni.

Secondo un recente indirizzo espresso più volte dall'autorità politica responsabile della politica di coesione territoriale, l'intervento sulle città medie potrebbe trovare forma anche attraverso un "allargamento" della sfera d'azione del PON Metro (che a questo punto diventerebbe PON Metro e Città medie) per dare spazio agli interventi di rigenerazione delle periferie, secondo quanto già detto sopra.

101 Si veda nota precedente.

Le Strategie Territoriali (ST) potrebbero essere espressione di altri sistemi inter-comunali per declinare l'approccio territoriale al fine di migliorare organizzazione e integrazione di specifici servizi e/o per colmare *deficit* infrastrutturali.

Per le aree interne è opinione condivisa da tutti che si debbano «continuare a sostenere i presidi di comunità nei territori interni, fondamentali per la tenuta complessiva del sistema Paese, per la produzione di servizi eco-sistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l'approccio promosso dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)⁽¹⁰²⁾, accompagnandone ulteriormente il passaggio dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, con proprie dotazioni e regole di funzionamento, in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione procedurale»⁽¹⁰³⁾.

Il sostegno dei Fondi dovrebbe continuare ad essere impostato secondo i principi della sperimentazione in atto nelle 72 aree pilota della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

In particolare, sono richiamati i principi:

- di intervenire congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica secondo le vocazioni e le opportunità territoriali, e dei servizi essenziali per le persone e comunità;
- di promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte;
- di continuare a praticare le tecniche di co-progettazione multilivello nella definizione delle strategie e degli interventi;
- di valorizzare al massimo il ricorso al codice di partenariato europeo per allargare l'arena della partecipazione di cittadini imprese e associazioni alla definizione delle strategie d'area.

102 Per la SNAI si veda il Paragrafo 3.3 del presente Rapporto.

103 Tratto dai documenti ufficiali redatti all'esito del confronto partenariale promosso dallo Stato italiano e pubblicati sul sito www.opencoesione.it

La numerosità delle aree da sostenere dovrà ricercare un equilibrio tra consolidamento delle prospettive delle aree già interessate dal supporto nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l'opportunità di costruire proprie strategie in altri territori classificabili come "aree interne".

Sotto il profilo politico, l'intenzione di rafforzare la strategia nazionale "sperimentata" nel ciclo in corso da parte dell'autorità politica è invece conclamata e più volte ribadita anche attraverso atti politici "concludenti". Intanto per il volume di risorse già stanziato per il rafforzamento dell'intervento: 200 milioni di euro per un sistema di premialità e il sostegno alle nuove aree da identificare, a partire dal 2021 (Legge di Stabilità); 210 milioni di euro indirizzate alle attività commerciali e artigianali (90 milioni nel 2020, 60 nel 2021 e altri 60 nel 2022 stanziati dal c.d Decreto Rilancio); ulteriori risorse per le infrastrutture sociali ed il terzo settore; la riserva di Fondi prevista dai nuovi Regolamenti della politica di coesione 2021-2027⁽¹⁰⁴⁾; gli investimenti derivanti dalla riprogrammazione 2014-2020 e, soprattutto, dal Piano agganciato al *Recovery Fund*, di recente conio UE.

Mentre i punti qualificanti di questo impegno sono descritti nel Piano Sud 2030, approvato dal Governo italiano meno di un mese prima dello scoppio della pandemia, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Secondo questo Piano, il rilancio della Strategia nelle aree interne dovrà svilupparsi attraverso le seguenti azioni:

104 Si ricorda che il Parlamento europeo in sede di plenaria del febbraio 2019 ha proposto un'integrazione dell'art. 8 (dedicato allo Sviluppo territoriale) della proposta CE sul nuovo Regolamento FESR, prevedendo una riserva (minima) pari al 5% delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'Ob. gen "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", da destinare a «Strategie di Sviluppo territoriale integrato nelle zone non urbane che presentino handicap o svantaggi naturali, geografici o demografici o che abbiano difficoltà di accesso ai servizi di base (c.d. aree interne). Di tale importo, almeno il 17,5% dovrebbe essere destinato alle zone e alle comunità rurali, tenendo conto delle disposizioni di un Patto per i piccoli comuni intelligenti al fine di sviluppare progetti quali i comuni intelligenti».

- estensione alle aree interne non coinvolte nella sperimentazione in atto, salvaguardando un metodo di perimetrazione che accentui i caratteri di partecipazione, inclusività, misurazione e semplificazione, in coerenza con le indicazioni del Codice di condotta europeo del partenariato e promuovendo i processi associativi dei comuni interessati previsti nella Strategia;
- introduzione di un sistema di premialità, che riconosca ai territori che stanno conseguendo i migliori risultati, nella qualità dell'offerta di servizi pubblici e nella creazione di nuova occupazione, un giusto stimolo ad andare avanti e a rendere più solidi i miglioramenti ottenuti;
- rafforzamento del criterio dello spopolamento per l'inclusione nella Strategia e l'assegnazione delle risorse, affiancato dalla valutazione delle condizioni di sviluppo socioeconomico delle aree candidate nonché del livello di infrastrutturazione, materiale e immateriale, del territorio;
- semplificazione del processo di definizione delle strategie d'area, riduzione dei passaggi che occorrono per passare dall'analisi del fabbisogno di intervento alla definizione del disegno strategico, salvaguardando il metodo dell'istruttoria pubblica partecipata;
- ulteriore semplificazione delle procedure di approntamento e sottoscrizione degli accordi di programma nonché le procedure di attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione della spesa;
- rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale quale responsabile dell'attuazione;
- rafforzamento del Comitato Tecnico Aree Interne, accentuazione del carattere interministeriale, mediante una più solida collaborazione tra le amministrazioni centrali che lo compongono, e del carattere interistituzionale, con un maggiore protagonismo degli enti locali beneficiari della Strategia;
- valorizzazione della Federazione dei progetti e delle comunità delle aree interne, quale luogo di scambio di esperienze e buone pratiche, di condivisione di *know how* nell'attuazione della SNAI, di diffusione del capitale reputazionale;
- potenziamento del partenariato, anche attraverso un maggiore coinvolgimento del Forum dei cittadini delle aree interne, quale luogo di incontro e maturazione della "comunità SNAI".

Anche i contenuti possibili delle Strategie Territoriali (ST) sono stati oggetto di riflessione nell'ambito dei lavori del tavolo 5.

Ampliamento dei servizi ai cittadini, creazione di nuove attività economiche e culturali e rivitalizzazione di quelle esistenti; riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare dovrebbero essere al centro della programmazione delle strategie di sviluppo urbano (città metropolitane e medie); nelle aree interne, si conferma invece l'essenzialità di continuare a lavorare sul rafforzamento dei servizi per l'istruzione, la salute (anche in ottica di integrazione socio-sanitaria), la mobilità, e azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro.

Un capitolo importante delle strategie territoriali del futuro ciclo riguarda la necessità di ridurre i tempi di programmazione e attuazione e di semplificare gli strumenti operativi.

Sotto questo profilo dovrà essere valorizzato «l'investimento istituzionale, operativo e amministrativo realizzato negli anni, con uffici dedicati o innovazioni di sistema per la progettazione e attuazione: nelle Città, anche nel ruolo di Organismi Intermedi, e dunque con una delega gestionale (diversificata a seconda della capacità organizzativa e gestionale della singola Autorità Urbana) da parte delle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi; nelle aree interne, attraverso l'aggregazione permanente dei piccoli comuni che le compongono. Sarà perseguita una politica di rafforzamento delle strutture amministrative dei beneficiari pubblici dei Fondi, sia con azioni di sostegno alla capacità amministrativa sia attraverso azioni di potenziamento degli organici»⁽¹⁰⁵⁾.

Per sostenere un rapido avvio degli interventi, le Strategie Territoriali (ST) potranno includere l'elenco delle principali operazioni da finanziare, che sarà aggiornabile e completabile nel tempo.

105 Tratto dai documenti ufficiali redatti all'esito del confronto partenariale promosso dallo Stato italiano e pubblicati sul sito www.opencoesione.it

Ove necessario, sarà incoraggiata la definizione di modalità e di risorse per la progettazione, anche attraverso Fondi dedicati rotativi o a fondo perduto, già peraltro attivati da diverse amministrazioni centrali e regionali.

A supporto degli attori territoriali impegnati nel disegnare e attuare le ST, infine, dovrebbero essere previste diverse modalità, non alternative fra loro, basate sull'ottimizzazione di energie esistenti e sull'utilizzo mirato dell'assistenza tecnica attivabile:

- forme di *networking*, condivisione e scambio di conoscenze delle pratiche operative e amministrative fra gli enti coinvolti al fine di favorire la valorizzazione del capitale umano e dell'*expertise* disponibile;
- strutture di presidio stabile nelle amministrazioni nazionali e/o regionali in grado di coordinare strategie, dare sostegno a casi specifici e integrare indicazioni e azioni afferenti a diversi settori dell'amministrazione;
- azioni di coordinamento e supporto nazionali e/o regionali dedicate a sostenere processi organizzativi e che, soprattutto nelle situazioni più fragili, possano accompagnare le autorità locali e gli *stakeholder* nei processi deliberativi (ad es. per la costruzione graduale della ST in termini di obiettivi e identificazione di progettualità) o nei compiti che richiedono specifiche capacità tecnico-amministrative (ad es. per livelli di progettazione avanzati e gestione di gare ed affidamenti, attuazione e monitoraggio).

4.4 Le azioni di *capacity building* e assistenza tecnica per l'attuazione degli interventi

La Commissione europea ha posto il rafforzamento della capacità amministrativa al centro della politica di coesione 2014-2020. Ed in questo quadro l'Italia è stato il Paese che più di altri ha raccolto la sfida dell'aumento della capacità delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi, prevedendo l'adozione di Piani di Rafforzamento Amministrativo e investendo massicciamente in azioni di *capacity building* e assistenza tecnica.

L'esperienza italiana è stata presa a modello dalla Commissione europea che, tuttavia, sin dall'inizio dell'attuale periodo di programmazione, offre alle amministrazioni degli Stati membri dell'UE diversi meccanismi per rafforzare la loro capacità istituzionale e professionalizzare coloro che gestiscono i Fondi SIE.

Ambito principe di questa offerta è stata la previsione esplicita di investimenti per un'amministrazione pubblica efficiente realizzati nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 11. A questa previsione di tipo strategico-programmatico si aggiunge, come detto, l'assistenza tecnica alle Autorità che gestiscono i Fondi SIE, ma anche Programmi e attività specifiche, come *TAIEX-REGIO PEER 2 PEER*; Patti di integrità e altri strumenti promossi dalla Commissione⁽¹⁰⁶⁾.

Come analizzato in precedenza⁽¹⁰⁷⁾, il finanziamento principe della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo delle capacità istituzionali avviene nell'ambito dell'Obiettivo Tematico (OT) 11: "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente". Ma oltre agli investimenti nell'ambito

¹⁰⁶ Per una rassegna delle attività della DG Regio finalizzate al miglioramento della capacità di attuazione della politica di coesione si può far riferimento al seguente link: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/

¹⁰⁷ Si veda Par. 1.4 del Rapporto.

dell'OT11, anche l'assistenza tecnica mira nello specifico ad aiutarle a svolgere i compiti loro assegnati dai vari Regolamenti sui Fondi strutturali e di investimento europei.

Nell'attuale periodo di programmazione, l'assistenza tecnica (AT) poteva assumere la forma di Programmi Operativi di assistenza tecnica distinti e/o di un asse prioritario in altri PO. L'assistenza tecnica è finanziata attraverso il FESR, l'FSE e l'FC. Le norme dell'UE pongono un limite alla percentuale di finanziamento dei PO che può essere assegnata all'AT. Se l'AT è avviata da o per conto della Commissione europea, tale tetto è pari allo 0,35% dell'accantonamento annuale per ciascun Fondo. Se l'assistenza tecnica proviene dagli Stati membri, il massimale è del 4%.

Il campo di applicazione dell'assistenza tecnica su iniziativa degli Stati membri è definito nell'articolo 59, paragrafo 1, del Regolamento sulle disposizioni comuni, e più chiaramente specificato nel progetto di scheda di orientamento per la programmazione 2014-2020⁽¹⁰⁸⁾, che afferma che l'ambito è limitato a:

- azioni legate alle funzioni necessarie per l'attuazione dei Fondi SIE. In relazione a FESR, FC e FSE, queste funzioni sono svolte dall'Autorità di Gestione, dall'Autorità di certificazione, dall'Autorità di audit, dagli Organismi Intermedi e dal Comitato di monitoraggio. Sebbene anche altri organismi possano avere responsabilità di queste funzioni, non sono idonei per l'AT;
- azioni per la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari collegati ai Fondi SIE (compresi i sistemi di scambio elettronico di dati);
- rafforzamento delle capacità delle autorità degli Stati membri e dei beneficiari legati esclusivamente all'amministrazione e all'utilizzo dei Fondi SIE;
- sviluppo delle capacità dei *partner* rilevanti coinvolti nell'attuazione del partenariato e delle azioni per supportare lo scambio di buone pra-

¹⁰⁸ I documenti di orientamento della programmazione 2014-2020 sono raccolti sul sito della DG Regio: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance/

tiche tra tali *partner*, in particolare dei beneficiari finali degli interventi, in settori quali lo sviluppo e il monitoraggio dei progetti, gli appalti e la gestione finanziaria.

Con riferimento al quadro qui sopra sinteticamente ricostruito, nell'ambito della proposta per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, sono state proposte una serie di modifiche sia alla proposta di Regolamento per la politica di coesione che a quella di sostegno alle riforme per il periodo di programmazione 2021-2027, con specifico riferimento alle azioni di *capacity building*, nella accresciuta convinzione che il rafforzamento della capacità amministrativa degli Stati membri a tutti i livelli costituisca un tema cruciale nella corretta attuazione dei processi di riforma e delle politiche per la riduzione dei divari territoriali.

In particolare, la Commissione propone due tipi di assistenza tecnica nell'ambito della politica di coesione 2021-2027:

- a) assistenza tecnica tradizionale, per la quale i pagamenti dalla Commissione europea agli Stati membri sono effettuati sulla base di un tasso forfettario;
- b) assistenza tecnica aggiuntiva per rafforzare la capacità delle autorità degli Stati membri (AdG, autorità di certificazione, autorità di audit, ecc.), Organismi Intermedi, beneficiari e altri *partner* pertinenti per l'amministrazione e l'utilizzo efficaci dei Fondi.

Per quest'ultimo tipo di assistenza tecnica, i pagamenti agli Stati membri saranno basati sui risultati raggiunti o sulle condizioni soddisfatte, e le azioni, i risultati e i pagamenti corrispondenti potranno essere concordati nelle Tabelle di marcia per il rafforzamento della capacità amministrativa⁽¹⁰⁹⁾.

¹⁰⁹ Si veda il considerando 25 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2018) sulle disposizioni comuni COM (2018) 375 final, Commissione europea, 2018.

Tuttavia, le Tabelle di marcia possono coprire tutte le azioni di rafforzamento delle capacità nell'ambito della politica di coesione, compreso il rafforzamento delle capacità direttamente collegato agli investimenti che possono essere sostenuti nell'ambito dei bilanci per cinque obiettivi politici⁽¹¹⁰⁾.

In sintesi, con riferimento alle azioni di *capacity building*, la Commissione punta a creare un sistema più proporzionato per il periodo 2021-2027, introducendo una maggiore flessibilità nelle normative e nei processi di gestione dei PO.

Con riferimento all'assistenza tecnica "classica", il cui rimborso potrà essere effettuato tramite un tasso forfettario (tra il 2,5% e il 6% di ciascun pagamento intermedio, a seconda dei Fondi e in base ai progressi nell'attuazione del Programma, ma che si fermerebbero sul limite inferiore per il FESR), comunque si introduce la rilevante novità di legare i pagamenti all'avanzamento del Programma. All'assistenza tecnica promossa dagli Stati membri all'interno dei Programmi si aggiungono le azioni di assistenza tecnica su iniziativa della Commissione fino ad una percentuale dello 0,35% del totale dei Fondi strutturali.

L'assistenza tecnica classica potrà essere integrata con misure mirate di rafforzamento della capacità amministrativa utilizzando metodi di rimborso non collegati ai costi. Le azioni e i risultati finali, nonché i pagamenti corrispondenti dell'Unione europea, possono essere concordati in una Tabella di marcia. È questo lo spazio per la previsione di una nuova stagione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo. Tabelle di marcia negoziate con la Commissione e rimborsate in relazione al conseguimento di risultati precedentemente concordati e approvati⁽¹¹¹⁾. Un'ulteriore tipologia di opportunità di finanziamento per azioni di *capacity building* nel

¹¹⁰ *Tabelle di marcia per lo sviluppo della capacità amministrativa. Pacchetto di strumenti pratici, Commissione europea, 2020.*

¹¹¹ *Si vedano gli artt. 29-32 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2018) sulle disposizioni comuni COM (2018) 375 final, Commissione europea, 2018.*

periodo 2021-2027 è quella prevista dall'articolo 2 della proposta di Regolamento per il FESR e il Fondo di Coesione.

In sintesi, i documenti della Commissione europea sulla nuova politica di coesione 2021-2027 contengono una proposta di generale rivisitazione delle attività di assistenza tecnica e *capacity building*. In particolare:

- l'Obiettivo Tematico 11 scompare;
- l'assistenza tecnica attivata su iniziativa degli Stati membri o della Commissione europea continua con alcune modifiche, segnatamente quella della riduzione del suo ammontare percentuale;
- la previsione di nuove opportunità di assistenza tecnica per il rafforzamento della capacità amministrativa attraverso meccanismi di finanziamento basti sui risultati e non legati ai costi;
- la previsione di una tipologia di assistenza tecnica che si concretizza in azioni di *capacity building* prevista dalla proposta di Regolamento del FESR e del Fondo di Coesione.

Nel nuovo quadro di riferimento delle azioni di assistenza tecnica e *capacity building*, una particolare attenzione andrà dedicata nel prossimo periodo di programmazione ai beneficiari degli interventi. Come noto e ormai condiviso a tutti i livelli istituzionali, i beneficiari sono portatori di interesse chiave nell'intero ciclo di investimento dei Fondi SIE, certamente come attuatori di progetti sul campo, ma anche come risorse essenziali per approfondire la definizione delle priorità delle esigenze di investimento, la pianificazione del Programma, la definizione di criteri di selezione e valutazione appropriati, ecc.. La mancanza di competenze adeguate è un ostacolo fondamentale a investimenti pubblici efficaci, in particolare tra i beneficiari più piccoli, soprattutto autorità locali. Rafforzare le loro competenze e le loro capacità è essenziale per aiutarli a gestire le complessità legate al finanziamento degli investimenti pubblici con i Fondi dell'UE.

Lo sviluppo delle capacità dei beneficiari durante tutto il ciclo di investimento può aiutarli a diventare *partner* più efficaci nel processo di investimento dei Fondi SIE. Ciò può includere la presa in considerazione dei

loro livelli di capacità nella fase di pianificazione degli investimenti, il supporto nel processo di implementazione degli investimenti e l'incremento della loro capacità nella raccolta e nel *reporting* dei dati di progetti e Programmi per supportare il monitoraggio, la certificazione delle spese e la valutazione. Ciò significa che il sostegno del beneficiario di solito coinvolge più dipartimenti, unità ed esperti dell'amministrazione titolare del Programma e dell'AdG (o Organismo Intermedio), e i beneficiari hanno in generale difficoltà a identificare l'interlocutore giusto per aiutare a rispondere alle loro domande.

Idealmente, un unico punto di contatto (*l'hub* dei beneficiari) sarebbe molto utile per affrontare questo problema, garantendo anche un canale efficiente e di facile utilizzo per i beneficiari per cercare e trovare aiuto. Assicurare che i processi e le procedure siano chiari ed essere in grado di supportare da vicino i beneficiari, le autorità locali in primo luogo, è un passo fondamentale per affrontare le irregolarità, ottimizzare le operazioni e migliorare l'assorbimento dei Fondi, e costituirà una sfida fondamentale per il periodo di programmazione 2021-2027, concentrandosi come suggerito anche dalla DG Regio della Commissione europea in collaborazione con l'OCSE⁽¹¹²⁾:

- sull'ottimizzazione del processo di sostegno dei beneficiari e di interazione con essi, ad esempio creando un singolo punto di contatto per i beneficiari lungo tutto il ciclo di esecuzione del progetto;
- sul miglioramento della frequenza e della qualità dell'orientamento e del sostegno forniti ai beneficiari da parte delle Autorità di Gestione o degli Organismi Intermedi, sviluppando una comprensione globale dei loro beneficiari e delle loro attuali capacità all'inizio di un periodo di programmazione e usando le lacune identificate in termini di capacità come base per individuare chi dovrebbe contribuire a sviluppare capacità in settori specifici e con quale modalità;

¹¹² Commissione europea, *Rafforzamento del buon governo e della capacità amministrativa per la politica di coesione - Azione pilota in cooperazione con l'OCSE, Factsheet synthesis report, 2020.*

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

- sul promuovere regolari e costanti scambi di informazioni con i beneficiari e tra di essi attraverso seminari interattivi, reti, guide di apprendimento in linea, ecc.;
- sulla collaborazione più stretta con organizzazioni di sostegno dei beneficiari, quali consulenti, camere di commercio e associazioni governative subnazionali per identificare le esigenze in termini di capacità e offrire seminari pertinenti.

**La spesa pubblica
e le risorse
per il Mezzogiorno**

Focus

1. Le risorse aggiuntive e ordinarie

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali⁽¹⁾ permette di analizzare i principali dati relativi ai flussi finanziari di entrata e di spesa della pubblica amministrazione (PA)⁽²⁾ e del settore pubblico allargato (SPA)⁽³⁾ dal 2000.

Il presente Focus propone per macro ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno) un'analisi della dinamica della sola spesa pubblica, per soggetti di spesa e per i settori verso i quali viene indirizzata. Attraverso l'approfondimento della spesa in conto capitale e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, e del peso delle risorse aggiuntive⁽⁴⁾, è possibile ottenere un primo insieme di informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi anni nel nostro Paese.

Questo primo Paragrafo, dedicato al rapporto tra risorse ordinarie ed aggiuntive, si basa sull'ultimo Quadro Finanziario Unico dei CPT disponibile a settembre 2020 e pertanto si riferisce al periodo 2000-2017, con una stima dei dati al 2018.

1 <http://www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali/>

2 Amministrazioni centrali, locali e regionali.

3 Che include oltre alla PA le imprese pubbliche nazionali e locali.

4 Fondi strutturali UE e risorse per le aree sottoutilizzate (Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS).

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

I successivi Paragrafi del Focus, relativi alle dinamiche delle componenti della spesa in conto capitale e ai soggetti e settori di spesa, tengono invece conto dell'anno 2018 come effettivo e non stimato.

La Tabella 1 riporta l'andamento della spesa in conto capitale⁽⁵⁾ della PA, evidenziando una generale contrazione del dato: nel periodo iniziale (dal

5 L'aggregato della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie è composto dalle seguenti voci: beni immobili, beni mobili, trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private e a imprese pubbliche.

Tabella 1. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2017 e stima 2018; miliardi di euro costanti 2010)

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	56,9	59,6	61,5	59,5	61,1	57,1	57,4	59,4	
di cui:									
<i>Spesa ordinaria</i>	42,1	40,3	47,4	45,5	46,1	42,5	42,4	44,4	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	4,3	4,5	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,4	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	6,3	6,1	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	26,1%	32,4%	23,0%	23,5%	24,5%	25,6%	26,1%	25,2%	
Mezzogiorno									
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,3	24,4	24,4	22,1	22,4	21,0	20,8	20,1	
di cui:									
<i>Spesa ordinaria</i>	10,7	8,0	12,4	11,0	10,5	9,5	8,8	7,9	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	3,5	3,7	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	6,1	6,9	7,5	4,8	5,2	4,7	5,4	5,3	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	52,0%	67,0%	49,4%	50,0%	53,1%	54,8%	57,6%	60,9%	

*Stima.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

2000 al 2002) questa voce di spesa era pari a 59,3 miliardi di euro, mentre in quello finale (dal 2015 al 2017) si ferma a 34,6 miliardi di euro (-42%). Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 23,7 miliardi del periodo iniziale a 12,4 miliardi di euro del periodo finale (-48%).

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive (Fondi strutturali comunitari e risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione) sulla componente di spesa in conto capitale per macro aree territoriali (Figura 1 e 2) emerge che queste rappresentano, nell'ultimo periodo, poco meno della

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Media 2000-2002	Media 2015-2017
	61,3	61,2	52,7	48,0	43,4	39,9	35,1	36,8	34,2	32,6	34,6	59,3	34,6
	48,5	47,7	41,7	35,6	32,8	27,6	25,8	23,7	30,7	26,7	27,6	43,2	27,0
	3,9	4,5	3,1	4,5	3,9	4,5	4,4	7,0	0,7	1,3	3,0	4,2	3,0
	3,6	3,4	2,4	3,2	3,0	4,1	3,1	4,7	0,7	1,4	2,2	4,0	2,3
	5,3	5,6	5,4	4,7	3,8	3,6	1,7	1,5	2,0	3,2	1,7	7,9	2,3
	21,0%	22,1%	20,7%	25,9%	24,5%	30,8%	26,3%	35,8%	10,3%	18,2%	20,2%	27,2%	21,4%
	20,6	21,3	17,2	17,1	14,8	13,6	12,5	15,0	11,7	10,4	10,3	23,7	12,4
	9,9	10,9	9,5	8,1	7,2	5,6	5,9	5,1	9,2	6,3	6,2	10,4	6,9
	3,4	3,8	2,3	3,6	3,0	3,5	3,5	5,8	0,5	0,8	2,0	3,4	2,3
	2,9	2,4	1,3	1,9	1,7	1,7	1,8	2,9	0,4	0,6	0,9	3,1	1,3
	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	1,6	2,7	1,2	6,8	1,9
	52,3%	48,7%	44,8%	52,5%	51,1%	58,8%	53,3%	66,3%	21,1%	39,4%	39,7%	56,1%	42,3%

metà delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno (265 euro pro capite su 595), un dato che genera qualche perplessità sulla natura di “aggiuntività” dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate. Tuttavia, bisogna precisare che tale dato relativo all’ultimo triennio è fortemente condizionato dal peso delle risorse aggiuntive registrato nel 2014 e nel 2015, anni per i quali si sono registrate le certificazioni più massicce relative alla chiusura della politica di coesione 2007-2013. In particolare, il 2015 scontava la coincidenza con la chiusura del periodo di programmazione, prevista secondo la regola “n+2” al 31 dicembre dell’anno⁽⁶⁾, che ha determinato una significativa contabilizzazione di spese associate ad impegni che potevano risalire perfino agli inizi del ciclo o addirittura al settennio di programmazione precedente. Non è un caso che anche in corrispondenza della chiusura delle due programmazioni precedenti il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al Sud abbia sempre segnato dei picchi verso l’alto: è il caso del 2001, con il 67% e del biennio 2006-2007, con quote tra il 57% e il 61% circa.

Il dato 2016 conferma quanto appena detto, poiché l’incidenza delle risorse aggiuntive sulle spese in conto capitale scende bruscamente intorno al 21% nel Mezzogiorno (119 euro pro capite su 562), un terzo dei livelli raggiunti nel 2015.

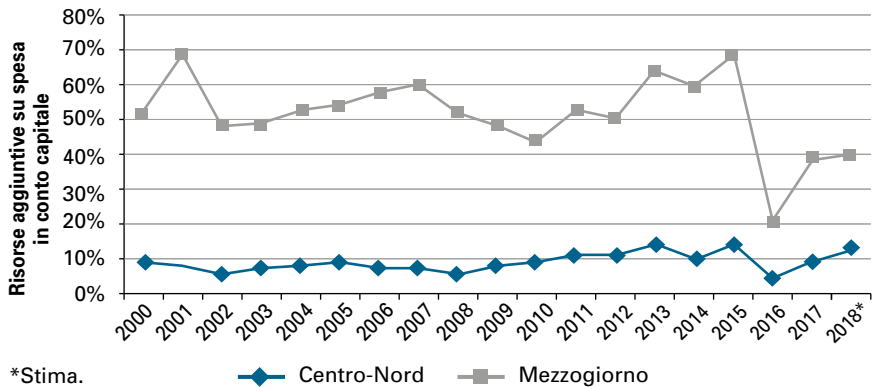
Guardando infine alle stime 2018, la quota percentuale di risorse aggiuntive nel Mezzogiorno si attesterebbe al 39,7%, 200 euro su 503 euro in termini pro capite, un dato che riflette le prime spese ascrivibili ai Fondi SIE 2014-2020.

Al Centro-Nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiun-

6 In base alla regola comunitaria nota come “n+2” (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione europea per il ciclo 2007-2013 è fissato infatti al 31 dicembre 2015.

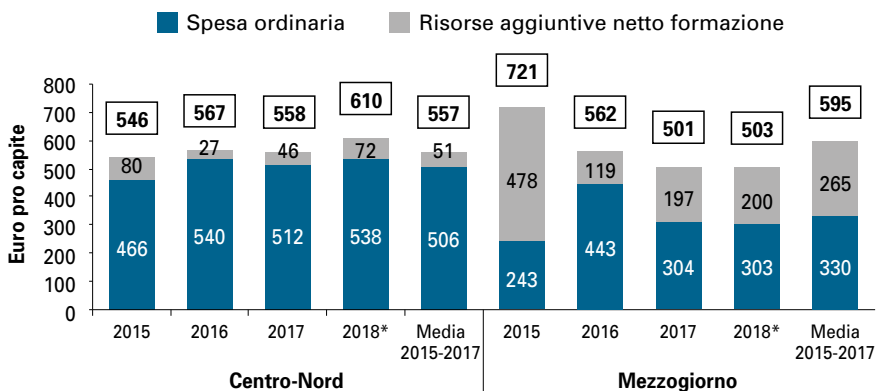
tive: nel 2017, infatti, la spesa in conto capitale della PA è stata di 558 euro pro capite, di cui solamente 46 di risorse aggiuntive. Quest'ultime si incrementerebbero a 72 euro secondo le stime CPT per il 2018.

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2017 e stima 2018



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Figura 2. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2017 e stima 2018; euro pro capite costanti 2010)



*Stima.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali e Istat, anni vari

2. La spesa in conto capitale e gli investimenti

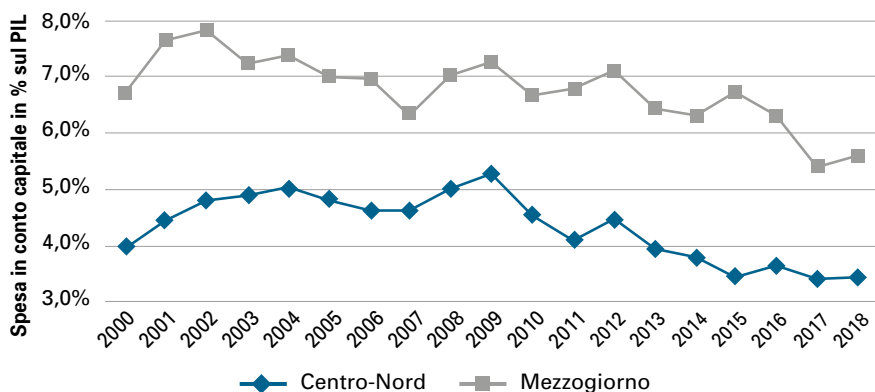
Nel 2018, in Italia, la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato si assesta intorno ai 67,4 miliardi di euro⁽⁷⁾, in leggero aumento rispetto all'anno precedente di circa il 3%, ma ancora su livelli visibilmente inferiori rispetto al periodo pre-crisi (circa il 25% in meno rispetto al 2007).

Tuttavia, emerge un diverso livello e andamento della spesa a seconda della ripartizione geografica presa in esame. Ponderando tale spesa rispetto al PIL (Figura 3) si rileva per il Mezzogiorno una spesa in conto capitale che passa da valori compresi tra quello massimo del 2002, il 7,8% del PIL dell'area, al livello minimo, raggiunto nel 2017, pari al 5,4%. Il dato del 2018 indica un *trend* in leggera ripresa, con una spesa pari al 5,6% del PIL. Per il Centro-Nord l'incidenza percentuale della spesa sul PIL presenta una dinamica tendenzialmente in crescita fino al 2009, anno in cui si rileva il valore massimo della serie (5,3%). A partire da tale anno il dato subisce delle contrazioni significative: nel 2011 è pari al 4,1% del PIL e dal 2013 inferiore al 4%. Nel 2017-2018 il valore riscontra un'ulteriore riduzione, assestandosi a quota 3,4%.

L'analisi che segue si concentra sull'andamento della spesa pubblica in conto capitale in valori pro capite a prezzi costanti al 2015 e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, per ripartizione geografica, al fine di ottenere informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi 19 anni nel nostro Paese.

⁷ Prezzi costanti 2015.

Figura 3. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2018; percentuale su PIL)



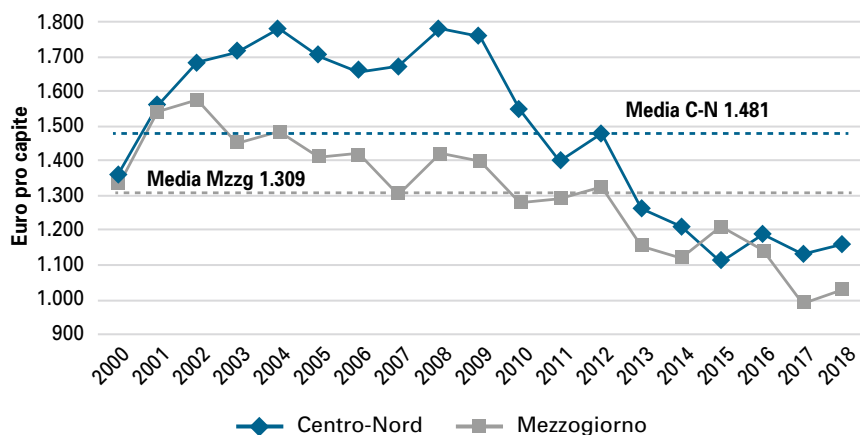
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

La spesa in conto capitale in termini pro capite è stata molto prossima sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord negli anni 2000-2001; dal 2002 si inizia a palesare un evidente *gap* redistributivo (in media nell'intervallo 2000-2018 la spesa pubblica in conto capitale al Sud è di 1.309 euro pro capite, contro i 1.481 euro al Centro-Nord) con le regioni settentrionali e centrali che vedono crescere complessivamente la quota pro capite della spesa in maniera molto più consistente rispetto a quelle del Mezzogiorno, fino a raggiungere nel 2008 un incremento del 31% rispetto all'anno di partenza (Figura 4). Considerando l'intervallo temporale in esame, dal 2000 al 2018, il Mezzogiorno ha sperimentato il tasso di crescita maggiore nel triennio iniziale, pari al 19%. A partire dal 2009 inizia la pesante contrazione che ha portato nel biennio 2013-2014, in entrambe le aree, il dato a livelli inferiori a quelli del 2000 e di molto inferiori a quelli del 2008-2009.

Nel 2015 la spesa pro capite del Centro-Nord raggiunge il livello più basso dal 2000, mentre per il Mezzogiorno risulta invece aumentare e superare quella del Centro-Nord, anche se il 2015 rimane un anno in cui la *trend* è fortemente condizionato dalla fase conclusiva del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013. Nel 2016 il divario della spesa pubblica nelle

due macro aree geografiche torna a ridursi: il volume di spesa converge su un valore tra i 1.100/1.200 euro pro capite. Nell'ultimo biennio il Centro-Nord resta stabile in quel *range* di spesa, mentre il Mezzogiorno affronta un crollo nel 2017 (988 euro pro capite) ed una leggera ripresa nel 2018 (1.031 euro per abitante).

Figura 4. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2018; euro pro capite costanti 2015)



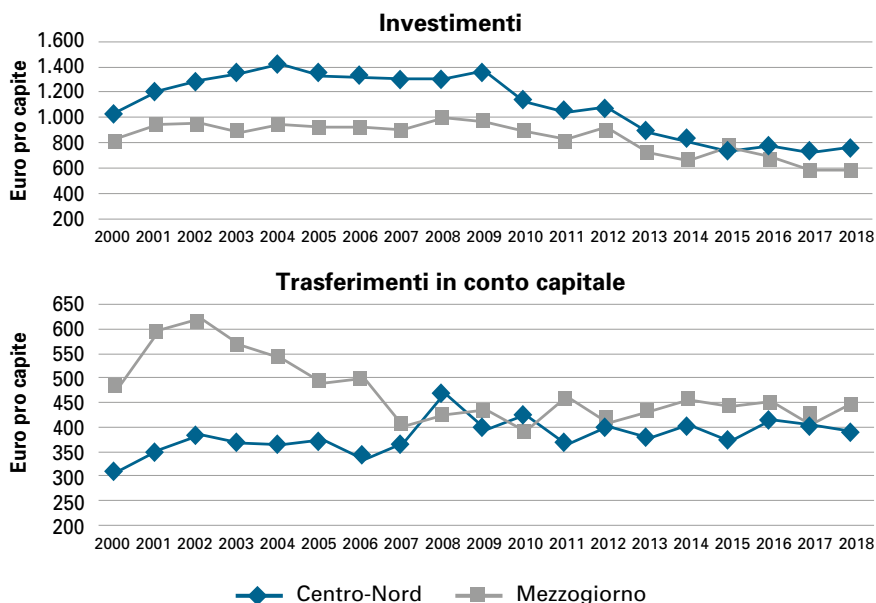
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Analizzando l'andamento delle due componenti principali della spesa in conto capitale (investimenti e trasferimenti), si evidenzia come la parte che ha influito sul risultato complessivo osservato è la forte riduzione degli investimenti (Figura 5).

Nel Centro-Nord, a fronte di una generale tenuta della componente trasferimenti, si osserva, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti. Nel Mezzogiorno, per ciò che concerne la componente investimenti, si osservano in tutta la serie considerata valori sempre inferiori a quelli del Centro-Nord, ad eccezione del 2015, anno in cui si rileva un dato superiore (circa 800 euro pro capite) che è stato raggiunto grazie agli effetti delle politiche aggiuntive, comunitarie e nazionali.

Nei 19 anni considerati, i trasferimenti in conto capitale nel Mezzogiorno si attestano su valori superiori a quelli dell'area centro-settentrionale, ad eccezione degli anni 2008 e 2010. Tuttavia, è proprio a partire dal 2007 che la distanza dei livelli di trasferimenti nelle due ripartizioni geografiche si assottiglia notevolmente rispetto al periodo 2000-2006, fino al raggiungimento di una relativa uguaglianza nel 2017.

Figura 5. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2018; euro pro capite costanti 2015)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

3. I soggetti di spesa

L'analisi della spesa in conto capitale per tipologia di soggetto del settore pubblico allargato (SPA) offre uno spaccato del ruolo e delle priorità che ciascuna delle amministrazioni assume nelle diverse aree del Paese.

Al generale andamento decrescente della spesa in conto capitale del SPA contribuiscono principalmente le amministrazioni locali, regionali e in misura ridotta le amministrazioni centrali (Figura 6). Si registra, a partire dal biennio 2009-2010, un calo della spesa nel Mezzogiorno per le amministrazioni regionali e locali che sono tra i principali soggetti beneficiari dei Programmi di intervento finanziati con risorse aggiuntive.

Ad eccezione del periodo 2001-2004, la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali presenta una tendenza in contrazione, raggiungendo il livello minimo nel 2017 per il Centro-Nord (177 euro pro capite) e nel 2018 per il Mezzogiorno (188 euro pro capite). Nel 2000 si registravano livelli ben più alti, pari a 417 euro per abitante al Centro-Nord e a 377 euro pro capite al Mezzogiorno.

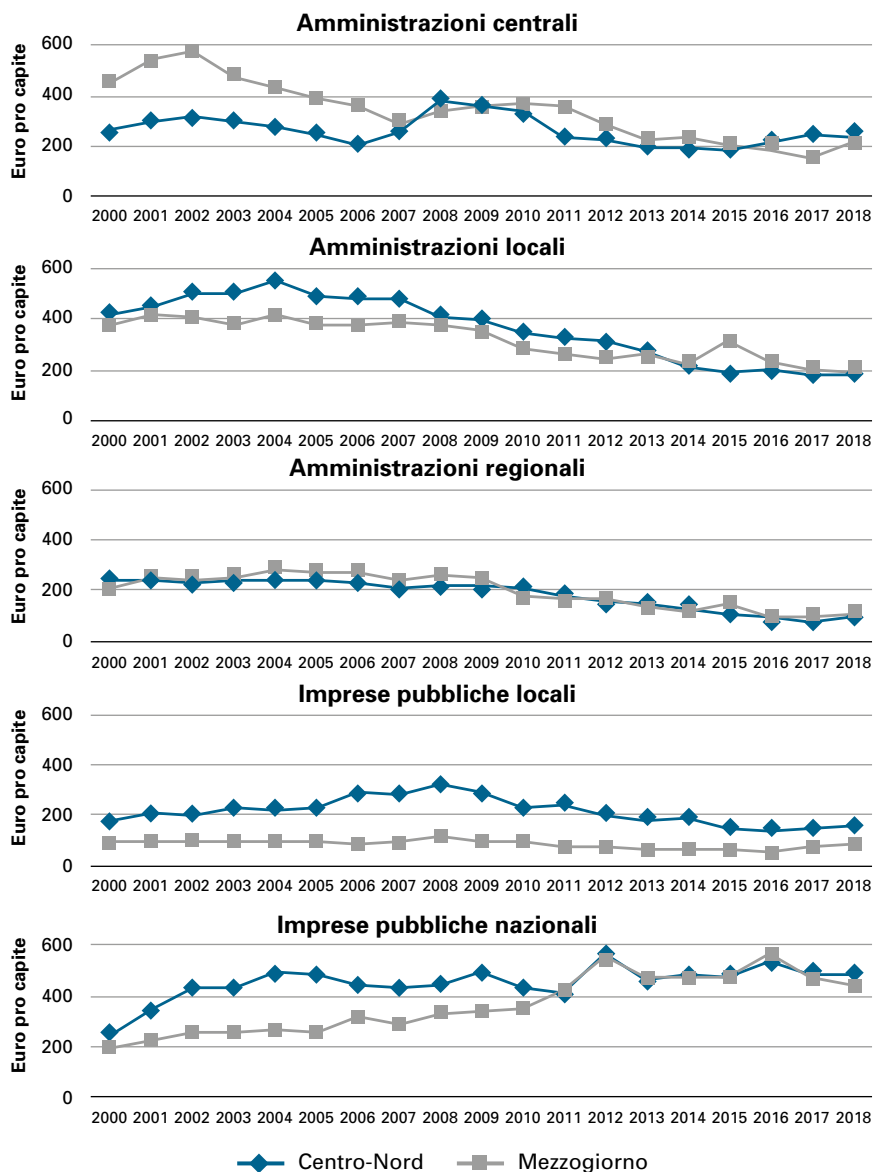
Andamento tendenzialmente decrescente, sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno, si rileva anche per la spesa in conto capitale delle amministrazioni regionali. Tuttavia, nel caso delle regioni, rispetto agli altri soggetti di spesa, si registrano i *gap* più contenuti tra le due ripartizioni geografiche per l'intero periodo analizzato: i *trend* appaiono quasi sovrapposti. Per entrambe le macro aree i valori più bassi della serie si registrano nel 2017; nel 2018 si rileva infatti una lieve ripresa che fa attestare i dati a 92 e 104 euro pro capite per Centro-Nord e Sud rispettivamente.

Nei 19 anni considerati la spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali nel Mezzogiorno si attesta su livelli quasi sempre più alti rispetto a quelli del Centro-Nord, con *gap* significativi dal 2000 al 2006 e nel biennio 2011-2012. Il valore pro capite nel Mezzogiorno nel 2018 risulta pari a 214 euro pro capite, contro i 456 euro del 2000.

L'andamento della spesa in conto capitale delle imprese pubbliche locali nel Mezzogiorno è rimasto sostanzialmente contenuto dal 2000 al 2018 (attestandosi in media sugli 85 euro pro capite) a conferma del debole ruolo che hanno sempre avuto le imprese pubbliche locali tra i soggetti di spesa. Il *trend* mostra un calo a partire dal 2010 e registra nel 2016 il valore minimo della serie (59 euro pro capite). Al Centro-Nord la quota si attesta su valori in media di 217 euro pro capite, sebbene anche in questa macro area il livello di spesa delle imprese pubbliche locali, dopo un lieve incremento dal 2005 al 2008, è tornato sui livelli simili a quelli di inizio del secolo, con valori inferiori ai 200 euro pro capite.

In controtendenza rispetto alle altre componenti del settore pubblico allargato è l'andamento della spesa pro capite in conto capitale delle imprese pubbliche nazionali (IPN). Per questo comparto, infatti, si evidenzia, seppure in modo non costante, una tendenza di crescita sostanziale. Nell'arco di tempo analizzato la spesa pro capite in conto capitale delle IPN passa, in entrambe le ripartizioni geografiche, da circa 200 euro pro capite ad oltre 400 euro, con punte superiori ai 500 euro nel 2012 e nel 2016. A partire dal 2010 si registra anche una riduzione del divario della spesa pro capite destinata al Mezzogiorno da questi soggetti di spesa rispetto a quella al Centro-Nord, che negli anni precedenti ha sempre fatto rilevare importi superiori.

Figura 6. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per soggetto (anni 2000-2018; euro pro capite costanti 2015)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Un'analisi per macro aree territoriali della spesa in conto capitale dei grandi investitori istituzionali può illustrare quanta parte di tale spesa essi destinano al Mezzogiorno.

Secondo i dati più recenti Invitalia è il soggetto che dedica la quota maggiore della propria spesa al Mezzogiorno, superando nell'ultimo biennio la quota del 60% (Tabella 2).

Nel 2018, valori elevati si rilevano per ANAS, che indirizza al Mezzogiorno ben oltre la metà (il 54,9%) della propria spesa in conto capitale, per TERNI (40,9%) e per GSE (40,2%). Tuttavia, quest'ultimi tre investitori vedono ridurre la proporzione di investimenti destinati al Mezzogiorno rispetto all'anno precedente.

Poste resta stabile assegnando, in tutto il periodo considerato, circa un terzo della spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno; ENI raggiunge nel 2018 il 39,8%, in sensibile aumento rispetto all'anno precedente, ma su livelli più contenuti rispetto al biennio 2014-2015; ENEL si assesta al 30,9%, oltre 5 punti percentuali in meno rispetto al 2017.

Tabella 2. SPA - Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2005-2018, percentuale su Italia)														
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Leonardo S.p.A.	15,9	45,0	22,5	28,3	32,1	29,9	30,0	27,8	29,2	11,2	26,7	28,9	27,6	28,0
Enav	19,1	18,8	21,8	25,1	29,8	17,9	40,4	16,3	35,9	11,1	26,4	18,8	23,1	10,4
Invitalia	27,8	25,6	35,9	23,8	21,8	23,8	69,1	67,9	49,9	46,1	46,0	40,3	62,6	62,6
Sogin	14,3	8,6	6,2	10,1	4,4	7,5	7,9	5,6	5,8	9,4	17,7	21,4	19,3	24,1
Anpal	18,4	18,0	18,2	16,9	16,5	16,8	16,5	16,7	21,7	16,8	15,9	17,1	19,1	19,6
RAI	8,5	6,2	5,6	10,2	11,1	18,8	8,0	4,7	4,1	12,8	13,1	10,3	11,5	17,0
Ferrovie	15,2	19,2	20,6	17,9	21,8	24,3	26,9	20,5	14,3	18,4	19,0	34,7	29,1	29,1
Poste	33,6	30,1	27,6	33,7	28,7	31,9	31,4	34,3	33,5	34,7	35,0	32,2	33,9	33,8
ENEL	30,0	30,7	27,2	26,6	28,4	39,3	40,8	42,7	38,2	35,7	36,6	33,8	36,2	30,9
ENI	40,6	33,2	35,6	39,6	40,6	36,4	37,9	39,2	40,1	46,3	49,2	38,9	32,0	39,8
GSE	24,7	43,8	43,4	43,7	43,4	43,7	43,7	43,8	43,8	40,6	38,9	42,6	41,6	40,2
TERNA	17,9	33,4	30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	58,2	56,2	56,0	44,8	40,9
ANAS	48,3	50,0	49,9	44,8	51,0	59,7	66,7	72,9	71,1	68,7	69,2	72,3	64,5	54,9

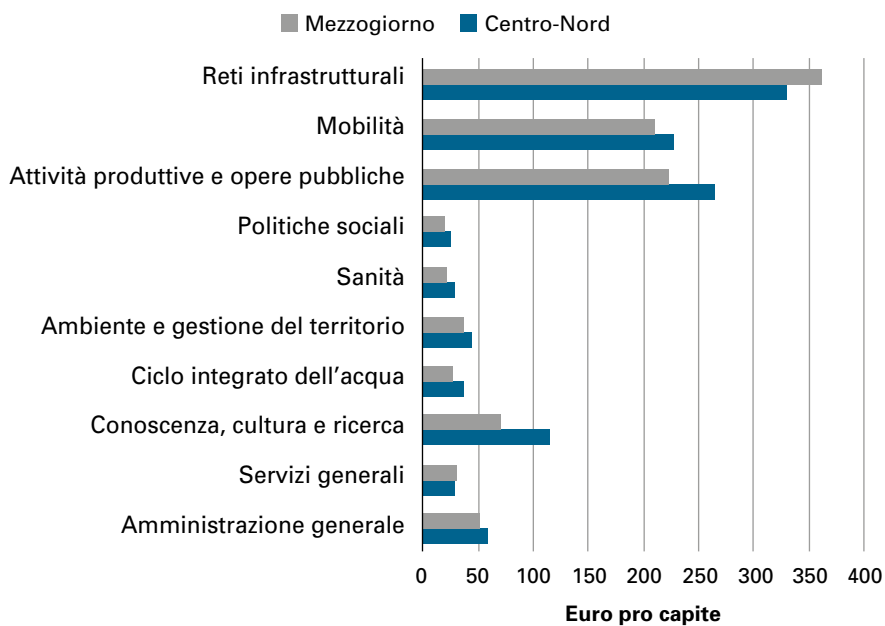
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

4. I settori di spesa

Analizzando la spesa pubblica in conto capitale nelle due ripartizioni geografiche per macro settore⁸ di intervento durante l'ultimo triennio 2016-2018 (Figura 7), spicca il dato relativo alle reti infrastrutturali, per le quali si rilevano i livelli di spesa maggiori in euro pro capite: nel Mezzogiorno il dato si attesta a quota 362 euro e nel Centro-Nord a circa 331 euro per abitante. Livelli di spesa altrettanto significativi si registrano nel campo della mobilità: sommando infatti la spesa ascrivibile al settore della viabilità con quella dei trasporti si raggiungono valori medi pro capite di circa 227 e 211 euro a seconda che si tratti del Centro-Nord o del Mezzogiorno rispettivamente. Altrettanto elevati, ma differenti tra le due ripartizioni geografiche, i livelli di spesa per le attività produttive e le opere pubbliche, pari a 265 euro nel Centro-Nord e 223 euro per abitante nel Mezzogiorno.

8 Vi sono un totale di 10 macro settori: al macro settore Ambiente e gestione del territorio appartengono i settori Ambiente, Smaltimento dei rifiuti ed Altri interventi igienico sanitari; ai Servizi generali appartengono Difesa, Sicurezza pubblica, Giustizia ed oneri non ripartibili; al macro settore Attività produttive e opere pubbliche appartengono Edilizia abitativa e urbanistica, Agricoltura, Pesca marittima ed acquicoltura, Turismo, Commercio, Industria ed artigianato, Altre opere pubbliche e Altre in campo economico; a Conoscenza, cultura e ricerca appartengono Istruzione, Formazione, Ricerca e sviluppo e Cultura e servizi ricreativi; delle Politiche sociali fanno parte i settori Interventi in campo sociale (assistenza e beneficenza), Lavoro e Previdenza ed integrazioni salariali; Mobilità include Viabilità ed Altri trasporti; Reti infrastrutturali include Energia e Telecomunicazioni.

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per macro settore (media 2016-2018; euro pro capite costanti 2015)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

Appendice 1

Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati disponibili al 30 giugno 2020, si registrano attualmente più di 19.000 interventi per un costo totale pari a circa 36,6 miliardi di euro.

Analizzando i dati per tipologia di beneficiario (Tabella 1), si può notare come circa il 40% degli interventi sia attuato da amministrazioni comunali, le quali in termini di costi assorbono circa il 15% delle risorse complessive, per un totale di poco superiore ai 5,5 miliardi di euro. Seguono poi, in termini numerici, gli operatori privati, con quasi 5.500 interventi, e le regioni, con circa 2.100 progetti. Dal punto di vista dei costi, gli operatori privati e le imprese assorbono il 41% delle risorse complessive. Rispetto al dimensionamento finanziario, i progetti di maggior peso sono quelli ministeriali, che fanno registrare un dato medio di 7,4 milioni di euro a intervento, seguiti da quelli realizzati da aziende/enti del servizio sanitario nazionale, il cui centinaio scarso di progetti assorbe circa 586 milioni di euro.

Tabella 1. I progetti FSC 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	439	2,3%	3.265.545.171	8,9%
Regioni	2.119	11,0%	6.887.462.131	18,8%
Province e città metropolitane	948	4,9%	1.490.631.199	4,1%
Comuni	7.592	39,6%	5.550.406.693	15,2%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	94	0,5%	586.251.639	1,6%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	1.000	5,2%	2.736.527.120	7,5%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	708	3,7%	347.551.394	1,0%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	784	4,1%	706.862.333	1,9%
Operatori privati e imprese	5.495	28,7%	14.988.385.350	41,0%
Totale	19.179	100,0%	36.559.623.031	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Rispetto agli interventi che vedono come beneficiari i comuni (Tabella 2), la maggiore concentrazione, pari a circa il 39%, è relativa ai temi dell'istruzione e dell'inclusione sociale, anche se, in termini di risorse, il grosso dei costi, più del 60%, è associato ad interventi di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti ed ambiente. Settori praticamente assenti sono quelli dell'agenda digitale⁽¹⁾ e della competitività delle imprese⁽²⁾, rispetto ai quali si identificano una ventina di progetti per ambito.

1 Fra cui si segnalano per dimensioni il progetto relativo all'Agenda Digitale Metropolitana contenuto all'interno del Patto di Bari e gli interventi di implementazione del sistema integrato di videosorveglianza previsto dal Patto di Firenze.

2 Progetti prevalentemente di piccola, spesso piccolissima dimensione, eccezion fatta per l'unico grande progetto, inserito nel Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'Area di Foggia e relativo al potenziamento e alla diversificazione della produzione agroalimentare, dal valore complessivamente superiore ai 20 milioni di euro.

Tabella 2. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	25	0,3%	10.343.324	0,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	960	12,6%	1.461.103.352	26,3%
Attrazione culturale, naturale e turistica	1.006	13,3%	812.369.197	14,6%
Competitività per le imprese	29	0,4%	25.883.174	0,5%
Energia ed efficienza energetica	942	12,4%	216.171.746	3,9%
Inclusione sociale	1.413	18,6%	437.018.632	7,9%
Istruzione	1.557	20,5%	463.123.895	8,3%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	100	1,3%	36.154.032	0,7%
Rafforzamento capacità della PA	629	8,3%	107.132.833	1,9%
Ricerca e innovazione	70	0,9%	54.980.471	1,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	861	11,3%	1.926.126.038	34,7%
Totale	7.592	100,0%	5.550.406.693	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

Complessivamente i quasi 8.000 interventi a regia comunale interessano, al 30 giugno 2020, il 54,4% dei comuni italiani (Tabella 3). La maggiore concentrazione di progetti si registra al Sud e nelle Isole anche se in controtendenza risulta essere il dato della Regione Lombardia che con i suoi oltre mille interventi è prima per numero di progetti. Le regioni in cui si registra il maggior numero di comuni coinvolti sono il Molise (94,9%), la Basilicata (88,5%) e la Calabria (87,1%), al contrario poco movimentata appare essere finora la partecipazione dei comuni del Friuli-Venezia Giulia (28,4%) e della Valle d'Aosta (31,1%). Guardando ai costi, la maggiore concentrazione di risorse è attestata sulla Campania e la Sicilia che insieme assorbono circa il 45% delle risorse totali. Da notare come dal punto di vista del dimensionamento finanziario degli interventi, rispetto ad un dato me-

dio totale di circa 730mila euro a progetto, vi siano Regioni come Campania⁽³⁾ e Toscana⁽⁴⁾ dove il valore medio risulta superiore ai 2 milioni di euro.

Tabella 3. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Regione	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	604	741	51,1%	170.773.305	3,1%
Valle d'Aosta	74	23	24	31,1%	1.558.640	0,03%
Lombardia	1.506	712	1.004	47,3%	315.712.118	5,7%
Trentino-Alto Adige	282	94	108	33,3%	7.247.746	0,1%
Veneto	563	214	363	38,0%	147.913.961	2,7%
Friuli-Venezia Giulia	215	61	69	28,4%	62.507.415	1,1%
Liguria	234	83	134	35,5%	137.465.735	2,5%
Emilia-Romagna	328	192	320	58,5%	280.438.364	5,1%
Toscana	273	91	148	33,3%	397.030.486	7,2%
Umbria	92	44	56	47,8%	9.745.153	0,2%
Marche	227	117	136	51,5%	14.808.621	0,3%
Lazio	378	193	348	51,1%	92.885.863	1,7%
Abruzzo	305	203	334	66,6%	135.086.723	2,4%
Molise	136	129	319	94,9%	123.863.084	2,2%
Campania	550	337	620	61,3%	1.414.153.775	25,5%
Puglia	257	172	355	66,9%	329.233.089	5,9%
Basilicata	131	116	438	88,5%	81.905.449	1,5%
Calabria	404	352	753	87,1%	463.936.413	8,4%
Sicilia	390	283	678	72,6%	1.040.819.454	18,8%
Sardegna	377	278	644	73,7%	323.321.298	5,8%
Totale	7.903	4.298	7.592	54,4%	5.550.406.693	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

3 Fra cui si segnalano alcuni grandi progetti come il completamento della Metro 1 di Napoli o gli interventi per la sicurezza, anche sismica e per il risparmio energetico delle scuole previsti dal Patto Napoli.

4 Degni di nota il grande progetto per la realizzazione del nuovo teatro dell'opera di Firenze (finanziato dal Piano FSC Cultura e Turismo) e quelli relativi ad alcune linee del sistema tramviario previsti dal Patto per la Città di Firenze.

Analizzando i dati connessi alla classe demografica delle amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati con risorse FSC 2014-2020 (Tabella 4), si nota come oltre il 40% delle risorse totali disponibili sia assorbito dalle 12 grandi città italiane⁽⁵⁾, che per la realizzazione dei progetti gestiscono quasi 2,4 miliardi di euro. In termini di coinvolgimento, mentre risultano attive tutte le amministrazioni delle grandi città italiane, è poco più della metà delle amministrazioni al di sotto dei 20.000 abitanti a risultare beneficiaria di interventi.

Tabella 4. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe demografica						
Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.474	1.870	2.867	53,8%	680.202.782	12,3%
2.000 - 4.999 ab.	2.021	1.066	1.647	52,7%	645.628.690	11,6%
5.000 - 9.999 ab.	1.180	645	1.072	54,7%	428.979.432	7,7%
10.000 - 19.999 ab.	707	379	682	53,6%	283.332.327	5,1%
20.000 - 59.999 ab.	417	260	528	62,4%	403.236.251	7,3%
60.000 - 249.999 ab.	92	66	315	71,7%	723.435.746	13,0%
>= 250.000 ab.	12	12	481	100,0%	2.385.591.465	43,0%
Totale	7.903	4.298	7.592	54,4%	5.550.406.693	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

In termini di dimensionamento finanziario (Tabella 5), circa due terzi dei progetti hanno un costo totale inferiore ai 150mila euro, mentre il 43% delle risorse è riferibile ai 76 progetti⁽⁶⁾ di valore superiore ai 10 milioni di euro, che assorbono complessivamente quasi 2,4 miliardi di euro.

5 Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Verona e Venezia.

6 I più rilevanti in termini di risorse, di valore superiore ai 100 milioni di euro, sono quelli relativi alla realizzazione della metropolitana di Napoli e del sistema tramviario di Palermo.

Tabella 5. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

Classe di costo	N. progetti con comuni beneficiari		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	4.997	65,8%	265.972.613	4,8%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.022	13,5%	290.567.826	5,2%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	977	12,9%	823.182.531	14,8%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	410	5,4%	1.051.693.070	18,9%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	110	1,4%	722.477.449	13,0%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	64	0,8%	1.237.608.160	22,3%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	7	0,1%	421.433.017	7,6%
100.000.000 euro e oltre	5	0,1%	737.472.027	13,3%
Totale	7.592	100,0%	5.550.406.693	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2020

**I comuni beneficiari
del FEASR 2014-2020**

Appendice 2

I comuni possono realizzare interventi territoriali cofinanziati dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) nell'ambito dei Programmi regionali di Sviluppo Rurale (PSR), sia come beneficiari diretti; sia come componente pubblica dei partenariati GAL (Gruppi di Azione Locale) i quali, nel quadro dell'approccio *Leader*⁽¹⁾, determinano alcune delle scelte strategiche di investimento a livello locale (Misura 19); sia come componente pubblica di gruppi di cooperazione (Misura 16).

1 Il Programma Leader nasce come un Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) volto a promuovere lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree rurali dei Paesi dell'Unione europea attraverso il sostegno finanziario di interventi proposti a livello locale, nei settori dell'agricoltura, dell'ambiente, del turismo rurale, dell'artigianato, dei servizi, della formazione e dell'aggiornamento professionale. L'acronimo deriva dal francese: Liason Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale). L'approccio c.d. Leader sostiene progetti di sviluppo rurale ideati a livello locale al fine di rivitalizzare il territorio e di creare occupazione, con lo scopo di promuovere lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali. I principi di fondo su cui si è sempre basato l'intervento Leader sono quelli di un approccio "dal basso" (bottom-up) dove la definizione delle esigenze di sviluppo del territorio proviene direttamente dagli operatori locali e non è calata "dall'alto". Preceduto negli anni Novanta dai Programmi Leader I e II, poi seguiti da Leader +, l'approccio Leader adottato dall'UE a favore delle aree rurali per l'attuazione degli interventi PAC persegue ancora l'obiettivo di renderle più dinamiche e si è infine attivato per mezzo di c.d. Gruppi d'Azione Locale (GAL), compagini territoriali costituite da soggetti pubblici e privati rappresentativi della società e dell'economia locale.

Di fatto, le strategie territoriali attuate nelle forme previste dai Regolamenti europei per gli interventi cofinanziati dal FEASR concorrono, come le altre strategie territoriali finanziate dai POR FESR, allo sviluppo locale delle comunità ed al miglioramento complessivo della qualità della vita e dei servizi, in questa caso, nelle aree rurali e interne del Paese.

L'intento che l'Europa si pone attraverso lo Sviluppo Rurale, il secondo pilastro della Politica Agricola Comune (PAC), è dunque condiviso con molte altre politiche comunitarie, ed è quello di perseguire in modo equilibrato la crescita economica, la coesione sociale e l'uso sostenibile delle risorse ambientali, creando e sfruttando le sinergie tra queste tre dimensioni.

Sotto il profilo del *budget*, il QFP 2014-2020 ha fissato un bilancio totale per la rubrica "Conservazione e gestione delle risorse naturali" (inclusa la PAC) di 373,17 miliardi di euro a prezzi 2011, ossia il 38,9% degli stanziamenti d'impegno globali per l'UE a 28. La regolazione dei mercati agricoli, ossia le Misure di Mercato e i Pagamenti diretti (I° pilastro della PAC) rappresentano il 28,9% degli impegni totali previsti. Le misure per lo Sviluppo rurale (II° pilastro della PAC) rappresentano invece l'8,8% di questo importo.

Tabella 1. Bilancio PAC 2014-2020		
BILANCIO DELLA PAC 2014-2020 (UE-28)	Totale 2014-2020 (miliardi di euro a prezzi correnti)	% su totale PAC
MISURE DI MERCATO (A)	19,002	
(a) Entrate con destinazione specifica	(4,704)	
(b) Riserva di crisi	+3,155	
(A) TOTALE OCM [(a) + (b)]	17,453	4,3%
PAGAMENTI DIRETTI (B)	298,438	
(c) Trasferimenti nel pilastro 2 (Sviluppo Rurale)	(7,369)	
(d) Trasferimenti ai PD	+3,359	
(e) BILANCIO NETTO DEI TRASFERIMENTI [(c) + (d)]	(4,010)	
(b) Riserva di crisi	(3,155)	
(B) TOTALE PD [(e) + (b)]	291,273	71,3%
TOTALE PILASTRO 1 [(A) + (B)]	308,726	75,6%
MISURE DI SVILUPPO RURALE (C)	95,577	
(e) Bilancio netto a favore del pilastro 2 (Sviluppo Rurale)	+4,010	
TOTALE PILASTRO 2 (Sviluppo Rurale) [(C)]	99,587	24,4%
TOTALE PAC 2014-2020 [(A) + (B) + (C)]	408,313	100%

Fonte: Parlamento europeo, 2014

Nell'ambito del QFP 2014-2020 sono stati dunque destinati allo Sviluppo Rurale circa 100 miliardi di euro che si aggiungono ai 61 miliardi di finanziamenti pubblici stanziati dagli Stati membri a titolo di cofinanziamento nazionale.

In termini di dotazione finanziaria UE, la Francia (11,4 miliardi), l'Italia (10,4 miliardi), la Germania (9,4 miliardi) e la Polonia (8,7 miliardi) sono i quattro principali beneficiari del FEASR 2014-2020 (fonte: CE-Cohesion data al 31.12.2019).

Una novità importante del ciclo 2014-2020, non confermata nel 2021-2027, è rappresentata dal fatto che lo Sviluppo Rurale finanziato dal FEASR rientra nel quadro generale di regole (il c.d. QSC - Quadro Strategico Comune) dei Fondi SIE⁽²⁾ e insieme a Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) viene inserito all'interno di un *corpus* unico di regole⁽³⁾. L'obiettivo di questo coordinamento era quello di accrescere l'efficacia e l'efficienza delle politiche europee, favorendo sinergie fra gli strumenti e ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili nella direzione di obiettivi comunitari ben definiti (principi di concentrazione e integrazione).

In questo quadro, il sostegno del FEASR 2014-2020 è diretto a interventi mirati a:

- invertire le tendenze al declino socioeconomico e allo spopolamento;
- favorire l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- favorire lo sviluppo di servizi di base ed infrastrutture locali atti a promuovere l'inclusione sociale nelle zone rurali (comprese le attività culturali e ricreative, il rinnovamento dei villaggi e le attività finalizzate al restauro e alla riqualificazione del patrimonio naturale e culturale dei villaggi e del paesaggio rurale).

Tali strategie vanno sostenute in modo integrato dalla partecipazione di più Fondi, per offrire opportunità di sviluppo diversificate e multisettoriali: dal FEASR per affrontare le problematiche relative all'agricoltura, all'ambiente e allo sviluppo rurale; dal FESR per le problematiche connesse alla competitività delle imprese; dall'FSE per affrontare le problematiche relative all'occupazione e alla acquisizione di nuove competenze.

² Reg. generale sui Fondi SIE (UE) n.1303/2013.

³ Completa il quadro dei Fondi strutturali il c.d. Fondo di Coesione che però non riguarda l'Italia.

Gli interventi cofinanziati dal FEASR a livello di Stato membro sono programmati nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) che definiscono, fra l'altro, gli interventi territoriali per lo sviluppo locale delle zone rurali. Per il periodo di programmazione in corso, nei 28 Stati membri sono stati approvati 118 PSR che vengono adottati, sia a livello nazionale che a livello regionale. I Programmi nazionali di Sviluppo Rurale sostituiscono il Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale del 2007-2013, che non aveva carattere programmatico, ma solo strategico.

I PSR devono essere definiti tenendo conto di almeno 4 delle 6 priorità comuni per tutti gli Stati membri:

1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;
2. potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e una gestione sostenibile delle foreste;
3. favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
4. preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi relativi all'agricoltura e alle foreste;
5. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;
6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

Nei rispettivi PSR, gli Stati membri e le regioni fissano degli obiettivi quantificati rispetto ai settori specifici di intervento; inoltre, indicano le "Misure" - tra quelle proposte a livello regolamentare - che intendono attuare per raggiungere tali obiettivi e l'importo dei Fondi che intendono stanziare per ogni misura. Nel ciclo di programmazione 2014-2020, almeno il 30% dei finanziamenti per ciascun PSR doveva essere destinato a misure relative all'ambiente e ai cambiamenti climatici, e almeno il 5% all'iniziativa *Leader*.

Peraltro, nella cornice delle azioni sul clima potenziate dal QFP 2021-2027 rivisto alla luce delle iniziative c.d. *Coronavirus Response* delle Istituzioni europee, il Consiglio europeo del 21 luglio ha innalzato dal 25% al 30% la percentuale di spesa sul *budget* totale UE (a titolo di QFP e di *Next Generation EU*) da destinare agli obiettivi climatici: tale percentuale è innalzata al 40% per la quota di spesa che nel ciclo 2021-2027 va riservata in ambito PAC ad azioni per il clima.

Tra gli strumenti attuativi delle strategie territoriali per sostenere lo sviluppo locale nelle aree rurali, proposti nei Regolamenti 2014-2020, i PSR italiani hanno scelto il CLLD *Community-led local development*, ossia lo Sviluppo locale di tipo partecipativo⁽⁴⁾ basato sull'approccio *Leader*, che rappresenta uno degli strumenti principali attivati dai PSR 2014-2020 dalle regioni europee in generale, per sostenere obiettivi di sviluppo locale sostenibile delle economie e comunità rurali. Il CLLD è definito ed attuato dai GAL su territori subregionali ed è uno degli strumenti attuativi di strategie territoriali integrate previsti dal Regolamento generale sui Fondi SIE 2014-2020, proprio per favorire un approccio integrato multisettoriale all'utilizzo dei Fondi FESR, FSE, FEAMP e FEASR. Si tratta di strategie "di tipo partecipativo" in quanto promosse "dal basso" e gestite da Gruppi di Azione Locale⁽⁵⁾, a cui partecipano i rappresentanti degli interessi socioeconomici locali, sia pubblici che privati.

In questo contesto regolamentare e finanziario, la dotazione FEASR per l'Italia è di 10.429.000.000 euro di risorse FEASR. Il quadro programmatico italiano risulta così composto:

4 Artt. 32 e ss. *Reg. gen. Fondi SIE*; artt. 42 e ss. *Reg. FEASR*: *Gli altri strumenti previsti dai Regolamenti sono Piani di sviluppo elaborati da uno o più comuni rurali (art. 20 Reg. FEASR, Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali); Sottoprogrammi tematici nei Programmi di Sviluppo Rurale, da inserire eventualmente in presenza di specifiche esigenze in zone con particolari fragilità economiche e sociali.*

5 *Si mantengono dunque alcuni elementi fondamentali del Programma Leader, come i GAL, ma anche la copertura in termini di popolazione e territorio interessati: si tratta delle zone economicamente e socialmente più fragili e di una popolazione target non inferiore a 10.000 e non superiore a 150.000 abitanti.*

- 1 Programma nazionale di Sviluppo Rurale;
- 1 Programma di assistenza tecnica Rete Rurale Nazionale;
- 21 Programmi regionali di Sviluppo Rurale (PSR), previsti in tutte le regioni e province autonome a valere sul FEASR.

Sul valore complessivo delle risorse per lo Sviluppo rurale 2014-2020 (risorse FEASR più quota di cofinanziamento nazionale) che è di circa 20.860 milioni di euro (10,4 miliardi la quota FEASR), l'ammontare destinato all'attuazione dei PSR regionali è di circa 18.620 milioni di euro, così ripartito fra le tre categorie di regioni sulla base della diversificazione della percentuale di cofinanziamento comunitario per categoria di regione:

- cofinanziamento FEASR regioni c.d. più sviluppate: 43,1% dell'ammontare totale PSR;
- cofinanziamento FEASR regioni in transizione: 48,0% dell'ammontare totale PSR;
- cofinanziamento FEASR regioni c.d. meno sviluppate: 60,5% dell'ammontare totale PSR.

La Tabella seguente fornisce il riparto delle risorse 2014-2020 tra le regioni e province autonome.

Tabella 2. Riparto Fondi (valori in euro) per lo Sviluppo Rurale 2014-2020

Programma	Dotazione finanziaria complessiva	
	Spesa pubblica	FEASR
Bolzano	361.672.077,92	155.953.000,00
Emilia-Romagna	1.174.315.862,71	506.365.000,00
Friuli-Venezia Giulia	292.305.194,81	126.042.000,00
Lazio	822.298.237,48	354.575.000,00
Liguria	309.657.980,46	133.091.000,00
Lombardia	1.142.697.124,30	492.731.000,00
Marche	697.212.430,43	300.638.000,00
Piemonte	1.078.937.847,87	465.238.000,00
Toscana	949.420.222,63	409.390.000,00
Trento	297.575.616,57	127.898.000,00
Umbria	928.552.875,70	400.392.000,00
Valle d'Aosta	136.924.860,85	59.042.000,00
Veneto	1.169.025.974,03	504.084.000,00
Totale Regioni più sviluppate	9.360.596.305,74	4.035.439.000,00
Abruzzo	479.465.592,15	230.143.484,23
Molise	207.750.000,00	99.720.000,00
Sardegna	1.291.510.416,67	619.925.000,00
Totale Regioni in transizione	1.978.726.008,81	949.788.484,23
Basilicata	671.376.859,50	406.183.000,00
Calabria	1.089.310.743,80	659.033.000,00
Campania	1.812.543.801,65	1.096.589.000,00
Puglia	1.616.730.578,51	978.122.000,00
Sicilia	2.184.171.900,83	1.321.424.000,00
Totale Regioni meno sviluppate	7.374.133.884,30	4.461.351.000,00
PSR a livello nazionale	2.084.734.479,49	938.130.515,77
Rete Rurale Nazionale	114.665.194,08	59.671.767,00
Totale Programmi a livello nazionale	2.199.399.673,57	997.802.282,77
Totale generale	20.912.855.872,42	10.444.380.767,00

Fonte: AGEA Coordinamento, 2014

In questo quadro finanziario, il Programma nazionale di Sviluppo Rurale ha una dotazione finanziaria di 2.084 milioni di euro (di cui 938 milioni di euro FEASR e oltre 1,14 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale) e prevede 3 linee di intervento: gestione del rischio; investimenti in in-

infrastrutture irrigue; miglioramento genetico del patrimonio zootecnico e biodiversità animale.

Il secondo Programma nazionale, Rete Rurale Nazionale (RRN), con il quale l'Italia partecipa al più ampio progetto europeo Rete Rurale Europea (RRE), accompagna e integra tutte le attività legate allo sviluppo delle aree rurali per il periodo 2014-2020 e ha una dotazione finanziaria di 114.665.194 euro (di cui FEASR 59.671.767 euro).

Da Accordo di Partenariato, l'allocazione della dotazione nazionale FEASR per lo Sviluppo rurale, rispetto agli 11 Obiettivi Tematici del ciclo 2014-2020, è quella riportata in Tabella 3.

Le scelte di allocazione finanziaria dell'AdP, come si evince dalla Tabella, privilegiano l'OT3 "Competitività dei sistemi produttivi" (42,5% delle risorse complessive), relativo alla competitività del sistema agro-alimentare, che presenta i maggiori fabbisogni in ragione delle debolezze strutturali dell'agricoltura italiana nel contesto comunitario. Tuttavia, sono stati potenziati anche gli interventi a valere sull'OT4 "Ambiente ed energia", sull'OT5 "Clima e rischi ambientali" e sull'OT6 "Valorizzazione delle risorse culturali e ambientali" che insieme assorbono il 40,6% delle risorse complessive. E un ruolo particolare è assegnato all'OT1 "Ricerca e innovazione", con una dotazione pari al 4,2% delle risorse complessive.

Gli altri Obiettivi Tematici sono di carattere trasversale, in quanto mirano al territorio nel suo complesso, poiché attivano interventi su: infrastrutture e servizi digitali in aree rurali (OT2); sull'occupazione rurale (OT8); forme di progettazione integrata dello sviluppo locale (OT9); sull'istruzione e formazione degli addetti (OT10). Complessivamente questi OT assorbono circa il 12,7% delle risorse FEASR⁶.

⁶ *Idem nota precedente.*

Tabella 3. Allocazione delle risorse FEASR per Obiettivi Tematici (milioni di euro)

Obiettivo Tematico	Dotazione FEASR (mln di euro)	% su totale Obiettivi Tematici
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	427,1	4,2
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie ICT, nonché impiego e qualità delle medesime	272,6	2,7
3. Promuovere la competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI), il settore dell'agricoltura e il settore della pesca e dell'acquacoltura	4.319,0	42,5
4. Promuovere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio	439,3	4,3
5. Promuovere adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi	1.735,0	17,1
6. Tutelare l'ambiente e promuovere uso efficiente delle risorse	1.954,9	19,2
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete	—	
8. Promuovere occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori	189,0	1,9
9. Promuovere inclusione sociale e lotta alla povertà	712,9	7,0
10. Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente	116,7	1,1
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	—	
Totale Obiettivi Tematici	10.166,5	100
Misure discontinue	8,1	
Assistenza tecnica	270,0	
Totale	10.444,6	

Fonte: Accordo di Partenariato, 2018

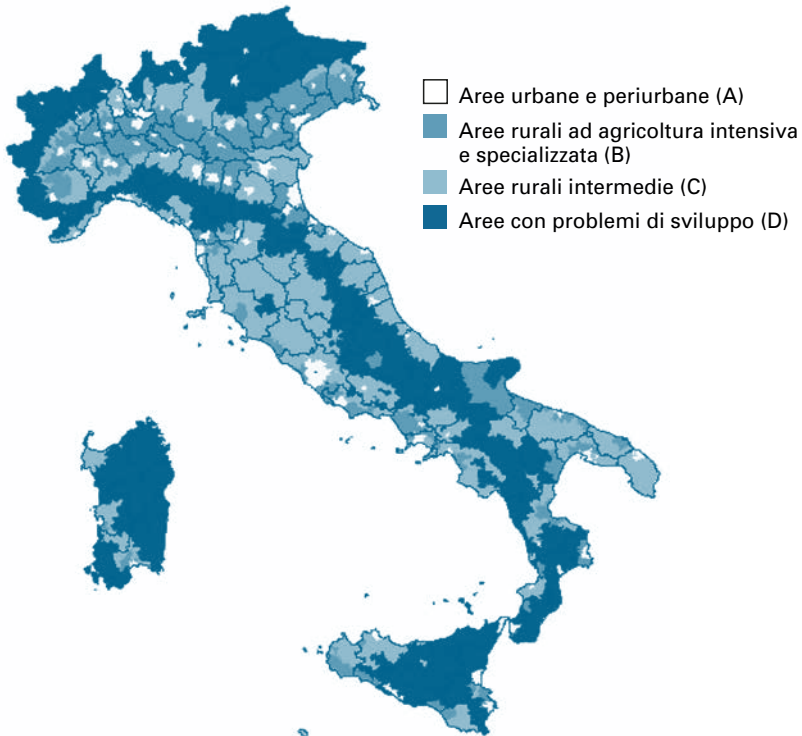
Inoltre, il FEASR, oltre a perseguire propri risultati specifici nei diversi OT, interviene a rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) in quei territori che risultino rilevanti sia per l'azione specifica del Fondo, sia per la SNAI⁽⁷⁾.

⁷ Per approfondimenti sulla SNAI, si veda il Paragrafo 3.3 del presente Rapporto.

Come già detto, gli strumenti attuativi delle strategie territoriali di sostegno allo sviluppo locale delle aree rurali adottati nei PSR italiani sono i CLLD approccio *Leader*, che sono programmati ed attuati nell'ambito della Misura 19, che in alcune regioni italiane concorre anche alla realizzazione della Strategia Regionale Aree Interne delineata nel relativo POR FESR.

Dal punto di vista del *target* territoriale, l'azione CLLD riguarda, nella maggior parte dei casi, le zone economicamente e socialmente più fragili, ovvero zone D (aree rurali con problemi complessivi di sviluppo) e zone C (aree rurali intermedie). Il territorio oggetto della Strategia deve avere una popolazione non inferiore a 10.000 e non superiore a 150.000 abitanti.

Figura 1. Le aree rurali in Italia



Fonte: Accordo di Partenariato Italia 2014-2020

In questo quadro programmatico e finanziario, i comuni, come già detto, sono destinatari di interventi attuati a valere sulle Misure dei PSR 2014-2020, sia come beneficiari diretti, sia come componente pubblica dei GAL (Misura 19), sia come componente dei c.d. gruppi di cooperazione (Misura 16).

Il quadro delle Misure e sotto-misure attivate nei PSR italiani con destinatari potenzialmente anche i comuni sono riportate nella Tabella 4. Gli specifici interventi programmati nei singoli PSR e dunque le Misure attivate, variano da regione a regione⁽⁸⁾.

Tabella 4. Misure PSR italiani 2014-2020 con destinatari i comuni		
Misura	Sotto-misura	Denominazione
M04 - Investimenti in immobilizzazioni materiali	4.3	Sostegno a investimenti nell'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento e adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura
	4.4	Sostegno per l'installazione, il miglioramento e l'espansione di infrastrutture a banda larga e di infrastrutture passive per la banda larga, nonché la fornitura di accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione <i>online</i>
M05 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione	5.2	Sostegno a investimenti per il ripristino dei terreni agricoli e del potenziale produttivo danneggiati da calamità naturali, avversità atmosferiche ed eventi catastrofici

segue>>

8 Il quadro dettagliato degli interventi previsti da ciascun PSR regionale è oggetto del Vademecum "Gli interventi territoriali dei PSR 2014-2020 con destinatari i comuni italiani", pubblicato da IFEL nel contesto del Progetto ANCI-IFEL "SIBaTer - Supporto Istituzionale alla Banca delle Terre" (<https://www.sibater.it/wp-content/uploads/2020/07/misure-PSR-2014-2020-per-Comuni.pdf>).

Tale vademecum rappresenta un addendum al dossier "Le politiche UE per lo Sviluppo rurale - Contesto, quadro normativo, prospettive future", II edizione IFEL 2020 (https://www.sibater.it/wp-content/uploads/2020/07/Sviluppo_Rurale_SecondaEdizione.pdf).

Appendice 2. I comuni beneficiari del FEASR 2014-2020

Misura	Sotto-misura	Denominazione
M07 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	7.1	Sostegno dei servizi comunali di base, nonché alla predisposizione/aggiornamento dei piani di sviluppo dei comuni e dei villaggi situati nelle zone rurali nonché di piani tutela e di gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico
	7.2	Sostegno a investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture su piccola scala, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico
	7.3	Sostegno per l'installazione, il miglioramento e l'espansione di infrastrutture a banda larga e di infrastrutture passive per la banda larga, nonché la fornitura di accesso alla banda larga e ai servizi di pubblica amministrazione online
	7.4	Sostegno a investimenti finalizzati all'introduzione, al miglioramento o all'espansione di servizi di base a livello locale per la popolazione rurale, comprese le attività culturali e ricreative, e della relativa infrastruttura
	7.5	Sostegno a investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala
	7.6	Sostegno per studi/investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico, compresi gli aspetti socioeconomici di tali attività, nonché azioni di sensibilizzazione in materia di ambiente
	7.7	Sostegno a investimenti finalizzati alla rilocalizzazione di attività e alla riconversione di fabbricati o altri impianti situati all'interno o nelle vicinanze di centri rurali, al fine di migliorare la qualità della vita o i parametri ambientali del territorio interessato

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Misura	Sotto-misura	Denominazione
M08 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	8.1	Sostegno alla forestazione/all'imboschimento
	8.2	Allestimento di sistemi agroforestali
	8.3	Sostegno alla prevenzione dei danni arrecati alle foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici
	8.4	Sostegno al ripristino delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici
	8.5	Sostegno agli investimenti destinati ad accrescere la resilienza ed il pregio ambientale degli ecosistemi forestali
Misura 15 - Servizi silvo climatico-ambien- tali e salvaguardia della foresta	15.1	Pagamento per impegni silvo-ambientali e impegni in materia di clima
M16 - Cooperazione	16.1	Sostegno per la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura
	16.2	Sostegno a progetti pilota e allo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie
	16.3	Cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere impianti e risorse, nonché per lo sviluppo/la commercializzazione del turismo
	16.4	Sostegno alla cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e mercati locali e sostegno ad attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali
	16.5	Sostegno per azioni congiunte per la mitigazione del cambiamento climatico e l'adattamento ad esso e sostegno per approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali in corso
	16.6	Sostegno alla cooperazione di filiera per l'approvvigionamento sostenibile di biomasse da utilizzare nella produzione di alimenti e di energia e nei processi industriali
	16,7	Sostegno per strategie di sviluppo locale di tipo non partecipativo
	16.8	Sostegno alla stesura di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti
	16.9	Sostegno per la diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare

segue>>

Misura	Sotto-misura	Denominazione
M19 - Sostegno allo sviluppo locale <i>Leader</i> - (SLTP - Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo)	19.1	Sostegno preparatorio
	19.2	Sostegno all'esecuzione degli interventi nell'ambito della strategia SLTP
	19.3	Preparazione e realizzazione delle attività di cooperazione del Gruppo di Azione Locale
	19.4	Sostegno per i costi di gestione e animazione

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati PSR regionali 2014-2020

Rispetto a questo quadro generale di Misure si può dire, semplificando estremamente, che le finalità degli investimenti possono ricondursi al sostegno allo sviluppo economico e sociale della comunità, attraverso tipologie di intervento diverse nei seguenti settori:

- infrastrutture viarie e di rete (idriche, elettriche, termiche, banda larga);
- infrastrutture socio-culturali (recupero di edifici, dell'arredo urbano, ecc.);
- infrastrutture ricreative e turistiche su piccola scala;
- studi/investimenti tutela/riqualificazione paesaggio rurale siti *High Nature Value* (HNV);
- servizi di base a livello locale per la popolazione (sociali, educativi, assistenziali, trasporti, cultura, ecc.);
- manutenzione forestale.

Al di là delle semplificazioni, le misure attivate nei PSR italiani con i comuni come potenziali destinatari si collocano in un quadro programmatico molto complesso, dove ogni misura prevede una sottomisura e nell'ambito di questa sono previste varie tipologie di operazioni programmate (per ciascuna delle quali vengono indicati beneficiari, costi ammissibili, massimali di spesa, localizzazione in aree specifiche); tutti elementi che variano da regione a regione.

L'accesso a tali misure e l'attuazione degli interventi comporta da parte del comune l'adozione di numerose e complesse procedure (gare di appalto, autorizzazioni, ecc.) riconducibili a normative nazionali ed europee atte a garantire l'esercizio di un'azione pubblica trasparente. È evidente

dunque che l'accesso alle misure PSR e la realizzazione degli investimenti finanziati possa risultare difficoltosa soprattutto da parte di comuni piccoli e che si possano determinare ritardi nella fase di avvio e anche di rendicontazione delle spese sostenute.

Anche per questi motivi, una parte importante delle proposte sulla nuova PAC 2021-2027, come dei Fondi SIE, riguarda la semplificazione, la flessibilità e la concentrazione su obiettivi strategici comuni.

Nelle proposte della Commissione europea per il 2021-2027, ad esempio, la struttura dei nuovi Programmi cofinanziati dal FEASR viene semplificata sia nel numero di obiettivi con la concentrazione su: i) promozione di un settore agricolo intelligente, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare; ii) rafforzamento della tutela dell'ambiente e dell'azione per il clima (contribuendo al raggiungimento degli obiettivi in materia di ambiente e clima dell'Unione); iii) rafforzamento del tessuto socioeconomico delle zone rurali; sia con la riconduzione delle attuali 20 Misure a 8 tipologie di intervento.

Estrema la concentrazione di risorse e obiettivi sulle azioni per il clima: si pensi che alla dotazione FEASR a valere sul QFP 2021-2027 rivisto (pari a 77.850.000.000 euro) è stata aggiunta quella a titolo di *Next Generation EU* che prevede risorse aggiuntive per il FEASR pari a 7,5 miliardi di euro, proprio per sostenere le zone rurali nell'introduzione dei cambiamenti strutturali richiesti per la realizzazione della transizione verde e per realizzare investimenti e riforme essenziali al conseguimento degli obiettivi UE in materia di clima e ambiente.

Si consideri inoltre che la riserva minima di risorse finanziarie da destinare ad azioni per il clima nell'ambito della PAC è pari al 40%, in luogo del 30% stabilito dal Consiglio europeo in generale per le risorse del QFP 2021-2027 rivisto⁽⁹⁾.

⁹ La nuova dotazione per la PAC 2021-2027 approvata dal Consiglio straordinario del 21

Molta enfasi è infine posta sugli strumenti attuativi di strategie integrate territoriali cofinanziate dal FEASR (*in primis*, il CLLD - Sviluppo locale di tipo partecipativo basato sull'approccio *Leader*⁽¹⁰⁾), chiamati ad attivare anche Fondi diversi dal FEASR, in particolare FESR e FSE, contribuendo così in maniera decisiva al raggiungimento degli obiettivi per il clima posti dal *Green Deal* europeo, ma anche di obiettivi di promozione della «coesione sociale e territoriale nelle zone rurali, anche attraverso la creazione di posti di lavoro, la crescita, gli investimenti, l'inclusione sociale, la lotta alla povertà rurale e lo sviluppo locale, compresi servizi locali di alta qualità per le comunità rurali, incentrandosi in particolare sulle zone soggette a vincoli naturali»⁽¹¹⁾.

luglio 2021 a valere sul QFP rivisto è pari a 336.444.000.000 euro a prezzi 2018 di cui:

- 258.594.000.000 euro a prezzi 2018 per il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) - I° pilastro;
- 77.850.000.000 euro a prezzi 2018 per il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) - II° pilastro, con 7,8 miliardi di euro di risorse aggiuntive a valere sul QFP rivisto. A questa dotazione va aggiunta quella a titolo di Next Generation EU per il FEASR pari a 7,5 miliardi di euro.

10 Art. 22, proposta CE di Reg. gen. 2021-2027.

11 Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il Green Deal europeo".

Indice delle tabelle e delle figure

Capitolo 1

Tabella 1. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Paese, 31 dicembre 2019

Tabella 2. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 31 dicembre 2019

Tabella 3. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per Fondo, 31 dicembre 2019

Tabella 4. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 31 dicembre 2019

Tabella 5. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni, 31 dicembre 2019

Tabella 6. Ripartizione delle risorse dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia (milioni di euro)

Tabella 7. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia (milioni di euro e valori percentuali)

Tabella 8. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni e tipologia di Programma (milioni di euro e valori percentuali)

Tabella 9. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per regione e Fondo (milioni di euro e valori percentuali)

Tabella 10. Stato di attuazione dei PON (FESR e FSE) 2014-2020 in Italia (milioni di euro e valori percentuali)

Tabella 11. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per Obiettivo Tematico (milioni di euro e valori percentuali)

Tabella 12. Quadro finanziario Programmi Complementari 2014-2020 e completamenti (valori in euro)

Tabella 13. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per Programma

Tabella 14. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per tema d'intervento

Tabella 15. Quadro riprogrammazione 2014-2020 (milioni di euro)

Tabella 16. La riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali (milioni di euro)

Tabella 17. La riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali (milioni di euro)

Tabella 18. Interventi di rafforzamento amministrativo nella programmazione 2014-2020, per tipologia di azione e fonte finanziaria

Tabella 19. Valore in euro degli interventi di rafforzamento amministrativo nella programmazione 2014-2020, per tipologia di azione e fonte finanziaria

Capitolo 2

Tabella 1. I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 2. I progetti FESR 2014-2020, per tema d'intervento

Tabella 3. I progetti FESR 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Figura 1. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FESR 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Tabella 4. I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Tabella 5. I progetti FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 6. I progetti PON FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo

Tabella 7. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Tabella 8. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tabella 9. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento e categoria di regioni

Tabella 10. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Tabella 11. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento e categoria di regioni

Tabella 12. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Tabella 13. I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 14. I progetti FSE 2014-2020, per tema d'intervento

Tabella 15. I progetti FSE 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Figura 2. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Tabella 16. I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Tabella 17. I progetti FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 18. I progetti PON FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo

Tabella 19. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Tabella 20. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tabella 21. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento e categoria di regioni

Tabella 22. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Tabella 23. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento e categoria di regioni

Tabella 24. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Capitolo 3

Tabella 1. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati in Europa, per Paese e *call for proposal*

Tabella 2. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati in Europa, per *topic* e *call for proposal*

Tabella 3. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati in Italia, per regioni e province autonome e *call for proposal*

Tabella 4. Dotazione finanziaria e attuazione ITI e Assi urbani dei POR FESR e plurifondo 2014-2020

Figura 1. Valore percentuale della dotazione FESR degli Assi/ITI "urbani" sul totale FESR destinato ai POR

Tabella 5. Dotazione finanziaria POR e PON Metro per Strategie di Sviluppo Urbano 2014-2020 (settembre 2020)

Figura 2. Le aree interne

Figura 3. Le 72 aree progetto

Figura 4. Riparto settoriale Accordi sottoscritti/in sottoscrizione

Capitolo 4

Tabella 1. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 rivisto (proposta CE maggio 2020)

Tabella 2. Bilancio UE a lungo termine 2021-2027 (proposta CE maggio 2020)

Tabella 3. Bilancio UE a lungo termine 2021-2027 (Conclusioni del Consiglio straordinario 21/07/2020)

Tabella 4. Strumenti *Next Generation EU*

Tabella 5. Dotazioni del FESR, del FC e del FSE+ per il periodo 2021-2017 (proposte della CE maggio 2018)

Tabella 6. Dotazione politica di coesione - Fondi FESR, FC e FSE plus - per il periodo 2021-2017 (Conclusioni Consiglio europeo luglio 2020)

Figura 1. PIL pro capite espresso in SPA, per regioni NUTS 2, media degli anni 2014-2015-2016

Focus

Tabella 1. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2017 e stima 2018; miliardi di euro costanti 2010)

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2017 e stima 2018

Figura 2. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2017 e stima 2018; euro pro capite costanti 2010)

Figura 3. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2018; percentuale su PIL)

Figura 4. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2018; euro pro capite costanti 2015)

Figura 5. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2018; euro pro capite costanti 2015)

Figura 6. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per soggetto (anni 2000-2018; euro pro capite costanti 2015)

Tabella 2. SPA - Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2005-2018, percentuale su Italia)

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per macro settore (media 2016-2018; euro pro capite costanti 2015)

Appendice 1

Tabella 1. I progetti FSC 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Tabella 2. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tabella 3. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Tabella 4. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe demografica

Tabella 5. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

Appendice 2

Tabella 1. Bilancio PAC 2014-2020

Tabella 2. Riparto Fondi (valori in euro) per lo Sviluppo Rurale 2014-2020

Tabella 3. Allocazione delle risorse FEASR per Obiettivi Tematici (milioni di euro)

Figura 1. Le aree rurali in Italia

Tabella 4. Misure PSR italiani 2014-2020 con destinatari i comuni

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it



ISBN 978-88-6650-200-5



9 788866 502005