

IFEL

Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Undicesima edizione - 2021

Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Undicesima edizione - 2021

Studi e Ricerche



Fondazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale
Fondazione IFEL-Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi politiche europee
ANCI-Area Studi e ricerche, Politiche per la coesione territoriale e il Mezzogiorno

Direzione e coordinamento scientifico: *Francesco Monaco, Paolo Testa 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, 1.3, Capitolo 4 - Paragrafo 4.4, Focus 1), *Alfredo Scalzo* (Studiare Sviluppo s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1 - Paragrafo 1.2, Capitolo 2, Appendice 2 e 3), *Simona Elmo* (Capitolo 3 - Paragrafo 3.2, Focus 3 e Appendice 4), *Francesco Monaco* (Capitolo 3 - Paragrafo 3.3), *Giorgia Marinuzzi* (Appendice 1), *Massimo Allulli e Paolo Testa* (Capitolo 3 - Paragrafo 3.1, Capitolo 4 - Paragrafo 4.1, 4.2, 4.3, Focus 2).

Gli apparati statistici del Capitolo 1, Capitolo 2, Appendice 1, Appendice 2 e Appendice 3 sono stati sviluppati da *Giorgia Marinuzzi*.

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 dicembre 2021.

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



Indice

Introduzione	5
Capitolo 1	
L'attuazione del 2014-2020 e la sua riprogrammazione	7
1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia	9
1.2 La riprogrammazione del 2014-2020	29
1.3 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti	44
Capitolo 2	
I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020	61
2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale	63
2.2 Il Fondo Sociale Europeo	77
Capitolo 3	
La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione	91
3.1 Il PON Città metropolitane	93
3.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR	104
3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne: stato di attuazione e aggiornamenti	149
Capitolo 4	
La politica di coesione 2021-2027	163
4.1 Il budget	165
4.2 L'Accordo di Partenariato	169
4.3 Gli interventi territoriali	180
4.4 Le azioni di <i>capacity building</i> e assistenza tecnica all'attuazione degli interventi	185
Focus	
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	193
1. La complementarietà con le risorse della coesione	195
2. La dimensione territoriale del PNRR	201
3. Lotta ai cambiamenti climatici e transizione ecologica nel PNRR	206
Appendici	
1. La spesa in conto capitale e le risorse aggiuntive della PA	213
2. I comuni beneficiari del FSC 2014-2020	221
3. I comuni beneficiari del FEAMP 2014-2020	231
4. Il <i>Green Deal</i> europeo nel settennio 2021-2027	241

Introduzione

L'undicesimo 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 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.

Il **Capitolo 3** si concentra sulla dimensione territoriale del ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione. I temi trattati riguardano principalmente il PON Città metropolitane, le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR 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 Quadro Finanziario Pluri-

nale in risposta all'emergenza Covid-19, sia sul fronte dell'impostazione della programmazione, con un riferimento specifico alle strategie dedicate dal nuovo Accordo di Partenariato per l'Italia allo sviluppo territoriale e urbano e alle azioni di *capacity building* e assistenza tecnica.

Il **Focus** di quest'anno è dedicato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, mentre le Appendici trattano il tema dell'addizionalità delle risorse UE (**Appendice 1**), lo stato di attuazione dei progetti FSC e FEAMP 2014-2020 con comuni beneficiari (**Appendice 2 e 3**) e infine il *Green Deal* europeo nel settennio 2021-2027 (**Appendice 4**).

L'attuazione del 2014-2020 e la sua riprogrammazione

1

1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia

Nella programmazione della politica di coesione europea 2014-2020, l'anno contabile 1° luglio 2020-30 giugno 2021 ha definitivamente sancito l'intervento dei Fondi strutturali nella gestione della crisi sanitaria, ridisegnando significativamente l'intero quadro della programmazione relativa al periodo.

Anche il quadro di riferimento delle risorse ha subito un sostanziale cambiamento dovuto all'intervento della iniziativa REACT-EU (l'acronimo in inglese significa "Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa") che porta avanti e amplia le misure di risposta alla crisi e per il superamento degli effetti della crisi messe in campo dalla Commissione europea attraverso le due iniziative di risposta al coronavirus (CRII e CRII Plus).

Il pacchetto REACT-EU comprende 55 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi resi disponibili per il periodo 2014-2020 a valere sul Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e sul Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). I finanziamenti di REACT-EU sono erogati nel 2021 e nel 2022 nel quadro di Next Generation EU.

Il quadro di partenza delle risorse totali programmate per i Fondi strutturali e di investimento europei, al 30 giugno 2021, è di poco oltre i 698,5 miliardi di euro, con un sensibile aumento dovuto alla programmazione di REACT-EU. Con l'effetto dovuto alle risorse di REACT la Polonia resta il primo Paese per ammontare complessivo di importi programmati, pari a oltre 110 miliardi di euro (tra risorse europee e cofinanziamento nazio-

nale), e l'Italia seconda con quasi 80 miliardi di euro programmati¹. Italia e Polonia staccano nettamente tutti gli altri, con la Spagna che supera di poco i 60 miliardi di euro, la Germania a oltre 51 miliardi di euro e la Francia, che ha programmato 54,4 miliardi di euro.

Tenendo conto di questi elementi, un confronto europeo sullo stato di attuazione è riportato nella Tabella 1, nella quale si leggono gli importi programmati da parte di ciascuno Stato membro, le risorse impegnate e quelle spese al 30 giugno 2021². 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 Lituania, che con il 68,5% della spesa guida un gruppo dei più virtuosi formato anche da Irlanda (68,1%), Finlandia (66,5%), Cipro (65,5%) e Ungheria (64,4%). Il Paese meno performante è la Slovacchia, che si attesta ad un livello di spesa pari al 46,2%. Ad una percentuale di spesa al di sotto del 50% si trovano anche la Danimarca (46,6%), la Spagna (48,9%), la Romania (49,2%) e il Belgio (49,8%). La media comunitaria della spesa è al 56,5% e l'Italia si attesta al di sotto di questo valore, registrando un livello di spesa pari al 51,7% delle risorse programmate. Il valore delle risorse impegnate si attesta, invece, per l'Italia all'87,8%, anche in questo caso registrando un valore inferiore alla media comunitaria che è del 101,6%, in *overbooking* rispetto al programmato.

1 Giova sempre ricordare, quando si fanno dei confronti tra Paesi sull'avanzamento finanziario dell'attuazione della politica di coesione, che l'Italia, presentando i maggiori divari interni, è sia il principale beneficiario 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.

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, 30 giugno 2021

Paese	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Austria	13.826.099.529	11.176.065.778	8.183.007.209	80,8%	59,2%
Belgio	6.641.978.445	6.487.693.666	3.308.680.955	97,7%	49,8%
Bulgaria	12.119.068.532	11.271.806.706	7.136.750.354	93,0%	58,9%
Croazia	14.103.896.542	16.602.109.377	7.323.998.244	117,7%	51,9%
Cipro	1.256.578.524	1.470.204.860	822.919.954	117,0%	65,5%
Rep. Ceca	33.956.101.631	34.606.946.028	20.613.458.844	101,9%	60,7%
Danimarca	2.784.491.896	2.415.913.392	1.297.996.031	86,8%	46,6%
Estonia	6.303.676.533	5.821.024.292	3.924.209.956	92,3%	62,3%
Finlandia	10.755.308.449	11.039.003.026	7.150.534.324	102,6%	66,5%
Francia	54.422.231.683	54.602.729.726	32.549.933.582	100,3%	59,8%
Germania	51.234.790.070	48.533.931.653	29.606.506.945	94,7%	57,8%
Grecia	28.368.883.719	35.916.534.781	16.115.075.608	126,6%	56,8%
Ungheria	29.755.267.904	32.659.782.515	19.164.742.547	109,8%	64,4%
Irlanda	7.597.148.334	8.475.400.745	5.171.984.785	111,6%	68,1%
Italia	79.741.193.117	70.017.628.961	41.189.798.373	87,8%	51,7%
Lettonia	7.616.065.581	7.156.033.739	4.584.361.898	94,0%	60,2%
Lituania	10.268.387.872	11.197.340.781	7.029.026.450	109,0%	68,5%
Lussemburgo	572.266.351	510.355.932	341.364.455	89,2%	59,7%
Malta	1.126.411.996	1.118.645.576	593.845.458	99,3%	52,7%
Paesi Bassi	4.905.390.932	4.741.753.163	2.700.788.437	96,7%	55,1%
Polonia	110.791.522.115	103.879.935.704	64.067.527.363	93,8%	57,8%
Portogallo	36.291.092.751	46.425.448.804	22.764.850.945	127,9%	62,7%
Romania	39.826.935.400	49.697.636.608	19.613.634.162	124,8%	49,2%
Slovacchia	20.714.330.319	19.270.983.623	9.573.665.454	93,0%	46,2%
Slovenia	5.646.449.329	5.459.335.427	3.281.747.822	96,7%	58,1%
Spagna	60.059.151.807	60.640.717.393	29.386.106.404	101,0%	48,9%
Svezia	8.739.376.888	7.842.414.914	5.412.417.523	89,7%	61,9%
Regno Unito	26.450.602.805	27.550.751.795	15.050.302.530	104,2%	56,9%
CTE	12.629.829.098	13.294.771.111	7.005.487.255	105,3%	55,5%
Totale	698.504.528.152	709.882.900.074	394.964.723.868	101,6%	56,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2021

Guardando il livello di impegni e di spesa riferito ai singoli Fondi SIE in Europa (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, sempre più in *overbooking* (118,9%), ben al di sopra della media complessiva europea, ed un livello di spesa del 59,9%, sempre superiore, ma abbastanza in linea con la media europea. Questo rilevante scarto tra impegnato e speso per il Fondo di Coesione (che rappresenta poco più di un decimo 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 la migliore *performance* è quella dell'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), che si attesta al 69,5% e scalza il Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR), che negli anni scorsi guidava e che al 30 giugno 2021 si conferma ad un 53,5% che ne denota una crisi di avanzamento abbastanza importante.

In linea con lo scorso anno, invece, si conferma la più bassa *performance* degli impegni del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), che si attesta al 72,0%, con la spesa che si ferma ad un magro 42,5%.

Se si guarda 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 circa il 60% della dotazione finanziaria dei Fondi SIE, nel corso dell'anno si registra un'impennata degli impegni del FESR e anche per l'FSE si assiste ad una sostanziale accelerazione.

In particolare, per quanto riguarda il FESR gli impegni sono saliti al 110,9%, mentre la spesa è del 55,9%, assolutamente in linea con il dato medio europeo per il complesso dei Fondi SIE (56,5%). Gli impegni dell'FSE sono al 104,9% e la spesa si colloca al 60,5%, con un recupero molto importante rispetto all'anno precedente sia in termini di impegni che di

spesa. 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 negli impegni e nella spesa per Fondo, riportata nella Tabella 3, mostra una *performance* di impegni di circa 13 punti percentuali in meno rispetto alla media europea per il FESR, con un valore pari al 98,1%, e con un livello della spesa dello stesso Fondo che si mantiene di circa 4 punti percentuali inferiore alla media europea (il 52,1% contro il 55,9% europeo).

Se si guarda all'FSE, l'Italia registra ancora uno scarto rispetto alla media europea, anche se in miglioramento, sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti. Infatti, gli impegni italiani al 30 giugno 2021 per questo Fondo sono al 93,6% del programmato contro il 104,9% europeo, mentre la spesa si attesta al 56,2% contro il 60,5% europeo. È evidente, tuttavia, che il Fondo Sociale Europeo è stato quello che più di altri Fondi ha contribuito a fronteggiare la crisi generata dalla pandemia e questo è certamente uno dei motivi principali del recupero in termini di impegni e spesa riferibili a questo Fondo nel corso dell'ultimo anno.

Anche gli impegni del FEASR in Italia continuano a restare nettamente al di sotto della media europea (72,1% contro l'80,2%), mentre sul fronte della spesa c'è stato un recupero che porta lo scarto tra valore dell'Italia e valore UE a poco più di 6 punti percentuali (47,3% contro 53,5%).

Il FEAMP fa registrare in Italia impegni per il 68% del programmato rispetto al 72% del dato medio europeo, così come lo stesso accade per la spesa, pari in Italia al 37,5%, al di sotto del dato medio europeo (42,5%).

Tabella 2 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 30 giugno 2021

Fondo	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FC	72.671.574.109	86.421.768.830	43.508.606.013	118,9%	59,9%
FEASR	192.254.744.914	154.105.676.080	102.840.451.927	80,2%	53,5%
FEAMP	7.855.012.492	5.656.078.890	3.337.247.746	72,0%	42,5%
FESR	291.165.293.101	322.848.089.501	162.891.113.341	110,9%	55,9%
FSE	124.104.244.364	130.158.665.504	75.116.832.509	104,9%	60,5%
IOG	10.453.659.172	10.692.621.268	7.270.472.332	102,3%	69,5%
Totale	698.504.528.152	709.882.900.074	394.964.723.868	101,6%	56,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2021

Tabella 3 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per Fondo, 30 giugno 2021

Fondo	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FEASR	25.475.762.479	18.358.265.693	12.042.670.469	72,1%	47,3%
FEAMP	979.496.571	665.766.313	367.542.034	68,0%	37,5%
FESR	33.874.683.186	33.222.939.156	17.649.339.505	98,1%	52,1%
FSE	17048.818.391	15.959.805.418	9.572.935.402	93,6%	56,2%
IOG	2.362.432.490	1.810.852.382	1.557.310.963	76,7%	65,9%
Totale	79.741.193.117	70.017628.961	41.189.798.373	87,8%	51,7%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2021

Un ulteriore elemento interessante di confronto a livello europeo è quello relativo agli aspetti territoriali della politica di coesione. Tale politica 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 alle categorie di regioni 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.

Al netto del dato riferito alle regioni ultraperiferiche, nelle regioni meno sviluppate d'Europa, come si evince dalla Tabella 4, si registra un livello degli impegni dei Fondi SIE più elevato (115,2%) rispetto a quelle più sviluppate (110,8%) e in transizione (112,4%). Dal punto di vista della spesa le regioni più sviluppate fanno registrare, invece, il 62,1% delle risorse spese, contro il 59,5% delle regioni meno sviluppate e il 55% 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 di oltre 12 punti percentuali in meno rispetto alla media dell'Unione (102,8% contro 115,2%), ed anche una *performance* di spesa decisamente

3 Il FESR e il 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 ultraperiferiche 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.

al di sotto (il 54,3% contro il 59,5% europeo). Le regioni italiane più sviluppate sono, invece, più in linea con il livello di spesa medio europeo (anzi leggermente al di sopra della media) registrando un 62,3% contro un 62,1% europeo, mentre le regioni italiane in transizione fanno rilevare in termini di spesa un ritardo rispetto alla media europea, anche se inferiore a quelle meno sviluppate (48,5% contro il 55%).

In sintesi, il quadro complessivo che emerge a livello europeo ha certamente un difficile raffronto con la situazione registrata lo scorso anno, alla luce del contributo che la politica di coesione ha fornito per fronteggiare la crisi. È sicuramente anche per questo che il quadro delineato mostra una ulteriore decisa accelerazione negli impegni e un altrettanto significativo aumento dell'avanzamento nella spesa al 30 giugno 2021. In questo quadro l'Italia ha allineato di più i propri dati medi a quelli degli altri Paesi europei, per quanto la situazione si presenti abbastanza diversificata tra Programmi e diverse regioni e amministrazioni centrali, come si vedrà nelle analisi seguenti di maggiore dettaglio, con riferimento all'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia, e con specifico riferimento al FESR ed all'FSE.

Come di consueto, rispetto ai dati che si analizzano nel prosieguo, appare importante ricordare come gli stessi comprendano anche acquisizioni extra-sistema e che, quindi, vi sono degli scostamenti fra gli stessi e quelli comunicati alla Commissione europea tramite il Sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari SFC 2014⁴.

Con riferimento alle risorse finanziarie disponibili per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) per il 2014-2020, queste ammontano in Italia complessivamente a poco più di 51,5 miliardi.

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.

Tabella 4 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 30 giugno 2021

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	108.737.661.162	120.442.473.148	67.539.967.335	110,8%	62,1%
In transizione	52.573.368.160	59.084.246.362	28.906.990.860	112,4%	55,0%
Meno sviluppate	222.049.236.488	255.761.796.273	132.217.088.262	115,2%	59,5%
Ultraperiferiche*	2.479.453.043	3.005.058.527	2.289.212.062	121,2%	92,3%
REACT-EU	16.799.989.514	1.418.409.583	49.200.077	8,4%	0,3%
Non applicabile	295.864.819.785	270.170.916.180	163.962.265.273	91,3%	55,4%
Totale	698.504.528.152	709.882.900.074	394.964.723.868	101,6%	56,5%

* "Outermost or northern sparsely populated".

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2021

Tabella 5 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni, 30 giugno 2021

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	15.233.062.627	15.574.497.758	9.490.111.000	102,2%	62,3%
In transizione	2.788.681.152	2.633.838.545	1.353.815.650	94,4%	48,5%
Meno sviluppate	30.144.644.715	30.974.408.271	16.378.348.258	102,8%	54,3%
REACT-EU	2.757.113.083	0	0	0,0%	0,0%
Non applicabile	28.817.691.540	20.834.884.387	13.967.523.465	72,3%	48,5%
Totale	79.741.193.117	70.017628.961	41.189.798.373	87,8%	51,7%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2021

Le risorse sono gestite attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), e 47 a 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 2021. Il contributo dell'Unione europea a tali Programmi è pari a poco più di 34,5 miliardi di euro. Il dato aggiornato riportato dall'IGRUE del cofinanziamento che l'Italia assicura alla politica di coesione europea è, invece, di circa 17 miliardi di euro. Un dato in diminuzione rispetto al passato, in virtù delle modifiche regolamentari che hanno interessato il tasso di cofinanziamento dei Fondi strutturali e della conseguente riprogrammazione delle risorse che saranno trattate successivamente.

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

Fondo	Milioni di euro		
	Programmato	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale
FESR*	32.190	22.395	9.794
FSE**	19.332	12.146	7.186
Totale	51.522	34.542	16.980

* 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 2021

Più nello specifico, la Tabella 7 evidenzia come al 30 giugno 2021⁵, a fronte di 51,52 miliardi di euro disponibili, si registra un ammontare di risorse impegnate pari a oltre 44 miliardi di euro, corrispondente all'85,4% del programmato, ed un livello dei pagamenti ammessi pari a 28 miliardi di euro, corrispondente al 54,5% del programmato.

⁵ Nel prosieguo si prenderanno a riferimento i dati di monitoraggio disponibili al 30 giugno 2021 ed i relativi indicatori del livello di impegni e pagamenti messi a disposizione da RGS-IGRUE.

Guardando ai singoli Fondi, in media l'FSE e il FESR fanno riscontrare valori abbastanza in linea, con impegni pari, rispettivamente, all'83,4% e all'86,7% e pagamenti pari al 54,8% e al 54,3% delle risorse disponibili per l'Italia.

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

Fondo	Milioni di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
	Programmato	Impegni	Pagamenti		
FESR*	32.190	27.894	17.473	86,7%	54,3%
FSE**	19.332	16.125	10.603	83,4%	54,8%
Totale	51.522	44.019	28.076	85,4%	54,5%

* 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 2021

La Tabella 8 riporta i dati sull'avanzamento, al 30 giugno 2021, del complesso dei Programmi Operativi, Nazionali e Regionali, per categoria di regione, nonché l'avanzamento del PON IOG⁶ 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, ma con una generale tendenza alla convergenza in termini sia di impegni che di pagamenti. Restando, tuttavia, sempre valida, la considerazione che i Programmi Operativi delle regioni meno sviluppate sono mediamente più dotati fi-

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).

nanziariamente e con livelli di complessità degli interventi da realizzare sicuramente maggiori che nelle altre regioni.

Guardando alle risorse impegnate, si riduce la tendenza spesso evidenziata in passato circa la maggiore capacità riscontrabile in capo ai Programmi Operativi Nazionali, i quali, con riferimento a ciascuna categoria di regione interessata, facevano registrare risultati nettamente maggiori rispetto a quelli relativi ai Programmi Operativi Regionali. Al 30 giugno 2021, i POR delle regioni più sviluppate, infatti, fanno rilevare *performance* superiori ai PON, con un livello di impegni pari al 91,4% a fronte dell'80,8% dei PON. Diversa la situazione nelle regioni meno sviluppate ed in quelle in transizione. Nelle regioni meno sviluppate i PON fanno registrare impegni pari all'89,8%, mentre i POR si attestano all'80,4%. In termini di pagamenti, in generale, la forbice si riduce ed i valori tendono ad allinearsi. Nelle regioni meno sviluppate la spesa dei PON è pari al 53,1% mentre quella dei POR è pari al 50,4%. Nelle regioni più sviluppate, in termini di pagamenti, la situazione al 30 giugno 2021 appare migliore rispetto al resto del Paese (56,2% PON e 62,3% POR).

Categoria di regione	Tipo PO	Miliardi di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
		Programmato	Impegni	Pagamenti		
Più sviluppate	PON	2.765	2.235	1.554	80,8%	56,2%
	POR	13.195	12.060	8.218	91,4%	62,3%
In transizione	PON	960	839	510	87,3%	53,1%
	POR	1.919	1.492	994	77,8%	51,8%
Meno sviluppate	PON	13.156	11.813	6.988	89,8%	53,1%
	POR	17.595	14.150	8.876	80,4%	50,4%
Totale Fondo IOG		940	656	568	69,8%	60,5%
Totale Programmi CTE		992	774	368	78,0%	37,1%
Totale		51.522	44.019	28.076	85,4%	54,5%

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2021

Nella 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 la Provincia Autonoma di Bolzano e la Regione Puglia si presentano come le amministrazioni che in termini di impegni hanno raggiunto le percentuali più alte (rispettivamente 115,2% e 115,1%), mentre in termini di pagamenti è la Provincia Autonoma di Trento, con il 73,6%, l'amministrazione che fa registrare il miglior dato. In generale le regioni più sviluppate fanno rilevare livelli di spesa superiori o prossimi al 60% con le eccezioni delle Marche (39,5%), dell'Umbria (43,1%) e della Liguria (49,6%). Tra le regioni in maggior ritardo nei pagamenti, con percentuali inferiori al 50%, ci sono Abruzzo (46,1%), Sicilia (41,4%), Campania (46,2%) e Calabria (45,2%).

Più in generale, con riferimento ai pagamenti, sono quindi 7 le regioni che registrano valori di pagamenti inferiori al 50%, 3 regioni si attestano in un *range* tra i 50 e i 60 punti percentuali, mentre 11 regioni si attestano al di sopra dei 60 punti percentuali. In conclusione si rileva un netto miglioramento sia in termini di impegno che di spesa rispetto all'anno precedente.

Tabella 9 Stato di attuazione dei POR FESR e FSE 2014-2020 in Italia, per regione e Fondo (milioni di euro e valori percentuali)					
POR	Milioni di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
	Programmato	Impegni	Pagamenti		
Abruzzo	414	314	191	76,0%	46,1%
FESR	276	249	152	90,4%	55,1%
FSE	139	66	39	47,3%	28,1%
Molise	129	123	80	95,4%	62,2%
FESR	89	91	56	102,9%	63,1%
FSE	40	32	24	78,8%	60,2%
Sardegna	1.376	1.055	723	76,7%	52,5%
FESR	931	759	518	81,5%	55,7%
FSE	445	296	205	66,6%	46,0%
Basilicata	840	687	437	81,8%	52,0%
FESR	551	550	335	99,8%	60,8%
FSE	290	137	102	47,5%	35,2%
Calabria	2.261	1.578	1.022	69,8%	45,2%
FESR	1.861	1.361	833	73,1%	44,7%
FSE	400	217	190	54,4%	47,4%
Campania	4.951	3.298	2.285	66,6%	46,2%
FESR	4.114	2.557	1.787	62,2%	43,4%
FSE	837	741	498	88,5%	59,5%
Puglia	4.451	5.124	3.021	115,1%	67,9%
FESR	3.485	3.970	2.415	113,9%	69,3%
FSE	966	1.154	606	119,5%	62,8%
Sicilia	5.093	3.463	2.110	68,0%	41,4%
FESR	4.273	2.957	1.857	69,2%	43,5%
FSE	820	506	253	61,7%	30,8%
Emilia-Romagna	1.268	1.455	880	114,7%	69,4%
FESR	482	533	275	110,5%	57,1%
FSE	786	922	605	117,3%	77,0%
Friuli-Venezia Giulia	507	455	319	89,7%	62,9%
FESR	231	250	162	108,3%	70,3%
FSE	276	205	157	74,2%	56,7%
Lazio	1.872	1.546	1.117	82,6%	59,7%
FESR	969	675	412	69,6%	42,5%
FSE	903	871	706	96,5%	78,2%
Liguria	747	566	370	75,8%	49,6%
FESR	393	276	200	70,3%	51,1%
FSE	355	290	170	81,8%	47,9%

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

POR	Milioni di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
	Programmato	Impegni	Pagamenti		
Lombardia	1.941	1.780	1.369	91,7%	70,5%
FESR	970	945	645	97,4%	66,5%
FSE	970	835	724	86,0%	74,6%
Marche	873	697	345	79,9%	39,5%
FESR	585	491	199	83,8%	34,1%
FSE	288	207	145	71,9%	50,5%
PA Bolzano	273	315	172	115,2%	62,9%
FESR	145	170	86	117,0%	59,2%
FSE	128	145	86	113,1%	67,1%
PA Trento	219	190	161	87,0%	73,6%
FESR	92	71	69	77,0%	74,6%
FSE	126	119	92	94,3%	72,9%
Piemonte	1.838	1.712	1.257	93,2%	68,4%
FESR	966	758	460	78,5%	47,6%
FSE	872	955	797	109,5%	91,4%
Toscana	1.525	1.491	987	97,8%	64,7%
FESR	779	805	505	103,3%	64,8%
FSE	746	687	482	92,0%	64,6%
Umbria	650	371	280	57,0%	43,1%
FESR	412	236	182	57,2%	44,0%
FSE	238	135	99	56,6%	41,5%
Valle d'Aosta	117	107	79	91,6%	67,3%
FESR	64	60	45	92,9%	70,0%
FSE	53	47	34	89,9%	63,9%
Veneto	1.364	1.374	881	100,7%	64,6%
FESR	600	523	316	87,1%	52,7%
FSE	764	851	565	111,4%	73,9%

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2021

Nella Tabella 10 è illustrato in dettaglio lo stato di avanzamento dei PON⁷.

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 tre Programmi fanno registrare dei livelli di impegno del 100% o superiori (PON Iniziativa PMI, PON Ricerca e Innovazione e PON Imprese e Competitività) o molto vicini, come il 97,5% del PON Per la Scuola e il 95,2% del PON Infrastrutture e Reti. In termini di impegni i PON meno performanti sono il PON Cultura e Sviluppo (53,3%), il PON Iniziativa Occupazione Giovani (56,7%) e il PON Legalità (57,2%). Impegni compresi tra il 60 e il 90% li fanno registrare gli altri PON.

Sul fronte dei pagamenti il PON Imprese e Competitività fa registrare il livello più alto con il 78,6%. Sotto i 40 punti percentuali si posizionano i pagamenti del PON Inclusione (27,4%) e del PON Cultura e Sviluppo (37,6%). Un livello di pagamenti tra il 40 e il 50% lo fanno rilevare il PON Governance e Capacità Istituzionale (49,4%), il PON Legalità (43,2%), il PON Ricerca e Innovazione (44,2%), il PON Città Metropolitane (46,0%), il PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (47,5%) e il PON Iniziativa Occupazione Giovani (49,9%).

In generale, come nel recente passato, le maggiori difficoltà sono quelle connesse alla capacità di spesa delle amministrazioni, tendenza più che confermata con i valori degli stessi casi (Inclusione, Cultura e Sviluppo, in particolare), che permangono decisamente sotto la media.

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

Tabella 10 Stato di attuazione dei PON FESR e FSE 2014-2020 in Italia, per Programma (milioni di euro e valori percentuali)

PON	Milioni di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
	Programmato	Impegni	Pagamenti		
PON Cultura e Sviluppo	491	262	185	53,3%	37,6%
PON Governance e Capacità Istituzionale	806	622	398	77,2%	49,4%
PON Imprese e Competitività	3.338	3.972	2.625	119,0%	78,6%
PON Inclusione	1.175	788	322	67,1%	27,4%
PON Infrastrutture e Reti	1.564	1.489	889	95,2%	56,9%
PON Iniziativa PMI	323	323	205	100,0%	63,5%
PON Legalità	693	396	299	57,2%	43,2%
PON Città Metropolitane	874	556	402	63,6%	46,0%
PON Ricerca e Innovazione	1.190	1.290	526	108,4%	44,2%
PON Per la Scuola	2.733	2.665	1.501	97,5%	54,9%
PON Sistemi di Politiche e Attive per l'Occupazione	1.806	1.576	857	87,3%	47,5%
PON Iniziativa Occupazione Giovani	2.830	1.605	1.411	56,7%	49,9%
Totale	17.821	15.543	9.620	87,2%	54,0%

Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2021

Passando, invece, ad analizzare lo stato di attuazione per singolo Obiettivo Tematico, la Tabella 11, sempre con dati aggiornati al 30 giugno 2021, riporta risultati abbastanza differenziati a seconda della tipologia di interventi oggetto di finanziamento. Tuttavia, si possono evidenziare valori di impegni maggiori all'80% sul programmato, per 5 degli 11 OT, al netto dell'Assistenza Tecnica che pure fa registrare impegni pari all'81,8% del programmato. Si tratta, in particolare, dell'OT 1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" (106,1%), dell'OT 2 "Agenda digitale" (95,2%), dell'OT 3 "Competitività dei sistemi produttivi" (89,3%), dell'OT 7 "Mobilità sostenibile di persone e merci" (108,2%), dell'OT 10 "Istruzione e formazione" (97,9%).

In termini di impegno, il dato pari al 108,2% relativo all'OT7, che con oltre il 68,5% 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 rilevano le maggiori criticità attuative sono il 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", che registra un avanzamento degli impegni pari al 69,5% e dei pagamenti pari al 43,0% del programmato, il 5 "Clima e rischi ambientali" con il 65,1% di impegni e il 38,3% di pagamenti, il 6 "Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse" con il 69,2% di impegni e il 43,4% di pagamenti, e l'11 "Rafforzamento della capacità istituzionale" che presenta impegni pari al 66,9% e pagamenti pari al 34,2%.

In generale, sono gli OT riferibili alla crescita intelligente (1, 2 e 3) che registrano i migliori livelli di *performance* assieme a quelli sulla mobilità e l'istruzione. Una maggiore difficoltà di avanzamento si riscontra per gli OT riferibili alla crescita verde e all'inclusione sociale.

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

Obiettivo Tematico (OT)	Milioni di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
	Programmato	Impegni	Pagamenti		
OT 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	5.390	5.720	3.087	106,1%	57,3%
OT 2 - Agenda digitale	1.829	1.741	999	95,2%	54,6%
OT 3 - Competitività dei sistemi produttivi	8.452	7.550	5.463	89,3%	64,6%
OT 4 - Energia sostenibile e qualità della vita	3.865	2.687	1.663	69,5%	43,0%
OT 5 - Clima e rischi ambientali	1.395	909	534	65,1%	38,3%
OT 6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse	3.368	2.332	1.463	69,2%	43,4%
OT 7 - Mobilità sostenibile di persone e merci	2.703	2.924	1.852	108,2%	68,5%
OT 8 - Occupazione	8.161	6.436	4.587	78,9%	56,2%
OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà	6.207	4.572	2.848	73,6%	45,9%
OT 10 - Istruzione e formazione	6.424	6.291	4.002	97,9%	62,3%
OT 11 - Rafforzamento capacità istituzionale	1.038	694	355	66,9%	34,2%
AT - Assistenza Tecnica	1.699	1.391	856	81,8%	50,4%
Totale*	50.530	43.246	27.707	85,6%	54,8%

* Dato al netto della CTE.

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2021

1.2 La riprogrammazione del 2014-2020

Come noto l'attuazione della politica di coesione è stata, nella fase finale del periodo di programmazione 2014-2020, interessata da una incisiva attività di riprogrammazione dovuta alla necessità di provare a dare una risposta, la più efficace possibile, alle emergenze originate dalla pandemia da SARS-CoV-2. La politica di coesione, quale principale politica di investimento della UE che mira a ridurre le disparità di sviluppo fra le diverse regioni, rappresenta uno dei punti cardine del Recovery Plan.

Per far arrivare gli aiuti ai territori più colpiti dalla pandemia la Commissione è quindi intervenuta prontamente, sia con modifiche regolamentari, che con indicazioni operative volte ad ampliare i campi di azione in adeguamento alle mutate condizioni, creando nuovi spazi per contribuire a fronteggiare le emergenze di natura socio-economica e sanitaria. In forza di tale robusto pacchetto di norme, comunitarie e nazionali, emanate al fine di favorire l'utilizzo dei Fondi, già a partire dallo scorso anno è stato avviato nel nostro Paese un intenso processo di riorientamento pro-

grammatico e finanziario verso nuove priorità genericamente definibili anti-Covid.

Tale processo 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 tale processo di riprogrammazione è stato realizzato tramite la sottoscrizione di una serie di accordi bilaterali tra il Ministero per il Sud e le amministrazioni titolari di Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi SIE, volti a garantire la rendicontabilità sui PON e sui POR di spese sostenute in funzione anti-Covid per il rimborso delle stesse con Fondi comunitari⁸. Si tratta, in particolare, di risorse impiegate per la realizzazione di alcune specifiche macro-categorie di interventi:

- emergenza sanitaria: spese sostenute per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari, assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale, nonché spese per personale dipendente sanitario direttamente impegnato nell'attività di contrasto all'emergenza epidemiologica (es. importi premiali, straordinari ed *una tantum*), realizzazione di aree sanitarie temporanee e rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute;
- istruzione e formazione: acquisto di beni e attrezzature per gli istituti e per i beneficiari 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;

⁸ Contemporaneamente, come già accennato nell'edizione precedente del presente volume, sono state poste in salvaguardia quelle operazioni originariamente previste in capo ai PO e da questi rimosse per far posto alle spese citate (tramite risorse nazionali rese disponibili con l'aumento della quota comunitaria o con risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione).

- attività economiche: rafforzamento della dotazione del Fondo Centrale di Garanzia per il finanziamento di misure di garanzia per il sostegno del capitale circolante, di garanzia a sostegno della moratoria dei debiti delle imprese, per la concessione di prestiti a lungo termine a tassi agevolati e/o a fondo perduto; rafforzamento di strumenti finanziari finalizzati a sostenere la liquidità delle imprese e/o già attivati per sostenere soggetti con difficoltà di accesso al credito ordinario derivanti dall'emergenza Covid-19, nonché strumenti previsti nell'ambito del *temporary framework* per sovvenzioni ed indennizzi a fondo perduto a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi;
- lavoro: sostegno ai redditi dei lavoratori dipendenti del settore privato mediante finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori; sviluppo del lavoro agile; indennità di tirocinio;
- sociale: aiuti alimentari per i comuni di medio-piccole dimensioni, servizio di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità aggravata dalla crisi, sostegno alle fasce sociali a rischio.

Tale percorso di riprogrammazione, portato avanti sia sul FESR che sul FSE, ha raggiunto il valore complessivo di circa 11 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui PON (Tabella 12) e 6,4 miliardi a valere sui POR (Tabella 13).

Tabella 12 La riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali 2014-2020 (milioni di euro)

PON	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)*		
	1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche
PON per la Scuola		730,95	
PON Città Metropolitane	261,40		
PON Governance	593,09		
PON Imprese e Competitività			1.480,00
PON Inclusione			
PON Legalità	188,00		
PON SPAO			
PON IOG	105,00		
PON Cultura e Sviluppo			104,00
PON Infrastrutture e Reti			279,30
PON Ricerca e Innovazione	260,00	390,00	
Totale	1.407,49	1.120,95	1.863,30

*Dati aggiornati al 1° febbraio 2021.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)*		
	4) lavoro	5) sociale	Totale
			730,95
		392,09	653,49
			593,09
			1.480,00
		320,00	320,00
			188,00
	330,00		330,00
			105,00
			104,00
			279,30
			650,00
	330,00	712,09	5.433,83

Tabella 13 La riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 (milioni di euro)

POR	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)*		
	1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche
Abruzzo	8,00	1,00	88,00
Basilicata	6,00	3,79	95,57
Calabria	140,00	45,00	180,00
Campania	330,34	34,00	392,26
Molise	15,77	1,50	21,28
Puglia	59,00		551,00
Sardegna	107,60	1,00	151,50
Sicilia	270,00	60,00	555,50
Regioni Mezzogiorno	936,71	146,29	2.035,10
Emilia-Romagna	250,00		
Friuli-Venezia Giulia		1,90	6,39
Lazio	222,29	8,16	133,42
Liguria	8,00	11,50	38,92
Lombardia	193,50		
Marche	12,35		19,00
Piemonte	160,00		64,00
Toscana	70,00	5,00	141,00
PA Trento	13,50	1,00	13,00
PA Bolzano			
Umbria	9,50	24,12	46,75
Valle d'Aosta	7,75	n.d.	6,35
Veneto	75,00	n.d.	70,00
Regioni Centro-Nord	1.021,89	51,68	538,83
Totale	1.958,60	197,97	2.573,93

*Dati aggiornati al 1° febbraio 2021.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

Capitolo 1 - L'attuazione del 2014-2020 e la sua riprogrammazione

	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)*		
	4) lavoro	5) sociale	Totale
	60,00		157,00
	32,19	12,85	150,40
	100,00	35,00	500,00
	105,00	30,51	892,11
	8,99	0,26	47,80
	140,00		750,00
	23,20	3,00	286,30
	280,00	30,00	1.195,50
	749,39	111,61	3.979,10
			250,00
	39,80		48,09
	237,21	45,10	646,18
	25,50	7,00	90,92
	168,50		362,00
	2,40	3,75	37,50
	121,17		345,17
	18,70	30,00	264,70
	23,50		51,00
	40,00		40,00
	14,50	3,73	98,60
	4,70	n.d.	18,80
	90,70	18,00	253,70
	786,68	107,58	2.506,66
	1.536,07	219,19	6.485,76

In aggiunta a tale processo di riprogrammazione, scaturito come detto dalla valorizzazione nazionale di “Coronavirus Response Investment Initiative” (CRII) e “Coronavirus Response Investment Initiative plus” (CRII+), nel corso del 2021 il Governo italiano ha messo in campo un Programma per l’utilizzo delle risorse previste dal “Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe” (REACT-EU)⁹, iniziativa che assegna risorse supplementari alla politica di coesione per gli anni 2021-2022¹⁰, allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull’economia, sull’occupazione e sui sistemi sociali e a favorire, al contempo, la transizione verde, digitale e resiliente di economia e società¹¹.

Si tratta, in particolare, di un nuovo strumento di finanziamento supplementivo alle risorse della programmazione 2014-2020 ed aggiuntivo agli stanziamenti del periodo 2021-2027, che porta la dotazione totale dei Fondi strutturali e di investimento al di sopra dei livelli attuali. La metodologia utilizzata per l’assegnazione del finanziamento, superando in via eccezionale la logica della distribuzione per categorie regionali, ha tenuto conto dell’impatto economico e sociale che la crisi ha avuto sui singoli Paesi UE, riflettendosi sulle economie nazionali, tra le altre cose, in termini di calo del PIL e aumento della disoccupazione giovanile. Allo stesso tempo, però, l’attenzione alle regioni meno sviluppate non è stata trascurata

9 Le risorse REACT-EU integrano alcuni dei vigenti Programmi Nazionali già cofinanziati da FESR e FSE, al cui interno sono previsti nuovi assi dedicati.

10 Utilizzando risorse aggiuntive derivanti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (impiegate principalmente per sostenere gli investimenti in prodotti e servizi sanitari e per fornire supporto sotto forma di capitale circolante o sostegno agli investimenti delle PMI), dal Fondo Sociale Europeo (utilizzate principalmente per sostenere il mantenimento del lavoro), dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) e dall’Iniziativa europea per l’Occupazione Giovanile (YEI).

11 REACT-EU, rivolto ai Paesi ed alle regioni più colpiti dalla pandemia che necessitano di investimenti mirati per la ripresa, si avvale di una dotazione a livello UE pari a 50,6 miliardi di euro da assegnare in due tranche (2021 e 2022) ai Paesi membri, sulla base del metodo allocativo previsto dal Regolamento UE n. 2020/2221. Secondo i dati comunicati dalla Commissione europea, la tranche relativa all’annualità 2021 assegnata all’Italia ammonta, a prezzi correnti, a 11,3 miliardi di euro, mentre l’importo complessivo esatto di cui potrà usufruire l’Italia sarà determinabile unicamente dopo che saranno noti i valori degli indicatori sui cui si basa il riparto della tranche 2022 e indicativamente dovrebbe essere pari a 13,5 miliardi di euro circa.

prevedendosi, anche in Italia, che le regioni che necessitano di maggiore sostegno ricevano maggiori risorse. Nelle intenzioni della Commissione il successo dell'attuazione di REACT-EU dipenderà da tre elementi fondamentali: "forza" (allocazione finanziaria), "velocità" (grazie all'utilizzo fino al 2023 dei Programmi già esistenti) e "piena flessibilità" delle regole di attuazione¹².

Come già anticipato, l'iniziativa REACT-EU, pur seguendo un proprio specifico percorso regolamentare, risulta strettamente integrata con l'impianto generale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), perseguendo, con particolare riferimento al Mezzogiorno, obiettivi analoghi, fra cui, ad esempio, l'avvio ed il rafforzamento di percorsi verso la transizione verde e, in particolare, verso il raggiungimento degli obiettivi climatici.

Nel primo semestre del 2021, per l'utilizzo di tali risorse, l'Italia ha definito e condiviso con la Commissione un documento di programmazione delle risorse REACT-EU, il quale definisce il quadro generale e le linee di intervento in base alle risorse a disposizione. Nello specifico la strategia individuata dal documento poggia il proprio impianto su 4 pilastri principali:

- rafforzare il contributo della politica di coesione al superamento della crisi derivante dalla pandemia, in continuità con gli accordi di riprogrammazione dei Fondi strutturali 2014-2020, definiti nell'estate 2020 nell'ambito delle iniziative CRII e CRII+;
- rafforzare il contributo della politica di coesione al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno;

12 Ad esempio: 1. Al fine di fornire un rapido sostegno ai territori sono ammissibili le spese sostenute a partire dal 1° febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2023 (in linea con il quadro legislativo 2014-2020); 2. Non è richiesto alcun cofinanziamento nazionale, l'UE fornirà un sostegno al 100%; 3. Si prevede un elevato livello di prefinanziamento per garantire che la mancanza di liquidità non imponga una strozzatura alla rapida attuazione; 4. Assenza di condizionalità ex ante o concentrazione tematica.

- costituire un ponte fra il ciclo 2014-2020 e quello 2021-2027 della politica di coesione, finanziando azioni in grado di contribuire alla transizione e alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia;
- concentrare le risorse su un numero limitato di interventi che si caratterizzino per efficacia, strategicità, semplicità e rapidità nell'attuazione¹³.

Le misure previste sono molteplici e diversificate, *in primis* quelle legate all'esigenza di contrastare gli effetti sanitari e socio-economici legati alla pandemia (salute, politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale) e poi quelle rivolte alla ripresa e transizione verde, digitale e resiliente del sistema socio-economico (scuola, competitività verde e digitale, ricerca e formazione superiore, energia, ambiente e clima)¹⁴.

Come già anticipato, uno dei pilastri forti su cui poggia la strategia disegnata dal Governo è quello della concentrazione delle risorse, approccio evidenziato sia con riferimento al numero limitato di misure previste, che di Programmi interessati¹⁵ (Tabella 14), nonché di settori d'intervento (salute; occupazione; inclusione sociale; scuola; competitività per la transizione *green* e intelligente; ricerca e istruzione superiore; energia, ambiente e clima).

¹³ Anche tramite la previsione di interventi all'interno di un numero limitato di Programmi già esistenti, così da semplificare la riprogrammazione e la conseguente spesa e rendicontazione delle risorse.

¹⁴ Per alcune delle misure previste e al fine di accelerarne l'attuazione, nelle more del perfezionamento delle riprogrammazioni, la Legge di Bilancio 2021 ha garantito l'anticipo finanziario di risorse, individuando le relative coperture contabili di tali misure a valere sulle risorse di REACT-EU.

¹⁵ Si tratta complessivamente di 26 misure che vanno ad innestarsi, sotto forma di nuovi assi, all'interno dei seguenti 8 Programmi: Governance (1,24 miliardi di euro), Imprese e Competitività (1,61 miliardi di euro), Inclusione (291 milioni di euro), Infrastrutture e Reti (322 milioni di euro), Metro (1,08 miliardi di euro), Ricerca (1,16 miliardi di euro), Scuola (1,03 miliardi di euro), Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione-SPAO (4,54 miliardi di euro).

Tabella 14 Quadro complessivo REACT-EU in Italia (milioni di euro correnti)				
Misure	Tema	Fondo	Programma	Risorse (mln euro)
Spese straordinarie personale sanitario per contrasto pandemia	Salute	FSE	PON Governance	1.100,00
Acquisto vaccini	Salute	FESR	PON Governance	400,00
Contratti formazione medici specializzandi	Salute	FSE	PON Ricerca	210,00
Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud	Occupazione	FSE	PON SPAO	4.000,00
Bonus assunzioni giovani	Occupazione	FSE	PON SPAO	340,00
Bonus assunzioni donne	Occupazione	FSE	PON SPAO	126,00
Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro	Occupazione	FSE	PON SPAO	1.500,00
Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione	Inclusione sociale	FEAD-FSE	FEAD/PON Inclusione	280,00
Rafforzamento sociale e occupazione nelle città metropolitane	Inclusione sociale/ Occupazione	FESR-FSE	PON Metro	100,00
Cablaggio edifici scolastici	Scuola	FESR	PON Scuola	446,00
Trasformazione digitale della didattica scolastica	Scuola	FESR	PON Scuola	455,00
EDUGREEN Laboratori di sostenibilità per le scuole del primo ciclo	Scuola	FESR	PON Scuola	45,00
Laboratori verdi, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo	Scuola	FESR	PON Scuola	57,00
Fondo di garanzia PMI	Competitività per la transizione	FESR	PON Imprese	500,00
Interventi per la digitalizzazione delle PMI	Competitività per la transizione	FESR	PON Imprese	300,00
Interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare	Competitività per la transizione	FESR	PON Imprese	300,00

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Misure	Tema	Fondo	Programma	Risorse (mln euro)
Finanziamento Fondo Nazionale Innovazione per investimenti in "green venture capital"	Competitività per la transizione	FESR	PON Imprese	200,00
Sostegno alle famiglie per il pagamento delle tasse universitarie	Ricerca e Istruzione superiore	FSE	PON Ricerca	405,00
Borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica	Ricerca e Istruzione superiore	FSE	PON Ricerca	43,00
Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione	Ricerca e Istruzione superiore	FSE	PON Ricerca	145,00
Dottorati su tematiche green	Ricerca e Istruzione superiore	FSE	PON Ricerca	180,00
Contratti di ricerca su tematiche green	Ricerca e Istruzione superiore	FSE	PON Ricerca	155,00
Efficientamento energetico degli edifici pubblici	Energia, ambiente e clima	FESR	PON Imprese	320,00
Smart grid	Energia, ambiente e clima	FESR	PON Imprese	180,00
Iniziative per la transizione verde e digitale nelle città metropolitane	Energia, ambiente e clima	FESR	PON Metro	900,00
Interventi per la riduzione delle perdite della rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno	Energia, ambiente e clima	FESR	PON Infrastrutture e Reti	313,00
Assistenza tecnica				500,00
Totale				13.500,00
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero per il Sud, 2021</i>				

Andando ad analizzare le principali linee di intervento, notiamo che quella in cui si è prevista una maggiore concentrazione di risorse è quella legata al tema dell'occupazione la quale, assorbendo complessivamente circa sei¹⁶ dei tredici miliardi teoricamente disponibili, combina diversi strumenti per affrontare la crisi occupazionale e prepararsi alla ripresa. Tali risorse, a valere sul Fondo Sociale Europeo, da far confluire tutte all'interno del PON SPAO 2014-2020, sono destinate a sostenere i livelli di occupazione e reddito, con il blocco dei licenziamenti e l'amplimane- to degli ammortizzatori sociali, in particolare con riferimento ad aree e categorie più vulnerabili (nel Mezzogiorno e con riferimento a donne e giovani)¹⁷. Tale strategia di intervento prevede di destinare la stragrande maggioranza delle risorse, circa 4,5 miliardi di euro, al finanziamento di alcune misure previste dalla Legge di Bilancio 2021 per il sostegno e incentivo all'occupazione¹⁸ con l'obiettivo di arginare la caduta dei posti di lavoro a seguito della crisi, accelerare il recupero dei livelli occupazionali, colmare il divario nei tassi di occupazione giovanile e femminile e di favorire, al contempo, l'emersione del lavoro irregolare. Inoltre, tramite lo stanziamento di circa 1,5 miliardi di euro, si prevede di mettere in campo una serie di interventi diretti al rafforzamento dei processi di adeguamen- to delle competenze dei lavoratori e all'accompagnamento alla ricerca di lavoro¹⁸.

16 Di questi oltre l'80% (pari a circa 4,8 miliardi) destinati al Mezzogiorno.

17 Obiettivi perseguiti, da un lato, con il mantenimento e la creazione di lavoro stabile, in particolare per giovani e donne, dall'altro con il consolidamento delle politiche attive del lavoro e della formazione, inclusa la riqualificazione dei lavoratori già occupati e l'adeguamento delle loro competenze.

17 Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, prevedendo la riduzione del 30% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro del settore privato nel Mezzogiorno; bonus assunzione giovani e bonus assunzioni donne, prevedendo nel caso di nuove assunzioni a tempo indeterminato o di trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato un importante aumento, in termini sia di percentuale che di durata, dei già previsti sgravi contributivi.

18 Da realizzare tramite un ulteriore finanziamento del Fondo Nuove Competenze (istituito con il Decreto Rilancio) il cui obiettivo è favorire il mantenimento dell'occupazione sostenendo percorsi di riqualificazione dei lavoratori nonché finanziamento delle misure volte ad avviare il nuovo Programma Nazionale denominato "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" che prevede un percorso più articolato e standardizzato di prestazioni per l'inserimento lavorativo dei disoccupati rispetto all'assegno di ricollocazione.

Altri importanti pacchetti di misure previsti dall'iniziativa REACT-EU sono quelli destinati ai temi salute e ambiente per cui è stato programmato uno stanziamento di risorse pari a circa 1,7 miliardi di euro rispettivamente. In materia di sanità, in continuità con la riprogrammazione del 2020 e in linea con gli obiettivi regolamentari, con le risorse aggiuntive REACT-EU si è voluto fornire un importante contributo per il contrasto alla crisi, avviando al contempo azioni di rafforzamento strutturale del sistema¹⁹, da attivare nell'ambito dei due Programmi Governance e Ricerca. In materia ambientale, invece, la programmazione REACT-EU vuole costituire un'occasione per rafforzare le politiche strutturali già avviate in materia di transizione ad una economia a basso tenore di carbonio e uso efficiente delle risorse naturali²⁰ alle quali, in una cornice strategica più ampia, si dovrebbe dare continuità con la programmazione 2021-2027.

I restanti 3,5 miliardi di euro circa di dotazione dell'iniziativa REACT-EU sono, invece, appostati per l'attuazione di misure in materia di competitività per la transizione *green* e intelligente²¹ (1,3 miliardi di euro),

19 In particolare, la scelta è stata quella di ammettere a finanziamento tre misure specifiche finanziate nella Legge di Bilancio 2021: 1. Sostegno alle spese straordinarie per l'assunzione a tempo determinato di personale impegnato nel contrasto alla pandemia (1,1 miliardi di euro); 2. Contributo all'acquisto di vaccini anti Covid-19 e di farmaci per la cura dei pazienti con Covid-19 (400 milioni di euro); 3. Misure per l'incentivazione all'accesso alla formazione medico specialistica per i laureati in medicina (210 milioni di euro).

20 Le misure previste riguardano nel dettaglio: 1. Efficienza energetica di edifici pubblici (320 milioni di euro) e trasformazione intelligente di reti elettriche (180 milioni di euro); 2. Iniziative per la transizione verde e digitale nelle città metropolitane (335 milioni per gli interventi in materia di mobilità sostenibile, 320 milioni in materia di energia, 190 milioni per forestazione urbana, infrastrutture verdi e riqualificazione di aree degradate, 55 milioni per la realizzazione di servizi digitali); 3. Riduzione delle perdite della rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno (313 milioni di euro).

21 Interventi rivolti al sostegno e rilancio delle attività economiche colpite dalla crisi, promuovendo una trasformazione imprenditoriale e industriale in senso più digitale e rispettoso dell'ambiente. Per raggiungere le imprese, in particolare le PMI, in modo rapido e diretto si prevede di utilizzare quale strumento programmatico il PON Imprese e Competitività, finanziando, fra gli altri: interventi per il sostegno alla liquidità delle imprese (rafforzamento del fondo centrale di garanzia), interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare (acquisto macchinari innovativi e finanziamento interventi di ricerca e sviluppo industriale), costituzione di uno strumento finanziario per investimenti mirati in start-up, scale-up e PMI innovative con connotazione "green", misure per la trasformazione digitale delle imprese (digital transformation e innovation manager).

scuola²² (1 miliardo di euro), ricerca e istruzione superiore²³ (circa 900 milioni di euro) ed inclusione sociale e attenzione a contesti fragili²⁴ (circa 300 milioni di euro).

22 Le misure sono state individuate al fine di porre le basi di una azione di rafforzamento e ammodernamento del settore "scuola" previsti sia dal PNRR che dalla programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027. Gli interventi programmati riguardano, in particolare, il cablaggio degli edifici e della dotazione di attrezzature digitali degli ambienti didattici e l'allestimento di laboratori (schermi digitali evoluti e sistemi di webcam per la didattica digitale integrata, allestimento laboratori didattici green, sostenibili e innovativi).

23 Le risorse di REACT-EU veicolate per il tramite del PON Ricerca e Innovazione sono destinate al finanziamento di misure di sostegno alla partecipazione all'istruzione terziaria quali l'esonero totale o parziale del pagamento delle tasse universitarie, l'erogazione di borse di studio (in particolare per gli studenti delle regioni del Mezzogiorno) ed il sostegno a borse di dottorato e contratti di ricerca, nonché la proroga di contratti di ricerca già attivi, per le tematiche relative alla transizione verde e all'innovazione.

24 Settore in cui a partire dall'attuale ciclo di programmazione si è affiancata l'azione della politica di coesione a quanto già realizzato in ambito FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) attraverso il Programma Nazionale dedicato gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Su tali tematiche gli interventi REACT-EU sono rivolti, per una quota rilevante, all'incremento della distribuzione di aiuti alimentari nonché al rafforzamento della rete dei servizi locali rivolti alle persone senza dimora e/o condizioni di marginalità estrema.

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

A seguito della riprogrammazione dei Programmi Operativi 2014-2020 prima analizzata, conseguente alle modifiche regolamentari intervenute nel corso del 2020²⁵, nel 2021 si è completato anche il quadro programmatico di riferimento del Piano di Azione e Coesione Complementare ai Programmi Operativi 2014-2020. Come noto, tale Piano 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 della programmazione complementare 2014-2020 è stato avviato con la Delibera CIPESS 10/2015, che ha destinato al Piano di Azione e Coesione una quota pari a oltre 7,6 miliardi di euro, derivante dall'opzione di riduzione del cofinanziamento nazionale per i PON e i POR. Da quella data sono state numerose le amministrazioni titolari di PON o POR che hanno, sin dall'inizio, o via via deciso di allocare parte della dotazione finanziaria dei propri Programmi Operativi ad un Programma Comple-

25 Si fa riferimento, in particolare, al Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE 2020/558, del 23 aprile 2020, e al Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio UE 2020/460 del 30 marzo 2020.

mentare o ad aumentarne la dotazione finanziaria attraverso decisioni successive di abbassamento della quota di cofinanziamento nazionale ai Programmi della politica di coesione europea.

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 CIPESS n. 10/2015 e, comunque, entro i limiti previsti dal Regolamento n. 1303/2013²⁶, già con la Delibera 51/18 si era dato corso alla riprogrammazione della dotazione finanziaria dei Programmi Complementari e che ha poi trovato definitivo compimento nel 2019, attraverso diverse delibere CIPESS (cfr. Tabella 15), che hanno modificato e completato il quadro di riferimento. Con il cosiddetto DL Rilancio²⁷, 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»²⁸.

La circolare dell'IGRUE del 28 settembre 2020²⁹ ha fornito 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 e da ultimo la delibera CIPESS n. 41/2021³⁰ ha completato il quadro delle allocazioni del Fondo di rotazione a seguito delle riprogrammazioni dei Programmi Operativi.

26 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.

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

28 lvi, art. 241, comma 2.

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

30 La delibera CIPESS 41/2021 del 9 giugno 2021 attua quanto previsto dall'articolo 242 del Decreto legge del 19 maggio 2020 n. 34.

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.

Nella Tabella 15 si dà evidenza della situazione aggiornata delle delibere e delle assegnazioni originarie e successive che compongono attualmente il quadro del Piano di Azione e Coesione 2014-2020 e il quadro completo di assegnazioni conseguente alla Delibera 41/2021.

Il quadro che ne scaturisce è completamente cambiato e nei prossimi mesi saranno predisposti e approvati un gran numero di nuovi Programmi Complementari. Sono 13 i nuovi Programmi che hanno un'assegnazione e che si aggiungono ai 19 già approvati e/o modificati dal CIPESS. La Delibera 41/2021 assegna nuove o ulteriori risorse a 28 Programmi Complementari. Oltre ai Programmi Complementari di tutte le regioni meno sviluppate, tutte e 3 le regioni in transizione hanno ora una dotazione finanziaria per un Complementare (al Molise si sono aggiunte Abruzzo e Sardegna), e tra le regioni più sviluppate ben 10 avranno ora un Complementare (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Bolzano, Trento, Valle d'Aosta e Veneto). Alla luce del nuovo quadro programmatico soltanto 3 Regioni (Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria) non hanno un Programma Complementare.

In questo momento, dunque, con gli oltre 4,1 miliardi di euro assegnati tra il 2017 e il 2020, e gli oltre 7,5 miliardi assegnati dalla Delibera 41/2021, la dotazione complessiva dei Programmi Complementari è ora pari a poco oltre 18 miliardi di euro, a fronte di una dotazione iniziale di circa

7,6 miliardi, comprensivi di quasi 1 miliardo di risorse per i completamenti 2007-2013.

Il quadro definitivo delle risorse, tuttavia, potrà essere ricostruito quando, ai sensi della Delibera 41/2021, le amministrazioni titolari avranno attivato eventuali ulteriori quote di risorse a carico del Fondo di rotazione «resi disponibili a seguito di rendicontazioni di spesa effettuate a totale carico dell'Unione europea a seguito dell'utilizzo di un tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento»³¹.

³¹ Cfr. Delibera CIPRESS n. 41/2021 del 9 giugno 2021, pubblicata in GURI il 9 settembre 2021.

Tabella 15 Quadro finanziario Programmi Complementari e completamenti (valori in euro)

Programma Complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria POC e completamenti	Delibera CIPE	Utilizzi delle dotazioni	
				Dotazione Programmi Complementari (a)	
POC Cultura e Sviluppo	Ministero beni, attività culturali e turismo	178.500.000	Delibere 45/2016 e 12/2016	133.600.000	
POC Governance e capacità istituzionale	Agenzia Coesione Territoriale (ACT)	247.200.000	Delibera 47/2016	247.200.000	
POC Città metropolitane*	Agenzia Coesione Territoriale (ACT)	206.000.000	Delibera 46/2016	206.000.000	
POC Cooperazione Territoriale Europea	Agenzia Coesione Territoriale (ACT)	12.000.000	Delibera 53/2017	12.000.000	
POC Imprese e competitività	Ministero dello sviluppo economico	696.200.000	Delibera 10/2016 e 12/2016 e 54/2017	696.200.000	
POC Legalità**	Ministero dell'interno	137.300.000	Delibere 6/2017 e 27/2016	81.000.000	
POC Inclusione	Ministero del lavoro	302.000.000			
POC Infrastrutture e reti	Ministero infrastrutture e trasporti	670.400.000	Delibera 58/2016	670.400.000	
POC Ricerca e innovazione	Ministero istruzione, università e ricerca	412.000.000	Delibera 44/2016	412.000.000	
POC Governance dei sistemi di gestione e controllo	Ministero economia e finanze - IGRUE	142.200.000	Delibera 114/2015	142.200.000	
POC Energia e sviluppo dei territori	Ministero dello sviluppo economico	127.800.000	Delibera 54/2017		

Capitolo 1 - L'attuazione del 2014-2020 e la sua riprogrammazione

	Utilizzi delle dotazioni	Delibera CIPE successiva di modifica e/o integrazione	Ulteriori o minori risorse Complementare (b)	Dotazione Delibera CIPESS 41/2021 (dotazioni indicative) (c)	Dotazione finanziaria POC attuale (a+b+c)
	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013				
	44.900.000	Delibera 73/2019	29.785.462	104.000.000	267.385.462
		Delibera 31/2019	46.994.674	445.000.000	739.194.674
		Delibera 11/2019	33.992.000	283.400.000	523.392.000
					12.000.000
				2.064.800.000	2.761.000.000
	56.300.000	Delibera 5/2020	-1.020.000	188.000.000	267.980.000
		Delibera 40/2021	70.995.831	320.000.000	390.995.831
					670.400.000
		Delibera 16/2019	96.312.000	650.000.000	1.158.312.000
					142.200.000
		Delibera 20/2018	120.372.320		120.372.320

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Programma Complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria POC e completamenti	Delibera CIPE	Utilizzi delle dotazioni	
				Dotazione Programmi Complementari (a)	
POC Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento***	Ministero istruzione, università e ricerca	55.800.000	Delibera 21/2018	55.800.000	
POC Sistemi e politiche per l'occupazione	Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)				
POC Iniziativa Occupazione Giovani (IOG)	Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)				
POC Calabria	Regione Calabria	832.600.000	Delibere 27/2016 e 7/2017	720.800.000	
POC Campania	Regione Campania	1.732.700.000	Delibera 11/2016	1.236.200.000	
POC Sicilia	Regione Siciliana	1.882.300.000	Delibere 94/2015 e 12/2016 e 52/2017	1.633.100.000	
POC Basilicata****	Regione Basilicata				
POC Molise****	Regione Molise				
POC Puglia****	Regione Puglia				
POC Abruzzo	Regione Abruzzo				
POC Sardegna	Regione Sardegna				
POC Friuli-Venezia Giulia	Regione Friuli-Venezia Giulia				

Capitolo 1 - L'attuazione del 2014-2020 e la sua riprogrammazione

Utilizzi delle dotazioni	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013	Delibera CIPE successiva di modifica e/o integrazione	Ulteriori o minori risorse Complementare (b)	Dotazione Delibera CIPESS 41/2021 (dotazioni indicative) (c)	Dotazione finanziaria POC attuale (a+b+c)
		Delibera 30/2019	111.304.571	453.700.000	620.804.571
		Delibera 22/2018	602.398.006	330.000.000	932.398.006
				105.000.000	105.000.000
	111.800.000			10.000.000	730.800.000
	496.500.000	Delibera 56/2017	100.000.000	400.000.000	1.736.200.000
	249.200.000			720.000.000	2.353.100.000
		Delibera 71/2018	275.343.780	52.380.000	327.723.780
		Delibera 44/2019	24.577.191	20.020.000	44.597.191
		Delibera 47/2020	2.670.359.620	20.000.000	2.690.359.620
				113.500.000	113.500.000
				36.400.000	36.400.000
				36.600.000	36.600.000

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Programma Complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria POC e completamenti	Delibera CIPE	Utilizzi delle dotazioni	
				Dotazione Programmi Complementari (a)	
POC Lazio	Regione Lazio				
POC Liguria	Regione Liguria				
POC Lombardia	Regione Lombardia				
POC Marche	Regione Marche				
POC Piemonte	Regione Piemonte				
POC Bolzano	Provincia Autonoma di Bolzano				
POC Trentino	Provincia Autonoma di Trento				
POC Valle d'Aosta	Regione Valle d'Aosta				
POC Veneto	Regione Veneto				
Totale		7.635.000.000		6.246.500.000	

* La dotazione complessiva finale del Programma Complementare Città metropolitane era già avvenuta con la Delibera CIPESS 33/2021 e confermata con la Delibera 41/2021.

** La Delibera CIPE 5/2020 ha operato una riduzione della dotazione del Programma Complementare Legalità.

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

**** Alla dotazione complessiva di questi Programmi contribuiscono risorse dei bilanci regionali: €82.000.000 per la Basilicata, €7.400.000 per il Molise e €801.107.886 per la Puglia.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPESS, 2021

Capitolo 1 - L'attuazione del 2014-2020 e la sua riprogrammazione

	Utilizzi delle dotazioni	Delibera CIPE successiva di modifica e/o integrazione	Ulteriori o minori risorse Complementare (b)	Dotazione Delibera CIPESS 41/2021 (dotazioni indicative) (c)	Dotazione finanziaria POC attuale (a+b+c)
	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013				
				333.610.000	333.610.000
				33.000.000	33.000.000
				362.000.000	362.000.000
				12.350.000	12.350.000
				345.170.000	345.170.000
				40.000.000	40.000.000
				22.000.000	22.000.000
				5.700.000	5.700.000
				67.000.000	67.000.000
	958.700.000		4.183.455.455	7.573.630.000	18.003.585.455

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, aggiornati al 30 aprile 2021 e riportati nella Tabella 16, ci indicano 5.124 progetti in attuazione a valere sui Programmi Complementari, con un aumento significativo rispetto allo scorso anno, quando erano 3.496. Di questi, 2.471 (il 48,2%) sono attivati sul POC Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento, che ha continuato a finanziare molti degli interventi per gli adeguamenti e gli strumenti necessari per la riapertura delle scuole. Il POC Campania ha attivato 1.018 progetti (il 19,9% del totale dei progetti). Il POC Sicilia ha 518 progetti attivi (pari al 10,1% del totale). Il POC Imprese e competitività sta finanziando al momento 201 progetti (il 3,9%). La Regione Basilicata ha in questo momento attivi sul proprio Programma Complementare 329 progetti, pari al 6,4% del totale e il POC Ricerca ne ha attivati 350 (6,8%). Gli altri Programmi che hanno attivato progetti, ma in numero minore, sono il POC Calabria (137), il POC Cultura (28), il POC Governance (13), il POC Cooperazione Territoriale Europea (15) e il POC Supporto e assistenza tecnica per la programmazione (33). Ha avviato la sua attuazione con 2 progetti anche il POC Infrastrutture e reti.

Nella rilevazione effettuata sui dati OpenCoesione si evidenziano anche interventi trasferiti tra Programmi che riguardano segnatamente 7 progetti a valere sul POC Campania e sul Patto per lo Sviluppo della Regione Campania, 1 intervento a valere sul POC Cultura e l'FSC Cultura ed 1 intervento a valere sul POC e sul PON Imprese e competitività. Quest'ultimo intervento ha un valore unitario abbastanza importante, pari a oltre 363 milioni di euro (riferibile al Fondo per la crescita sostenibile), che rappresenta il 13% del totale delle risorse impegnate fino a questo momento.

In termini di risorse impegnate i Programmi Complementari si attestano a oltre 2,8 miliardi di euro al 30 aprile 2021. Il POC Imprese e competitività, tra progetto condiviso con il PON e i 201 progetti finanziati si attesta al 30,4% delle risorse attivate. Il POC Campania, con oltre 913 milioni di euro, ha im-

pegnato il 32,6% delle risorse impegnate da tutti i POC. Da segnalare, inoltre, il fatto che i 2.471 progetti del POC Scuola rappresentano soltanto il 2,9% del totale dell'impegnato, denotando un valore unitario medio per progetto molto basso.

Tabella 16 I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per Programma, 30 aprile 2021

Programma	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
POC Basilicata	329	6,4%	189.799.858	6,8%
POC Calabria	137	2,7%	86.246.755	3,1%
POC Campania	1.018	19,9%	913.290.535	32,6%
POC Cooperazione Territoriale Europea	15	0,3%	8.820.000	0,3%
POC Cultura	28	0,5%	102.878.702	3,7%
POC Governance	13	0,3%	71.541.233	2,6%
POC Infrastrutture e Reti	2	0,04%	8.290.186	0,3%
POC Imprese e competitività	201	3,9%	488.086.543	17,4%
POC Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento	2.471	48,2%	80.956.040	2,9%
POC Ricerca	350	6,8%	162.659.490	5,8%
POC Sicilia	518	10,1%	132.894.656	4,7%
POC Supporto e assistenza tecnica per la programmazione	33	0,6%	141.442.869	5,0%
Patto Campania:::POC Campania*	7	0,1%	53.189.163	1,9%
FSC Cultura:::POC Cultura**	1	0,02%	250.000	0,01%
PON FESR Imprese e competitività:::POC Imprese e competitività***	1	0,02%	363.063.577	13,0%
Totale	5.124	100,0%	2.803.409.607	100,0%

* Progetti finanziati con risorse del POC Campania e risorse del Patto per la Campania.

** Progetto finanziato con risorse del FSC Cultura e del POC Cultura.

*** Progetto finanziato con il PON Imprese e competitività e con il POC Imprese e competitività.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

La Tabella 17 restituisce il quadro dei temi nei quali intervengono i progetti finanziati dai Programmi Complementari. La ricerca e l'innovazione assorbono il 35,1% delle risorse impegnate con il 9,8% dei progetti (500). Il secondo tema d'intervento per ammontare di impegni (14,3% sul totale) riguarda i 449 progetti destinati all'attrazione culturale, naturale e turistica. Fanno registrare una percentuale di impegni sul totale maggiore del 10% l'inclusione sociale, con il 13,3% delle risorse per il 12,3% dei progetti, il rafforzamento della PA, con il 10,2% del totale delle risorse impegnate per 127 progetti, e i trasporti e le infrastrutture di rete, con il 10,3% delle risorse impegnate per l'1,4% dei progetti (71). Nel settore dell'istruzione è impegnato soltanto il 4,8% delle risorse, a fronte del 47,6% del totale dei progetti (2.441 su 5.124).

La Tabella 18 mostra, invece, i soggetti beneficiari dei 5.124 progetti finanziati fino a questo punto dai POC. Come già ribadito le scuole risultano essere i principali beneficiari in termini di numerosità dei progetti finanziati (2.471). A seguire vi sono i comuni ai quali sono stati finanziati 1.354 progetti, con una particolare concentrazione nel settore dell'inclusione sociale (545 progetti), dell'attrazione culturale, naturale e turistica (212 progetti) e dell'occupazione e mobilità dei lavoratori (367 progetti). I Programmi che vedono i comuni come beneficiari sono il POC Campania (643 interventi), il POC Basilicata (183), il POC Sicilia (461), il POC Calabria (62) e il POC Cultura (5). I comuni assorbono il 14,1% delle risorse totali impegnate, per un totale di oltre 396 milioni di euro.

Riferendosi, invece, all'assorbimento di risorse impegnate sul totale, le imprese e i liberi professionisti risultano assegnatari del 23,3% delle risorse. I ministeri risultano essere assegnatari del 20,4% delle risorse a fronte di soli 55 progetti finanziati, con un valore medio per progetto molto elevato, mentre con 248 progetti le regioni assorbono il 18% delle risorse impegnate, pari a circa 505 milioni di euro.

Tabella 17 I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per tema, 30 aprile 2021

Tema	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	21	0,4%	40.750.875	1,5%
Ambiente e prevenzione dei rischi	180	3,5%	113.002.251	4,0%
Attrazione culturale, naturale e turistica	449	8,8%	400.602.296	14,3%
Competitività per le imprese	127	2,5%	116.894.915	4,2%
Energia ed efficienza energetica	48	0,9%	12.306.106	0,4%
Inclusione sociale e servizi di cura	632	12,3%	372.933.067	13,3%
Istruzione	2.441	47,6%	135.037.538	4,8%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	513	10,0%	49.637.982	1,8%
Rafforzamento capacità della PA	127	2,5%	286.808.637	10,2%
Ricerca e innovazione	500	9,8%	983.839.595	35,1%
Servizi di cura infanzia e anziani	15	0,3%	2.746.000	0,1%
Trasporti e infrastrutture a rete	71	1,4%	288.850.345	10,3%
Totale	5.124	100,0%	2.803.409.607	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

Altri soggetti beneficiari significativi sono le province, con 68 progetti e oltre 117 milioni di euro di risorse assegnate, e le università e i centri di ricerca pubblici con 291 progetti e oltre 171 milioni di euro per realizzarli.

Lo stato di attuazione dei Programmi Complementari che emerge dai dati è quello di una decisa partenza degli interventi, ma che alla luce della nuova dotazione finanziaria della programmazione complementare fa registrare un impegno di poco più del 15,5% delle risorse totali. Se ci si riferisce, invece, alla loro dotazione finanziaria originaria (7,6 miliardi di euro), gli impegni risulterebbero del 36,8%. I Programmi entrati nella fase attuativa sono 12.

Tabella 18 I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario, 30 aprile 2021

Soggetto beneficiario	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenzia dello Stato	13	0,3%	41.393.911	1,5%
Società ed enti di diritto privato	16	0,3%	7.466.717	0,3%
Enti pubblici	103	2,0%	92.142.336	3,3%
Terzo settore	131	2,6%	126.132.662	4,5%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	6	0,1%	6.843.322	0,2%
Comune	1.354	26,4%	396.052.612	14,1%
Comunità montana o isolana e unioni di comuni	32	0,6%	18.180.382	0,6%
Istituto e scuola pubblica di ogni ordine e grado	2.471	48,2%	80.956.040	2,9%
Università ed enti pubblici di Ricerca	291	5,7%	171.379.241	6,1%
Ministero	55	1,1%	571.304.741	20,4%
Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	2	0,04%	9.144.200	0,3%
Presidenza del Consiglio	1	0,02%	3.110.808	0,1%
Provincia	68	1,3%	117.894.130	4,2%
Regione	248	4,8%	504.653.411	18,0%
Imprese e liberi professionisti	327	6,4%	654.384.227	23,3%
Persona fisica	6	0,1%	2.370.867	0,1%
Totale	5.124	100,0%	2.803.409.607	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

**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 OpenCoesione¹, 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 31 agosto 2021, per il ciclo di programmazione 2014-2020, si contano complessivamente 117.452 progetti FESR² (Tabella 1), per un totale di oltre 32,4 miliardi di euro di costi rendicontabili. Di tutte le operazioni FESR circa 7 su 10 sono ascrivibili ai Programmi Operativi Regionali (72,3%), e le restanti sono riferite a Programmi Operativi Nazionali. Tale sproporzione fra le due macro tipologie di PO si mantiene in termini di costi ammessi, dove il valore relativo ai Programmi Regionali è decisamente più elevato (22,8 miliardi di euro contro i 9,6 miliardi dei PON).

Tabella 1 | 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	32.506	27,7%	9.643.489.792	29,7%
POR	84.946	72,3%	22.842.201.278	70,3%
Totale	117.452	100,0%	32.485.691.070	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

¹ www.opencoesione.gov.it

² Dato al netto di 911 progetti con multibeneficiario.

I progetti FESR 2014-2020 si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 2) destinate principalmente ai temi della ricerca e dell'innovazione (33,5%) e dei trasporti e infrastrutture a rete (16,6%). Dal punto di vista della numerosità degli interventi, oltre al settore della ricerca (31,1%), una forte concentrazione, con quasi 39mila interventi, si registra in materia di competitività per le imprese (33%). Molto numerosi anche i progetti nell'ambito dell'agenda digitale (il 20,7% del totale).

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	24.358	20,7%	2.695.709.598	8,3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	1.930	1,6%	3.494.309.822	10,8%
Attrazione culturale, naturale e turistica	1.709	1,5%	1.239.466.481	3,8%
Competitività per le imprese	38.729	33,0%	2.744.369.749	8,4%
Energia ed efficienza energetica	2.509	2,1%	1.798.228.157	5,5%
Inclusione sociale	1.413	1,2%	2.157.072.146	6,6%
Istruzione	8.468	7,2%	690.466.566	2,1%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	1	0,001%	62.038.000	0,2%
Rafforzamento capacità della PA	1.209	1,0%	1.260.632.619	3,9%
Ricerca e innovazione	36.508	31,1%	10.876.317.658	33,5%
Servizi di cura infanzia e anziani	150	0,1%	83.610.958	0,3%
Trasporti e infrastrutture a rete	468	0,4%	5.383.469.314	16,6%
Totale	117.452	100,0%	32.485.691.070	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 3), l'elevato numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150mila euro, pari all'84,7% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto all'8,3% del totale. Diversamente, i progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente poco più dello 0,3% del totale, raccolgono il 47% del valore complessivo rendicontabile.

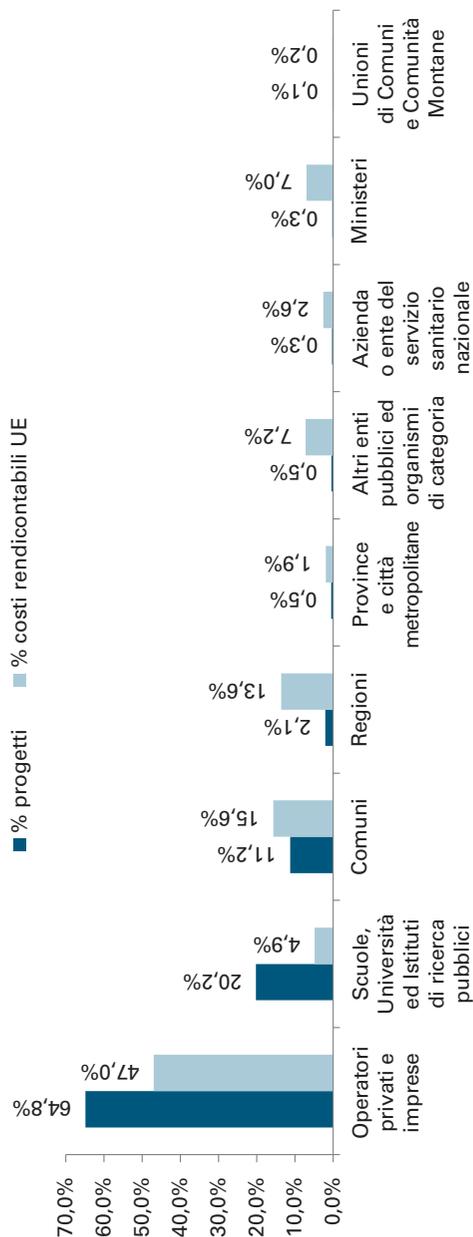
Tabella 3 I progetti FESR 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	99.523	84,7%	2.692.183.481	8,3%
Da 150.000 a 500.000 euro	10.368	8,8%	2.730.962.102	8,4%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	4.900	4,2%	4.093.341.485	12,6%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	1.891	1,6%	4.954.695.791	15,3%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	410	0,3%	2.752.776.210	8,5%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	304	0,3%	6.085.098.350	18,7%
Oltre 50.000.000 euro	56	0,05%	9.176.633.651	28,2%
Totale	117.452	100,0%	32.485.691.070	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Analizzando gli oltre 117mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Figura 1 e Tabella 4), si nota come siano gli operatori privati e le imprese, con circa il 65% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR, seguiti a grande distanza da scuole, università ed istituti di ricerca pubblici (20,2%). Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2014-2020, si nota come dopo gli operatori privati (47%) la percentuale più rilevante sia quella dei comuni che, pur essendo titolari soltanto dell'11,2% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 5 miliardi di euro, pari al 15,6% del costo totale. Seguono le amministrazioni regionali con il 13,6% delle risorse.

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



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Guardando alla dimensione finanziaria dei progetti FESR, la taglia media è di 276mila 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 circa 67mila euro) e, dall'altra, i grandi progetti ministeriali che raggiungono un valore medio di oltre 7,6 milioni di euro. L'importo medio degli interventi a regia comunale è di circa 385mila 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	299	0,3%	2.277.677.678	7,0%
Regioni	2.438	2,1%	4.413.423.899	13,6%
Province e città metropolitane	591	0,5%	631.148.509	1,9%
Comuni	13.187	11,2%	5.076.065.557	15,6%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	342	0,3%	839.198.430	2,6%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	562	0,5%	2.333.336.928	7,2%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	172	0,1%	72.857.365	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	23.719	20,2%	1.586.334.818	4,9%
Operatori privati e imprese	76.142	64,8%	15.255.647.886	47,0%
Totale	117.452	100,0%	32.485.691.070	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Come prima detto, i progetti FESR che vedono i comuni come soggetto beneficiario sono complessivamente 13.187 (Tabella 5). Di questi, il 54% è riferibile a Programmi Operativi Nazionali, per un totale di 963 milioni di euro, il 19% del totale delle risorse. Il restante 46% dei progetti appartiene a Programmi Operativi Regionali, con un importo complessivo di oltre 4 miliardi di euro.

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	7.151	54,2%	963.793.407	19,0%
POR	6.036	45,8%	4.112.272.150	81,0%
Totale	13.187	100,0%	5.076.065.557	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Analizzando nel dettaglio gli oltre 7mila progetti attuati da comuni nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 6), si rileva come più del 90% di questi sia afferente al PON Per la scuola-Competenze e Ambienti per l'apprendimento, per il 28,4% delle risorse in campo. A grande distanza 451 progetti del PON Città metropolitane che con circa 556 milioni di euro hanno però un valore complessivo quasi doppio rispetto a quello del PON Per la scuola.

Da segnalare come circa un decimo delle risorse sia ascrivibile al PON Legalità.

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
Città metropolitane	451	6,3%	555.920.054	57,7%
Governance e capacità istituzionale	23	0,3%	13.841.181	1,4%
Legalità	153	2,1%	119.871.516	12,4%
Per la scuola	6.523	91,2%	273.938.581	28,4%
Ricerca e innovazione	1	0,01%	222.075	0,02%
Totale	7.151	100,0%	963.793.407	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari (Tabella 7) sono invece più di 6.000 e coinvolgono direttamente circa un terzo delle amministrazioni comunali italiane (2.484 sulle 7.904). La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle 5 regioni meno sviluppate, dove si individuano 3.711 progetti, pari a oltre il 60% del totale a livello nazionale, gestiti da più di 1.000 comuni. In tali aree si rileva anche il maggiore coinvolgimento di comuni (il 67,7% del totale dell'area) e di concentrazione delle risorse (3 miliardi, il 74,5% del totale). Le regioni con il maggior numero di progetti attuati da amministrazioni comunali sono la Sicilia e la Puglia, con oltre 1.200 interventi rispettivamente, mentre il valore più elevato di risorse si registra tra i comuni della Campania (oltre 1,2 miliardi di euro).

Tassi di partecipazione dei comuni elevati, superiori al 90%, si rilevano in Puglia e Basilicata, così come in Umbria (che fa parte della categoria delle regioni più sviluppate).

Tabella 7 progetti POR FESR 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 rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	194	252	16,4%	97736.996	2,4%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.506	136	171	9,0%	62.074.516	1,5%
Trentino-Alto Adige	282	26	44	9,2%	31.329.883	0,8%
Veneto	563	136	226	24,2%	104.287.508	2,5%
Friuli-Venezia Giulia	215	44	64	20,5%	49.794.469	1,2%
Liguria	234	35	76	15,0%	36.281.456	0,9%
Emilia-Romagna	330	20	47	6,1%	29.984.604	0,7%
Toscana	273	116	288	42,5%	176.371.304	4,3%
Umbria	92	88	260	95,7%	64.693.682	1,6%
Marche	225	70	117	31,1%	33.112.681	0,8%
Lazio	378	111	152	29,4%	111.113.244	2,7%
Totale regioni più sviluppate	5.353	976	1.697	18,2%	796.780.341	19,4%
Abruzzo	305	114	165	37,4%	66.689.003	1,6%
Molise	136	7	13	5,1%	5.931.273	0,1%
Sardegna	377	214	450	56,8%	181.176.069	4,4%
Totale regioni in transizione	818	335	628	41,0%	253.796.346	6,2%
Campania	550	250	482	45,5%	1.220.694.915	29,7%
Puglia	257	247	1.245	96,1%	836.299.180	20,3%
Basilicata	131	121	322	92,4%	144.803.895	3,5%
Calabria	404	270	454	66,8%	268.835.718	6,5%
Sicilia	391	285	1.208	72,9%	591.061.755	14,4%
Totale regioni meno sviluppate	1.733	1.173	3.711	67,7%	3.061.695.463	74,5%
Totale	7.904	2.484	6.036	31,4%	4.112.272.150	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Poco meno di un terzo degli interventi in capo ai comuni riguarda l'efficientamento energetico (Tabella 8), seguono i progetti per la tutela dell'ambiente (17,6%), l'istruzione (16,9%), l'attrazione culturale, naturale e turistica (14,1%) e l'inclusione sociale (10,4%). Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore ambientale, che assorbe circa il 36% delle risorse. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energia raccolgono invece il 18,5% delle risorse totali. I progetti di taglia più grande sono quelli in materia di trasporti con valori medi superiori ai 3 milioni e mezzo di euro.

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	180	3,0%	60.512.988	1,5%
Ambiente e prevenzione dei rischi	1.060	17,6%	1.471.950.227	35,8%
Attrazione culturale, naturale e turistica	854	14,1%	505.446.953	12,3%
Competitività per le imprese	6	0,1%	3.226.332	0,1%
Energia ed efficienza energetica	1.904	31,5%	760.268.057	18,5%
Inclusione sociale	626	10,4%	467.475.911	11,4%
Istruzione	1.021	16,9%	221.520.895	5,4%
Rafforzamento capacità della PA	39	0,6%	8.769.343	0,2%
Ricerca e innovazione	62	1,0%	42.367.547	1,0%
Servizi di cura infanzia e anziani	150	2,5%	83.610.958	2,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	134	2,2%	487.122.939	11,8%
Totale	6.036	100,0%	4.112.272.150	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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, prossima al 60% del totale, su tematiche connesse all'energia ed all'efficientamento energetico, risultando del tutto assenti o residuali progetti riferibili alle tematiche istruzione, servizi di cura per infanzia e anziani e competitività per le imprese. Nelle regioni in transizione si conferma il forte impatto della tematica energetica (53,3%). Anche qui risultano assenti progetti in tema di istruzione e servizi di cura, e residuali quelli connessi alla competitività delle imprese. Diversamente, a livello di regioni meno sviluppate, poco meno del 30% 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 nelle regioni più sviluppate e in transizione è destinata alla tematica energetica, seguita da quella ambientale. Nelle regioni meno sviluppate prevale invece la tutela ambientale (circa 40%), seguita dai trasporti e infrastrutture (c.ca 15%).

Tabella 9 | 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	5,2%	12,7%	0,3%	3,0%	4,8%	2,5%	0,5%	1,5%
Ambiente e prevenzione dei rischi	13,5%	15,3%	19,8%	17,6%	21,8%	33,1%	39,7%	35,8%
Attrazione culturale, naturale e turistica	11,3%	13,2%	15,6%	14,1%	13,8%	13,3%	11,8%	12,3%
Competitività per le imprese	0,2%	0,5%	0,0%	0,1%	0,4%	0,01%	0,0%	0,1%
Energia ed efficienza energetica	58,9%	53,3%	15,3%	31,5%	44,7%	38,3%	10,0%	18,5%
Inclusione sociale	3,1%	2,1%	15,1%	10,4%	6,4%	8,1%	12,9%	11,4%
Istruzione	0,0%	0,0%	27,5%	16,9%	0,0%	0,0%	7,2%	5,4%
Rafforzamento capacità della PA	1,5%	0,5%	0,3%	0,6%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Ricerca e innovazione	3,2%	1,1%	0,0%	1,0%	4,8%	1,6%	0,0%	1,0%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,1%	0,0%	4,0%	2,5%	0,1%	0,0%	2,7%	2,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	2,9%	1,3%	2,0%	2,2%	3,1%	2,9%	14,9%	11,8%
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 31.08.2021

La stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (Tabella 10) ha una taglia finanziaria piccola: il 90,6% 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 12 i progetti di taglia unitaria superiore ai 10 milioni di euro (di cui solo 3 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	2.149	35,6%	102.349.462	2,5%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.791	29,7%	506.705.958	12,3%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.528	25,3%	1.290.351.624	31,4%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	480	8,0%	1.207.136.144	29,4%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	76	1,3%	510.678.344	12,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	9	0,1%	156.378.702	3,8%
Oltre 50.000.000 euro	3	0,05%	338.671.916	8,2%
Totale	6.036	100,0%	4.112.272.150	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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 (50,3%).

Soltanto nelle regioni meno sviluppate risultano finanziati progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro: si tratta dello 0,3% del totale, che però concentra oltre il 16% delle risorse dell'area.

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	26,3%	50,3%	37,4%	35,6%	3,8%	8,7%	1,6%	2,5%
Da 150.000 a 500.000 euro	43,1%	27,4%	23,9%	29,7%	25,5%	20,1%	8,2%	12,3%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	25,5%	16,7%	26,7%	25,3%	45,3%	34,4%	27,5%	31,4%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	5,1%	5,1%	9,8%	8,0%	24,0%	29,2%	30,8%	29,4%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,1%	0,5%	1,9%	1,3%	1,5%	7,7%	15,7%	12,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	5,1%	3,8%
Oltre 50.000.000 euro	0,0%	0,0%	0,1%	0,05%	0,0%	0,0%	11,1%	8,2%
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 31.08.2021

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 23,6% degli enti sotto i 2.000 abitanti all'82,4% dei comuni tra i 60mila e i 250mila cittadini. Tra i 12 comuni più popolosi la percentuale scende leggermente a quota 75%.

Altrettanto rapidamente crescono i dati relativi alla dimensione finanziaria dei progetti, passando da una media di circa 414mila euro per i piccolissimi comuni, agli oltre 6,6 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, agli 8 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	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.487	824	1.248	23,6%	517.501.006	12,6%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	630	1.228	31,2%	671.833.820	16,3%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	410	971	34,6%	587.510.461	14,3%
10.000 - 19.999 ab.	701	295	784	42,1%	555.509.792	13,5%
20.000 - 59.999 ab.	406	241	1.154	59,4%	737.361.995	17,9%
60.000 - 249.999 ab.	91	75	577	82,4%	547.975.646	13,3%
>= 250.000 ab.	12	9	74	75,0%	494.579.431	12,0%
Totale	7.904	2.484	6.036	31,4%	4.112.272.150	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

2.2 Il Fondo Sociale Europeo

Osservando il quadro aggiornato al 31 agosto 2021 relativo agli interventi FSE per il periodo 2014-2020 (Tabella 13), si contano oltre 400mila progetti³ (circa il 90% dei quali relativo a Programmi Operativi Regionali), con un costo rendicontabile di oltre 14,6 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	44.442	11,1%	4.844.346.299	33,0%
POR	355.806	88,9%	9.838.940.161	67,0%
Totale	400.248	100,0%	14.683.286.460	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

³ Si tratta di progetti con singolo beneficiario. Alla data del 31.08.2021 OpenCoesione registra ulteriori 4.381 interventi, del valore di 900 milioni di euro, con 2 o più beneficiari contemporaneamente.

In termini numerici, la maggior parte degli interventi è relativa alle tematiche occupazionali e di mobilità dei lavoratori⁴ (64,4%), seguendo poi il settore dell'istruzione⁵ (29,3%) 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 35% dei costi totali, seguito dai progetti destinati all'occupazione, che valgono circa il 31% dei costi complessivi e all'inclusione sociale (25,6%) (Tabella 14).

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	0,0002%	98.398	0,001%
Inclusione sociale	22.669	5,7%	3.761.788.419	25,6%
Istruzione	117.305	29,3%	5.231.468.664	35,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	257.707	64,4%	4.591.288.754	31,3%
Rafforzamento capacità della PA	2.561	0,6%	1.098.038.566	7,5%
Ricerca e innovazione	5	0,001%	603.659	0,004%
Totale	400.248	100,0%	14.683.286.460	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

4 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.

5 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.

Gli interventi FSE 2014-2020 sono per lo più di piccolissimo taglio: oltre il 74% 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 circa 1.300 e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono meno di 200, lo 0,05% del totale, per un valore di circa 4 miliardi di euro, il 27,4% dei costi ammessi nel FSE. In termini generali, il valore medio dei progetti si attesta poco sotto i 37mila euro.

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

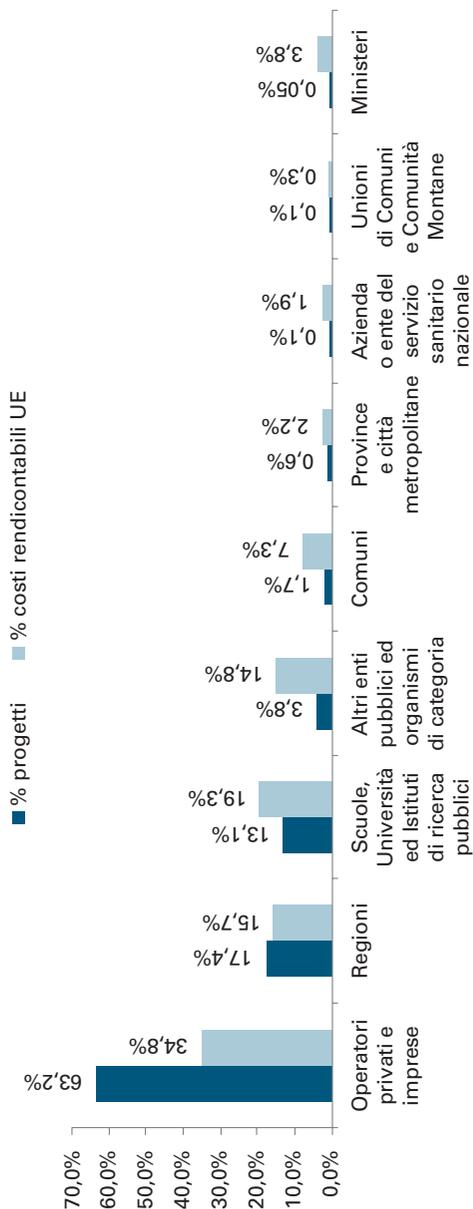
Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	297.908	74,4%	749.293.921	5,1%
Da 10.000 a 30.000 euro	37.754	9,4%	728.265.468	5,0%
Da 30.000 a 50.000 euro	16.554	4,1%	634.939.861	4,3%
Da 50.000 a 100.000 euro	27.671	6,9%	1.826.225.450	12,4%
Da 100.000 a 150.000 euro	9.053	2,3%	1.084.026.277	7,4%
Da 150.000 a 500.000 euro	8.298	2,1%	2.209.824.140	15,0%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.668	0,4%	1.170.232.255	8,0%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	1.157	0,3%	2.252.263.264	15,3%
5.000.000 euro e oltre	185	0,05%	4.028.215.822	27,4%
Totale	400.248	100,0%	14.683.286.460	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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 63%) sia in capo a operatori privati e imprese. Seguono le regioni (17,4%) e il comparto scuola, università, ricerca (13,1%).

Queste 3 categorie di beneficiari sono le stesse che concentrano gli importi più elevati: il 34,8% dei costi in capo ai privati, il 19,3% nel "mondo istruzione" e il 15,7% tra le amministrazioni regionali.

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



Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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	157	0,04%	562.128.407	3,8%
Regioni	69.650	17,4%	2.299.609.534	15,7%
Province e città metropolitane	2.264	0,6%	316.616.522	2,2%
Comuni	6.787	1,7%	1.073.535.682	7,3%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	454	0,1%	274.006.925	1,9%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	15.320	3,8%	2.174.713.746	14,8%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	359	0,1%	43.266.813	0,3%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	52.243	13,1%	2.831.055.903	19,3%
Operatori privati e imprese	253.014	63,2%	5.108.352.928	34,8%
Totale	400.248	100,0%	14.683.286.460	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

In particolare, i progetti con comuni beneficiari sono oltre 6.700 (pari all'1,7% del totale), dei quali il 93,5% concentrato in Programmi Operativi Regionali e più di 400 finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 17). Va tuttavia segnalato come questi ultimi, con un valore complessivo superiore ai 404 milioni di euro, assorbono 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	443	6,5%	404.840.057	37,7%
POR	6.344	93,5%	668.695.625	62,3%
Totale	6.787	100,0%	1.073.535.682	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Guardando nel dettaglio i progetti con comuni beneficiari finanziati da Programmi Operativi Nazionali (Tabella 18), si nota che circa il 68% degli stessi è finanziato dal PON Inclusione ed un altro 30% dal PON Città metropolitane. Infine, 6 progetti trovano la propria fonte di finanziamento nel PON Legalità⁶ e 5 nel PON Per la scuola⁷.

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	131	29,6%	213.752.091	52,8%
Legalità	6	1,4%	4.306.236	1,1%
Per la scuola	5	1,1%	184.058	0,05%
Inclusione	301	67,9%	186.597.673	46,1%
Totale	443	100,0%	404.840.057	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

⁶ Interventi di orientamento e formazione rivolti a migranti e minori stranieri.

⁷ Interventi di formazione e istruzione in ambito scolastico focalizzati principalmente sul rafforzamento delle lingue straniere.

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 2.053 (Tabella 19), pari al 26% dei comuni italiani. Tale percentuale, in media, è abbastanza prossima tra regioni più sviluppate (27,7%) e meno sviluppate (28,3%), con picchi superiori al 50% in Toscana (70,7%), nelle Marche (59,1%), nel Lazio (55,8%) e in Campania (51,5%). Invece, nelle regioni in transizione, l'incidenza di comuni beneficiari è minore, restando al di sotto del 10%.

Il maggior numero di progetti POR FSE con comuni beneficiari si rileva in Lombardia (2.456) e a grande distanza in Toscana (1.006).

Sul versante delle risorse, le regioni meno sviluppate contano gli importi più alti, ossia 351 milioni di euro, precisamente 50 milioni in più delle regioni più sviluppate. Spicca il dato della Puglia, con oltre 184 milioni di euro e quello della Lombardia, a quota 101 milioni. In 3 regioni, ossia Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Basilicata, non sono stati segnalati comuni beneficiari dei POR FSE 14-20.

Tabella 19 I progetti POR FSE 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 rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	135	301	11,4%	9.325.204	1,4%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.506	601	2.456	39,9%	101.514.017	15,2%
Trentino-Alto Adige	282	0	0	0,0%	0	0,0%
Veneto	563	109	193	19,4%	11.916.684	1,8%
Friuli-Venezia Giulia	215	75	279	34,9%	12.527.751	1,9%
Liguria	234	17	65	7,3%	3.359.022	0,5%
Emilia-Romagna	330	2	5	0,6%	606.198	0,1%
Toscana	273	193	1.006	70,7%	78.447.147	11,7%
Umbria	92	9	98	9,8%	28.439.718	4,3%
Marche	225	133	229	59,1%	29.388.092	4,4%
Lazio	378	211	370	55,8%	25.583.913	3,8%
Totale regioni più sviluppate	5.353	1.485	5.002	27,7%	301.107.747	45,0%
Abruzzo	305	19	27	6,2%	3.704.691	0,6%
Molise	136	37	83	27,2%	5.374.585	0,8%
Sardegna	377	21	28	5,6%	7.346.809	1,1%
Totale regioni in transizione	818	77	138	9,4%	16.426.085	2,5%
Campania	550	283	502	51,5%	84.153.501	12,6%
Puglia	257	45	411	175%	184.561.081	27,6%
Basilicata	131	0	0	0,0%	0	0,0%
Calabria	404	3	3	0,7%	423.680	0,1%
Sicilia	391	160	288	40,9%	82.023.531	12,3%
Totale regioni meno sviluppate	1.733	491	1.204	28,3%	351.161.793	52,5%
Totale	7.904	2.053	6.344	26,0%	668.695.625	100,0%

Fonte: elaborazione IFELE/Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi (Tabella 20): l'80% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 16% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori. Il tema del rafforzamento della capacità della PA⁸ raccoglie al proprio interno 213 progetti, mentre quello dell'istruzione non arriva a 30 interventi.

Sul fronte delle risorse prevale l'inclusione sociale, con il 92% dei costi, seguita a grande distanza dall'occupazione e mobilità dei lavoratori (6,8%).

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	5.074	80,0%	615.408.707	92,0%
Istruzione	29	0,5%	3.947.839	0,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	1.028	16,2%	45.791.531	6,8%
Rafforzamento capacità della PA	213	3,4%	3.547.548	0,5%
Totale	6.344	100,0%	668.695.625	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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 superiori 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.

8 La maggior parte di questi progetti è volta al potenziamento dello smart working.

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	83,3%	36,2%	71,1%	80,0%	89,9%	74,7%	94,6%	92,0%
Istruzione	0,6%	0,0%	0,0%	0,5%	1,3%	0,0%	0,0%	0,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	12,2%	50,7%	28,9%	16,2%	8,0%	16,5%	5,4%	6,8%
Rafforzamento capacità della PA	3,9%	13,0%	0,0%	3,4%	0,7%	8,8%	0,0%	0,5%
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 31.08.2021

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 77% di questi non supera i 100mila euro di valore, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,2%, assorbendo però complessivamente circa il 18% delle risorse disponibili.

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	1.576	24,8%	7.386.788	1,1%
Da 10.000 a 30.000 euro	1.566	24,7%	28.565.798	4,3%
Da 30.000 a 50.000 euro	804	12,7%	30.691.138	4,6%
Da 50.000 a 100.000 euro	951	15,0%	66.604.881	10,0%
Da 100.000 a 150.000 euro	402	6,3%	47.832.085	7,2%
Da 150.000 a 500.000 euro	716	11,3%	192.185.243	28,7%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	251	4,0%	176.596.222	26,4%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	78	1,2%	118.833.470	17,8%
5.000.000 euro e oltre	0	0,0%	0	0,0%
Totale	6.344	100,0%	668.695.625	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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 37%). All'interno di tale area ricade anche la maggior parte dei progetti di taglia superiore al milione di euro, che assorbe circa il 26% delle risorse FSE gestite da comuni a livello di regioni meno sviluppate.

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	30,0%	2,9%	6,1%	24,8%	2,3%	0,2%	0,1%	1,1%
Da 10.000 a 30.000 euro	27,4%	35,5%	12,3%	24,7%	8,2%	5,9%	0,8%	4,3%
Da 30.000 a 50.000 euro	13,6%	12,3%	8,9%	12,7%	8,6%	3,8%	1,2%	4,6%
Da 50.000 a 100.000 euro	14,5%	14,5%	17,3%	15,0%	16,9%	8,8%	4,1%	10,0%
Da 100.000 a 150.000 euro	6,3%	13,0%	5,9%	6,3%	12,4%	12,5%	2,4%	7,2%
Da 150.000 a 500.000 euro	6,5%	16,7%	30,4%	11,3%	26,2%	38,7%	30,5%	28,7%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1,4%	5,1%	14,3%	4,0%	16,5%	30,0%	34,7%	26,4%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,4%	0,0%	4,9%	1,2%	8,9%	0,0%	26,2%	17,8%
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 31.08.2021

Riferendosi, infine, 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 dall'11,3% degli enti sotto i 2.000 abitanti, a quasi il 92% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli attuano oltre 360 interventi, gestendo circa il 14% delle risorse totali.

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	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.487	393	593	11,3%	8.849.314	1,3%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	524	1.124	25,9%	26.129.428	3,9%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	455	1.427	38,4%	66.021.578	9,9%
10.000 - 19.999 ab.	701	328	1.109	46,8%	81.172.600	12,1%
20.000 - 59.999 ab.	406	277	1.289	68,2%	257.538.919	38,5%
60.000 - 249.999 ab.	91	65	439	71,4%	138.484.244	20,7%
>= 250.000 ab.	12	11	363	91,7%	90.499.543	13,5%
Totale	7.904	2.053	6.344	26,0%	668.695.625	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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

3

3.1 Il PON Città metropolitane

Il PON Città metropolitane (PON Metro) ha rappresentato una rilevante innovazione nell'ambito del ciclo 2014-2020 della politica di coesione. Si tratta infatti dell'unico Programma Operativo Nazionale in Europa avente esplicita dimensione urbana. Il Programma ha rappresentato uno dei canali di attuazione in Italia della previsione della quota FESR del 5% destinata dai Regolamenti ad interventi in ambito urbano. Se è noto e osservato da più parti il ritardo italiano nella definizione di una propria Agenda Urbana Nazionale, l'Accordo di Partenariato (AdP) 2014-2020 ha rappresentato un segnale di controtendenza definendo una propria Agenda Urbana che ha visto l'Italia in posizione pionieristica nella programmazione di politiche urbane integrate.

Il PON Metro, secondo quanto riportato nell'Accordo di Partenariato, adotta «una logica sperimentale sia nella costruzione del Programma stesso che nel governo della sua attuazione» e interviene «per sostenere specifiche e determinate azioni prioritarie che compongono una strategia nazionale unificante per i Comuni capoluogo delle 14 Città metropolitane» (p. 706). In base a quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato, il Programma si è concentrato su alcuni tra i risultati attesi previsti dall'Obiettivo Tematico 2 "Agenda digitale", dall'Obiettivo Tematico 4 "Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" e dell'Obiettivo Tematico 9 "Inclusione sociale". Questo orientamento si è tradotto nell'individuazione di 5 Assi prioritari:

1. agenda digitale metropolitana (OT 2 "Agenda Digitale" – FESR);
2. sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana (OT 4 "Energia sostenibile e qualità della vita" – FESR);
3. servizi per l'inclusione sociale (OT 9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" – FSE);
4. infrastrutture per l'inclusione sociale (OT 9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" – FESR);
5. assistenza tecnica (FESR).

Il PON Metro è un Programma plurifondo, che ha dunque promosso azioni integrate e basate «sull'applicazione del paradigma della *smart city* per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città»¹. Un'attenzione particolare è stata rivolta al tema dell'inclusione sociale, «favorendo interventi nella manutenzione dell'infrastruttura sociale di base soprattutto laddove vi siano forti concentrazioni di discriminazione e bisogni sociali, e quindi promuovere *social innovation* per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati»².

Un ulteriore elemento di innovazione del PON Metro ha riguardato la *governance* del Programma. L'attuazione è stata affidata a un'Autorità di Gestione attivata in seno all'Agenzia per la Coesione Territoriale, ed i comuni capoluogo di città metropolitana hanno avuto ampia autonomia in quanto Autorità Urbane alle quali è affidata «la responsabilità della selezione delle singole operazioni e dei soggetti attuatori delle stesse (...) sulla base di principi, criteri e priorità» che sono stati definiti «di concerto con l'Autorità di Gestione»³. Ai comuni capoluogo delle città metropolitane è stato dunque attribuito il ruolo di Organismi Intermedi, consentendo così l'attivazione nelle amministrazioni locali di significativi processi di innovazione con la costituzione di uffici e l'incremento delle competenze del personale.

La dotazione finanziaria originaria del PON Metro (cui sono seguite diverse successive rimodulazioni) corrisponde a 893 milioni di euro⁴, articolati come segue tra i 5 Assi prioritari:

- Asse 1, Agenda digitale metropolitana: 152 milioni di euro.
- Asse 2, Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana: 318 milioni di euro.
- Asse 3, Servizi sociali inclusivi: 217 milioni di euro.

¹ AdP 2014-2020, p. 706.

² *Ib.*

³ PON Città metropolitane, versione 1.3, p. 35.

⁴ Bruxelles, 14.7.2015 C(2015) 4998 final, Allegato 2 alla Decisione.

- Asse 4, Infrastrutture per l'inclusione sociale: 170 milioni di euro.
- Asse 5, Assistenza tecnica: 36 milioni di euro.

Secondo il Bollettino di Monitoraggio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, al 30 giugno 2021 risulta impegnato il 64% delle risorse FESR e il 62,5% delle risorse FSE. Quanto alla spesa, risultano certificate spese pari al 47,3% delle risorse FESR e il 42,4% delle risorse FSE. L'attuazione del PON ha consentito il raggiungimento degli obiettivi di spesa intermedi così come individuati per l'anno 2019 secondo il *target* N+3. L'andamento degli indicatori di valutazione dell'attuazione del PON Metro, misurati attraverso il *Performance Framework* comunitario, ha inoltre consentito al 2019 l'assegnazione delle quote di riserva degli Assi che hanno conseguito i *target* previsti. La dotazione del PON, in ragione del raggiungimento di tali obiettivi di valutazione, ha visto nel 2019 un incremento di 32.008.691 euro⁵.

Alle risorse dei Fondi SIE e al relativo cofinanziamento nazionale devono essere aggiunte le risorse integrative complementari (derivanti dalla differenza tra il cofinanziamento nazionale programmato e quello effettivo) che hanno consentito l'attivazione del Programma Operativo Complementare (POC Metro). Questo Programma, la cui dotazione finanziaria originaria è pari a 240 milioni di euro, è stato attivato in favore delle città metropolitane delle regioni meno sviluppate per l'avvio di progetti distribuiti in tre ambiti:

- Azioni complementari alla strategia del PON Metro. Questo ambito finanzia progetti coerenti o complementari a quelli già finanziati dal Programma, «volti al miglioramento dell'efficienza operativa della PA attraverso l'utilizzo delle tecnologie per l'informazione e la comunicazione, alla riduzione degli impatti ambientali attraverso mobilità sostenibile ed efficientamento energetico, alla rivitalizzazione fisica, sociale ed economica delle aree urbane»⁶.

5 <http://www.ponmetro.it/2019/10/11/la-commissione-europea-assegna-le-quote-di-premia-lita-al-pon-metro/>

6 *Programma Operativo Complementare di Azione e Coesione Città Metropolitane 2014-2020 (POC Metro), Vers.3.0 del 4 dicembre 2020, allegato a Delibera CIPESS 33/2021.*

- Progetti pilota. In questo ambito rientrano progetti di innovazione tecnologica e riconducibili al modello “*smart city*”.
- Assistenza tecnica.

A seguito dell'emergenza sanitaria, sono state allocate sul Programma risorse aggiuntive a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione e sulle economie derivanti dalla modifica regolamentare che per l'anno 2020 ha portato al 100% il finanziamento UE del PON Metro⁷. Con Delibera CIPE n. 36/2020 il POC Metro è stato integrato con l'aggiunta di un quarto ambito del valore di 283 milioni. Il valore complessivo del Programma è stato così portato a 523 milioni di euro. Questo ambito «replica le medesime finalità operative del Programma nazionale gemello finanziato dai Fondi SIE, tenuto conto anche di quanto previsto per l'ambito 1 del POC, estendendone l'applicazione all'Autorità di Gestione ed a tutte le 14 Città metropolitane coinvolte nell'attuazione del PON»⁸.

La programmazione del PON è stata realizzata tramite la formulazione di Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile e di Piani Operativi. Le prime hanno definito il quadro contestuale entro il quale inscrivere gli interventi e individuare i macro-obiettivi del Programma. I secondi sono lo strumento operativo che individua gli interventi, le risorse e le procedure da attivare. Quella che segue è una breve panoramica volta a illustrare l'approccio scelto dalle città nella definizione dei propri Piani Operativi, corredato da esempi circa alcuni tra i progetti economicamente più significativi tra quelli in corso di attuazione⁹.

- A Bari il Piano Operativo prevede «il potenziamento dell'offerta dei servizi digitali di accesso alle amministrazioni pubbliche attraverso lo sviluppo di piattaforme; il miglioramento dell'erogazione dei servizi al cittadino in termini di efficienza ed efficacia; un forte impulso al rin-

⁷ Regolamento UE 2020/558 del Parlamento europeo.

⁸ Delibera CIPE n. 36/2020.

⁹ La descrizione dei Piani, dei progetti e i dati sulle risorse ammesse a finanziamento per ciascun progetto qui riportati sono reperibili sul sito www.ponmetro.it al 30/09/2021.

novamento ed efficientamento dei servizi pubblici relativi al trasporto collettivo e ai servizi per la mobilità (*bike sharing, car sharing*) ed infine un'attenzione alle tematiche relative alla coesione sociale e alla tutela dei più deboli». Tra i progetti più rilevanti messi in campo a Bari si segnala il rinnovo della flotta TPL, che con oltre 14 milioni di euro ammessi a finanziamento punta a «un potenziamento della flotta (...) prevedendo un incremento del numero e della capacità dei bus e un rinnovo (sostituzione dei bus più vecchi) della flotta con mezzi meno inquinanti». Altro progetto rilevante è "Spazi di Comunità", che con 5,7 milioni ammessi a finanziamento sta consentendo la «rigenerazione di una serie di spazi pubblici aperti, dislocati in vari quartieri bersaglio della città, per restituire alle comunità insediate luoghi di aggregazione attrezzati, da adibire a servizi di valenza sociale, volti a prevenire e combattere fenomeni di esclusione sociale».

- Bologna punta ad affrontare «questioni centrali per lo sviluppo e la coesione territoriale attraverso modelli di innovazione sociale fondati sulla valorizzazione dei beni comuni e la collaborazione tra cittadini, associazioni e Pubblica Amministrazione». Uno tra i progetti più rilevanti finanzia, con 7,3 milioni di euro, «interventi di riqualificazione e recupero immobili da adibire a spazi comuni». Tali interventi sono volti a «creare, attraverso la riqualificazione e la rifunzionalizzazione degli edifici, spazi collaborativi cittadini che ospitino realtà associative, giovani professionisti e nuove imprese del mondo dell'arte, della cultura e della creatività e dove vengano realizzati interventi atti a favorire l'auto-imprenditorialità giovanile, stimolare l'innovazione sociale e l'inclusione attiva attraverso il "welfare culturale" e la creatività, in sinergia con le azioni di inclusione attiva, di welfare più tradizionale e di formazione». Sono in corso di realizzazione anche interventi di risparmio energetico negli edifici pubblici, finanziati con risorse pari a 5,9 milioni di euro.
- Cagliari punta sull'integrazione «tra diversi finanziamenti di cui il Patto per Cagliari, il Piano per la periferie – Sant'Avendrace, l'intervento

POR-ITI Is Mirrionis, sono i più vicini alla logica che governa il Piano Operativo di PON Metro» in una «logica di incremento della partecipazione del cittadino allo sviluppo della comunità sia con un'attività diretta sia con l'aumento della consapevolezza dell'importanza di comportamenti virtuosi come in tema di mobilità lenta, innovazione sociale, *smart city*». Tra i progetti, si segnala la creazione di un'Agenzia Sociale per la Casa che con risorse ammesse a finanziamento pari a 5 milioni di euro attiva uno strumento che svolge «funzioni di primo contatto e presa in carico di nuclei familiari senza lavoro ed altre persone svantaggiate», con l'obiettivo «di individuare soluzioni integrate e coerenti con le esigenze specifiche del *target* affrontando il problema dell'abitazione attraverso un approccio multidimensionale e olistico». Ulteriori 2,8 milioni di euro di risorse ammesse a finanziamento sono stanziati per interventi di ammodernamento ed efficientamento della rete di illuminazione pubblica.

- I progetti previsti dal Piano di Catania «vertono sull'incremento dell'offerta di mobilità sostenibile, sull'efficienza energetica e dell'inclusione come contrasto alla crisi economica e alle situazioni di disagio sociale». Con 12,2 milioni di euro di risorse ammesse a finanziamento, Catania acquista «42 autobus a metano allo scopo di potenziare e integrare il parco veicolare del trasporto pubblico urbano». Con 4 milioni di euro ammessi è invece attivato il progetto "SIMEC - Infrastruttura e servizi applicativi di base", il cui obiettivo è «la creazione di una infrastruttura ICT fisica ed applicativa di base di riferimento per lo sviluppo dell'Agenda Digitale per la conoscenza ed il monitoraggio delle trasformazioni del territorio che costituisca la base e l'infrastruttura abilitante per lo sviluppo di servizi innovativi e della *smart city* metropolitana».
- Il Piano di Firenze pone massima priorità «all'utilizzo e riutilizzo di risorse materiali funzionali ed immateriali esistenti, a disposizione della collettività». In questa direzione muove il Piano di riqualificazione energetica ed innovazione tecnologica nella illuminazione pubblica, con 7 milioni di euro ammessi a finanziamento. Sull'inclusione punta

invece il progetto "POLIS 2.0", percorsi multidimensionali per la coesione sociale, che con 4 milioni ammessi a finanziamento promuove «interventi volti a favorire il rafforzamento dei legami sociali, l'inclusione di fasce di popolazione deboli ed a rischio di esclusione, l'autoimprenditorialità, lo sviluppo e la messa in rete di risorse, interventi e servizi esistenti che convergono sulla medesima popolazione di riferimento (scuola, servizi per il lavoro, imprese, reti di solidarietà, organismi di terzo settore, associazionismo, gruppi di cittadinanza attiva)».

- A Genova il Piano Operativo «non riguarda grandi opere strutturali, ma è costituito da progetti innovativi ed integrati su tutto il territorio interessato dal Programma». Tra questi si segnalano le misure per famiglie con fragilità economiche e sociali in condizioni di disagio abitativo per le quali risultano 6,5 milioni di euro ammessi a finanziamento. Merita menzione anche l'attivazione, con 1,65 milioni di euro ammessi a finanziamento, di un "Modello digitale dati di pioggia e livello idrometrico" per una «migliore gestione del rischio meteorologico, idrogeologico ed idraulico».
- Messina ha definito un Piano Operativo i cui obiettivi sono «implementare un'interazione semplice ed immediata con la Pubblica Amministrazione; un efficiente sistema di trasporti urbani ed extraurbani; un nuovo *concept* del costruire secondo criteri di efficienza energetica; un modello di *welfare* comunitario che affronti l'emergenza e superi l'assistenzialismo». Tra i progetti attuati dal Comune di Messina, si segnala "Percorsi nuovi di Accompagnamento all'Abitare e Risanamento Urbano", che con un finanziamento pari a 9,4 milioni di euro «intende creare una rete tra gli *stakeholders* e le istituzioni interessate al tema della casa e del risanamento urbano e socio-economico, al fine di poter rispondere alle esigenze abitative in maniera individualizzata, coerente e coordinata, seguendo una logica di sistema". Abitare e riqualificazione urbana sono anche al centro del progetto "Risanamento urbano ed abitativo mediante il potenziamento del parco immobili per edilizia residenziale pubblica", che con 10,6 milioni di euro punta al «potenziamento della

dotazione del parco alloggi ERP mediante l'acquisto di immobili sul libero mercato agibili e prontamente abitabili al fine di garantire una efficace risposta alla situazione di emergenza abitativa propria della Città di Messina e contribuire, grazie all'apporto del Programma, alla risoluzione del problema del risanamento urbano delle periferie della Città di Messina con la definitiva demolizione delle case baraccate».

- Il Piano Operativo di Milano prevede «tredici progetti coerenti con una visione di rigenerazione urbana partecipata connotata da aspetti di rivitalizzazione sociale ed economica e dalla riqualificazione ambientale del tessuto metropolitano». A titolo di esempio, tra questi rientra l'itinerario ciclabile "Corso Sempione - Eurovelo 5 - Percorso Nord", con 4 milioni di euro ammessi a finanziamento. Con 2,9 milioni ammessi a finanziamento è stato inoltre attivato il progetto "Hub dell'innovazione inclusiva - nuovi servizi in aree degradate" volto ad «avviare e/o consolidare processi d'innovazione sociale attraverso l'attivazione delle risorse dei cittadini e degli attori sociali pubblici e privati, il rafforzamento di reti/piattaforme di relazioni tra soggetti diversi per aumentare la coesione sociale nelle aree periferiche della città».
- A Napoli il Piano «comprende 31 progetti che nel loro insieme perseguono l'obiettivo non solo di incrementare i servizi per il cittadino in riferimento agli ambiti tematici del Programma, ma intendono essere coerenti con una logica di programmazione sociale capace di generare un miglioramento complessivo delle condizioni della popolazione». Anche a Napoli quota rilevante delle risorse ammesse a finanziamento (14,8 milioni) è destinata al rinnovamento e al potenziamento tecnologico delle flotte del TPL. Grande attenzione è quella dedicata a progetti di natura sociale, con (tra gli altri) quello per interventi di riqualificazione infrastrutturale e sociale nel quartiere di Scampia con un finanziamento pari a 9 milioni di euro.
- Obiettivo del Piano di Palermo è quello di «condurre la città ed il territorio della cintura metropolitana verso uno sviluppo organico, rag-

giungendo una migliore qualità dei servizi». In questa direzione muove ad esempio l'ammissione a finanziamento di 4,5 milioni di euro per la "Piattaforma ICT Ambiente e Territorio" che «prevede la creazione di sistemi e procedure che consentano l'implementazione di un sistema informativo per la *governance* del territorio». La dimensione sociale del Piano trova attuazione, tra gli altri progetti, nell'ammissione a finanziamento di 1,3 milioni di euro per servizi residenziali per donne vittime di violenza, consistenti in «una risposta di protezione e aiuto» per «donne vittime di violenza (fisica, sessuale, psicologica), con o senza figli, per le quali si rende necessario l'allontanamento dal luogo in cui è avvenuta la violenza ed il conseguente inserimento in una delle due strutture protette che si istituiscono».

- I progetti proposti dal Piano di Reggio Calabria «contribuiscono al consolidamento di modelli positivi e sostenibili di sviluppo orientati alla crescita sociale e culturale della collettività». Anche a Reggio Calabria una quota importante di risorse ammesse a finanziamento (9,8 milioni) garantisce il potenziamento delle flotte per il Trasporto Pubblico Locale. Molto significativi sono anche i progetti destinati alla riqualificazione del *waterfront* cittadino, tra cui quello per cui sono ammessi a finanziamento 4,6 milioni e denominato "Percorso pedonale protetto e pista ciclabile *Waterfront - Pineta Zerbi*". Il progetto consente la «realizzazione di una Passeggiata Panoramica di ricucitura fra il lungomare esistente ed il porto».
- A Roma Capitale i progetti definiti dal Piano Operativo rispondono a due obiettivi principali: la «crescita civile e lo sviluppo sostenibile della città» e il «consolidamento del ruolo di Roma tra le principali città internazionali». Tra i progetti attivati a Roma, si segnala la "Casa Digitale del Cittadino" che, con un valore ammesso a finanziamento di 1,2 milioni di euro, ha realizzato una piattaforma tramite cui è «possibile accedere (...) in maniera personalizzata ai servizi *on-line* offerti da Roma Capitale (le c.d. "stanze" della Casa Digitale), il canale unico attraverso il quale i cittadini possono apprendere dell'avvio di eventuali procedimenti amministrativi che li riguardano, delle proprie pratiche in corso,

delle azioni di partecipazione in cui sono coinvolti e fare le operazioni opportune in pochi passaggi». Si segnala anche il “Piano Ciclabilità”, che con un finanziamento ammesso pari a 4,2 milioni è finalizzato a realizzare interventi di estensione della rete ciclabile romana.

- I progetti contenuti nel Piano di Torino sono coerenti con «una strategia di lungo periodo che intende dare forma alla “*Smart City*” promuovendo la riduzione dei consumi energetici, migliorando i servizi della PA attraverso l’introduzione di tecnologie ICT, incrementando l’accessibilità e l’inclusione sociale con strategie d’azione finalizzate ad intervenire in aree di forte marginalità». Tra i progetti, si segnalano gli interventi per la riqualificazione energetica di edifici scolastici, per cui sono ammessi a finanziamento 3,2 milioni di euro. La dimensione sociale del Piano è tra gli altri rappresentata dal progetto “*To home, verso casa*” per cui sono ammessi a finanziamento 8,3 milioni e che punta ad attivare «centri unici di riferimento per il cittadino in difficoltà in grado di individuare in maniera multidimensionale i bisogni, profilando i percorsi integrati più adatti».
- Il Piano di Venezia prevede tra i propri obiettivi principali «il miglioramento della mobilità per residenti e *city users*, ed il sostegno alle frange più deboli della cittadinanza attraverso l’attivazione di servizi inclusivi». Tra i progetti si menziona la “*Smart Control Room*” che, con 5,7 milioni ammessi a finanziamento, consente a Venezia di «dotarsi di una centrale unica – la *Smart Control Room* che integri e raccolga tutti i set di dati di input derivanti dalle centrali di controllo esistenti, ed insieme realizzare quei moduli verticali non esistenti (ad esempio il controllo dei flussi pedonali e la gestione “*smart*” dei parcheggi pubblici – si vedano interventi VE2.2.1b e VE2.2.1c) e/o aggiornare quelli esistenti ma non più soddisfacenti per le mutate e crescenti esigenze (ad esempio il controllo del traffico acquico, sia in termini di trasporto pubblico, sia in termini di trasporto privato che di traffico merci)». Rilievo è anche attribuito agli interventi di carattere sociale, tra i quali si segnala il ripristino di alloggi pubblici per cui è stato ammesso a finanziamento un ammontare di 3 milioni di euro.

Un'importante evoluzione del PON Metro è stata determinata dall'attivazione dell'iniziativa REACT-EU, nel cui ambito con Decisione della Commissione UE C(2021) 6028 del 9 agosto 2021 sono state destinate al Programma risorse addizionali pari a 1.083.400.000 euro. La dotazione complessiva del Programma, comprensiva di Fondi SIE e cofinanziamento nazionale anch'essi entrambi incrementati, arriva dunque a 1.992.332.885 euro¹⁰. Queste risorse, a seguito di un articolato processo di coprogettazione condotto dall'Autorità di Gestione con gli Organismi Intermedi, sono integrate nel Programma attraverso l'attivazione di 3 nuovi Assi:

- Asse prioritario 6: "Ripresa verde, digitale e resiliente" (REACT-EU FESR). Questo Asse, la cui dotazione ammonta a 920 milioni di euro, prevede obiettivi «orientati alla diffusione e al rafforzamento nell'uso delle tecnologie digitali, anche e soprattutto per la gestione dei servizi pubblici in ambito urbano e, comunque, particolarmente significativi, anche in termini di impatto sul consumo delle risorse ambientali». L'Asse intende inoltre sostenere la ripresa economica «attraverso un impulso alla capacità delle piccole realtà del territorio di superare la crisi e allo stesso tempo dare un impulso all'occupazione e al rafforzamento dei servizi sociali attraverso il finanziamento di infrastrutture per l'inclusione»¹¹.
- Asse prioritario 7: "Ripresa sociale, economica e occupazionale" (REACT-EU FSE). Questo Asse, con dotazione pari a 80 milioni di euro, ha l'obiettivo di «rafforzare, anche agendo in complementarità con le altre azioni del PON Metro, il sistema sociale dei territori delle città: si intende intervenire affinché sia possibile garantire la coesione sociale attraverso un impulso alla capacità della società di superare le esigenze emergenti, sia attraverso il rafforzamento/ripensamento/innovazione dei servizi, in particolare rivolti alle persone/nuclei più vulnerabili, sia attraverso misure di sostegno per far fronte alle necessità quotidiane e nel frattempo attrezzarsi alla ripartenza»¹².
- Asse prioritario 8: "Assistenza tecnica REACT-EU". Questo Asse è finanziato con una dotazione di 120 milioni di euro.

10 Bruxelles, 9.8.2021 C(2021) 6028 final, Allegato 2 alla Decisione.

11 Programma PON Città metropolitane, versione 8.1, p. 148.

12 *Ib.*, p. 166.

3.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR¹³

Il presente Paragrafo offre un'analisi degli interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 con un riferimento anche al loro stato di attuazione.

In premessa occorre ricordare che anche i POR, oltre ai PON 2014-2020, sono stati oggetto di rimodulazione alla luce della parziale modifica dell'impianto finanziario dei Programmi 2014-2020 cofinanziati da Fondi SIE a seguito delle iniziative assunte dalle Istituzioni europee in risposta alla pandemia da Covid-19.

In questo contesto generale, nello specifico degli interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile programmati nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020, molte delle regioni italiane, come emerge dalle Relazioni di attuazione 2020 e dai documenti dei Comitati di Sorveglianza delle annualità 2020 e 2021, hanno adottato misure di riprogrammazione dei POR FESR o plurifondo che hanno inciso in maniera più o meno intensa sulla programmazione e sulla dotazione finanziaria di ITI e Assi urbani.

Tra le riprogrammazioni più rilevanti, si segnala la riprogrammazione derivante dall'adozione delle misure in risposta alla pandemia relativa al POR plurifondo (FESR-FSE) della Regione Molise che ha trasferito le 3 strategie territoriali riservate alle 3 aree urbane principali (ITI di Campobasso, Isernia e Termoli) sui Programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020. Analogamente per la Regione Calabria (anch'esso POR plurifondo), dove la copertura finanziaria dei 5 ITI previsti

13 Nota metodologica: la fonte dei dati utilizzati per le elaborazioni di dati aggregati, nonché la predisposizione delle schede regionali e delle tabelle del presente Paragrafo sono i Programmi Operativi Regionali nell'ultima versione approvata dalla CE; le Relazioni annuali di attuazione 2020 e la documentazione delle sedute degli ultimi Comitati di Sorveglianza svoltisi alla fine dell'annualità 2020 e dei primi mesi del 2021; le Informativa delle AdG sullo stato di avanzamento delle rispettive Strategie di Sviluppo Urbano; le delibere di giunta regionale e decreti dirigenziali adottati in materia. L'eventuale differente livello di aggiornamento dipende dall'aggiornamento dei dati pubblicati e resi disponibili dalle diverse regioni.

per le 5 aree urbane di dimensione inferiore (Crotone, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano, "Città-Porto di Gioia Tauro") sarà garantita dalle risorse del FSC 2014-2020 e non più da quelle del POR come inizialmente previsto.

Le misure di riprogrammazione finanziaria dell'Asse urbano più consistenti tra i POR delle Regioni del Centro-Nord sono invece quelle adottate da Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto. La Regione Lombardia ha previsto un decremento complessivo pari a €50.813.822 (su €60.000.000 inizialmente programmati) della dotazione finanziaria dell'Asse urbano; la dotazione dell'Asse 6 del PO FESR Emilia-Romagna è passata da 30 milioni di euro a 9,6 milioni ed è stato inoltre ridotto il numero di Autorità Urbane che passa da 10 a 4 (si tratta di 4 dei 9 capoluoghi di provincia); la dotazione dell'Asse urbano del PO FESR Piemonte passa da €58.292.236 a €32.609.956; infine, la dotazione dell'Asse urbano del PO FESR Veneto si riduce da €77.000.000 a €59.892.770. In tutti e quattro i casi è programmaticamente confermata la dotazione per l'Agenda urbana che troverà copertura nell'ambito del FSC 2014-2020.

Da citare inoltre il ricorso da parte di diverse regioni alla possibilità di ridurre la quota di cofinanziamento nazionale fino al 100% del valore del Programma: le Regioni Basilicata e Campania hanno ridotto la quota di cofinanziamento del proprio POR FESR dal 50% al 25% del totale programmato; la Regione Puglia ha ridotto tale quota dal 50% al 20%; Calabria e Sicilia hanno operato una riduzione della quota di cofinanziamento nazionale dal 25% al 20%.

Quanto al contesto programmatico generale del ciclo 2014-2020 nel quale si inseriscono le rimodulazioni e riprogrammazioni sopra descritte, si ricorda che sulla base dell'impianto programmatico adottato per il ciclo di programmazione 2014-2020 con l'Accordo di Partenariato per l'Italia¹⁴,

¹⁴ 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.

L'Agenda urbana nazionale è stata declinata nel Programma Operativo Nazionale (PON) 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.

Insieme con le città metropolitane che, oltre ad essere le aree *target* del PON Metro, sono destinatarie di interventi nella maggior parte dei POR¹⁵, 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).

Per il PON Metro e per tutti i 17 POR oggetto di analisi che hanno attivato ITI o Assi urbani¹⁶, nelle maggior parte dei casi, 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. Fanno eccezione le Autorità Urbane dei 2 ITI Potenza e Matera del POR FESR Basilicata; le AU dei 5 ITI del POR Calabria per le aree urbane di minore dimensione (Crotone,

15 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, per i quali il 10 agosto 2016 il CIPE ha approvato il riparto generale delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)). Nel caso della Campania, con il POR FESR 2014-2020 si è previsto di intervenire sull'area urbana di Napoli esclusivamente per il completamento di tre Grandi Progetti per 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". 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. Il POR FESR Lazio infine non ha previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, né il ricorso ad ITI urbani; sull'area metropolitana di Roma (anche beneficiaria del PON Metro) e su alcune aree urbane della Regione impattano alcuni interventi territoriali previsti in diversi Assi del POR FESR 2014-2020.

16 Non hanno previsto né il ricorso ad ITI urbani, né un Asse dedicato allo sviluppo urbano il POR FESR Lazio, ma anche Valle d'Aosta e Province Autonome di Trento e Bolzano, queste ultime per evidenti ragioni legate al contesto territoriale di riferimento.

Vibo Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano e “Città di Gioia Tauro” che include Gioia Tauro, Rosarno e S. Ferdinando); l’Autorità Urbana Ragusa-Modica che, a differenza delle altre 8 AU del POR FESR Sicilia, non è Organismo Intermedio.

Le Autorità Urbane individuate e ammesse a finanziamento nell’ambito dei POR 2014-2020 per l’attuazione delle rispettive Agende urbane sono 140¹⁷. 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 Puglia¹⁸.

Le procedure di selezione delle aree urbane *target* variano da regione a regione: in alcuni casi 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.

Quanto allo strumento attuativo, 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. L’Asse dedicato è infatti lo strumento di attuazione adottato in prevalenza nelle regioni più sviluppate, in particolare Friu-

17 Di cui 45 (oltre a Bari indicata come Autorità Urbana già nel POR) sono le Autorità Urbane selezionate a mezzo di procedura competitiva nell’ambito dell’Asse urbano del POR plurifondo della Regione Puglia.

Si consideri che le AU individuate nell’ambito dei POR 2014-2020, prima della riprogrammazione 2020 in risposta al Covid, erano 148 considerando anche le 3 Autorità Urbane dei 3 ITI programmati nel POR plurifondo della Regione Molise e le 5 Autorità Urbane dei 5 ITI dedicati alle aree urbane minori dal POR plurifondo Calabria, il cui finanziamento è stato trasferito su Programmi finanziati dal FSC 14-20.

18 Complessivamente l’Agenda urbana del POR Puglia riguarda 97 comuni, ammessi a finanziamento singolarmente o in quanto appartenenti ad una delle 5 unioni di comuni entrate in graduatoria all’esito del bando relativo all’Asse urbano del POR Puglia.

li-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.

Infine, la dotazione finanziaria degli ITI e Assi urbani programmati nei POR 2014-2020.

Lo strumento ITI nell'ambito dei POR 2014-2020, sia ITI urbani che ITI aree interne, prima della riprogrammazione avviata con le misure adottate per il contrasto all'emergenza Covid, valeva circa 1.053 milioni di euro solo di risorse UE, di cui gli ITI urbani cubavano €551.557.221 di risorse FESR e FSE¹⁹. La rimodulazione 2020, a seguito del ricorso alle misure in risposta alla crisi pandemica, ha comportato una riduzione pari al 12,46% della dotazione di risorse UE degli ITI urbani, che attualmente ammonta a €482.838.230.

Quanto invece alla dotazione di risorse UE degli Assi urbani attivati nei PO regionali 2014-2020, essa, prima della rimodulazione, ammontava a €487.884.418 di risorse FESR e FSE. All'esito delle decisioni di rimodulazione assunte dalle diverse regioni sui relativi POR, la dotazione degli Assi urbani ha subito una riduzione pari al 20,49% della dotazione di risorse UE, che attualmente ammonta a €387.896.781.

Riassumendo ed in conclusione, il quadro finanziario complessivo (FESR, FSE, quota di cofinanziamento nazionale) delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile declinate nei POR FESR o plurifondo risultante dalle riprogrammazioni sopra descritte è quello descritto in Tabella 1.

19 La dotazione finanziaria ITI qui riportata si riferisce, come detto, alla dotazione di risorse FESR e FSE. Nel caso degli ITI aree interne non sono state considerate anche le risorse FEASR ad essi destinate, nell'ambito della programmazione POR, a valere sui Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), dal momento che tali risorse vengono definitivamente assegnate all'ITI soltanto in fase attuativa degli interventi previsti dalle Strategie delle singole aree progetto. Alle risorse UE va infine aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale prevista per ogni POR che, prima della riprogrammazione a causa delle misure Covid, era 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, già prima della rimodulazione nel 2020, era previsto un cofinanziamento pari al 25% della dotazione complessiva del PO.

Tabella 1 Dotazione finanziaria POR 2014-2020 per Strategie di Sviluppo Urbano 2014-2020 (dati ad ottobre 2021)²⁰

	Risorse FESR/FSE	Cofinanziamento nazionale	Totale [Risorse UE + cofinanziamento]
POR FESR o plurifondo	€ 1.039.441.639	€ 558.576.370	€ 1.598.018.009
	€ 870.735.011	€ 394.200.096	€ 1.264.935.107
<i>di cui</i>			
ITI urbani	€ 551.557.221	€ 216.707.086	€ 768.264.307
	€ 482.838.230	€ 168.068.450	€ 650.906.680
Assi urbani	€ 487.884.418	€ 341.869.284	€ 829.753.702
	€ 387.896.781	€ 226.131.646	€ 614.028.427

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi politiche europee su dati POR 2014-2020 e dei relativi Comitati di Sorveglianza (annualità 2020 e 2021)

La Tabella 2, relativa a dotazione finanziaria risorse UE, quota di cofinanziamento nazionale, strumenti attuativi ed Obiettivi Tematici delle strategie di Sviluppo Urbano dei 17 POR 2014-2020 oggetto di analisi, offre un quadro sinottico degli effetti degli interventi di rimodulazione e riprogrammazione sopra descritti.

20 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.

Non è inoltre 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 2 Dotazione finanziaria e attuazione ITI e Assi urbani dei POR FESR e plurifondo 2014-2020²¹

Regioni c.d. "Meno sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	
POR FESR Basilicata	€43.811.792		€14.603.931	
POR plurifondo Calabria²³	€134.782.810 €69.271.595	€8.612.265,75 €10.173.595	€47.798.358,25 €26.481.729	
POR FESR Campania	€214.522.701 €184.522.701		€71.507.567 €61.507.567	
POR plurifondo Puglia	€65.000.000	€3.000.000	€65.000.000 €16.250.000	

²¹ Dati da documenti programmatici ed attuativi disponibili ad ottobre 2021.

²² 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.

Nella cornice dei tre driver di sviluppo urbano individuati dall'Accordo di Partenariato (I° efficienza ed 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. In base alla programmazione originaria, antecedente alle rimodulazioni intervenute a causa dell'emergenza Covid, tra gli Obiettivi Tematici, i due OT che incidono sul primo driver sono OT2 "Agenda digitale" e OT4 "Energia sostenibile e qualità della vita" e assorbono il 37% del totale delle risorse programmate nei POR per lo sviluppo urbano (4% e 33% rispettivamente). Gli OT

	Totale	Strumento attuativo	OT ²²
	€58.415.723	2 ITI Città capoluogo [Matera, Potenza]	1,3,4,6, 9,10
	€191.193.434 €105.926.919	3 ITI Aree urbane maggiori [Catanzaro, Cosenza-Rende, Reggio Calabria] 5 ITI aree urbane minore [Crotone, Vibo- Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano, Città-Porto di Gioia Tauro]	3,4,9,10
	€286.030.268 €246.030.268	Asse urbano - 19 Città medie [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]	3,4,6,9
	€133.000.000 €81.250.000	Asse urbano [Bari + bando Città >15.000 ab. (46 Autorità Urbane)]	4,5,6,9

segue>>

che incidono sul secondo driver e sul terzo driver sono, rispettivamente, l'OT9 "Inclusione e lotta alla povertà" e l'OT3 "Competitività dei sistemi produttivi"; 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 "Valorizzazione e tutela delle risorse naturali e culturali", 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.).

23 Si ricorda che la riduzione della dotazione finanziaria degli ITI urbani della Regione Calabria deriva dal trasferimento della copertura finanziaria dei 5 ITI per le aree urbane di minori dimensioni (città portuali e hub dei servizi regionali) di Crotone, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano, "Città-Porto di Gioia Tauro", a seguito della riprogrammazione derivante dall'adozione delle misure in risposta alla pandemia. La copertura sarà garantita dalle risorse del FSC 2014-2020, non più da quelle del POR come inizialmente previsto; la dotazione dei 5 ITI a valere sul POR era pari a €79.200.000 (di cui FESR €59.400.000) e €4.500.000 a valere su FSE (compresa la quota di cofinanziamento nazionale) per un totale di €83.200.000 comprensivo del cofinanziamento nazionale.

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d. "Meno sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	
POR FESR Sicilia	€315.068.334 €310.299.229		€105.022.778 €77.700.771	
Regioni c.d. "in transizione"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	
POR FESR Abruzzo	€11.719.630		€11.719.630	
POR plurifondo Molise²⁴	€7.809.088	€1.669.726	€9.478.814	
POR FESR Sardegna	€19.905.166	€4.448.000	€24.353.166	
Regioni c.d. "più sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	
POR FESR Emilia-Romagna²⁵	€15.006.858 €4.820.887		€15.006.858 €4.820.887	
POR FESR Friuli-Venezia Giulia	€5.794.456		€5.794.456	

²⁴ Con la riprogrammazione del POR FESR-FSE 2014-2020, 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, le strategie territoriali dedicate alle aree urbane e alle aree interne sono state completamente trasferite a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali (FSC 2014-2020).

²⁵ La dotazione complessiva dell'Asse urbano del POR FESR Emilia-Romagna è stata ridotta con la riprogrammazione del 2020, in applicazione delle misure di intervento in risposta alla pandemia, con un decremento di circa 20 milioni di euro.

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

	Totale	Strumento attuativo	OT
	€420.091.112 €388.000.000	4 ITI Città >100.000 ab. <i>([1] Catania con Acireale, [2] Palermo con Bagheria, [3] Messina, [4] Siracusa)</i> 5 ITI Città medie <i>([1] Caltanissetta/Enna, [2] Agrigento, [3] Marsala, Trapani/Erice, Mazara del Vallo, Castelvetro [4] Gela/Vittoria, [5] Ragusa, Modica)</i>	2,3,4,5,6,9
	Totale	Strumento attuativo	OT
	€23.439.260	Asse urbano – 4 Città capoluogo <i>[L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo]</i>	2,4,6
	€18.957.628	3 ITI Aree urbane principali <i>[Campobasso, Isernia, Termoli]</i>	2,3,4,6,8,9
	€48.706.332	3 ITI Aree urbane principali <i>[Cagliari, Sassari, Olbia]</i>	1,2,3,4,6,9
	Totale	Strumento attuativo	OT
	€30.013.716 €9.641.774	Asse urbano – 10 4 Aree urbane “polo” di servizi <i>[Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Cesena]</i>	2,6
	€11.588.912	Asse urbano – 4 Città capoluogo <i>[Trieste, Pordenone, Udine, Gorizia]</i>	2,3,4,6

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Regioni c.d. "più sviluppate"	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	
POR FESR Liguria ²⁶	€17.800.000		€17.800.000	
POR FESR Lombardia ²⁷	€30.000.000 €4.593.089	€10.000.000	€40.000.000 €14.593.089	
POR FESR Marche ²⁸	€14.750.039	€700.000	€15.450.039	
POR FESR Piemonte ²⁹	€29.146.118 €16.304.978		€29.146.118 €16.304.978	
POR FESR Toscana	€24.605.712	€5.130.743	€29.736.455	
POR FESR Umbria	€15.408.200	€2.250.000	€17.658.200	
POR FESR Veneto ³⁰	€38.500.000 €29.946.385		€38.500.000 €29.946.385	
Totale	FESR	FSE	Cofinanziamento nazionale	
	€1.003.630.904 €846.362.947	€35.810.735 €24.372.064	€558.576.370 €394.200.096	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi politiche europee su dati dei POR 2014-2020, dei relativi Comitati di Sorveglianza (annualità 2020-2021) e delle Relazioni annuali di attuazione 2020

26 Si segnala che la Regione Liguria è l'unica tra quelle il cui POR è oggetto della presente analisi che non ha reso pubblico il POR FESR 2014-2020 nella versione rimodulata a seguito delle misure adottate per emergenza Covid e approvata dalla CE, né ha pubblicato le Relazioni annuali di attuazione del 2019 e del 2020 di cui è disponibile solo la sintesi per il cittadino; infine, non sono stati pubblicati gli atti relativi agli ultimi Comitati di Sorveglianza svolti.

27 A seguito della rimodulazione del POR FESR (approvata dalla CE nel settembre 2020) dettata dall'adozione di misure Covid, per l'Asse 5 è stato previsto un decremento complessivo pari a €50.813.822.

28 A seguito degli eventi sismici le risorse UE per la Regione Marche erano state integrate nel dicembre 2017: la dotazione finanziaria del POR FESR Marche 2014-2020 è risultata pari a €570.249.640 (FESR e quota di cofinanziamento nazionale). Anche la dotazione degli ITI

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

	Totale	Strumento attuativo	OT
	€35.600.000	Asse urbano – 5 Aree urbane principali [Genova, Imperia, Savona, La Spezia, Sanremo]	2,4,5
	€80.000.000 €19.186.178	Asse urbano – 2 Città [Milano e Bollate]	9
	€30.900.078	5 ITI Aree urbane [Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro/Fano, Macerata, Fermo]	3,4,6
	€58.292.236 €32.609.956	Asse urbano – 7 Città capoluogo [Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli]	2,4,6
	€59.472.910	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]	4,9
	€35.316.400	Asse urbano - 5 Aree urbane “polo” di servizi [Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto]	2,4,6,9
	€77.000.000 €59.892.770	Asse urbano – 5 Città capoluogo + Sesta area [Venezia, Verona, Treviso, Vicenza, Padova + Area “Asolano-Castellana-Montebellunese”]	2,4,9
	Totale generale		
	€1.598.018.009 €1.264.935.107		

urbani era stata integrata con un ammontare di risorse pari a €12.900.000 (FESR e cofinanziamento nazionale) e si è passati da 3 a 5 ITI finanziati a valere sul POR FESR Marche.

29 A seguito della riprogrammazione di metà periodo il POR FESR Piemonte nel 2017 aveva incrementato di 10.000.000 euro la dotazione complessiva (FESR e cofinanziamento nazionale) dell’Asse urbano. Tale dotazione è stata poi ridotta con la riprogrammazione del 2020, in applicazione delle misure di intervento in risposta alla pandemia, con un decremento di circa 25 milioni di euro.

30 La dotazione complessiva dell’Asse urbano del POR FESR Veneto è stata ridotta con la riprogrammazione del 2020, in applicazione delle misure di intervento in risposta alla pandemia, con un decremento di circa 17 milioni di euro.

Infine, in 15 dei 17 POR analizzati, prima della riprogrammazione connessa all'emergenza Covid, risultava rispettata ed in alcuni casi aumentata la "riserva" stabilita nel Regolamento sul FESR (art. 7), in base al quale almeno il 5% (riserva minima) delle risorse FESR complessivamente destinate al PO doveva essere riservato ad azioni di Sviluppo Urbano Sostenibile.

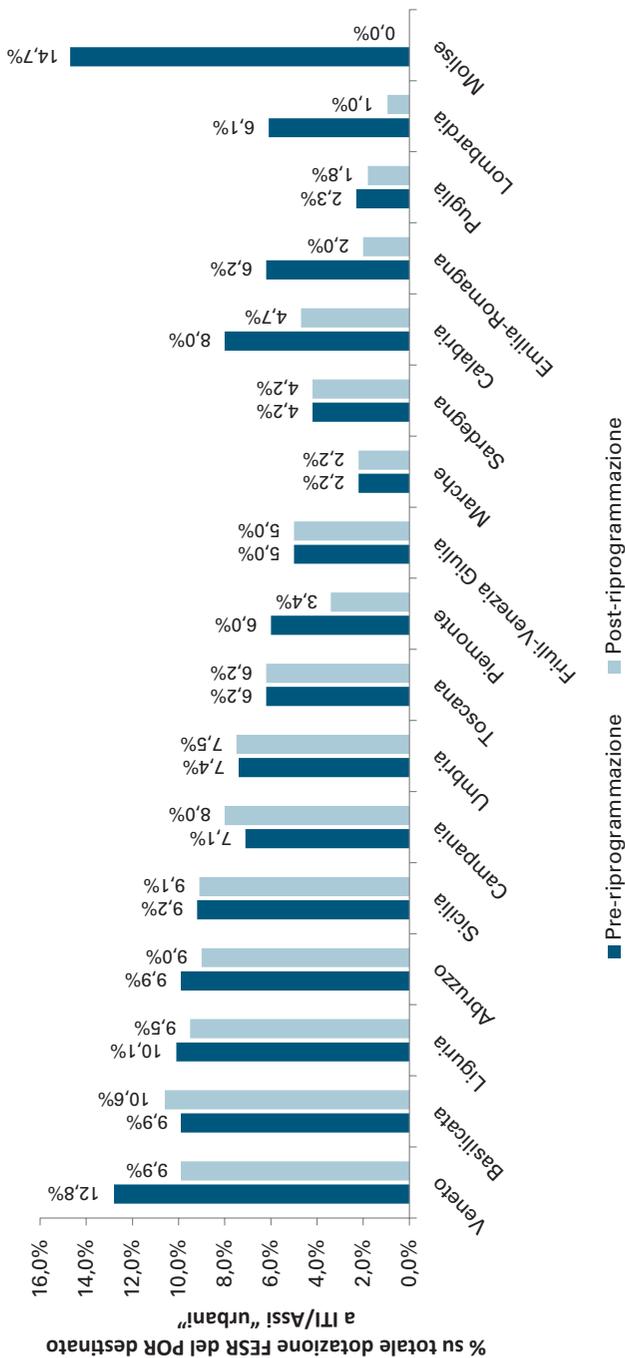
Uniche eccezioni, il POR Puglia con una riserva pari al 2,3% della dotazione complessiva FESR e il POR FESR Marche con una riserva pari al 2,2%. Quest'ultimo aveva inizialmente previsto una dotazione per interventi di Sviluppo Urbano pari al 5% delle risorse FESR destinate al Programma, la cui dotazione complessiva è stata però integrata nel dicembre 2017 a seguito degli eventi sismici e questo ha determinato una riduzione in termini percentuali (non in valore assoluto) delle risorse destinate ad interventi di Sviluppo Urbano.

Attualmente, invece, tale percentuale risulta pari a zero per il PO plurifondo della Regione 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).

Analogamente la Regione Calabria, che sposta la copertura finanziaria dei 3 ITI aree urbane minori sul FSC 2014-2020, portando la quota di riserva FESR destinata ad azioni di sviluppo urbano nel POR dall'8% al 4,7%. Risulta, inoltre, ulteriormente ridotta la riserva a valere sulla dotazione complessiva FESR del Programma del POR Puglia, che passa dal 2,3% all'1,8%.

Da notare anche la notevole riduzione della percentuale FESR riservata ad azioni di sviluppo urbano nei POR delle Regioni Lombardia (all'1%), Piemonte (dal 6% al 3,4%) ed Emilia-Romagna (dal 6,2% al 2%).

Figura 1 Percentuale su totale dotazione FESR del POR destinato a ITI/Assi "urbani" (pre e post riprogrammazione)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Supporto ai Comuni e Studi politiche europee su dati dei POR 2014-2020, dei relativi Comitati di Sorveglianza (annualità 2020-2021) e Relazioni annuali di attuazione 2020

Qui di seguito si propongono delle schede riassuntive dedicate allo stato di avanzamento - ad ottobre 2021 e all'esito dei più recenti Comitati di Sorveglianza - degli interventi di Sviluppo Urbano regione per regione.

Regioni c.d. "Meno sviluppate"

POR FESR 2014-2020 Regione BASILICATA

- *Strumento attuativo*

La Regione Basilicata attiva 2 ITI "Sviluppo urbano" per le Città di Matera e Potenza: Matera quale attrattore turistico-culturale di rilevanza internazionale; Potenza quale polo regionale di servizi, sia tradizionali che avanzati.

- *Dotazione finanziaria*

I 2 ITI valgono €58.415.723,09 di risorse POR, di cui FESR €43.811.792,32 (il 10,6% del valore totale FESR del Programma Operativo), alle quali aggiungere pari quota di cofinanziamento nazionale, €14.603.930,77.

Il piano finanziario di investimenti per l'ITI di Potenza è, complessivamente, di €53.531.000 in 5 settori di intervento: impresa e innovazione, immobili e spazi pubblici, mobilità, rifiuti, inclusione sociale e sostegno all'istruzione; il piano finanziario di investimenti per l'ITI di Matera è, complessivamente, di €40.265.000 in 4 settori di intervento: sostegno alle imprese; comunità; mobilità e ambiente.

- *Governance*

Non viene attribuito il ruolo di Autorità Urbana e di Organismo Intermedio alle Città, neanche per l'individuazione dei criteri di selezione delle operazioni, quindi i 2 ITI sono al di fuori dell'applicazione dell'art. 7 del Regolamento sul FESR "azioni integrate in ambito urbano"

L'AdG del POR ha fatto ricorso a procedure negoziate, in base

alle quali gli ITI urbani sono stati posti in esecuzione attraverso la sottoscrizione di appositi atti negoziali. I due Accordi di Programma sono stati sottoscritti, rispettivamente, dalla Città di Potenza nel settembre 2017 e dalla Città di Matera nel marzo 2019.

- *Stato di avanzamento*

A partire dal 2017 per i due ITI è stata avviata l'attuazione di alcune operazioni; dagli atti dell'ultimo Comitato di Sorveglianza al dicembre 2020 risultano i seguenti dati di avanzamento:

- ITI di Potenza: spesa rendicontata pari a 2,368 milioni di euro;
- ITI di Matera: spesa rendicontata pari a 7,756 milioni di euro.

POR PLURIFONDO 2014-2020 Regione PUGLIA

- *Strumento attuativo*

Il POR plurifondo della Regione Puglia dedica allo "Sviluppo Urbano Sostenibile" l'Asse 12 che finanzia:

- nelle Città di medie dimensioni "prototipi di interventi a contenuto innovativo": realizzazione di azioni integrate, anche mediante interventi pilota o sperimentali, in quartieri periferici e marginali interessati da degrado degli edifici e degli spazi aperti, ivi compresi contesti urbani storici e aree dismesse parzialmente utilizzate e degradate;
- nella Città capoluogo, Bari, interventi diversi dagli interventi del PON Metro, nell'ambito del quale sono state selezionate azioni che riguardano: mobilità sostenibile, *Urban Service Hub* e rigenerazione dell'area bersaglio nel quartiere Libertà.

- *Dotazione finanziaria*

A seguito di riprogrammazione approvata dalla CE nel luglio 2020, è stata disimpegnata la dotazione finanziaria inizialmente

te prevista per l'Asse 12 a valere sul FSE per un ammontare (comprensivo della quota di cofinanziamento nazionale) pari a €3.000.000. La dotazione finanziaria FESR è stata invece confermata ed è pari a €65.000.000, ai quali si aggiunge la quota di cofinanziamento nazionale di €16.250.000 (la quota di cofinanziamento nazionale è stata ridotta dal 25% al 20%), per un totale destinato all'Asse 12 pari a €81.250.000.

La riserva a valere sulla dotazione FESR del Programma prevista dai Regolamenti per azioni di sviluppo urbano, prima della rimodulazione del POR, risultava già inferiore alla riserva minima del 5% ed era pari al 2,3% del totale FESR destinato al Programma. Con la rimodulazione complessiva del POR Puglia, la riserva suddetta è scesa ulteriormente e risulta pari all'1,8% della dotazione FESR del Programma.

- *Governance*

Le Autorità Urbane titolari di progetti pilota, tranne Bari già indicata come tale nel PO, sono state individuate con avviso competitivo destinato alle aree urbane con popolazione superiore a 15.000 abitanti (72 comuni, senza considerare le forme aggregative intercomunali, anch'esse destinatarie del bando), oltre alla Città di Bari.

Con DGR n. 650 del 04/05/2017 è stato pubblicato il bando; con Determinazione Direttoriale n. 19 del 11/06/2018 sono state ammesse a finanziamento 46 Autorità Urbane (compresa Bari) sino alla concorrenza della copertura finanziaria del bando, pari a €175.000.000; con DGR n. 1286 del 18/07/2018, infine, 46 Autorità Urbane (compresa Bari) sono state ammesse a finanziamento e sono state indicate quali Organismi Intermedi, con il compito di selezione delle operazioni (ai sensi dell'art. 7 Reg. FESR (UE) 1301/2013).

- *Stato di avanzamento*

Nel 2019 è stato dato avvio alla selezione delle operazioni da parte delle Autorità Urbane in qualità di Organismi Intermedi.

Al dicembre 2020 (Comitato di Sorveglianza del febbraio 2021, Relazione annuale di attuazione 2020):

- la spesa certificata per l'Asse 12, a valere sul FESR è pari a €8.569.929;
- i progetti ammessi a finanziamento sono 191.

POR PLURIFONDO 2014-2020 Regione CALABRIA

- *Strumento attuativo*

Il POR plurifondo della Regione Calabria disegna due strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile da attuare per mezzo di ITI:

- 3 ITI per Cosenza-Rende, Catanzaro e Reggio Calabria (nel caso di Reggio Calabria, in maniera complementare rispetto al PON Metro, incentrato sulle tematiche di agenda digitale, efficientamento energetico e mobilità urbana);
- 5 ITI per le 5 aree urbane di minore dimensione (città portuali e *hub* dei servizi regionali): Crotone, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Corigliano-Rossano, "Città di Gioia Tauro" (che include Gioia Tauro, Rosarno e San Ferdinando).

La copertura finanziaria dei 5 ITI per le 5 aree urbane "minori", a seguito della riprogrammazione derivante dall'adozione delle misure in risposta alla pandemia, sarà garantita dalle risorse del FSC 2014-2020, non più da quelle del POR come inizialmente previsto; la dotazione POR era pari a €79.200.000 (di cui FESR €59.400.000) e €4.500.000 a valere sul POR FSE, per un totale di €83.200.000 comprensivo del cofinanziamento nazionale.

- *Dotazione finanziaria*

I 3 ITI aree urbane maggiori hanno una dotazione di €92.362.126 (di cui FESR €69.271.595) e €13.564.793 (di cui FSE €10.173.595), per un totale di €105.926.919 al lordo del cofinanziamento nazionale. La riserva per interventi di sviluppo urbano a valere sulla dotazione FESR del POR, prevista dai Regolamenti, prima della rimodulazione e dello spostamento dei 5 ITI delle aree urbane minori sulle risorse del FSC, risultava pari all'8%. Attualmente è pari al 4,7%.

Con DGR n. 326/2017 è stata adottata la ripartizione della dotazione finanziaria per Autorità Urbana: AU Cosenza-Rende €33.614.142,34; Città di Catanzaro €32.343.019,31; Città di Reggio Calabria €39.969.757,48; AU Corigliano-Rossano €18.843.900,04; Lamezia Terme €18.588.100,49; Crotone €17.309.102,75; Vibo Valentia €15.006.906,82; Città Porto di Gioia Tauro €15.581.505,91 (risorse comprensive della quota relativa alla riserva di efficacia dell'attuazione, 6,21% per gli Assi FESR e 6% per gli Assi FSE).

- *Governance*

Le 8 Strategie di SUS delle Autorità Urbane titolari di ITI sono state approvate con DGR n. 283 del 04/07/2018. Le 3 AU di Cosenza-Rende, Catanzaro e Reggio Calabria hanno ricevuto le deleghe di funzioni in qualità di Organismo Intermedio per la fase di selezione delle operazioni a valere sul FESR (art. 7 Reg. FESR (UE) 1301/2013). Le Strategie dei 5 ITI per le aree urbane "minori" sono state definite attraverso un percorso negoziale tra Regione e Autorità Urbane; queste ultime non assumono funzioni di Organismo Intermedio.

- *Stato di avanzamento*

Dagli atti dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del 12 marzo 2021

risultano i seguenti dati relativi allo stato di avanzamento dei 3 ITI per le aree urbane maggiori, con riferimento ad alcuni degli assi del POR a valere sui quali sono finanziate le 3 Strategie di Sviluppo Urbano:

- a valere sull'Asse 2, è previsto un investimento di 0,8 M€ a favore del Polo urbano di Catanzaro: le spese ammissibili sostenute dal beneficiario, alla data del 31 dicembre 2020, sono pari a 0,6 M€.
- a valere sull'Asse 4, è previsto un investimento di 34,4 M€ a favore dei 3 principali Poli urbani regionali; il Polo urbano di Catanzaro è l'unico a far registrare spese al 31 dicembre 2020, per un importo pari a 0,7 M€;
- a valere sulle azioni 9.3.2, 9.5.8 e 9.6.6, è previsto un investimento complessivo di 9,6 M€ a valere sul Polo urbano di Catanzaro; alla data del 31 dicembre 2020, risultano censite 10 operazioni per un costo complessivo pari a 5,4 M€ e spese per poco meno di 0,6 M€.
- a valere sull'Asse 11, è previsto un investimento programmato di 18,5 M€ in favore dei Poli urbani regionali relative alle Città di Catanzaro e Reggio Calabria, per le quali l'Amministrazione regionale ha provveduto all'erogazione degli anticipi pari al 30% in favore dell'Organismo Intermedio di Reggio Calabria.

POR FESR 2014-2020 Regione CAMPANIA

- *Strumento attuativo*

L'Asse X del POR FESR Campania dedicato allo "Sviluppo urbano" prevede investimenti per le 19 Città medie che nel periodo 2007-2013 hanno utilizzato il FESR nella realizzazione di Pro-

grammi Integrati Urbani, c.d. PIU Europa³¹. Si tratta delle Città medie di: 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.

- *Dotazione finanziaria*

Le risorse destinate all'Asse X a seguito di rimodulazione del PO post Covid, ammontano a €184.522.701 in quota FESR (pari all'8% della dotazione complessiva FESR del PO) con un cofinanziamento nazionale pari a 61.507.567 euro, per un totale complessivo di €246.030.268.

- *Governance*

Le 19 Città, designate Organismo Intermedio per la selezione delle operazioni già in sede di POR FESR, hanno programmato un insieme coordinato e integrato di azioni riguardanti l'intera area del comune oggetto dell'intervento. All'AU l'individuazione dei criteri di selezione delle operazioni.

Con DGR n. 41 del 29/01/2018 è stato approvato lo schema di ripartizione delle risorse finanziarie fra le 19 Città: Acerra €13.383.313,11; Afragola €13.790.006,62; Avellino €17.930.688,74; Aversa €12.972.655,47; Battipaglia €12.803.877,33; Benevento €18.288.267,27; Casalnuovo di Napoli €12.756.979,58; Caserta €19.385.392,37; Casoria €14.640.280,26; Castellammare di

31 Complessivamente la strategia di sviluppo urbano del POR FESR si articola in tre linee di intervento: i) Asse urbano per le 19 Città medie; ii) completamento di 3 Grandi progetti per la Città di Napoli; iii) linea di intervento per i comuni c.d. "minori", con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, che però sono riferimento e baricentro delle aree circostanti.

La copertura finanziaria di quest'ultima risultava dall'individuazione di una riserva finanziaria su più Assi; i comuni, in forma singola o associata, con una dimensione demografica minima di 30.000 abitanti avrebbero avuto accesso alla riserva, a seguito di una manifestazione di interesse con la quale proporre una strategia di sviluppo integrata e intersettoriale.

Stabia €13.880.241,11; Cava de' Tirreni €13.017.873,50; Ercolano €13.027.548,68; Giugliano in Campania €17.463.081,23; Marano di Napoli €13.385.597,53; Portici €13.148.219,67; Pozzuoli €14.883.839,48; Salerno €23.200.772,73; Scafati €12.810.529,01; Torre del Greco €15.261.104,31.

- *Stato di avanzamento*

La Spesa certificata dell'Asse X al 31/12/2020 è pari a €11.539.594,56 (Relazione annuale di attuazione 2020), ovvero il 5% della dotazione.

All'esito dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del novembre 2020, i ritardi di attuazione e nel livello di avanzamento della spesa registrati, risultano legati principalmente al ritardato avvio delle operazioni. La maggior parte dei PICS è stata infatti avviata tra inizio e metà 2019 con tempi molto lunghi intercorsi dalla designazione delle 19 Città Medie quali Organismi Intermedi all'approvazione dei DOS; considerando che successivamente nel 2020, per effetto del Covid-19, sono stati registrati ulteriori ritardi.

Tuttavia, alla fine del 2020 sono state disposte, complessivamente, liquidazioni per circa 40 mln di euro e alcuni Programmi sono già in stato più avanzato di attuazione (ad es., Torre del Greco che al dicembre 2020 presentava un livello di certificazione pari al 36%); un'accelerazione complessiva dell'avanzamento dell'Asse si è registrata dall'inizio del 2021.

POR FESR 2014-2020 Regione SICILIANA

- *Strumento attuativo*

Il POR FESR della Regione Siciliana ha individuato nell'ITI lo strumento per realizzare gli interventi integrati strategici nelle

aree urbane che riguardano sia le Città medie (con più di 30.000 abitanti), sia le 3 Città metropolitane di Catania, Palermo e Messina, già destinatarie degli interventi previsti dal PON Metro. Nell'ambito della platea di 18 città eleggibili, il POR prevedeva l'attivazione di un numero di ITI variabile da 8 a 10 ed un'articolazione secondo la quale 6 ITI risultavano già individuati nella loro composizione territoriale. In definitiva sono stati attivati 9 ITI:

- 4 ITI nelle Città con popolazione residente superiore a 100.000 abitanti: Palermo, Catania, Messina, Siracusa. L'Autorità Urbana è individuata nell'amministrazione comunale; due città eleggibili della classe di cintura, ovvero Bagheria e Acireale, sono aggregate all'AU dei poli metropolitani di riferimento, quindi Palermo e Catania.
- 5 ITI nei 3 sistemi policentrici regionali (gli ITI devono essere costituiti da almeno due città eleggibili che insieme raggiungano una popolazione residente superiore a 100.000 abitanti): 2 ITI nel sistema centro-meridionale: Città contermini di Caltanissetta ed Enna (capofila Enna); Città di Agrigento; 1 ITI nel sistema occidentale: Marsala, Trapani/Erice, Mazara del Vallo, Castelvetro (capofila Marsala); 2 ITI nel sistema sudorientale: a) Gela/Vittoria (unico polo), b) Ragusa/Modica (unico polo).

- *Dotazione finanziaria*

L'investimento previsto ammonta a €310.299.229 di risorse FESR, pari al 9,08% del totale FESR destinato al POR, con una quota di cofinanziamento nazionale pari a €77.700.771.

Il valore complessivo degli ITI urbani, dopo la rimodulazione conseguente ad applicazione di misure per emergenza Covid, è stato ridotto da 420 milioni di euro a €388.000.000.

Al 2018, la ripartizione per AU era la seguente: a) Messina €37.298.676 (€33.568.808 assegnati); b) Gela/Vittoria €36.252.581

(€32.627.323 assegnati); c) Siracusa €23.000.000 (€21.000.000 assegnati); d) Sicilia Occidentale €77.624.910 (€70.568.100 assegnati); e) Ragusa/Modica €41.020.879,68 (€37.291.708,80 assegnati); f) Enna/Caltanissetta €38.601.374 (€34.743.227 assegnati); g) Catania/Acireale €53.483.511,00 (€48.134.998,78 assegnati); h) Agrigento €17.251.111 (€15.525.999 assegnati); i) Palermo/Bagheria €94.178.904 (€84.761.014,34 assegnati).

- *Governance*

Le 9 Strategie SUS da attuare tramite ITI sono state approvate dalla Regione e la gamma di responsabilità e quindi di funzioni attuative delegate per la gestione degli ITI alle singole Autorità Urbane è dipesa dalla capacità amministrativa e gestionale della singola amministrazione cittadina. Ad ottobre 2018, per le 18 città organizzate in 9 Agende è stata confermata la dotazione finanziaria iniziale di 420 milioni di euro (post riprogrammazione è pari a 388.000.000 euro) e la delega di funzioni alle rispettive AU in qualità di Organismo Intermedio è stata riconosciuta per 8 AU su 9 (tutte eccetto l'Autorità Urbana Ragusa-Modica), limitatamente alla fase di selezione delle operazioni.

Nel caso di AU di livello sovracomunale, doveva essere specificato presso quale comune sarebbe stata istituita la struttura responsabile dell'attuazione dell'ITI, forma e contenuti delle intese tra i comuni oggetto dell'Agenda urbana e modalità di interazione tra la struttura responsabile e le strutture attuative decentrate presso ciascun comune. Nel caso di ITI riguardanti territori sui quali interviene anche il PON Metro (Palermo con Bagheria, Catania con Acireale e Messina), l'Autorità Urbana è stata individuata a priori nel sindaco del comune capoluogo della città metropolitana.

- *Stato di avanzamento*

Dagli atti dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del novembre 2020, risulta che nel corso del 2020 le Autorità Urbane hanno pubblicato, complessivamente, 113 bandi per i quali risultano presentati 225 progetti, per un importo totale di oltre 317 milioni di euro.

Regioni c.d. "In transizione"

POR PLURIFONDO 2014-2020 Regione MOLISE

- *Strumento attuativo*

3 ITI urbani dedicati alle 3 aree urbane principali, Campobasso, Isernia e Termoli, così composte:

- Area urbana di Campobasso: Ripalimosani e Ferrazzano;
- Area urbana di Termoli: Campomarino, San Giacomo degli Schiavoni e Guglionesi;
- Area urbana di Isernia: Pesche e Miranda.

- *Governance e dotazione finanziaria*

L'individuazione delle aree oggetto di intervento aveva condotto, di fatto, alla identificazione delle Autorità Urbane con i 3 comuni polo, ai quali era stato assegnato il compito di selezionare le operazioni in qualità di Organismo Intermedio (art. 7 Reg. FESR 1301/2013).

Gli investimenti dei 3 ITI urbani Molise, tra tutti i Programmi delle regioni italiane, erano tra i più elevati in termini percentuali sul valore della dotazione FESR destinata al PO, 14,75% della dotazione FESR del Programma; in valore assoluto €18.957.629 (FESR, FSE e quota di cofinanziamento nazionale)

In sede di riprogrammazione del POR FESR-FSE 2014-2020, 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, le strategie territoriali dedicate alle aree urbane e alle aree interne, vengono completamente trasferite a valere su Programmi FSE 2014-2020, salvaguardando così il volume complessivo degli investimenti della politica di coesione.

POR FESR 2014-2020 Regione ABRUZZO

- *Strumento attuativo*

Il POR FESR della Regione Abruzzo dedica l'Asse VII "Sviluppo Urbano Sostenibile" alle 4 Città capoluogo de L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo.

In un'ottica di miglioramento della qualità della vita e dei servizi offerti a cittadini e imprese, si tratta di interventi afferenti all'OT1 "Agenda digitale" (servizi innovativi in ambito ICT), all'OT4 "Efficientamento energetico e mobilità sostenibile" (interventi di mobilità sostenibile urbana), all'OT6 "Valorizzazione delle risorse culturali e naturalistiche" (interventi per la valorizzazione dei poli culturali urbani).

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione dell'Asse VII è pari a €11.719.630 a valere sul FESR, il 9% della dotazione complessiva FESR del PO. A questa si aggiunge il cofinanziamento nazionale di pari importo, per un totale di €23.439.260.

La ripartizione delle risorse complessivamente assegnate all'Asse urbano è la seguente: a) Pescara €6.900.000; b) Chieti €6.210.000; c) L'Aquila €5.290.000; d) Teramo €4.600.000.

- *Governance*

Le 4 Autorità Urbane hanno elaborato la propria strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile e selezionato le singole operazioni in qualità di Organismo Intermedio. L'individuazione e la selezione degli interventi è contenuta nel documento di programmazione che costituisce l'Agenda urbana di ciascuna delle quattro Città. Nel 2017 è stata approvata la graduatoria delle Strategie di Sviluppo Urbano ammesse a finanziamento; le Autorità Urbane sono state designate Organismi Intermedi, con la stipula delle relative convenzioni e il trasferimento del 40% delle risorse assegnate alle rispettive Strategie.

- *Stato di avanzamento*

Al 31 dicembre 2020 (ultimo Comitato di Sorveglianza del dicembre 2020), la spesa certificata complessivamente a valere sull'Asse urbano è pari a €5.379.028,75, per 19 interventi selezionati e finanziati:

- Pescara: Spesa certificata al 31.12.2020 €658.928,99
- Chieti: Spesa certificata al 31.12.2020 €2.647.319,76
- L'Aquila: Spesa certificata al 31.12.2020 €2.072.780,00

POR FESR 2014-2020 Regione SARDEGNA

- *Strumento attuativo*

La Regione Sardegna ha scelto di sostenere le azioni innovative in materia di Sviluppo Urbano Sostenibile attraverso il ricorso a 3 ITI per le aree urbane di Cagliari, Sassari e Olbia. Gli ambiti urbani *target* sono il quartiere di Is Mirrionis a Cagliari, il Centro storico a Sassari e i quartieri Sacra Famiglia e Poltu Quadu a Olbia. Le proposte progettuali prevedono interventi integrati di rigene-

razione urbana e di innovazione sociale, intesi come insieme di azioni immateriali e azioni materiali integrate fra loro, indirizzati per: a) riqualificazione degli spazi abitativi e miglioramento e incremento delle infrastrutture e degli spazi pubblici; b) inclusione sociale dei residenti delle aree urbane *target*.

Tre sono gli obiettivi tematici: OT 2 Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione dei servizi digitali pienamente interoperabili; OT 4 Aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane; OT 6 Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione.

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria per gli ITI urbani programmata nel POR FESR è pari al 4,2% della dotazione complessiva FESR del Programma, ossia €19.905.166 a valere sul FESR e €4.448.000 a valere su FSE, per un valore complessivo di €48.706.332 con la quota di cofinanziamento nazionale.

Le risorse assegnate ai 3 ITI sono così ripartite: a) ITI di Cagliari €14.770.000; b) ITI di Sassari €14.348.000; c) ITI di Olbia €15.769.445.

- *Governance*

Le 3 Autorità Urbane sono responsabili dell'attuazione delle operazioni in qualità di Organismi Intermedi (ex art. 7 del Reg. (UE) n. 1301/2013), a cui sono state delegate le funzioni tipiche svolte dalle Autorità di Gestione del POR, ovvero gestione, monitoraggio e controlli di I livello.

Nel 2016 sono stati firmati l'Accordo di Programma e la Convenzione di delega delle funzioni di Organismo Intermedio con le Autorità Urbane di Cagliari e Sassari; nel 2017 sono stati firmati l'Accordo di Programma e la Convenzione di delega delle funzio-

ni di Organismo Intermedio con l'AU di Olbia.

Nel corso del 2018 sono state avviate tutte le azioni previste per ciascuno degli ITI approvati.

- *Stato di avanzamento*
 - Al luglio 2019: a) l'ITI di Cagliari aveva avviato procedure per un ammontare pari a €4.949.619 risorse FESR, €373.000 risorse FSE; b) l'ITI di Sassari aveva avviato procedure per un ammontare pari a €1.148.302 risorse FESR, €554.078 risorse FSE; c) l'ITI di Olbia aveva avviato procedure per un ammontare pari a €8.810.000 risorse FESR, €38.219 risorse FSE.
 - Al dicembre 2020, sono stati avviati 12 interventi a valere sulla dotazione FSE dei 3 ITI, per una spesa certificata pari al 24% delle risorse impegnate.

Dagli atti dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del dicembre 2020, è emerso, come successo per le Strategie di Sviluppo Urbano messe in campo dal POR FESR Campania, che i principali fattori di ritardo nell'attuazione, su cui agire nel prossimo ciclo sono il *commitment* politico e le figure di riferimento tecnico (rafforzare il primo, avere dei riferimenti chiave dal punto di vista tecnico); i modelli di *governance* delle AU (vanno ulteriormente strutturati e rafforzati); i tempi (lunghi) di realizzazione dei processi e della progettazione; i tempi (lunghi) e le modalità della delega di funzioni agli Organismi Intermedi.

Regioni c.d. "Più sviluppate"

POR FESR 2014-2020 Regione MARCHE

- *Strumento attuativo*
 - È l'unica Regione tra le più sviluppate a scegliere lo strumento

dell'ITI per l'attuazione dell'Agenda urbana.

La Regione Marche inizialmente aveva programmato di attivare 3 ITI urbani, previa selezione delle strategie urbane proposte, anche in forma di partenariato, dai 5 Capoluoghi di provincia (Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro, Macerata e Fermo) e dal Comune di Fano che è la terza città più popolosa delle Marche; tutte e 5 le aree urbane avevano partecipato alla selezione presentando proposte di strategie di sviluppo urbano.

Con l'integrazione nel dicembre 2017 delle risorse UE destinate alla Regione a seguito dell'evento sismico, sono state integrate le risorse finanziarie per l'attuazione dell'Agenda urbana regionale e sono stati attivati tutti e 5 gli ITI urbani, in luogo dei 3 inizialmente programmati.

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria dei 5 ITI urbani è pari complessivamente a €30.900.078 (FESR, FSE e quota di cofinanziamento nazionale), di cui FESR €14.750.039 al netto del cofinanziamento nazionale (pari al 50% del totale programmato). La dotazione FESR dei 5 ITI rappresenta il 5,04% della dotazione complessiva FESR del Programma.

- *Governance*

La selezione delle Autorità Urbane degli ITI è avvenuta attraverso una manifestazione di interesse rivolta alle 6 Città indicate dal POR per presentare strategie di Sviluppo Urbano. Le Autorità Urbane responsabili delle strategie ammesse al finanziamento del POR sono Organismi Intermedi, con compiti relativi alla selezione delle operazioni.

- *Stato di avanzamento*

Al dicembre 2020 (ultimo Comitato di Sorveglianza) l'avanza-

mento dei 5 ITI urbani è il seguente:

- a) Ancona, 7,4 mln di euro (di cui FESR 5,7 mln di euro): interventi previsti 11; interventi attivati 8.
- b) Ascoli Piceno, 10 mln di euro (di cui FESR 6,1 mln di euro): interventi previsti 26; interventi attivati 18; progetti conclusi 3.
- c) ITI Pesaro e Fano, 8,8 mln di euro (di cui FESR 5,9 mln di euro): interventi previsti 17; interventi attivati 13; progetti conclusi 4.
- d) Macerata, 7,3 mln di euro (di cui FESR 5,9 mln di euro): interventi previsti 9; interventi attivati 8; progetti conclusi 4.
- e) Fermo, 6,2 mln di euro (FESR 5,8 mln di euro): interventi previsti 6; interventi attivati 5; progetti conclusi 2.

POR FESR 2014-2020 Regione VENETO

- *Strumento attuativo*

Destinatario dell'Asse 6 "Sviluppo Urbano Sostenibile" sono le aree urbane delle Città di Vicenza, Padova, Treviso, Verona e comuni urbanizzati di cintura ad esse limitrofi; l'area metropolitana di Venezia, beneficiaria anche del PON Metro.

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria dell'Asse 6 è stata ridotta a seguito della redistribuzione delle risorse approvata nel novembre 2020: compresa la quota di cofinanziamento nazionale la dotazione complessiva dell'Asse era pari a €77.000.000 ed è stata riprogrammata in €29.946.385 risorse FESR, alle quali va aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale (50% del totale), per una dotazione complessiva di €59.892.770, pari al 9,97% della dotazione complessiva FESR del Programma.

Il budget assegnato alle aree urbane ammesse a finanziamento è il seguente: i) Venezia €10.528.000; ii) Verona €15.491.200;

iii) Padova €15.491.200; iv) Vicenza €10.289.566,67; v) Treviso €10.289.566,67; vi) Asolano-Castellana-Montebellunese €10.289.566,67.

- *Governance*

Ai fini della selezione delle Autorità Urbane beneficiarie dell'Asse, sono state individuate nel POR due tipologie di aree urbane:

- i "Comuni capoluogo" (Venezia, Vicenza, Padova, Treviso, Verona e comuni dei loro hinterland);
- i c.d. "Comuni polo" (Comuni minori ma con funzioni urbane rilevanti: Mirano, Montebelluna, Castelfranco, Veneto, Camposampiero, Cittadella, Monselice, Este, Isola della Scala, Legnago, Schio, Thiene, Bassano del Grappa).

L'Autorità di Gestione ha selezionato con due bandi distinti 6 aree urbane in tutto, 5 aree della tipologia "Comuni capoluogo" e un'area della tipologia "Comuni polo":

A seguito di *iter* procedurale iniziato nel marzo 2016:

- per la tipologia "Comuni capoluogo", sono state individuate con bando competitivo le seguenti Autorità Urbane: i) AU di Padova costituita dai Comuni di Maserà di Padova e Albignasego; ii) AU di Treviso costituita dai Comuni di Silea, Casier, Paese, Villorba e Preganziol; iii) AU di Vicenza costituita dai Comuni di Altavilla Vicentina, Caldogno, Creazzo, Sovizzo, Torri di Quartesolo; iv) AU di Verona costituita dai Comuni di San Giovanni Lupatoto, Buttapietra; v) AU di Venezia costituita dai Comuni di Marcon, Mirano, Quarto d'Altino, Salzano e Spinea.
- nell'ambito della tipologia "Comuni polo" è stata selezionata la sesta area ammessa a finanziamento, ovvero l'area urbana "Asolano-Castellana-Montebellunese" con AU individuata nel Comune di Montebelluna.

Una volta selezionate le aree urbane e le relative Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile, l'Autorità di Gestione del POR FESR ha designato le Autorità Urbane quali Organismi Intermedi responsabili della selezione delle operazioni.

- *Stato di avanzamento*

Al dicembre 2020 (ultimo Comitato di Sorveglianza del dicembre 2020), i finanziamenti assegnati a valere sull'Asse 6 sono €60.054.373,21; i pagamenti certificabili sono pari a €29.502.940,74; 48 i bandi approvati; 58 i progetti finanziati e 20 quelli conclusi.

POR FESR 2014-2020 Regione UMBRIA

- *Strumento attuativo*

La Regione Umbria dedica allo sviluppo urbano l'Asse 6 "Sviluppo Urbano Sostenibile" del POR FESR. I poli urbani nell'ambito dei quali si sostengono azioni integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile sono 5: Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto.

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria dell'Asse urbano è pari al 7,5% delle risorse complessive FESR, per un ammontare di €15.408.200 in quota FESR e pari quota di cofinanziamento nazionale. L'Asse vale dunque in totale €30.816.400. Tali risorse vanno ulteriormente integrate con 4,5 milioni di euro (FSE più cofinanziamento nazionale) a valere sul POR FSE.

Con DGR n. 211 del 19 febbraio 2015, il budget è stato ripartito come segue: i) Perugia €11.627.297; ii) Terni €9.482.578; iii) Foligno €6.567.963; iv) Città di Castello €4.180.995; v) Spoleto €3.708.143.

- *Governance*

Le 5 Città sono state chiamate, nel loro ruolo di Autorità Urbane, a redigere in coprogettazione, con forte presidio della Regione, i propri Programmi di Sviluppo Urbano Sostenibile. Come nel passato ciclo di programmazione 2007-2013, le Autorità Urbane sono designate quali Organismi Intermedi, responsabili dei compiti relativi alla selezione delle operazioni e dei controlli di I livello. Poiché si tratta di un'attività molto articolata e che presenta profili di innovazione sia di metodo che di contenuto rispetto alle precedenti esperienze di intervento nelle aree urbane, con DDGR n. 996 del 04/08/2014, la Giunta regionale ha previsto l'istituzione di uno specifico organismo di coordinamento, il Nucleo di coordinamento dell'Agenda urbana dell'Umbria, composto dall'Autorità di Gestione, dalle Autorità Urbane e dai tecnici regionali responsabili delle diverse azioni. Nel Nucleo la Regione nel suo ruolo di AdG e i comuni in quanto AU, danno concreta attuazione alla coprogettazione delle strategie di sviluppo urbano. Il Nucleo deve assicurare un raccordo specifico sia tra AdG e AU, sia tra i diversi uffici regionali che si occupano direttamente delle singole azioni che costituiscono l'Agenda urbana. Le ulteriori importanti funzioni del Nucleo di coordinamento si riferiscono alla fase di attuazione degli interventi da parte delle AU in quanto Organismi Intermedi.

- *Stato di avanzamento finanziario e procedurale*

- Posto che tutte le Città al maggio 2018 avevano avviato gli interventi previsti dal Programma, al dicembre 2020 (dati dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del 16 dicembre 2020) il totale certificato dell'Asse Città era pari a €8.264.357,74;
- A settembre 2021, in totale sono stati attivati 39 su 41 progetti, per un totale di impegni ammessi di €12.433.454,35, pari al 40% della dotazione dell'Asse, e di pagamenti ammessi di €10.739.886,74, pari al 35% della dotazione dell'Asse.

POR FESR 2014-2020 Regione TOSCANA

- *Strumento attuativo*

L'Asse 6 "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione" del POR FESR Toscana, dedicato allo Sviluppo Urbano Sostenibile, è attuato attraverso i c.d. Progetti di Innovazione Urbana (PIU), relativi ad interventi negli ambiti del recupero funzionale del patrimonio edilizio pubblico, dei servizi socio-educativi e socio-sanitari, della ecoefficienza degli edifici e delle strutture pubblici, dell'illuminazione pubblica intelligente e della mobilità sostenibile.

Destinatari degli investimenti sono i comuni ricadenti nelle c.d. "Functional Urban Areas", selezionate in quanto caratterizzate da condizioni di disagio socio-economico e di criticità ambientale: Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli. L'area metropolitana di Firenze è invece beneficiaria del solo PON Metro.

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse 6 ammonta a €49.211.424 di cui investimenti a valere sul FESR €24.605.712, pari al 6,2% del totale FESR destinato al PO. Ulteriori €5.130.743 (FSE e cofinanziamento nazionale) sono destinati all'Asse 6 a valere sul POR FSE Toscana 2014-2020.

- *Governance*

Sono finanziati un numero massimo di 8 progetti di innovazione urbana, selezionati a mezzo di avviso per la presentazione di una manifestazione di interesse da parte dei comuni eleggibili. I comuni capofila dei progetti PIU ammessi alla fase di coprogettazione costituiscono le Autorità Urbane (AU). Ogni AU è Organismo Intermedio per la selezione delle operazioni.

Con Decreto Dirigenziale n. 3197 del 10 luglio 2015 è stato approvato l'Avviso di manifestazione di interesse per la presentazione dei Progetti di Innovazione Urbana; destinatari del bando erano i 42 comuni ricadenti nelle 14 FUA. Con DGR n. 655 del 5 luglio 2016 sono stati individuati gli 8 PIU ammessi alla fase di coprogettazione con i relativi budget ed è stata avviata la co-progettazione stessa. Dal dicembre 2016 i comuni ammessi a finanziamento e l'Amministrazione regionale hanno sottoscritto gli Accordi di Programma per l'attuazione del PIU.

Il budget assegnato ai PIU ammessi a fase di coprogettazione è il seguente: i) Prato: €6.031.666,85; ii) Pisa: €6.373.447,75; iii) Cecina: €4.000.000; iv) Empoli: €6.141.592,25; v) Poggibonsi e Colle Val d'Elsa: €6.781.175,38; vi) Pistoia: €6.260.893,81 escluso, al suo posto ammesso Capannori €9.226.334; vii) Lucca: €6.546.933,96; viii) Rosignano Marittimo: €7.281.870, ix) Montale e Montemurlo: €5.305.115.

- *Stato di avanzamento*

Al dicembre 2020 (Relazione annuale di attuazione 2020) sono state attivate tutte le risorse della dotazione finanziaria dell'Asse 6 pari a €49.211.424:

- gli impegni ammontano a €41.022.202 pari all'83,36% della dotazione;
- i pagamenti ammontano a €19.380.968;
- la spesa rendicontata dai beneficiari è di €22.327.410;
- la spesa certificata è di €17.529.178, pari al 35,62% della dotazione complessiva dell'Asse.

POR FESR 2014-2020 Regione LIGURIA³²

- *Strumento attuativo*

Il POR FESR Liguria declina la propria Agenda urbana nell'Asse 6 "Città" di cui sono destinatari: Genova, anche destinataria nel PON Metro di operazioni di mobilità sostenibile; i Capoluoghi di provincia di La Spezia, Imperia e Savona; e infine, Sanremo. I settori di intervento vanno dall'agenda digitale a interventi di difesa del territorio, oltre a quelli del settore dell'efficiamento energetico e dell'energia rinnovabile.

- *Dotazione finanziaria*

L'Asse 6 "Città" del PO FESR Liguria prevede un investimento di €17.800.000 a valere su risorse FESR (al netto del cofinanziamento nazionale, di uguale importo) pari al 9,5% della dotazione complessiva FESR del PO.

- *Governance*

Nel POR sono state preliminarmente individuate, di concerto con le Autorità Urbane, le azioni da sostenere da parte di ciascuna AU e, in quella sede, sono stati anche definiti i criteri di selezione delle operazioni.

Con decreto dirigenziale n. 1364 del 26 maggio 2015, sono state adottate le linee guida del percorso operativo per la selezione e l'attuazione delle operazioni in capo alle Autorità Urbane. Il documento indica, fra l'altro, gli indirizzi per l'individuazione della struttura organizzativa interna alle AU e richiede alle AU di svi-

32 Si segnala che la Regione Liguria è l'unica tra quelle il cui POR è oggetto della presente analisi che non ha reso pubblico il POR FESR 2014-2020 nella versione rimodulata a seguito delle misure adottate per emergenza Covid e approvata dalla CE, né ha pubblicato le Relazioni annuali di attuazione del 2019 e del 2020 di cui è disponibile solo la sintesi per il cittadino, dalle quali sono stati ricavati i dati sopra riportati; infine, non sono stati pubblicati gli atti relativi agli ultimi Comitati di Sorveglianza svolti.

luppare la propria strategia urbana sostenibile integrata, secondo un percorso partecipato dal partenariato del territorio (Università, Camere di Commercio, Terzo settore, centri di ricerca, associazioni di categoria, ecc.) e dagli *stakeholder* in generale (cittadini, associazioni di categoria, istituzioni scolastiche, enti, associazioni di volontariato, ecc.).

Nel corso del 2017 si è svolto il processo di progettazione, verifica e condivisione tra AU e Autorità di Gestione, che ha portato alla individuazione degli interventi finanziabili; sono state ripartite e assegnate le risorse alle 5 Città. Le AU sono state indicate quali Organismi Intermedi per quanto riguarda la selezione delle operazioni e le attuano quali stazioni appaltanti.

A fine 2017 è stato approvato, per ciascuna AU, l'elenco delle operazioni selezionate e finanziabili ed è stato dato avvio alle attività.

- *Stato di avanzamento*
 - Nel 2018 le AU hanno gestito le gare di appalto, l'esecuzione dei lavori e l'acquisizione di forniture e servizi per un numero significativo di interventi tra quelli selezionati ed ammessi, consentendo di superare ampiamente i *target* di spesa e di realizzazione.
 - Al dicembre 2020 (da Relazione di attuazione - sintesi per il cittadino 2020) a valere sull'Asse Città si sono registrati impegni per €17.148.938.

POR FESR 2014-2020 Regione LOMBARDIA

- *Strumento attuativo*

L'Asse 5 dedicato allo "Sviluppo Urbano Sostenibile" del PO FESR della Regione Lombardia prevede interventi che riguardano i Comuni di Bollate e di Milano (in quanto Città metropolitana

anche destinataria del PON Metro), con una focalizzazione ulteriore per Milano su un solo quartiere (Lorenteggio) a prevalente edilizia economica e popolare.

L'Asse prevede la realizzazione di interventi di: riqualificazione urbanistico-edilizia di edifici residenziali pubblici ed eco-efficiamento di edifici pubblici non residenziali; realizzazione di sistemi di illuminazione pubblica in chiave *smart*; avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali con effetti socialmente utili; riqualificazione dell'offerta abitativa pubblica; sostegno dell'inclusione sociale delle fasce deboli e svantaggiate; formazione professionale per l'inserimento lavorativo delle fasce deboli e svantaggiate. In particolare, Regione Lombardia ha deciso di agire intervenendo sulle dinamiche abitative che investono le città, individuando l'Inclusione Sociale e l'Abitare Sociale quali temi portanti dell'intervento. Le aree *target* sono il quartiere Lorenteggio del Comune di Milano e due ambiti di edilizia residenziale pubblica del Comune di Bollate.

- *Dotazione finanziaria*

L'Asse 5, prima della rimodulazione del POR FESR Lombardia (derivante dall'adozione delle misure di riprogrammazione in risposta alla pandemia) approvata dalla CE nel settembre 2020, aveva una dotazione FESR di €30.000.000, pari al 6,18% della dotazione FESR dell'intero PO, per un ammontare complessivo a valere sul POR FESR, compreso il cofinanziato nazionale, di €60.000.000. Alle risorse del FESR si aggiungevano €20.000.000 destinati all'Asse urbano a carico del POR FSE.

A seguito della rimodulazione suddetta, la dotazione finanziaria dell'Asse 5 ha subito un decremento complessivo pari a €50.813.822,70; la dotazione di risorse FESR è attualmente pari a €4.593.088,62, alla quale va aggiunta pari quota di cofinanziamento nazionale.

Si tratta di un'allocazione di risorse sull'Asse 5 "Sviluppo Urbano Sostenibile" pari complessivamente a €9.186.177,24 (circa lo 0,95% della dotazione finanziaria del POR FESR) per la sperimentazione di modelli di intervento, replicabili, su quartieri urbani degradati, in coerenza con le indicazioni del *Position Paper*, dove tra le priorità di finanziamento è individuata quella di "Contribuire alla rigenerazione fisica ed economica di comunità urbane e rurali degradate attraverso piani integrati".

Il totale rimodulato su FSC 2014-2020 per interventi di sviluppo urbano è dello stesso ammontare previsto dal POR FESR rimodulato, ovvero €9.186.176.

Le risorse finanziarie per gli interventi previsti dal progetto nel quartiere Lorenteggio di Milano, prima della rimodulazione, ammontavano complessivamente a circa €100.500.000, di cui €52.700.000 erano le risorse a valere sul POR FESR. La restante quota di risorse finanziarie destinate al progetto suddetto ammonta a: i) €1.950.000 a valere sul POR FSE, ii) €5.000.000 a valere sul PON Metro, iii) €20.000.000 di cofinanziamento comunale; iv) cofinanziamento con risorse regionali proprie per un ammontare di €12.000.000 (di cui €6.000.000 per bonifica amianto ed ulteriori 6 mln di euro per recupero alloggi sfitti); v) €4,2 milioni, per garantire il processo di mobilità, assicurati sempre da Regione Lombardia.

Le risorse finanziarie per gli interventi previsti dal progetto SUS del Comune di Bollate ammontavano a €8.790.000, di cui €7.300.000 erano le risorse POR FESR. La restante quota di risorse finanziarie destinate al progetto suddetto ammonta a: i) €550.000 risorse POR FSE; ii) €200.000 di risorse di Regione Lombardia per l'attuazione del programma di mobilità; iii) risorse del Comune di Bollate pari a €740.000, a valere sul Contratto di quartiere per la riqualificazione degli spazi pubblici.

- *Governance*

I Comuni di Milano e Bollate sono Autorità Urbane, già individuate come tali nel POR FESR, responsabili della selezione delle operazioni. A partire dal 2016 sono stati sottoscritti gli Accordi di Programma con il Comune di Milano (DGR 4818/2016, sottoscritto il 3/4/2016) e con il Comune di Bollate (DGR 6045/2016, sottoscritto il 31/1/2017); sono state sottoscritte le convenzioni ai fini della delega delle funzioni di Organismo Intermedio con il Comune di Milano il 30/03/2017; con il Comune di Bollate il 18/07/2017. I due AdP prevedono interventi di riqualificazione di edifici ERP; eco-efficienzamento energetico di 2 scuole; efficientamento di reti di illuminazione pubblica; rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale.

- *Stato di avanzamento*

Dai dati del Comitato di Sorveglianza del maggio 2021 (Relazione annuale di attuazione 2020), al 31 dicembre 2020 sulle risorse in dotazione a seguito di riprogrammazione pari a 9,2 milioni di euro, le risorse concesse ammontano a 8,6 milioni di euro, i pagamenti liquidati sono pari a 1,2 milioni di euro e la spesa certificata pari a 0,6 milioni. Sono 3 i bandi attivati e 3 le operazioni finanziate.

Comune di Milano

Al 31.12.2017 risulta effettuata la demolizione della prima delle tre case popolari del quartiere Lorenteggio di Milano, a cui è seguito l'intervento di bonifica dell'area nel 2018. Le risorse concesse e impegnate per gli interventi nel quartiere a tale data sono pari a €44,9 mln e €85.000 i pagamenti. I pagamenti sono tutti riferibili alla convenzione con ILSPA, società *in house* della Regione, con la quale il 4/8/2015 è stata sottoscritta una convenzione per la riqualificazione edilizia degli immobili ALER del quartiere Lorenteggio; al 30 aprile 2019 sono state avviate

le procedure previste dal Programma di mobilità delle famiglie. Come risulta dagli atti dell'ultimo Comitato di Sorveglianza del maggio 2021, a seguito della quinta riprogrammazione del POR FESR (settembre 2020), l'attuazione delle iniziative già programmate nell'ambito del vigente POR che interessano il sopracitato AdP con il Comune di Milano saranno garantite mediante le risorse interessate dall'Accordo "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020 (c. 6 art. 242 del DL 34/2020)".

POR FESR 2014-2020 Regione EMILIA-ROMAGNA

- *Strumento attuativo*

L'Asse 6 "Città intelligenti, sostenibili ed attrattive" del PO FESR Emilia-Romagna prevedeva investimenti nei 9 Capoluoghi di provincia (Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini) più il Comune di Cesena.

Nel 2020, a seguito della riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19, il numero di Autorità Urbane è stato ridotto a 4: si tratta di Modena, Piacenza, Reggio Emilia, Rimini.

- *Dotazione finanziaria*

A questo Asse erano state destinate inizialmente risorse per 30 milioni di euro (FESR più quota di cofinanziamento nazionale). Nel 2020, a seguito della riprogrammazione del POR FESR 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19, la dotazione dell'Asse è stata modificata, passando a €9.641.774 e garantendo al contempo con risorse del FSC 2014-2020 la prosecuzione di tutti i progetti avviati. La dotazione FESR dell'Asse urbano passa dal 6,2% al 2% della dotazione FESR complessiva del POR.

- *Governance*

Il ruolo di Autorità Urbane è svolto dalle amministrazioni comunali che elaborano una strategia oggetto di approvazione da parte dell'Autorità di Gestione. Rispetto alla Strategia elaborata, le AU sono responsabili della selezione delle operazioni da realizzare, implementando in tutto o in parte la strategia proposta.

Per garantire un presidio continuo sul tema è stato istituito un "Laboratorio urbano", sede privilegiata del confronto per la realizzazione dell'Asse urbano e per le connessioni fra le Strategie delle 10 città e gli altri Assi del POR FESR.

- *Stato di avanzamento*

Al 31 dicembre 2020, a fronte della nuova dotazione dell'Asse pari a 9,6 milioni di euro, le risorse impegnate sono pari a 12,6 mln di euro; la spesa certificata pari a €10.998.524,20.

POR FESR 2014-2020 Regione FRIULI-VENEZIA GIULIA

- *Strumento attuativo*

La Regione concentra le risorse dedicate all'Asse IV "Sviluppo urbano" sui 4 Capoluoghi di provincia quali poli urbani, Trieste, Pordenone, Udine e Gorizia.

- *Dotazione finanziaria*

La dotazione complessiva dell'Asse è pari a €11.588.911 (FESR più quota di cofinanziamento nazionale); la dotazione FESR è pari al 5% della dotazione complessiva del PO.

Il piano finanziario per le Città individuate quale Autorità Urbana nel POR FESR è il seguente: i) Trieste €3.754.386; ii) Pordenone €2.204.456; iii) Gorizia €1.971.477; iv) Udine €3.658.593.

- *Governance*

È stato impostato un processo di coprogettazione strategica per l'individuazione degli interventi, tra l'Autorità di Gestione e le Autorità Urbane, che ha portato all'inserimento nel POR FESR 2014-2020 delle progettualità di interesse per i comuni. Le AU sono state designate Organismi Intermedi con funzioni di gestione e di controllo.

- *Stato di avanzamento*

Al dicembre 2020, i progetti finanziati sono 12 ed i progetti avviati sono 10; gli impegni sono pari al 24% della dotazione e i pagamenti certificati sono pari al 13%.

POR FESR 2014-2020 Regione PIEMONTE

- *Strumento attuativo*

La Regione Piemonte ha individuato i 7 Capoluoghi di provincia - Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli - quali zone bersaglio dell'Asse VI "Sviluppo urbano". La Città di Torino è, invece, destinataria dei soli interventi previsti nel PON Città metropolitane.

I tre *drivers* di sviluppo perseguiti sono: i) l'inclusione digitale, tramite la promozione di servizi di *e-Government* interoperabili e soluzioni integrate per le *smart cities and communities*; ii) la promozione dell'eco-efficienza e la riduzione dei consumi di energia; iii) la valorizzazione del patrimonio storico-culturale delle città.

- *Dotazione finanziaria*

A seguito della riprogrammazione avvenuta nel 2017, la dotazione complessiva dell'Asse era stata aumentata di €10.000.000

arrivando a €58.292.236, di cui risorse FESR per €29.146.118, pari al 6% della dotazione totale FESR del PO. La nuova dotazione, disposta a seguito della riprogrammazione dell'ottobre 2020 derivata dall'emergenza Covid, ammonta a €16.304.978 di risorse FESR pari al 3,38% della dotazione FESR del PO, per un totale comprensivo della quota di cofinanziamento nazionale pari a €32.609.956. Tuttavia è programmaticamente confermata la dotazione per l'Agenda urbana, che troverà copertura nell'ambito del FSC 2014-2020.

- *Governance*

I comuni svolgono il ruolo di Autorità Urbana (AU) cui sono affidate in qualità di Organismi Intermedi le funzioni di selezione delle operazioni e l'attuazione degli interventi in qualità di stazioni appaltanti.

- *Stato di avanzamento*

Al novembre 2020 gli impegni sono pari a €8.186.061 e i pagamenti pari a €5.410.744, con 24 progetti attivati sui 26 previsti.

3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne: stato di attuazione e aggiornamenti

L'analisi dell'andamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (da ora: SNAI) non può prescindere da una preliminare valutazione dell'impatto che la pandemia Covid-19 ha avuto su tutte le attività umane a partire dal febbraio 2020³³.

Naturalmente l'impatto più forte si è registrato sulle condizioni di vita materiale e spirituale delle persone, costrette a lunghi periodi "in cattività" e confinamento (c.d. *lockdown*), quali uniche misure di reale contrasto al diffondersi del virus.

Giova anche ricordare che gli effetti delle misure adottate hanno colpito le persone in modo assai differente, anche in relazione al loro luogo di vita e di lavoro: per il diverso accesso alle cure ricevute (per esempio in relazione alla vicinanza o meno di presidi medici territoriali), per la diversa qualità delle abitazioni, per la presenza o meno di un'adeguata copertura digitale; e che gli abitanti delle "aree interne" vedranno certamente aggravarsi nel dopo-pandemia tutte le condizioni di svantaggio osservate prima, nonostante un'apparente maggiore resilienza nel fronteggiare la crisi.

Come tutte le attività umane, anche l'attività istituzionale e amministrativa ha subito pesanti contraccolpi dall'impatto del virus; quanto meno, esse si sono dovute repentinamente "riconvertire" nelle modalità operative, attraverso l'adozione di strumenti e tecniche di lavoro in remoto fortemente condizionati dalla capacità di accesso alle reti informatiche nonché dalla disponibilità di adeguati dispositivi di connessione (*device*).

33 Un'ampia disamina della SNAI, dal punto di vista della classificazione dei comuni, del metodo adottato e delle principali tipologie di intervento è contenuta nel X Rapporto sulla coesione territoriale IFEL, ora disponibile nel sito: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/10382-la-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione-stato-di-attuazione-e-ruolo-dei-comuni-nella-programmazione-2014-2020-decima-edizione-2020>

Le informazioni circa lo stato della “sperimentazione” SNAI sono tratte dai seguenti documenti: a) la Relazione al CIPE per il 2019, che contiene in appendice un aggiornamento degli avanzamenti istituzionali e amministrativi a settembre 2020³⁴, e b) il verbale della riunione del Comitato tecnico nazionale, con annessi documenti tecnici, svolta il 12 dicembre 2020, che dettaglia le attività realizzate da settembre a dicembre³⁵. Disponibile, inoltre, è la Relazione annuale al CIPESS per il 2020³⁶.

Per le attività svolte nel 2021, anno segnato fra l’altro dal cambio di Governo, una fonte informativa disponibile è la relazione dell’Agenzia della Coesione Territoriale svolta in occasione della seduta del Comitato tecnico nazionale del 28 luglio 2021³⁷. Infine, sul sito del Ministero per il Sud e la coesione territoriale compaiono aggiornamenti sull’avanzamento dell’intervento, soprattutto con riguardo ai futuri sviluppi³⁸.

Dal punto di vista della copertura finanziaria, com’è noto, concorrono alla realizzazione della “sperimentazione” SNAI risorse che affluiscono dal bilancio dello Stato, destinate agli interventi di potenziamento dei servizi di cittadinanza (scuola, mobilità, salute), e risorse rinvenienti dei Programmi Operativi Regionali (POR), che finanziano gli interventi sullo sviluppo locale.

Il quadro delle risorse ordinarie resta quello già fissato.

Con la Legge di Bilancio per il 2018 il Governo aveva incrementato di 91,18

34 Il testo della Relazione è sul sito dedicato dell’Agenzia per la Coesione Territoriale e scaricabile dal seguente link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/02/Relazione-annuale-al-CIPE-Anno-2019.pdf>

35 Il verbale dei lavori del Comitato tecnico nazionale e allegata documentazione tecnica sono reperibili sul sito dedicato dell’Agenzia per la Coesione Territoriale al seguente link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/comitato-tecnico-aree-interne/>

36 Il testo è scaricabile dal sito: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Relazione-CIPESS-2020_finale.pdf

37 Ibidem.

38 <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/aree-interne/cosa-sono/>

milioni di euro la dotazione precedentemente destinata agli interventi a favore dello sviluppo delle aree interne, portandola complessivamente a 281,18 milioni di euro e consentendo così di finanziare gli interventi in tutte le 72 aree selezionate. Con la medesima Legge di Bilancio per il 2018 era stato previsto un ulteriore stanziamento di 50 milioni di euro destinato alla realizzazione di edifici scolastici innovativi. La misura doveva essere gestita dal MIUR, su impulso del Comitato tecnico nazionale (da ora: CTAI) che avrebbe dovuto raccogliere le proposte delle aree interessate. Non risulta che tale misura sia stata messa in esecuzione³⁹.

Al contributo nazionale – ripartito in 3,740 milioni di euro per ciascuna delle 72 aree – si sono sommate le risorse regionali, come detto in larga parte provenienti dalla programmazione dei Fondi strutturali e d’investimento europei (FESR, FSE e FEASR).

Come previsto dalle Delibere CIPE, che hanno progressivamente ammesso a finanziamento gli interventi, le aree selezionate hanno avviato i lavori in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e coerentemente con le disponibilità finanziarie⁴⁰.

L’autorizzazione di spesa a favore delle aree interne è stata incrementata in progresso di tempo per effetto di provvedimenti successivi che, in linea con quanto previsto dal Piano Sud 2030⁴¹ in relazione al potenziamento

39 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.

40 Si tratta della Delibera n°9 del 2015, che finanzia le “prime aree” (23); della Delibera n°43 del 2016, che finanzia le “seconde aree” (23); della Delibera n°80 del 2017, che finanzia 2 aree terremotate e della Delibera n°52 del 2018, che finanzia le “terze e quarte aree” (24).

41 Il Piano è scaricabile dal sito del Ministero per il Mezzogiorno e la coesione territoriale: <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti-1/piano-sud-2030/>

e al rilancio della SNAI, hanno raddoppiato (da 281,18 a 591,18 milioni di euro) le risorse destinate alle aree interne⁴².

Ad oggi, complessivamente, gli interventi programmati nelle 72 aree progetto (per un totale di 1.060 comuni), che interessano 1,9 milioni di abitanti, ammontano a 1 miliardo e 179 milioni di euro, di cui 720 coperti da Fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) e la restante dalle suddette risorse di bilancio o, in minima parte, da altre fonti finanziarie.

A tali stanziamenti si devono sommare ulteriori risorse destinate alle aree svantaggiate; la Legge 160 del 2019 ha istituito un fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali con una dotazione di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, a valere su risorse FSC e destinato ai comuni presenti nelle aree interne; la dotazione complessiva del Fondo è stata poi incrementata di ulteriori 120 milioni di euro dall'art. 243 del Decreto Legge n. 34 del 19 maggio 2020 (dl Rilancio). Infine, la Legge n. 77 del 2020 ha messo a disposizione 99 milioni di euro destinati, principalmente, alla realizzazione di interventi di sostegno alle popolazioni residenti nei comuni svantaggiati.

Il DL 8 settembre 2021, n. 120 ha destinato 100 milioni di euro, già stanziati ma non ancora impegnati a favore della SNAI dalla Legge 160 del 2019, al finanziamento di misure di contrasto degli incendi boschivi seppur indirizzate alle aree interne del Paese, nell'ambito dei Piani antincendio boschivi approvati dalle regioni.

Sotto il profilo dell'attuazione, a luglio 2021, secondo i dati diramati

42 Nel dettaglio, la Legge n. 160 del 2019 (Legge di Bilancio per il 2020) ha incrementato l'autorizzazione di spesa a carico del Fondo di rotazione di complessivi 200 milioni di euro per il triennio 2021-2023 ed ulteriori risorse sono state destinate dal Decreto Legge n. 104 del 14 agosto 2020 al rafforzamento e all'ampliamento della SNAI, per cui l'autorizzazione di spesa è stata incrementata di 10 milioni di euro per il 2020 a carico del Fondo di rotazione e di 100 milioni di euro per l'anno 2021 a carico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

dall'Agazia per la Coesione Territoriale, tutte le 72 aree della "sperimentazione" hanno completato il percorso con la formale approvazione della "Strategia d'area"⁴³.

Di queste, sono 62 le aree che hanno sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro (APQ); 9 strategie d'area sono in fase di condivisione (di cui 6 segnalate con criticità) e 1 è in fase istruttoria. Il termine per la sottoscrizione degli accordi è stato fissato di recente al 31 dicembre 2021⁴⁴.

Il valore dei 62 accordi sottoscritti ammonta ad un valore di 982.361.795,6 euro.

Le risorse di bilancio assicurano il 23% del finanziamento, mentre i Fondi strutturali della coesione (POR) concorrono con il FESR per il 41%, il FE-ASR per il 19%, il FSE per il 5%. Il 4% delle risorse è apportato dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC); un 8% infine arriva da altre fonti finanziarie, pubbliche e private.

La quota maggiore di risorse va a favore della promozione del patrimonio culturale e ambientale (19%) e del trasporto locale (16%), segue lo sviluppo locale (18%), i servizi sanitari e socio-educativi (11%), l'istruzione (10%), l'efficientamento energetico (8%) e i servizi digitali (7%).

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 medesime.

43 La documentazione relativa alla riunione del Comitato che si è svolta il 28 luglio 2021, come già ricordato, è disponibile sul sito: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/comitato-tecnico-aree-interne/>

44 Il testo del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 129 del 31 maggio 2021 - Edizione straordinaria), coordinato con la Legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108 (in questo stesso S.O.), recante: "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" è scaricabile dal sito: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazione=Gazzetta=2021-07-30&atto.codiceRedazionale=21A04731&elenco30giorni=true

Sempre secondo i dati diramati dall'Agenzia della Coesione Territoriale, al 30 aprile 2021 gli accordi inseriti in Banca Dati Unitaria (BDU) presso RGS-IGRUE erano 30 per un importo complessivo di 586 milioni di euro. Di questi risultavano effettivamente monitorati 182 milioni di euro (pari al 31% del valore complessivo), con il seguente andamento: 43,8% degli impegni su monitorato, 13,6% di impegno su costo totale APQ, 21,2% di pagamenti su costo monitorato e 6,6% di pagamenti su totale APQ.

Per una valutazione sull'andamento di spesa della SNAI è utile un confronto con i dati generali di monitoraggio riferiti a tutta la politica di coesione 2014-2020, rilasciati dalla RGS nell'ultimo bollettino bimestrale disponibile. Secondo il suddetto bollettino, al 30 giugno 2021, rispetto alle risorse complessivamente programmate nell'ambito dei 5 Fondi SIE, risulta un avanzamento del 77,7% in termini di impegni e del 56,0% in termini di pagamenti. Relativamente ai Programmi Complementari di Azione e Coesione, sempre al 30 giugno 2021, rispetto al totale di risorse programmate pari complessivamente a 13,1 miliardi di euro, risulta un avanzamento dell'11,7% in termini di impegni e del 6,7% in termini di pagamenti. È significativo, infine, il dato del FSC, le cui regole di attuazione ricalcano in gran parte le regole SNAI (attuazione a mezzo APQ), che fa registrare un avanzamento di spesa dell'8,6% di poco superiore alla spesa certificata delle strategie d'area SNAI.

Dal punto di vista degli avanzamenti dei processi istituzionali sul territorio (com'è noto ai comuni delle aree progetto era richiesto di associare almeno due funzioni comuni come pre-requisito per accedere a SNAI), a dicembre 2020 erano 66 le aree ad avere completato il percorso associativo, altre 6 erano in fase di formalizzazione degli atti. Fra le tipologie di associazione delle funzioni la maggior parte dei comuni si è orientato ad utilizzare la forma dell'unione di comuni o delle convenzioni. Fra le funzioni associate spiccano la protezione civile, il catasto, le funzioni generali di organizzazione, i servizi informativi, l'edilizia scolastica, la pianificazione urbanistica e, a seguire, le altre⁴⁵.

45 I dati sono tratti dalla Relazione annuale al CIPESS per il 2020, op. cit.

Le scaturigini delle decisioni adottate in questi mesi di potenziamento e rilancio della SNAI discendono dalla volontà politica esplicitata nel Piano Sud 2030, un atto di indirizzo recepito nel PNR 2020 e confermato dall'attuale Governo, di avviare una "nuova politica territoriale", con il passaggio dalla fase di "sperimentazione" della SNAI ad una vera politica strutturale indirizzata alle "aree interne".

Cospicue risorse finanziarie sono state appostate allo scopo, a valere - come abbiamo visto - sulla legislazione di bilancio, il PNRR e i nuovi strumenti della politica di coesione 2021-2027.

Il passaggio da "sperimentazione" a "politica strutturale" è motivato dal fine di un migliore coordinamento tra le politiche di coesione, di natura aggiuntiva e straordinaria, e le politiche ordinarie che sono il necessario preliminare corollario per assicurare i risultati della programmazione strategica.

Un esempio concreto: la Strategia investe in medicina di prossimità, compresa l'ostetricia, ma se la politica sanitaria ordinaria non prevede un meccanismo che garantisca, pur nel rispetto degli standard internazionali di prestazioni, la presenza di un punto nascita nelle aree interessate, il servizio ne risulta fortemente compromesso.

Si potrebbe continuare con esempi simili per la scuola ed il servizio di mobilità.

Quello che si intende dire è che il potenziamento della SNAI (e la sua trasformazione in politica strutturale) non può distogliere l'attenzione alla necessità di "curvare" le grandi politiche ordinarie (infrastrutture, digitale, *green*, servizi pubblici, *welfare*, ecc.) alle esigenze delle sue aree fragili, marginali, interne, montane o rurali del Paese.

Accanto alla SNAI, che si basa sulla programmazione partecipata e una gestione integrata di servizi e investimenti pubblici, i governi che si sono avvicendati negli ultimi tempi hanno avviato una politica di sostegno alle attività economiche all'interno di quei comuni che, nell'ambito della Strategia, presentassero svantaggi economici e sociali e condizioni di perifericità tali da essere considerati "marginali", secondo una classificazione

i cui criteri saranno affinati nel corso del ciclo di programmazione della politica di coesione appena avviato.

L'intenzione è che l'intervento continui, privilegiando innovazione di prodotto e di processo nonché valorizzando la ricaduta sociale degli investimenti di mercato, nonché il contributo alla creazione di occupazione e al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini che può venire dal terzo settore.

Le esigenze che hanno motivato la nascita della SNAI risultano oggi ancora più forti a causa degli effetti socio-economici che la pandemia ha prodotto sui territori più fragili, rilevando al contempo la potenzialità di questi luoghi, dove pure si concentrano gli obiettivi di investimento indirizzati dalle Istituzioni europee.

L'investimento sulle aree interne, la necessità di disegnare economie e servizi non solo focalizzati sulla centralità delle grandi conurbazioni, costituiscono obiettivi di lungo periodo non solo per l'Italia ma per l'intera Unione europea. Ce lo ha ricordato l'anno scorso, fra gli altri, la Commissione quando nella Relazione Paese 2019 ha ribadito la necessità di continuare ad investire nelle aree interne anche nel ciclo 2021-2027 (allegato D)⁴⁶.

La SNAI rientra, inoltre, nella nuova Agenda territoriale europea, adottata dai Ministri europei per la Coesione territoriale il 1° dicembre scorso, a seguito di un lavoro concluso sotto la Presidenza tedesca del Consiglio europeo⁴⁷.

La richiesta di attenzione delle politiche pubbliche alle "aree interne" è stata avanzata infine dalle parti economiche e sociali, oltreché dalle re-

46 Il testo della Relazione è disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf

47 Il nuovo testo dell'Agenda territoriale è reperibile sul sito: <https://territorialagenda.eu/library/>

gioni e dal sistema dei comuni italiani, nei documenti finali del lavoro partenariale sul ciclo 2021-2027 della politica di coesione, secondo le indicazioni del codice di condotta del partenariato UE⁴⁸.

Sotto il profilo programmatico, la scelta di rafforzamento di tale politica, pur non potendo contare su di un'esaustiva (allo stato) valutazione, può contare invece su un sistema di monitoraggio in continuo aggiornamento, che è prodromico ad essa. Ogni strategia d'area, infatti, è dotata di una batteria di indicatori utili a misurare i risultati attesi.

Il quadro informativo si sta definendo man mano che i progetti vanno in attuazione.

In molte delle 72 aree della "sperimentazione" l'attuazione dei progetti SNAI è "a regime" e le relazioni annuali documentano puntualmente i relativi avanzamenti⁴⁹.

Inoltre, diversi studi indipendenti offrono il supporto per alcune evidenze importanti, da non trascurare.

Recenti studi Formez⁵⁰ e Formez-IFEL⁵¹, per esempio, hanno registrato i progressi istituzionali che hanno riguardato il sistema associativo dei comuni coinvolti: percorsi di associazionismo comunale sono stati già conclusi in tutte le aree interessate, un requisito essenziale per programmare investimenti e gestire in maniera efficiente i servizi in un contesto frammentato fatto da centinaia di piccoli comuni.

48 Per l'Italia la documentazione preparatoria del nuovo ciclo di programmazione è consultabile sul sito: https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

49 I dati di aggiornamento relativi all'attuazione degli Accordi di Programma attuativi delle strategie d'area, comprensivi della batteria di indicatori, sono raccolti nel sito: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategie-darea-e-governance/>

50 Formez (2020), "I processi di digitalizzazione delle aree interne", scaricabile dal sito: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9962-l-associazionismo-intercomunale-nelle-aree-interne> e http://www.formez.it/sites/default/files/i_processi_di_digitalizzazione_nelle_ai-.pdf

51 IFEL-Formez (2019), "L'associazionismo intercomunale nelle aree interne"

La SNAI, in effetti come abbiamo già visto, si pone anche obiettivi di cambiamento istituzionale, la cui “misurazione” richiede analisi complesse di processo e organizzative, non esclusivamente o necessariamente quantitative.

Numerose sono le università, gli istituti e i centri di ricerca (con GSSI è attivo un protocollo di intesa che prevede un’osservazione valutativa su alcune aree-pilota del Centro Italia), infine, che stanno svolgendo valutazioni indipendenti.

ASVIS è intervenuta con il suo rapporto territoriale che ha documentato l’efficacia del metodo “*place-based*” adottato, a partire dall’analisi di alcune aree pilota⁵².

Ciò che preme rilevare, in tema di valutazione, è che anche la SNAI, come il resto delle politiche di coesione, è tra le poche politiche pubbliche (perlopiù di derivazione comunitaria) che prevedono un monitoraggio costante, consentendo un controllo continuo sulla sua efficacia, anche da parte dei cittadini e delle imprese beneficiarie.

Secondo la bozza di Accordo di Partenariato (da ora: AdP) inviato alla Commissione UE il 23 giugno u.s. la SNAI sarà collocata all’interno dell’Obiettivo di *policy* 5, un’Europa più vicina ai cittadini. La posizione è ribadita anche nella bozza successiva trasmessa alla Commissione a settembre 2021⁵³.

L’Accordo è articolato in 5 Obiettivi di *policy* che mobiliteranno circa 83 miliardi di euro di investimenti, fra risorse europee e cofinanziamento nazionale.

Tale obiettivo «sostiene soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori locali» e restituisce «ruolo anche a luoghi marginalizzati dalle politiche pubbliche, attraverso Strategie Territoriali locali (ST) che saranno, di nor-

52 ASVIS (2020), “I territori e gli obiettivi di sviluppo sostenibile”, scaricabile dal sito: https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RAPPORTO_ASviS_TERRITORI_2020.pdf

53 Il testo della bozza di Accordo inviato a Bruxelles è scaricabile dal sito: https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

ma, sostenute anche da altri obiettivi di *policy* con il contributo del FESR, del FSE+ e del FEAMPA»⁵⁴.

Alle finalità delle Strategie Territoriali potranno contribuire ulteriori fonti finanziarie comunitarie e nazionali a vocazione territoriale. Anche il FE-ASR, nell'ambito dello sviluppo rurale, e il FEAMPA nell'ambito dello sviluppo di pesca, acquacoltura ed economia blu, dovranno contribuire agli obiettivi delle strategie nelle aree interne.

Il sostegno dei Fondi sarà finalizzato a: i) intervenire sui temi del lavoro-crecita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità; ii) promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte.

L'AdP conferma la validità del metodo SNAI affermando che con tale approccio si dovranno 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»⁵⁵.

La numerosità delle aree da sostenere dovrà ricercare un equilibrio tra consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l'opportunità di definire e attuare strategie in altri territori delle aree interne.

Come già anticipato dal Piano Sud 2030 per la SNAI è previsto un vero e proprio cambio di passo perché se ne prevede «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»⁵⁶.

⁵⁴ Il testo della bozza di Accordo inviato a Bruxelles è scaricabile dal sito: https://opencoesione.gov.it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁵⁵ *ib.*

⁵⁶ *ib.*

Per sostenere un rapido avvio degli interventi, le Strategie Territoriali (ST) devono includere l'elenco delle principali operazioni da finanziare, che sarà aggiornabile e completabile nel tempo. Sarà richiesta la definizione chiara di modalità e risorse per la progettazione.

Secondo il documento in parola, l'approccio seguito dalla "nuova SNAI" dovrà essere inoltre incentrato sul supporto alle coalizioni territoriali già individuate nella stagione 2014-2020 a cui se ne aggiungeranno altre selezionate dalle regioni sulla base di una mappatura aggiornata, dando la priorità ai comuni periferici e ultra-periferici.

L'aggiornamento della mappatura è stato presentato alla Conferenza Unificata nel mese di settembre 2021. La nuova mappa presenta delle novità rispetto alla precedente, anche se il metodo adottato per definirla è stato confermato. L'aggiornamento è stato realizzato dall'Istat nell'ambito del Progetto sulla misurazione statistica territoriale a valere sul PON Governance 14-20, con il supporto metodologico del NUVAP (Dipartimento per le Politiche di Coesione) e del NUVEC (Agenzia per la Coesione Territoriale).

La nuova mappa 2020 rispetto alla precedente registra che i comuni "polo" o appartenenti a un polo intercomunale registrano un decremento da 340 a 266, mentre i comuni "cintura" aumentano passando da 3.509 (2014) a 3.819 (2020), i comuni "intermedi" diminuiscono da 2.288 (2014) a 1.909 (2020); infine, i comuni classificati come "periferici" ed "ultra-periferici" registrano un aumento passando da 1.767 (2014) a 1.909 (2020).

La definizione delle nuove aree progetto dovrà tener conto anche degli indicatori demografici, economici, sociali e ambientali per far emergere quelle con maggiori criticità e più propense a forme di gestione associata intercomunale a garanzia dell'attuazione degli interventi strategici.

Punto centrale, nel disegno della proposta di AdP, rimane il rafforzamento della capacità amministrativa delle compagini comunali.

Confermata la *governance* multilivello tra Stato, regioni e comuni.

Il metodo SNAI asseconda l'approccio "place-based" promosso in Europa dal pacchetto normativo relativo al ciclo di programmazione della politica di coesione 2014-2020. Tale approccio combina, da una parte, forti indirizzi nazionali, predisposti e monitorati da centri di competenza nazionali interni alla PA, in stretto confronto con il partenariato economico e sociale e la società civile, e dall'altro, un'attuazione strategica territoriale a misura di contesti, realizzata da istituzioni di area vasta, comunali o intercomunali, che utilizzano arene di confronto partecipato⁵⁷.

L'intero processo strategico, programmatorio e attuativo della nuova SNAI dovrà ispirarsi a principi di semplificazione e ottimizzazione procedurale.

Anche il Piano di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR), approvato dalla Commissione, si occupa di SNAI ma, a differenza della bozza di AdP, non tratta i temi del metodo degli obiettivi e della *governance*, limitandosi a fissare in una linea di intervento le misure da finanziare⁵⁸.

Gli investimenti rivolti a rafforzare la SNAI sono collocati nella Missione 5 del Piano e ammontano complessivamente a 825 milioni di euro⁵⁹.

La componente programmatica della Missione 5 dedicata alle "aree interne" prevede 2 sub-investimenti: a) il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità; b) il rafforzamento dei servizi sanitari di prossimità.

Sul primo versante si interverrà attraverso l'incremento dei fondi sotto forma di «trasferimenti destinati alle autorità locali per la realizzazione di

57 La definizione si ricava dal rapporto indipendente: "An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", redatto nel 2019 per conto della Commissaria UE per le politiche regionali Danuta Hübner da un Gruppo di esperti coordinati da F. Barca e scaricabile dal sito: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm

58 Il Piano di Ripresa e Resilienza italiano è scaricabile dal sito: <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

59 I dati si ricavano dalle tabelle allegate al Decreto ministeriale del MEF del 6 agosto 2021, relativo all'allocazione delle risorse PNRR.

infrastrutture sociali che possano servire ad incrementare l'erogazione di servizi sul territorio»⁶⁰.

Il rafforzamento dei servizi sanitari di prossimità avverrà attraverso il consolidamento delle farmacie rurali convenzionate dei centri con meno di 3.000 abitanti al fine di renderle strutture in grado di erogare servizi sanitari territoriali, partecipando al servizio integrato di assistenza domiciliare, fornendo prestazioni di secondo livello, attraverso percorsi diagnostico-terapeutici previsti per patologie specifiche, erogando farmaci che il paziente è ora costretto a ritirare in ospedale, monitorando pazienti con la cartella clinica elettronica ed il fascicolo farmaceutico. La misura prevede di favorire il co-investimento pari al 50% dell'intervento pubblico stanziato con un accordo tra Agenzia per la Coesione Territoriale, Ministero della Salute ed enti locali.

Le restanti risorse, appostate nel piano complementare al PNRR, saranno indirizzate alla manutenzione della viabilità nelle aree interne.

⁶⁰ *Ib.*

La politica di coesione 2021-2027

4

4.1 Il budget

La programmazione del ciclo 2021-2027 della politica di coesione ha subito l'impatto della pandemia e conseguentemente è stata contestualizzata nel più ampio negoziato che ha portato nel dicembre 2020 all'adozione da parte del Consiglio europeo del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) con la contestuale formulazione dell'iniziativa Next Generation EU (NGEU). Il Quadro Finanziario Pluriennale ammonta complessivamente a 1.211 miliardi di euro, ai quali devono essere sommati gli 806,9 miliardi di euro relativi all'iniziativa Next Generation EU (valori correnti)¹. Come riportato dalla Ragioneria Generale dello Stato², le rubriche di spesa del QFP 2021-2027 sono le seguenti:

1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale: mercato unico, investimenti, ricerca e innovazione, fiscalità, dogane, piccole e medie imprese, competitività, programma spaziale, Euratom, meccanismo per collegare l'Europa.
2. Coesione, resilienza e valori: sviluppo regionale, sostegno alle riforme, lotta alla contraffazione, UEM, investire nelle persone (programmi sociali, di istruzione, di volontariato e relativi ai mezzi di comunicazione), giustizia, diritti, valori.

¹ I dati relativi al QFP 2021-2027 sono tratti da "The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures" (European Union, 2021).

² Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e Next Generation EU (www.rgs.mef.gov.it).

3. Risorse naturali e ambiente: agricoltura, sviluppo rurale, affari marittimi, pesca, ambiente, clima.
4. Migrazione e gestione delle frontiere: asilo, migrazione, gestione integrata delle frontiere.
5. Sicurezza e difesa: sicurezza interna, sicurezza nucleare e disattivazione degli impianti, difesa, risposta alle crisi.
6. Vicinato e resto del mondo: vicinato, sviluppo, cooperazione internazionale, aiuto umanitario, preadesione, politica estera e di sicurezza comune, fondi per i Paesi/territori d'oltremare.
7. Pubblica amministrazione europea: spese amministrative delle Istituzioni europee.

Nell'ambito del QFP 2021-2027 le risorse dedicate alla rubrica "coesione, resilienza e valori" sono pari a 426,7 miliardi di euro. Ai due Fondi principali della politica di coesione, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), sono attribuiti rispettivamente 226 e 98,5 miliardi di euro. A questi devono essere sommati 48 miliardi del Fondo di Coesione, che non riguardano il territorio italiano. A questi si affiancano altri Fondi relativi alla priorità "investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori". Si tratta di Erasmus + (24,6 miliardi), Creative Europe (1,84 miliardi), European solidarity corps (1 miliardo) e il Programma Justice (0,9 miliardi).

FESR, FSE+ e Fondo di Coesione insieme al Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e al Fondo Europeo per la Politica Marittima, la Pesca e l'Acquacoltura sono i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE). FEASR e FEAMPA sono finanziati nel quadro della rubrica "Ambiente e risorse naturali" rispettivamente con 87,4 miliardi e 6,11 miliardi. Alla stessa rubrica afferisce il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia con 291 miliardi.

Alla rubrica "coesione, resilienza e valori" afferiscono anche la maggior parte delle risorse relative all'iniziativa Next Generation EU (NGEU). In particolare, a questa rubrica afferisce il principale Fondo relativo all'ini-

ziativa, il Recovery and Resilience Facility, al quale sono destinati dal QFP 723,8 miliardi di euro, di cui 338 miliardi di sovvenzioni e 385,8 miliardi di prestiti. Dell'iniziativa NGEU fanno parte anche tra gli altri Fondi il Just Transition Fund, finanziato con 10,9 miliardi, e il REACT-EU (cfr Cap. 1) finanziato con 50,6 miliardi. Gli altri Fondi che afferiscono a NGEU sono Rural Development (8,1 miliardi), InvestEU (6 miliardi), Horizon Europe (5,4 miliardi), RescEU (2 miliardi).

Come noto, è al Recovery and Resilience Facility che attengono le risorse utili a finanziare gli investimenti dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza adottati da ciascun Paese membro. L'iniziativa REACT-EU punta a «contribuire ad affrontare le conseguenze economiche del Covid-19 nei primi anni di ripresa». Il Just Transition Fund è finalizzato a «garantire che la transizione verso la neutralità climatica funzioni per tutti». Una novità significativa apportata da NGEU al QFP è che parte di quest'ultimo trova copertura in prestiti che l'Unione europea reperisce sul mercato e il cui rimborso avverrà nel lungo termine (entro il 2058) per «evitare di porre sotto immediata pressione le finanze nazionali degli Stati membri e consentire loro di focalizzare i propri sforzi sulla ripresa»³.

³ *Ib*, p. 9.

Tabella 1 QFP 2021-2027: risorse per rubrica di spesa (miliardi di euro)⁴

	Multiannual Financial Framework	NGEU	TOTAL
1. Single Market, Innovation and Digital	149,5	11,5	161,0
2. Cohesion, Resilience and Values	426,7	776,5	1.203,2
3. Natural Resources and Environment	401,0	18,9	419,9
4. Migration and Border Management	25,7	-	25,7
5. Security and Defence	14,9	-	14,9
6. Neighbourhood and the World	110,6	-	110,6
7. European Public Administration	82,5	-	82,5
TOTAL	1.210,9	806,9	2.017,8
TOTAL expressed in 2018 prices	1.074,3	750,0	1.824,3

Fonte: Commissione europea, 2021

Delle risorse complessivamente allocate in Europa sulla politica di coesione, all'Italia spettano secondo quanto riportato dalla bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027 (AdP) complessivamente 42.179.533.819 euro, ai quali devono essere sommati 40.020.685.395 di cofinanziamento nazionale, per un totale di 82.200.219.214 euro⁵ (a prezzi correnti).

⁴ Headings: spending categories, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en

⁵ Il dato si riferisce a FESR, FSE+ e JTF. Il FEAMPA è escluso da tale importo e ha una dotazione finanziaria preliminare pari a oltre 987 milioni di euro.

4.2 L'Accordo di Partenariato

A seguito di un articolato percorso decisionale, sono entrati in vigore il 1° luglio 2021 i regolamenti europei relativi alla programmazione 2021-2027 della politica di coesione. I regolamenti si articolano in un regolamento che regola le disposizioni comuni applicabili a 8 diversi Fondi dell'Unione e in regolamenti specifici per ciascuno di essi.

La programmazione del ciclo 2021-2027 della politica di coesione si basa su 5 Obiettivi Strategici di *policy* individuati dalla Commissione UE, con lo scopo di perseguire una semplificazione rispetto agli 11 Obiettivi Tematici e alle molteplici priorità di investimento su cui si basava il ciclo di programmazione precedente. Dai 5 Obiettivi di *policy* derivano pochi e brevi Obiettivi Specifici (in tutto 32).

I 5 Obiettivi Strategici di *policy* sono i seguenti⁶:

1. un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;
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;
3. un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
4. un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
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.

⁶ *Politica di coesione 2021-2027: in vigore dal 1° luglio il pacchetto legislativo (www.ot11ot2.it).*

I regolamenti prevedono una concentrazione delle risorse sui primi 2 Obiettivi. In particolare, il Regolamento FESR prevede che ai primi 2 Obiettivi sia destinata parte rilevante delle risorse. Come riportato nella bozza di Accordo di Partenariato, l'Italia, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del Regolamento del FESR, opta per una differenziazione su base regionale della quota di risorse che sarà concentrata sui 2 Obiettivi. Le regioni più sviluppate, dunque, saranno chiamate ad assegnare ai primi 2 Obiettivi almeno l'85% del totale delle risorse, di cui almeno il 30% destinato all'Obiettivo 2. Nelle regioni in transizione, almeno il 40% delle risorse è attribuito all'Obiettivo 1 e il 30% all'Obiettivo 2. Nelle regioni meno sviluppate, infine, almeno il 25% delle risorse è attribuito all'Obiettivo 1 e il 30% all'Obiettivo 2.

Parallelamente con le procedure negoziali volte alla definizione di bilancio e regolamenti a livello europeo, anche in Italia è stato attivato un percorso partenariale per la programmazione a livello nazionale del ciclo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione. A partire dai primi mesi del 2019, il confronto partenariale in Italia ha visto l'attivazione da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione di 5 tavoli aperti alle rappresentanze sociali e istituzionali, uno per ciascun Obiettivo di *policy*. ANCI è stata presente in tutti i tavoli e, in particolare, è stata membro del gruppo di coordinamento del Tavolo 5 "un'Europa più vicina ai cittadini" sui temi dello sviluppo urbano e territoriale.

Tra gli esiti dei tavoli così come riportati dal DPCOE emergono elementi di interesse. Ad esempio, dal Tavolo 2 sui temi ambientali è emersa l'esigenza di «affidarsi a una programmazione degli interventi strettamente correlata ai fabbisogni territoriali uscendo dalla logica dei "bandi ciechi"». Dal Tavolo 5 è emersa l'esigenza di integrare le risorse finanziarie utilizzando «non solo finanziamenti da OP5 e FESR (ma anche da altri OP e dal FSE plus)». È inoltre emersa l'esigenza di «valorizzare e far evolvere il considerevole investimento istituzionale e amministrativo realizzato (es. OI del PON Metro; associazioni di co-

muni in attuazione SNAI)»⁷.

I tempi del confronto partenariale sono stati modificati dall'emergenza sanitaria, che ha comportato ritardi nelle tempistiche rispetto a quanto avvenuto nei cicli di programmazione precedenti. A settembre 2021 è stata resa pubblica una bozza di Accordo di Partenariato⁸ nella quale, come già osservato, sono programmate complessivamente risorse pari a 82,2 miliardi di euro (Tabella 2). In essa sono previsti 9 Programmi Nazionali⁹ (PN) ai quali sono destinati complessivamente 24,7 miliardi. Ai Programmi Regionali, invece, sono destinati 56,3 miliardi. I restanti 1,2 miliardi sono del JFT. Quanto alla distribuzione delle risorse tra regioni (al netto del Just Transition Fund), dalla bozza di AdP al momento le regioni più sviluppate risultano complessivamente destinatarie di oltre 24,2 miliardi di euro, le regioni in transizione di 3,8 miliardi, le regioni meno sviluppate di 52,9 miliardi. Quanto alla distribuzione tra i Fondi (ancora al netto del Just Transition Fund), al FESR afferiscono 51,2 miliardi di euro, e al FSE+ 29,8 miliardi di euro.

Secondo la bozza di AdP, i Programmi previsti sono finalizzati a perseguire gli Obiettivi Strategici di *policy* nelle modalità seguenti:

- Gli interventi previsti nel quadro dell'Obiettivo 1 «vogliono incidere in positivo sulle più importanti determinanti della competitività dei sistemi produttivi italiani - la propensione alla ricerca industriale, la digitalizzazione, le competenze - e, per effetto di questi fattori, su produttività e capacità di innovare delle imprese». A questo Obiettivo contribuiscono oltre ai Programmi Regionali il PN Innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale, il PN Cultura, il PN Metro plus e città medie Sud e il PN Sicurezza e legalità.

⁷ Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Principali esiti dei Tavoli di confronto partenariale, 22 ottobre 2019 (www.opencoesione.gov.it).

⁸ www.opencoesione.gov.it

⁹ Tra cui un PN sui temi della salute articolato in un PN Salute finanziato dal FSE+ e destinato ai territori delle regioni più sviluppate, e un PN Equità in Salute finanziato dal FESR e destinato ai territori delle regioni meno sviluppate.

- Con riferimento all'Obiettivo 2, la bozza di AdP evidenzia come nei prossimi anni l'Italia sia «chiamata ad affrontare temi cruciali, come gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, la tenuta del territorio, la disponibilità e qualità delle risorse idriche, la qualità dell'aria, la salvaguardia della biodiversità, la difesa del paesaggio». A questo Obiettivo contribuiscono oltre ai Programmi Regionali il PN Innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale, il PN Cultura, il PN Metro plus e città medie Sud e il PN programmato per il FEAMPA.
- Sull'Obiettivo 3 la bozza sottolinea come «le priorità strategiche di potenziamento infrastrutturale della capacità di trasporto di persone e merci su percorsi di medio e lungo raggio lungo i corridoi TEN-T e sui bacini e di accesso ai nodi logistici, portuali e urbani rispondono all'obiettivo di colmare i persistenti divari che separano le dotazioni infrastrutturali dell'Italia nel suo insieme rispetto ai principali partner dell'UE e, in misura anche più pronunciata, nell'interno del Paese». Il perseguimento di questo Obiettivo è affidato alla programmazione regionale.
- L'Obiettivo 4 è finalizzato ad attuare i principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. In questo quadro, secondo la bozza di AdP, «l'Italia deve affrontare molteplici sfide che investono direttamente benessere e opportunità per una piena partecipazione alla vita sociale delle persone, in un contesto in cui le condizioni di diversi segmenti già vulnerabili della popolazione (comprese le comunità Rom, le persone con disabilità e le persone con un *background* migratorio) si sono aggravate per effetto della pandemia». A perseguire questo Obiettivo oltre alla programmazione regionale contribuiscono il PN Scuola e competenze, il PN Inclusione e povertà, il PN Giovani, donne e lavoro, il PN Cultura, il PN Metro plus e città medie Sud, il PN Equità in Salute.
- All'Obiettivo 5, infine, concorrono «strategie e misure elaborate dagli attori locali (...) cruciali per interventi utili alle comunità, per dialogare con interventi sovra locali e partecipare consapevolmente ai grandi obiettivi europei (anche per la piena transizione verde e digitale)». Al perseguimento di questo Obiettivo concorrono i Programmi Regionali, il PN Metro plus e città medie Sud e la programmazione del FEAMPA.

La bozza di Accordo di Partenariato riporta inoltre un approfondimento sulle azioni volte a rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione dei Programmi. Queste sono riconducibili prevalentemente a un Programma Nazionale specifico, il Programma Capacità per la Coesione. A differenza del PON Governance, che nella programmazione 2014-2020 ha operato tramite il finanziamento di progetti, il PN Capacità per la Coesione si baserà su due linee di intervento:

- La prima «sosterrà un'azione mirata di reclutamento, a tempo determinato, di alte professionalità destinate agli enti locali delle regioni meno sviluppate». Il Programma inoltre consentirà il supporto alle «realità del Mezzogiorno più fragili attraverso l'impegno diretto dell'Agenzia per la Coesione Territoriale». Questo impegno si concretizzerà in un affiancamento nell'implementazione delle diverse fasi di Programmi e progetti, «dalla progettazione agli appalti, dalla gestione degli aiuti di Stato alla trasparenza ed alla lotta alla corruzione, alle frodi ed ai conflitti di interesse».
- La seconda linea «interverrà sul rafforzamento delle strutture di coordinamento della coesione e delle "piattaforme" abilitanti l'efficacia degli interventi cofinanziati, finalizzate a sostenere, attraverso azioni di sistema relative al rafforzamento di pratiche di analisi, partenariato, misurazione, programmazione, attuazione, monitoraggio, trasparenza e valutazione nelle politiche di coesione la capacità delle Amministrazioni centrali, regionali e dei loro partner istituzionali, socio-economici e della società civile, anche a livello locale, in tutte le categorie di regioni».

Ai Programmi Nazionali e Regionali si affianca la programmazione delle risorse relative al Fondo per una Transizione Giusta (cfr Par. 4.1). In Italia, la bozza di AdP prevede l'attuazione di due "Piani territoriali di transizione" nell'area del Sulcis Iglesiente e nell'area funzionale di Taranto. I Piani «indicano la perimetrazione di ciascuna area di intervento, indentificano le sfide sociali, economiche e ambientali e le proposte in merito alle necessità ed opportunità di diversificazione economica, riqualificazione professionale e risanamento ambientale».

Tabella 2 Lista dei Programmi con dotazioni finanziarie preliminari* (prezzi correnti in euro)

Programma	Fondo	Categoria di regione	
PN Innovazione, ricerca, competitività per la transizione e digitalizzazione	FESR	Meno sviluppate	
PN Sicurezza e legalità	FESR	Meno sviluppate	
PN Equità in Salute	FESR	Meno sviluppate	
PN Salute	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Inclusione e lotta alla povertà	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Inclusione e lotta alla povertà	FESR	Transizione	
PN Inclusione e lotta alla povertà	FESR	Meno sviluppate	
PN Inclusione e lotta alla povertà	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Inclusione e lotta alla povertà	FSE Plus	Transizione	
PN Inclusione e lotta alla povertà	FSE Plus	Meno sviluppate	
PN Giovani, donne e lavoro	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Giovani, donne e lavoro	FSE Plus	Transizione	
PN Giovani, donne e lavoro	FSE Plus	Meno sviluppate	
PN Scuola e competenze	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Scuola e competenze	FSE Plus	Transizione	
PN Scuola e competenze	FSE Plus	Meno sviluppate	
PN Scuola e competenze	FESR	Più sviluppate	
PN Scuola e competenze	FESR	Transizione	
PN Scuola e competenze	FESR	Meno sviluppate	
PN Metro plus e città medie Sud	FESR	Più sviluppate	
PN Metro plus e città medie Sud	FESR	Meno sviluppate	
PN Metro plus e città medie Sud	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Metro plus e città medie Sud	FSE Plus	Meno sviluppate	

	Totale	Contributo UE	Contributo nazionale
	5.636.000.000	3.573.000.000	2.063.000.000
	583.333.334	350.000.000	233.333.334
	250.000.000	150.000.000	100.000.000
	375.000.000	225.000.000	150.000.000
	248.325.000	99.330.000	148.995.000
	65.347.500	26.139.000	39.208.500
	491.666.667	295.000.000	196.666.667
	1.107.860.000	443.144.000	664.716.000
	147.500.000	59.000.000	88.500.000
	2.066.666.667	1.240.000.000	826.666.667
	1.575.000.000	630.000.000	945.000.000
	278.335.000	111.334.000	167.001.000
	3.235.333.334	1.941.200.000	1.294.133.334
	749.999.942	299.999.977	449.999.965
	175.000.363	70.000.145	105.000.218
	1.671.264.395	1.002.758.637	668.505.758
	252.500.000	101.000.000	151.500.000
	145.000.000	58.000.000	87.000.000
	834.723.334	500.834.000	333.889.334
	525.000.000	210.000.000	315.000.000
	1.156.666.667	694.000.000	462.666.667
	437.500.000	175.000.000	262.500.000
	788.333.334	473.000.000	315.333.334

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Programma	Fondo	Categoria di regione	
PN Cultura	FESR	Meno sviluppate	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 36.4)	FESR	Più sviluppate	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 36.4)	FESR	Transizione	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 36.4)	FESR	Meno sviluppate	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 36.4)	FSE Plus	Più sviluppate	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 36.4)	FSE Plus	Transizione	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 36.4)	FSE Plus	Meno sviluppate	
PN Capacità per la Coesione AT (CPR Art. 37)	FESR	Meno sviluppate	
PN Abruzzo	FESR	Transizione	
PN Abruzzo	FSE Plus	Transizione	
PR Basilicata	FESR	Meno sviluppate	
PR Basilicata	FSE Plus	Meno sviluppate	
PN Calabria	FESR	Meno sviluppate	
PN Calabria	FSE Plus	Meno sviluppate	
PR Campania	FESR	Meno sviluppate	
PR Campania	FSE Plus	Meno sviluppate	
PR Emilia-Romagna	FESR	Più sviluppate	
PR Emilia-Romagna	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Friuli-Venezia Giulia	FESR	Più sviluppate	
PR Friuli-Venezia Giulia	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Lazio	FESR	Più sviluppate	
PR Lazio	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Liguria	FESR	Più sviluppate	

Capitolo 4 - La politica di coesione 2021-2027

	Totale	Contributo UE	Contributo nazionale
	648.333.334	389.000.000	259.333.334
	41.000.000	4.100.000	36.900.000
	9.000.000	900.000	8.100.000
	217.333.334	65.200.000	152.133.334
	43.600.000	10.900.000	32.700.000
	8.500.000	1.700.000	6.800.000
	114.666.667	34.400.000	80.266.667
	833.333.334	500.000.000	333.333.334
	681.053.590	272.421.436	408.632.154
	406.591.455	162.636.582	243.954.873
	977.247.002	542.176.637	435.070.365
	263.078.161	145.955.764	117.122.397
	3.177.631.742	1.762.950.091	1.414.681.651
	825.892.417	458.205.113	367.687.304
	6.983.133.727	3.874.242.592	3.108.891.135
	1.814.973.435	1.006.947.262	808.026.173
	1.064.777.147	425.910.859	638.866.288
	983.652.135	393.460.854	590.191.281
	392.504.667	157.001.867	235.502.800
	346.124.640	138.449.856	207.674.784
	1.817.286.580	726.914.632	1.090.371.948
	1.602.548.250	641.019.300	961.528.950
	577.909.570	231.163.828	346.745.742

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Programma	Fondo	Categoria di regione	
PR Liguria	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Lombardia	FESR	Più sviluppate	
PR Lombardia	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Marche	FESR	Transizione	
PR Marche	FSE Plus	Transizione	
PR Molise	FESR	Meno sviluppate	
PR Molise	FSE Plus	Meno sviluppate	
PR PA Bolzano	FESR	Più sviluppate	
PR PA Bolzano	FSE Plus	Più sviluppate	
PR PA Trento	FESR	Più sviluppate	
PR PA Trento	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Piemonte	FESR	Più sviluppate	
PR Piemonte	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Puglia	FESR	Meno sviluppate	
PR Puglia	FSE Plus	Meno sviluppate	
PR Sardegna	FESR	Meno sviluppate	
PR Sardegna	FSE Plus	Meno sviluppate	
PR Sicilia	FESR	Meno sviluppate	
PR Sicilia	FSE Plus	Meno sviluppate	
PR Toscana	FESR	Più sviluppate	
PR Toscana	FSE Plus	Più sviluppate	
PR Umbria	FESR	Transizione	
PR Umbria	FSE Plus	Transizione	
PR Valle d'Aosta	FESR	Più sviluppate	
PR Valle d'Aosta	FSE Plus	Più sviluppate	

Capitolo 4 - La politica di coesione 2021-2027

	Totale	Contributo UE	Contributo nazionale
	509.621.310	203.848.524	305.772.786
	1.887.545.507	755.018.203	1.132.527.304
	1.619.811.477	647.924.591	971.886.886
	732.106.657	292.842.663	439.263.994
	370.157.677	148.063.071	222.094.606
	403.066.067	223.621.054	179.445.013
	104.760.158	58.120.936	46.639.222
	210.734.310	84.293.724	126.440.586
	185.833.042	74.333.217	111.499.825
	181.028.550	72.411.420	108.617.130
	159.637.445	63.854.978	95.782.467
	1.494.515.587	597.806.235	896.709.352
	1.317.917.247	527.166.899	790.750.348
	6.020.351.082	3.010.175.541	3.010.175.541
	1.564.738.370	782.369.185	782.369.185
	2.328.393.047	1.291.792.463	1.036.600.584
	605.168.354	335.747.403	269.420.951
	7.392.330.949	4.101.265.211	3.291.065.738
	1.912.244.904	1.060.913.473	851.331.431
	1.228.836.115	491.534.446	737.301.669
	1.083.631.597	433.452.639	650.178.958
	523.662.810	209.465.124	314.197.686
	289.692.900	115.877.160	173.815.740
	92.489.292	36.995.717	55.493.575
	81.560.362	32.624.145	48.936.217

segue>>

Programma	Fondo	Categoria di regione	
PR Veneto	FESR	Più sviluppate	
PR Veneto	FSE Plus	Più sviluppate	
PN JTF MFF	Articolo 3, JTF		
PN JTF NGEU	Articolo 4, JTF		
Totale	FESR, FSE Plus, JTF		
FEAMPA	FEAMPA		

*Nel caso in cui sia stata scelta l'assistenza tecnica di cui all'articolo 36, paragrafo 4, del CPR.

Fonte: bozza Adp del 27 settembre 2021

4.3 Gli interventi territoriali

La dimensione territoriale è centrale nel ciclo di programmazione 2021-2027 della politica di coesione. Nell'ambito della dimensione territoriale, particolare attenzione è attribuita alle aree urbane. L'articolo 11 del Regolamento FESR stabilisce, infatti, che «almeno l'8% delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", diverse dall'assistenza tecnica, è destinato allo sviluppo urbano sostenibile». Si tratta dunque di un incremento di risorse rispetto alla riserva del 5% delle risorse FESR destinata alle aree urbane nel ciclo di programmazione precedente.

È tuttavia opportuno sottolineare come l'Obiettivo 5 della politica di coesione guardi alle specificità territoriali nel loro complesso, essendo destinato alle aree "urbane, rurali e costiere". L'Obiettivo di *policy* 5 prevede infatti un unico Obiettivo Specifico, volto a «promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza» nelle aree urbane e nelle aree diverse da quelle urbane.

	Totale	Contributo UE	Contributo nazionale
	1.096.045.197	438.418.079	657.627.118
	966.531.820	386.612.728	579.919.092
	530.387.932	450.829.742	79.558.190
	680.892.725	578.758.816	102.133.909
	82.200.219.214	42.179.533.819	40.020.685.395
	987.290.803	518.216.830	469.073.973

Come osservato in precedenza, la programmazione delle azioni relative all’Obiettivo 5 in Italia è stata oggetto di un Tavolo di partenariato dedicato, nel quale ANCI ha partecipato come membro del gruppo di coordinamento. ANCI ha presentato un proprio contributo scritto ai lavori del Tavolo 5, nel quale veniva sottolineato come fosse necessario confermare e rafforzare l’esperienza del PON Metro e, al contempo, fosse necessario confermare la Strategia Nazionale per le Aree Interne semplificandone lo strumento attuativo (Accordo di Programma), anche al fine di assicurare una riduzione dei tempi “burocratici” e la velocizzazione della spesa. Sul ruolo delle città medie nella nuova programmazione, ANCI è intervenuta più volte, sottolineando l’esigenza di individuare soluzioni utili a ridurre la frammentazione nella pianificazione delle diverse regioni¹⁰.

La bozza di Accordo di Partenariato prevede «soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e partenariati locali attraverso Strategie Territoriali locali (ST)». Le strategie sono destinate a tre tipologie di territori:

¹⁰ Tavolo di partenariato, Falcomatà: “Coinvolgere Comuni anche nella fase di programmazione”, 20 luglio 2021, www.anci.it.

- **Aree Metropolitane.** Per queste aree è confermato e rafforzato il PON Metro (che assume la denominazione di PN Metro plus e città medie Sud), che viene programmato «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 indirizzare in via prioritaria le azioni di rigenerazione urbana e contrasto al disagio socio-economico e abitativo nelle periferie e aree marginali delle aree metropolitane». Il PN Metro plus e città medie Sud avrà una dotazione pari a 2,9 miliardi di euro, risultando così integrato e fortemente rafforzato rispetto al PON Metro del ciclo 2021-2027. Oltre al PN Metro plus, le aree metropolitane possono beneficiare anche di interventi attivati nell'ambito della programmazione regionale con riferimento alle Strategie Territoriali.
- **Aree Urbane Intermedie.** Secondo la bozza di AdP, in diverse aree del Paese nelle città medie «si concentra l'ossatura del sistema produttivo nazionale, con necessità di favorirne il rilancio economico, l'incremento dei servizi ai cittadini-comunità e la transizione verso un'economia circolare e l'economia blu sostenibile». Le Strategie Territoriali delle città medie e la selezione delle aree *target* saranno, come nei cicli di programmazione precedenti, affidate alla programmazione regionale. Tuttavia, nel ciclo 2021-2027 una rilevante innovazione deriva dall'attivazione del PN Metro plus e città medie Sud che, a differenza del PON Metro, «si estende, con interventi nelle periferie e aree marginali, a città medie delle regioni meno sviluppate». Saranno dunque attivati nelle aree periferiche delle città del Sud interventi volti all'inclusione sociale.
- **Aree Interne.** Viene confermata la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) nel cui ambito «le iniziative di sviluppo territoriale locale (aree progetto) già individuate nel 2014-2020, e nell'aggregazione allora definita, potranno proseguire con ulteriori investimenti e interventi, aggiornando le strategie già adottate e valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato, anche grazie all'aggregazione permanente dei Comuni». La programmazione regio-

nale potrà inoltre individuare ulteriori aree per l'attivazione di nuove Strategie Territoriali. A questo scopo il Dipartimento per le Politiche di Coesione ha predisposto un aggiornamento della mappatura delle aree interne. L'obiettivo è quello di favorire «il passaggio dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale».

- Aree costiere su cui con le risorse FEAMPA proseguirà «la promozione dei partenariati locali (CLLD), le cui strategie saranno indirizzate alla diversificazione economica e allo sviluppo delle comunità di pesca e acquacoltura».

Le Strategie Territoriali potranno contare anche sulle risorse relative ad altri Obiettivi di *policy*. Secondo quanto previsto dalla bozza di AdP, infatti, le strategie «saranno, di norma, sostenute anche da altri OP con il contributo del FESR, del FSE Plus e del FEAMPA, contribuendo al raggiungimento dei previsti vincoli di concentrazione tematica». L'integrazione tra Obiettivi di *policy* è infatti uno dei principi alla base delle Strategie Territoriali, al cui interno non possono che confluire azioni afferenti ai diversi Obiettivi. A titolo di esempio, è possibile qui menzionare l'Obiettivo Specifico VIII dell'Obiettivo di *policy* 2, che punta a «promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio». Le Strategie Territoriali sono dunque lo strumento di attuazione dell'Obiettivo 5 della politica di coesione in tutti i territori interessati, e avranno caratteristiche differenti con riferimento alle peculiarità territoriali. Ai fini di favorire la continuità e la velocità nella programmazione, per tutte le Strategie Territoriali è possibile la continuità delle coalizioni territoriali già attivate nel ciclo di programmazione precedente. Per loro natura, le strategie saranno strumenti atti a integrare diversi Fondi, in particolare FESR e FSE+. Per favorire «semplificazione, omogeneità dei procedimenti e certezza delle tempistiche» sono previste iniziative da parte delle Autorità centrali di coordinamento volte a produrre «indicazioni sugli atti e procedure formali (incluse modalità per l'aggiornamento o integrazione delle ST e dell'elenco delle operazioni)». I Programmi dovranno contenere fin da subito

«le scelte sostanziali, condivise con i partenariati locali, sull'articolazione delle azioni utili all'attuazione delle Strategie Territoriali». A supporto delle Strategie è prevista inoltre la «promozione di condivisione di conoscenze delle pratiche operative e amministrative fra gli Enti locali coinvolti al fine di favorire l'utilizzazione dell'*expertise* disponibile, capitalizzando anche sulle attività ed i risultati URBACT, Azioni Urbane Innovative, ESPON, BES dei territori delle Province». Per il coordinamento strategico della politica di coesione si conferma il ruolo del Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi (Comitato AP).

4.4 Le azioni di *capacity building* e assistenza tecnica all'attuazione degli interventi

Il quadro di riferimento dell'avvio della programmazione operativa 2021-2027, completato con l'approvazione del pacchetto legislativo sui Fondi per la coesione europea, deve far riferimento con una particolare attenzione a quanto previsto in materia di assistenza tecnica finalizzata a rafforzare le capacità e l'efficienza degli attori coinvolti nell'attuazione dei Programmi.

Questa particolare attenzione alle azioni di assistenza tecnica e *capacity building* e le loro rispettive modalità di funzionamento sono il punto di arrivo di un percorso nazionale ed europeo che si può far risalire all'esperienza dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) nell'ambito della programmazione 2014-2020 e che, sin dal 2019, ha visto finora alcune *milestones* a segnare il percorso.

In particolare, i riferimenti principali possono essere così elencati:

- l'Allegato D al Rapporto Paese per l'Italia 2019 della Commissione europea, che fa esplicito riferimento alla necessità per l'Italia di agire in prospettiva della programmazione 2021-2027 sul rafforzamento delle strutture amministrative coinvolte nell'attuazione dei Programmi, ed in particolare sui beneficiari finali¹¹;
- il quadro UE sulle competenze del FESR, con il quale la Commissione ha definito uno strumento di autovalutazione delle competenze necessarie alle AdG FESR e per gli Organismi Intermedi, classificandole

¹¹ Commissione europea, *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, Bruxelles, 27 febbraio 2019.*

in tre tipologie (operative, gestionali e professionali) e analizzandole nelle diverse fasi attuative dei Programmi¹²;

- lo schema di Tabella di marcia per il rafforzamento amministrativo della Commissione europea, con il quale la Commissione ha fatto propri i risultati di un Progetto Pilota condotto dall'OCSE sul tema della capacità amministrativa per l'utilizzo efficace dei Fondi e ha diffuso il *template* e una metodologia per l'individuazione delle azioni di rafforzamento che le amministrazioni possono pianificare legandole a indicatori e risultati misurabili¹³;
- il Piano Sud presentato a febbraio 2020 che ha proposto, tra le altre cose, un metodo improntato alla rigenerazione amministrativa, ipotizzando un Piano Nazionale per la Rigenerazione Amministrativa ed individuando percorsi di affiancamento alle amministrazioni in ottica di potenziamento della capacità istituzionale che non si configura come un'azione tradizionale di assistenza tecnica, ma genera e accompagna innovazione procedurale, affinando le proprie metodiche al mutare degli scenari di riferimento, da portare avanti attraverso una forte attività di campo grazie allo strumento delle *task force*;
- il Regolamento generale 1060/2021 e il Regolamento FESR 1058/2021. In particolare, il Regolamento Comune sui Fondi 2021-2027 (n. 1060/2021) prevede, all'articolo 37, che gli Stati membri possano proporre di intraprendere, accanto all'assistenza tecnica "standard", ulteriori azioni di assistenza tecnica per rafforzare la capacità e l'efficienza delle Autorità e degli Organismi pubblici, dei beneficiari e dei partner pertinenti, necessarie per l'amministrazione e l'utilizzo efficaci dei Fondi. Il sostegno destinato a tali azioni avviene sotto forma di finanziamento non collegato ai costi. Il Regolamento FESR (1558/2021) che prevede specifiche azioni di *capacity building* da programmare all'interno degli obiettivi specifici;

¹² Commissione europea, "EU Competency framework for management and implementation of the ERDF and Cohesion Fund", https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/improving-investment/competency/

¹³ Commissione europea, "Roadmaps for Administrative Capacity Building", https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/improving-investment/roadmap_admin/

- la bozza di proposta di Accordo di Partenariato dell'Italia per il 2021-2027, che al paragrafo 9 prevede la strutturazione da parte delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi di Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA) nei quali pianificare le proprie azioni di rafforzamento amministrativo e delle competenze utilizzando il modello della Tabella di marcia fornito dalla Commissione;
- la proposta di struttura e intervento del Programma Nazionale Capacità per la Coesione 2021-2027 (PN CAPCOE), che prevede obiettivi di rafforzamento amministrativo che puntano allo sviluppo sistemico e trasversale della capacità amministrativa per l'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione, ponendo al centro la strategia di rigenerazione amministrativa e il rafforzamento delle amministrazioni locali su temi quali capitale umano, organizzazione e processi, strumenti trasversali, *knowledge sharing*. In particolare, il PON CAPCOE prevede il sostegno a Centri di Servizio Locale per il supporto ai beneficiari e la redazione dei PRigA 21-27.

La Commissione europea ripropone, dunque, il tema del rafforzamento della capacità amministrativa al centro della politica di coesione 2021-2027 con una indicazione specifica: concentrarsi maggiormente sulla capacità per l'attuazione efficace dei Programmi e dei progetti della politica di coesione. In pratica, concentrare le scelte di rafforzamento amministrativo prioritariamente su interventi legati alle fasi e ai soggetti coinvolti nell'attuazione dei Programmi.

Come noto, l'esperienza italiana dei Piani di Rafforzamento Amministrativo nel periodo 2014-2020 è stata presa a modello dalla Commissione europea per disegnare le ipotesi di intervento di rafforzamento per il 2021-2027.

La capacità amministrativa nel periodo 2021-2027 trova, quindi, possibili interventi finanziabili in 3 modalità:

- interventi entro gli obiettivi specifici finalizzati al miglioramento delle capacità delle Autorità del Programma, il miglioramento della capacità

degli attori settoriali o territoriali ed eventuali iniziative di collaborazione con i partner;

- interventi di assistenza tecnica standard (ai sensi dell'art. 36 del Regolamento generale) finalizzati al rafforzamento della capacità e dell'efficienza delle Autorità e degli Organismi pubblici, dei beneficiari e dei partner pertinenti, necessari per l'amministrazione e l'utilizzo efficace dei Fondi;
- altri interventi di assistenza tecnica (ai sensi dell'art. 37 del Regolamento generale in collegamento con l'art. 95) tramite finanziamento non collegato ai costi per interventi necessari per l'amministrazione e l'utilizzo efficace dei Fondi e interventi per lo sviluppo della capacità dei partner.

Gli interventi finanziati del primo tipo non sono ricompresi nell'ambito dell'assistenza tecnica dei Programmi Operativi e non concorreranno al raggiungimento del massimale percentuale dedicato all'assistenza tecnica¹⁴, ma contribuiranno invece al calcolo della concentrazione tematica sugli Obiettivi di *policy*. Il secondo tipo di iniziative di assistenza tecnica è finanziato nell'ambito dell'Asse dedicato all'AT e concorre al raggiungimento del massimale percentuale previsto per ciascun Fondo. Il terzo tipo di interventi viene attuato in relazione alle specifiche priorità ricorrendo a metodi di finanziamento non collegati ai costi, concorre alla concentrazione tematica e non concorre al raggiungimento del tetto percentuale di risorse di AT.

14 Il comma 4 dell'art. 36 del Regolamento 2021/1060 alla lettera b) prevede che l'importo dei fondi destinati all'assistenza tecnica è limitato: i) per il sostegno del FESR nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita": 3,5%; ii) per il sostegno del Fondo di Coesione: 2,5%; iii) per il sostegno del FSE+: 4% e per i Programmi a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera m), del Regolamento FSE+: 5%; iv) per il sostegno del JTF: 4%; v) per il FESR, il FSE+ e il Fondo di Coesione, qualora l'importo totale assegnato a uno Stato membro nell'ambito dell'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" non superi 1 miliardo di euro: 6%; vi) per il sostegno del FEAMPA: 6%; vii) per i Programmi dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" che riguardano solo le regioni ultraperiferiche, la percentuale è aumentata di 1 punto percentuale.

Nell'ambito del FESR vi è poi la previsione di azioni di *capacity building* collegate agli investimenti che vengono attuate nell'ambito di obiettivi specifici del FESR e si caratterizzano per essere finalizzate al rafforzamento delle capacità.

Come prima anticipato, in coerenza con le previsioni regolamentari l'Italia ha previsto nella propria proposta di Accordo di Partenariato un Programma specifico per l'assistenza tecnica, il Programma Nazionale "Capacità per la Coesione" (PN CAPCOE), un Programma plurifondo con un'articolata disposizione tra categorie di regioni e tipologie di intervento per un importo totale di oltre 1,26 miliardi di euro, che si focalizza sullo sviluppo sistemico e trasversale della capacità amministrativa per l'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione. Se sui temi della capacità amministrativa a livello comunitario opera il Technical Support Instrument¹⁵ e a livello locale saranno i singoli Programmi Operativi a prevedere interventi di rafforzamento amministrativo, il nuovo Programma colloca a livello centrale la responsabilità di attivare azioni di sistema, sostenere il piano nazionale di reclutamento, sostenere attraverso centri di servizio locale i beneficiari finali degli interventi della coesione ed in particolare gli enti locali, e infine, di sostenere i nuovi Piani di Rafforzamento Amministrativo per il 2021-2027, nella loro nuova denominazione dell'Accordo di Partenariato di Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA).

Una rilevante novità prevista dal nuovo Programma Nazionale di assistenza tecnica è rappresentata dalla previsione dei cosiddetti Centri di servizio locale, che hanno l'obiettivo di rafforzare gli enti locali quali centri di spesa della politica di coesione e degli interventi di Next Genera-

¹⁵ Il Technical Support Instrument (TSI) è il Programma dell'UE istituito con il Regolamento 2021/24 che fornisce agli Stati membri competenze tecniche su misura per progettare e attuare le riforme. Il sostegno è orientato alla domanda e non richiede il cofinanziamento da parte degli Stati membri. Si tratta di un pilastro importante dell'iniziativa dell'UE per aiutare gli Stati membri ad attenuare le conseguenze economiche e sociali della pandemia di Covid-19.

tion EU. Gli obiettivi principali sono quelli di verticalizzare le iniziative di rafforzamento sui livelli territoriali e definire un modello di assistenza per anticipare problemi comuni nell'attuazione degli interventi a livello locale. Questa iniziativa costituisce una rilevante novità negli interventi di rafforzamento e assistenza nell'ambito della politica di coesione e il nuovo PN CAPCOE intende agire sull'intera filiera istituzionale, arrivando a sostenere direttamente gli enti locali beneficiari. Le azioni di rafforzamento avverranno, dunque, attraverso interventi di supporto realizzati direttamente nei luoghi e nelle sedi degli enti locali beneficiari, con l'obiettivo di incrementare con effetto immediato la capacità operativa degli enti locali coinvolti nell'attuazione degli interventi.

Il rinnovato quadro delle modalità di intervento dei Fondi strutturali per azioni di rafforzamento dovrà, quindi, orientare meglio l'utilizzo dell'assistenza tecnica anche per finalità di rafforzamento generale della capacità amministrativa. Già nei PRA 14-20 molte amministrazioni hanno utilizzato l'assistenza tecnica dei Fondi per finanziare interventi di rafforzamento (soprattutto per il personale o gli strumenti comuni). Ciò potrà costituire un indubbio vantaggio, che dovrà però tener conto della riduzione (per il FESR) della percentuale massima di assistenza tecnica ordinaria, e del fatto che per utilizzare l'assistenza tecnica per il rafforzamento delle capacità bisognerà optare per modalità di rimborso non basate sui costi. Infine, una importante novità potrà essere rappresentata dal fatto che anche gli interventi a costo zero potranno essere valorizzati in termini di risparmio generato per l'amministrazione, con la logica conseguenza di pianificare con grande attenzione gli interventi e misurarne gli effetti. Che rimanda ancora una volta all'elemento critico che ha caratterizzato i PRA 14-20: la definizione e la misurazione degli indicatori.

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*. Nella prospettiva per il 2021-2027 anche l'effetto sul risparmio generato per l'amministrazione da un intervento a costo zero potrà essere rimborsato con meccanismi non legati ai costi, dal che scaturisce una maggiore rilevanza della corretta definizione di indicatori adeguati e collegati a quelli individuati dai Regolamenti. Sulle semplificazioni per l'attuazione, ed in particolare proprio sulla costruzione di schede per il ricorso a finanziamento non collegato ai costi, piuttosto che per le opzioni di costo semplificato, la continuazione e l'istituzione di nuovi gruppi di lavoro nazionali potrà essere una forma efficace di collaborazione.

In conclusione, nella prospettiva della politica di coesione 2021-2027, gli strumenti sui quali l'Italia si sta concentrando sono:

- il nuovo Accordo di Partenariato 2021-2027 con quello che prevede per i Piani di Rigenerazione Amministrativa, di fatto una nuova stagione dei PRA con un modello di *governance* modificato, nella direzione di un più forte coordinamento centrale ed una dotazione finanziaria specifica per la realizzazione degli interventi prevista attraverso un PON Capacità per la Coesione;
- la definizione dei nuovi Programmi Operativi e la relativa programmazione dell'assistenza tecnica per il rafforzamento delle capacità nelle forme previste dalle proposte dei nuovi Regolamenti.

A questi si aggiungono le ulteriori previsioni di rafforzamento amministrativo come il Piano di Sviluppo e Coesione per la Rigenerazione Amministrativa, previsto dal Piano Sud 2030, che auspica un generale rafforzamento delle capacità delle strutture amministrative della politica di coesione e un rafforzamento del presidio centrale, ma soprattutto prevede una cooperazione rafforzata (istituzionale, tecnica e amministrativa) tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali; le riforme relative agli investimenti pubblici e alla pubblica amministrazione inserite nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza e la *governance* per l'attuazione del PNRR e le semplificazioni in corso.

Il coordinamento efficace tra questi strumenti, per attivare percorsi in grado di aumentare in maniera apprezzabile e misurabile la capacità amministrativa a tutti i livelli di governo coinvolti nelle politiche di coesione e, in generale, di investimento pubblico, sarà una delle variabili che maggiormente potrà influenzare l'impatto delle politiche di sviluppo del prossimo settennio.

L'assistenza tecnica assume un ruolo molto più rilevante nella stessa strategia e per questo motivo integrarla subito nella fase di predisposizione dei Programmi è fondamentale.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Focus

1. La complementarità con le risorse della coesione

Next Generation EU (NGEU) rappresenta senza dubbio la grande novità del bilancio pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea, che porta la rubrica 2 sulla coesione ad un valore complessivo di oltre 1.000 miliardi di euro. In altri termini, la rubrica 2 del bilancio europeo 2021-2027 vale da sola l'intero bilancio del periodo 2014-2020.

NGEU impatta trasversalmente su molti ambiti di intervento del bilancio comunitario, ma senza dubbio il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (Recovery and Resilience Facility, RRF), istituito con il Regolamento 2021/241, è la novità più rilevante in quanto finanzia i Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR).

Nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al Dispositivo di Ripresa e Resilienza per un importo complessivo pari a 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR (di cui 51,4 miliardi per progetti in essere).

Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR le risorse sono state integrate tramite il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per 15,6 miliardi di euro, con l'istituzione del Fondo Nazionale Complementare, per un importo complessivo pari a 30,6 miliardi di euro, e con le risorse pari a 13 miliardi di euro che sono state assegnate per il tramite del Fondo REACT-EU. L'intervento di ulteriori fondi oltre la *facility* sulla ripresa e la resilienza porta il PNRR dell'Italia ad un valore complessivo di 235,1 miliardi di euro.

L'ulteriore aspetto caratterizzante del PNRR è che questo si configura non solo come un programma di investimenti, ma anche come un programma di 63 riforme strutturali articolate in tre macro-tipologie: riforme oriz-

zontali (ad esempio, pubblica amministrazione e giustizia), riforme abilitanti (ad esempio, norme su appalti pubblici, ICT, legge sulla concorrenza, corruzione, federalismo fiscale, riduzione del *tax gap*) e riforme settoriali (ad esempio, lavoro, istruzione, università, trasporti).

Riforme strutturali e investimenti sono articolati in 6 settori prioritari di intervento per il periodo 2021-2026, e segnatamente:

1. Transizione digitale, con un budget pari a 40,29 miliardi di euro, il 21,0% del totale;
2. Transizione verde, con un budget pari a 59,46 miliardi di euro, il 32,1% del totale;
3. Infrastrutture per la mobilità sostenibile, con un budget pari a 25,40 miliardi di euro, il 13,3% del totale;
4. Istruzione e ricerca, con un budget pari a 30,88 miliardi di euro, il 16,1% del totale;
5. Inclusione e coesione, con un budget pari a 19,85 miliardi di euro, il 10,4% del totale;
6. Salute e resilienza, con un budget pari a 15,63 miliardi di euro, l'8,2% del totale.

Le 6 Missioni si suddividono a loro volta in 16 Componenti che si attuano attraverso le 63 riforme citate e 134 investimenti. Dei 191,5 miliardi di euro che compongono la quota RRF del PNRR italiano, 68,9 miliardi sono sovvenzioni e 122,6 miliardi sono prestiti.

Questa è una rilevante novità nei rapporti finanziari tra Stati membri e Unione europea che attiva i prestiti da un debito "comune" europeo, individua i PNRR come contratti di *performance* e non come programmi di spesa e pone l'accento sulla capacità di dimostrare risultati tangibili. Questo significa che è stato individuato un set di traguardi e obiettivi associati a riforme e investimenti da conseguire entro scadenze prestabilite e le *tranche* di pagamento da parte della Commissione avverranno sulla base del soddisfacente conseguimento degli obiettivi e non sulla base della spesa effettivamente erogata.

Da questa veloce ricostruzione¹ emergono alcune chiare caratteristiche del PNRR, che incrocia temporalmente nel suo periodo di attuazione la programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali. Quale potrà essere la complementarità tra questi strumenti per evitare il rischio di sovrapposizioni o spiazzamenti degli investimenti pubblici soprattutto al livello territoriale è uno dei temi prioritari ai quali prestare attenzione nei prossimi anni.

La stessa bozza di Accordo di Partenariato tratta il tema della complementarità e delle sinergie con gli ambiti di intervento del PNRR. D'altro canto, la stessa coesistenza nel bilancio dei Fondi per la coesione e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ne indica la natura riferita agli obiettivi di coesione economica e sociale, come tra l'altro previsto dallo stesso Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE)².

Anche il finanziamento dello strumento REACT-EU all'interno di Next Generation EU è un punto di contatto importante tra coesione e PNRR. REACT-EU è lo strumento che potenzia la programmazione 2014-2020 della politica di coesione e viene attuato entro le scadenze previste da quella programmazione (31 dicembre 2023).

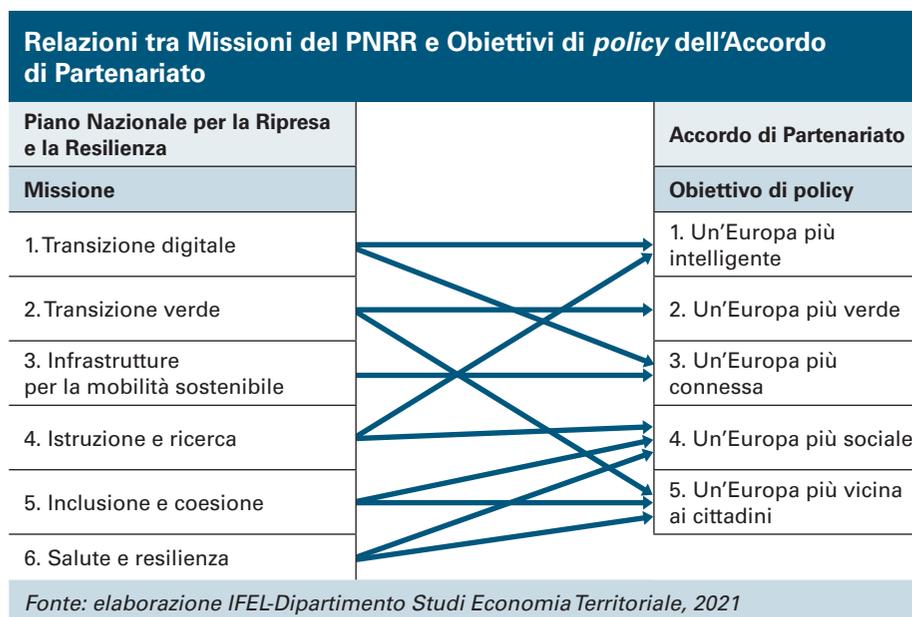
D'altro canto, il PNRR ha tra i suoi obiettivi generali anche il riequilibrio territoriale, tanto che è previsto che almeno il 40% delle risorse territorializzabili venga destinato al Mezzogiorno.

1 Per tutte le informazioni di dettaglio sulle caratteristiche, le modalità attuative e notizie riferite al PNRR si può far riferimento al portale nazionale dedicato <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

2 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Accordo di Partenariato, Bozza, 27 settembre 2021, p. 37, www.opencoesione.gov.it

Questa quota Mezzogiorno andrebbe a sommarsi alla componente dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 destinata al Mezzogiorno, che comprensiva del cofinanziamento nazionale è pari a circa 54 miliardi³.

Oltre alla concentrazione territoriale, ci sono anche molti terreni comuni di intervento tra i due strumenti del PNRR e della politica di coesione, come a livello macro rappresentato nello schema seguente.



³ La cifra è approssimata per difetto in quanto non tiene conto dell'eventuale quota di Programmi Nazionali che sarà destinata all'Abruzzo (che fa parte del Mezzogiorno nell'accezione del PNRR) tra le regioni in transizione. L'allocazione finanziaria dei Programmi Nazionali riportata nella bozza di AdP, infatti, è aggregata per categorie di regioni e dunque non è individuabile con precisione l'allocazione per la singola regione.

Un aspetto cruciale sarà comunque quello del coordinamento nella fase attuativa. La bozza di Accordo di Partenariato prevede che rappresentanti della struttura centrale di coordinamento del PNRR parteciperanno attivamente al Comitato dell'AdP. La creazione di meccanismi unitari di coordinamento e monitoraggio favorirà il potenziamento della capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche d'investimento pubblico tra tutti i livelli di governo.

La dichiarazione programmatica dell'AdP è che saranno il *target* e la scala territoriale di intervento, nonché la tempistica di realizzazione degli interventi (in virtù del fatto che la tempistica dei Programmi della coesione è più lunga di quella del PNRR) i criteri di demarcazione di progetti complementari o integrativi ad interventi del PNRR. In altri termini l'aggiuntività delle risorse della coesione dovrà essere garantita per massimizzare gli effetti di interventi realizzati anche con il sostegno del PNRR.

Per le linee di intervento da attivare attraverso i Programmi della politica di coesione, laddove complementari o integrative rispetto agli investimenti e iniziative programmati nell'ambito del PNRR, saranno previste opportune declinazioni e differenziazioni in termini di *target* e scala dell'intervento. In alcuni casi, la previsione di analoghe misure o strumentazioni è giustificata anche dalla rilevanza dei fabbisogni e dalla diversa tempistica di realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR rispetto ai Programmi della coesione, il che consentirà di capitalizzare i risultati ottenuti nell'ambito del PNRR, favorendo il loro consolidamento e assicurandone il prolungamento nel tempo.

Dal punto di vista della gestione si possono rinvenire diverse analogie piuttosto che sostanziali differenze, così come riportate nello schema seguente. La sfida dell'attuazione, soprattutto con riferimento al coinvolgimento dei beneficiari finali, in particolare enti locali, sarà quella cruciale, per la quale la sinergia tra i due strumenti in termini di aumento della capacità amministrativa dei soggetti coinvolti nel ciclo della programmazione e attuazione dovrà vedere il necessario e giusto coinvolgimento dei

diversi livelli istituzionali, anche per favorire il maggior coordinamento possibile tra i titolari delle misure di intervento (amministrazioni centrali per il PNRR e amministrazioni centrali e regioni per la politica di coesione).

GESTIONE PNRR E FONDI STRUTTURALI	
ANALOGIE	DIFFERENZE
Possibilità di utilizzo strumenti già in uso per Fondi SIE (es. opzioni di costo semplificato se richiamati negli avvisi/atti di assegnazione AACC)	Regolamento di riferimento specifico 241/2021 (incluso nella categoria degli strumenti a gestione diretta UE)
Processi di gestione ispirati al mondo delle politiche di coesione (ad es.: gestione finanziaria)	Rendicontazione alla CE focalizzata sui risultati (<i>target</i> e <i>milestone</i>) per ottenere il rimborso di <i>tranche</i> di finanziamento UE non connesse all'avanzamento della spesa
Verifica della regolarità, prevenzione, individuazione, correzione di frode, corruzione, conflitto di interesse e doppio finanziamento	Ammontare di risorse rilevante e tempistica attuativa ridotta (ultimi <i>target</i> al 30 giugno 2026)
Impegno comune in tema di rafforzamento della capacità amministrativa e semplificazione	Ulteriori requisiti specifici (DNSH, <i>tagging digital</i> e <i>climate</i> , priorità trasversali, etc...)

Fonte: *I comuni e le città nel PNRR: Le risorse le sfide*, www.italiadomani.gov.it

2. La dimensione territoriale del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e le risorse relative al nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione comportano insieme l'allocazione di un ammontare di risorse la cui spesa nel periodo di tempo concesso per l'attuazione⁴ rappresenta insieme un'opportunità e una sfida inedita per i territori e le loro amministrazioni. La dimensione territoriale è stata posta al centro del contributo che ANCI ha offerto in fase di formulazione del PNRR, con la redazione del "Manifesto Città Italia" contenente 10 azioni di sistema su edilizia verde, mobilità sostenibile, economia circolare, città digitali, scuola, casa, periferie, cultura e turismo, patti per lo sviluppo, innovazione amministrativa.

Il PNRR prevede progetti per un valore complessivo pari a 235,1 miliardi di euro, di cui 191,5 a valere sul Recovery and Resilience Facility, 13 su REACT-EU, e 30,6 sul Fondo complementare nazionale. Il Piano è articolato in 6 Missioni e 16 Componenti, nelle quali la dimensione territoriale è trasversalmente presente. Sono infatti le regioni e gli enti locali i soggetti chiamati a dare attuazione a parte rilevante delle azioni previste dal Piano. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha identificato in 87,4 miliardi di euro le risorse la cui gestione sarà di loro competenza (Tabella 1).

⁴ Il termine ultimo per la realizzazione delle azioni previste dal PNRR è il 2026.

Tabella 1 Investimenti PNRR la cui realizzazione compete a regioni ed enti locali

Missione	Miliardi di euro		
	Recovery and Resilience Facility (RRF)	Fondo complementare	Totale
Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	11,0	3,1	14,1
Rivoluzione verde e transizione ecologica	21,1	3,4	24,5
Infrastrutture per una mobilità sostenibile		4,5	4,5
Istruzione e ricerca	9,8		9,8
Inclusione e coesione	18,1	2,4	20,5
Salute	11,6	2,4	14,0
Totale	71,5	15,9	87,4

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR Italia. Presentazione al Consiglio dei Ministri, 24 aprile 2021

Nel dossier “Comuni e Città nel PNRR”, ANCI seleziona investimenti per circa 50 miliardi di euro che vedono tra i soggetti attuatori comuni e città metropolitane. Tra questi è possibile citarne alcuni che assumono qui rilievo per la loro dimensione esplicitamente territoriale.

Per quanto riguarda la Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” è possibile menzionare l’investimento 2.1 “Attrattività dei borghi” della Componente M1C3 “Turismo e cultura 4.0”. Si tratta di un “Piano Nazionale Borghi” finanziato con un miliardo: «un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»⁵.

5 I testi citati in questo Focus sono ripresi dai contenuti del PNRR trasmesso alla Commissione europea (www.governo.it).

La Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” oltre ad essere la più rilevante in termini economici vede al proprio interno interventi con forte impatto territoriale. Tra questi è possibile menzionare l’investimento da 1,5 miliardi per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti, l’investimento da 3,6 miliardi per lo sviluppo del trasporto rapido di massa nei centri urbani, l’investimento da 6 miliardi per interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l’efficienza energetica dei comuni⁶.

La Missione 4 “Istruzione e ricerca” vede il diretto coinvolgimento degli enti locali nella realizzazione di nuovi edifici e servizi scolastici. È il caso, tra gli altri investimenti, del Piano per asili nido e scuole dell’infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, finanziato con 4,6 miliardi di euro, e del Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica, finanziato con 3,9 miliardi.

La Missione 5 “Inclusione e coesione” è quella che più di tutte vede al proprio interno investimenti con esplicita dimensione territoriale. Nella Componente M5C2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore” è previsto l’investimento da 3,3 miliardi in “progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale” destinato ai comuni con più di 15.000 abitanti⁷. Nella stessa Componente sarà attuato l’investimento 2.2 “Piani Urbani Integrati”. Con 2,92 miliardi, l’investimento è «dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile». Ancora a valere sulla Componente M5C2 si possono qui menzionare il Programma Innovativo per la Qualità dell’Abitare, che finanzia con 2,8 miliardi interventi di riqualificazione di aree urbane

6 Risorse in essere secondo quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2019 (articolo 1, comma 139, Legge 30 dicembre 2018, n. 145).

7 Risorse già parzialmente in essere secondo quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2020 (articolo 1, commi 42 e 43, Legge 27 dicembre 2019 n. 160).

e dell'edilizia residenziale⁸, e l'investimento "Sport e Inclusione sociale" che con 700 milioni «è finalizzato a favorire il recupero delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati». Nella stessa Missione è prevista la Componente M5C3 "interventi speciali per la coesione territoriale": Questa Componente contribuisce ad attivare sinergie tra PNRR e politica di coesione, in particolare con l'investimento 1.1 "Strategia nazionale per le aree interne" che con 830 milioni punta a «sostenere investimenti che innalzino l'attrattività di questi luoghi, invertendo i trend di declino che li colpiscono (infrastrutturali, demografici, economici), e facilitino meccanismi di sviluppo».

Investimenti con esplicita dimensione territoriale sono anche reperibili tra quelli finanziati dal Fondo complementare al PNRR con risorse nazionali. Tra questi è possibile qui menzionare il Programma "Sicuro, Verde, Sociale" che con 2 miliardi finanzia interventi per la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. L'investimento "Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016" finanzia con 1,8 miliardi azioni di messa in sicurezza e opere pubbliche. A questi si affianca l'investimento da 300 milioni per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade nei territori della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

Il Piano si basa su tre priorità trasversali, una delle quali è volta a «ridurre il divario di cittadinanza». Si legge infatti nel PNRR che l'obiettivo del Piano è quello di «accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord». Per questo, si legge ancora nel Piano, si è deciso di «investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale». In particolare, la quota di risorse destinate

8 Risorse già parzialmente in essere secondo quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2020 (commi 437 e seguenti dell'articolo 1, Legge n. 160 del 2019).

al Sud per ciascuna Missione secondo le stime rese pubbliche dal Governo è la seguente⁹:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: 14,6 miliardi (36,1%).
- Rivoluzione verde e transizione ecologica: 23 miliardi (34,3%).
- Infrastrutture per la mobilità sostenibile: 14,5 miliardi (53,2%).
- Istruzione e ricerca: 14,6 miliardi (45,7%).
- Inclusione e coesione: 8,8 miliardi (39,4%).
- Salute: circa 6 miliardi (35/37%).

Perché gli obiettivi di territorializzazione degli investimenti trovino attuazione è necessario il soddisfacimento di alcune condizioni abilitanti. Tra le altre, si segnala qui l'esigenza di una sinergia tra i diversi strumenti di investimento. Particolare rilevanza assume il raccordo tra PNRR e politica di coesione su cui la bozza di AdP ricorda come «per entrambi gli strumenti di intervento (PNRR e politica di coesione) sfide cruciali sono quelle dell'innovazione e digitalizzazione e della transizione "verde" dell'economia». A questo scopo si prevede «Il coordinamento della fase attuativa, la sorveglianza e il monitoraggio sinergico degli interventi della politica di coesione con il PNRR (...) con la partecipazione attiva al Comitato AP di rappresentanti della struttura centrale di coordinamento operativo e monitoraggio del PNRR». Un altro e fondamentale requisito è il rafforzamento delle amministrazioni degli enti locali, su cui a fronte di importanti innovazioni introdotte dal decreto 80/2021 (successivamente convertito con L. 6 agosto 2021, n. 113) resta sul campo l'esigenza di una semplificazione delle procedure autorizzative perché gli enti locali siano messi in piena condizione di attuare gli investimenti previsti¹⁰.

⁹ Il Mezzogiorno nel PNRR. L'obiettivo complessivo: ridurre il divario di cittadinanza (www.governo.it).

¹⁰ Audizione alla Camera, Canelli: "Accelerare i tempi per completare opere previste e assunzioni" (12 novembre 2021, www.anci.it).

3. Lotta ai cambiamenti climatici e transizione ecologica nel PNRR

In tema di *governance* del Recovery Plan, come più volte detto, rilevano i Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) degli Stati membri per il periodo 2021-2023 che, come da orientamenti della Commissione europea, devono essere coerenti con le raccomandazioni per Paese e contribuire alla “transizione verde e digitale”.

I Piani saranno riesaminati già nel 2022, 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 PNRR. 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.

Una serie di documenti di lavoro della CE¹¹ e i Regolamenti attuativi del piano di recupero e resilienza¹², tracciano gli Orientamenti della Commissione europea verso gli Stati membri per la predisposizione dei PNRR, riguardo la concentrazione degli investimenti per il raggiungimento degli obiettivi in materia di clima e transizione ecologica, secondo i principi del *Green Deal* europeo e il principio di “non arrecare un danno significativo”.

¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione “Guida ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri”, parte I e parte II, del 22 gennaio 2021.

¹² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 che istituisce lo strumento di sostegno tecnico (SST) che si basa sull'attuale programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP) istituito dal Regolamento (UE) 2017/825. Lo strumento di sostegno tecnico favorisce l'attuazione del Green Deal europeo e sostiene gli sforzi degli Stati membri finalizzati all'attuazione degli obiettivi politici volti ad agevolare transizioni socialmente inclusive, verdi e digitali, in conformità all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici; agli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione per il 2030 e all'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050; agli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite; al pilastro europeo dei diritti sociali.

Come emerge chiaramente dall'analisi proposta nell'Appendice "Il *Green Deal* europeo nel settennio 2021-2027" del presente volume, l'obiettivo del contributo alla transizione verde e dunque al raggiungimento degli obiettivi in materia di lotta ai cambiamenti climatici e transizione ecologica permeano tutta la programmazione sia della politica di coesione, sia della Politica Agricola Comune, sia dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, con una spiccata dimensione territoriale¹³ degli interventi previsti.

Come detto nel Paragrafo precedente, il PNRR per l'Italia, articolato in 6 Missioni e 16 Componenti prevede progetti per un valore complessivo pari a 235,1 miliardi di euro.

Gli enti locali saranno responsabili della realizzazione di una quota significativa degli investimenti previsti dal PNRR con riferimento a tutte e 6 le Missioni, con diversi interventi a possibile titolarità comunale nell'ambito di quasi tutte le Componenti.

In questo quadro, gli obiettivi di lotta ai cambiamenti climatici e transizione ecologica nel PNRR per l'Italia risultano evidentemente trasversali a tutte le Missioni, con Componenti specifiche a ciò dedicate, e sono oggetto della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica".

Tra gli investimenti previsti nella Missione 2, per menzionare soltanto quelli più rilevanti quanto a dimensione territoriale e ruolo dei comuni, occorre ricordare l'Investimento 3.1 "Isole verdi"¹⁴ che intende affrontare le principali sfide della transizione ecologica, concentrandosi su aree specifiche caratterizzate da un elevato potenziale miglioramento in termini ambientali/energetici, ovvero le piccole isole. Gli investimenti saranno concentrati su 19 piccole isole, che faranno da "laboratorio" per lo sviluppo di modelli "100 per cento *green*" e auto-sufficienti. Esempi

¹³ Si veda il Paragrafo 2 del presente Focus.

¹⁴ Componente 1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile" - Misura 3 "Sviluppare progetti integrati".

di interventi sono l'ottimizzazione della raccolta differenziata dei rifiuti, la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, di dispositivi di accumulo, di *smart grids*, di sistemi innovativi di gestione e monitoraggio dei consumi, di sistemi di desalinizzazione, l'integrazione del sistema elettrico con il sistema idrico dell'isola, la costruzione o l'adeguamento di piste ciclabili e la realizzazione di servizi/infrastrutture di mobilità sostenibile.

Tra gli investimenti più rilevanti per i comuni, inoltre, l'Investimento 3.2 "*Green communities*"¹⁵ per lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (complessivamente 30 *Green communities*), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale.

E infine l'Investimento 3.3 "Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali"¹⁶ che ha l'obiettivo di mettere in campo azioni per aumentare il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze e promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità (e.g. coinvolgendo insegnanti, famiglie, *stakeholder* locali).

Passando ad un'altra Componente della Missione 2, la C2, dedicata a "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile" è da citare, nell'ambito della Misura 4 "Sviluppare un trasporto locale più sostenibile", l'Investimento 4.1 "Rafforzamento mobilità ciclistica", volto a promuo-

¹⁵ Componente 1 "Economia circolare e agricoltura sostenibile" - Misura 3 "Sviluppare progetti integrati".

¹⁶ *Ib.*

vere ulteriormente la realizzazione e la manutenzione di reti ciclabili in ambito urbano, metropolitano, regionale e nazionale, sia con scopi turistici o ricreativi, sia per favorire gli spostamenti quotidiani e l'intermodalità, garantendo la sicurezza.

Ancora, rilevano gli interventi di cui alla Componente 3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", ovvero: l'Investimento 1.1¹⁷ "Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica", che mira ad intervenire su circa 195 edifici scolastici, per un totale di oltre 410 mila mq, con conseguente beneficio su circa 58 mila studenti e una riduzione del consumo di energia finale di almeno il 50%; l'Investimento 2.1¹⁸ "Eco-bonus e Sismabonus fino al 110 per cento", per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici; l'Investimento 2.2 "Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni", dedicato alla messa in sicurezza del territorio, alla sicurezza e all'adeguamento degli edifici, all'efficienza energetica e ai sistemi di illuminazione pubblica dei comuni¹⁹.

Anche nell'ambito della Componente 4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica" sono previsti una serie di interventi rilevanti. Da citare, tra gli altri, l'Investimento 3.1 "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano" della Misura 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine", che prevede una serie di azioni su larga scala per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree verdi esistenti e la creazione di nuove, anche al fine di preservare e valorizzare la biodiversità e i processi ecologici legati alla piena funzionalità degli ecosistemi; tra l'altro, la misura include lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane).

17 Componente 3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" - Misura 1 "Efficientamento energetico edifici pubblici".

18 Componente 3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici" - Misura 2 "Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica".

19 Ib.

Gli obiettivi generali ai quali si connettono gli interventi citati sono evidentemente quelli degli SDGs - Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, ai quali guarda anche l'Investimento 3.4 "Bonifica dei siti orfani", sempre nell'ambito della sopra citata Misura 3. Si tratta di *ratio* analoga a quella sottesa alla Banca delle terre: sottrarre terre, siti e aree dismesse dallo stato di abbandono significa assumere obiettivi di tutela e salvaguardia del suolo, contenimento e prevenzione del degrado paesaggistico-geologico-ambientale del territorio, contribuendo, anche per questa via, al raggiungimento dei *target* europei di lotta ai cambiamenti climatici, sostenibilità ambientale e transizione ecologica. Nello specifico dei siti industriali dismessi, per esempio, l'inquinamento industriale ha lasciato in eredità molti "siti orfani" che rappresentano un rischio significativo per la salute, con severe implicazioni sulla qualità della vita delle popolazioni interessate. D'altra parte, queste aree, se riqualificate, possono rappresentare una risorsa per lo sviluppo economico, in quanto siti alternativi rispetto alle zone verdi, il cui utilizzo consentirebbe di preservare capitale naturale e ridurre gli impatti sulla biodiversità. L'obiettivo di questo intervento è dare al terreno un secondo uso, favorendo il suo recupero produttivo, riducendo l'impatto ambientale e promuovendo l'economia circolare. Così come le banche delle terre, attraverso il recupero ad un uso produttivo sostenibile di terre pubbliche e private abbandonate, consentono di affrontare criticità che frenano da molto tempo, ad esempio, l'accesso alla terra da parte dei giovani, ma in taluni casi anche l'innescio di processi di sviluppo locale auto-propulsivo di sistemi territoriali, generando opportunità di reddito e occupazione, di crescita del territorio e di servizi, anche di carattere sociale, per le comunità locali.

Da ultimo, occorre ricordare gli investimenti previsti nell'ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", in particolare, la Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale" della Componente 3 "Turismo e Cultura 4.0.". Questa Misura prevede una serie di investimenti volti a

sostenere la conservazione e, al contempo, la valorizzazione di alcuni attrattori e luoghi culturali, che sono a rischio di preservazione, ma vanno valorizzati in quanto potenziale innesco di processi di sviluppo locale sostenibile. Per citarne i principali:

- Investimento 2.1 “Attrattività dei borghi”, che prevede il programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico; le azioni si articolano su progetti locali integrati a base culturale;
- Investimento 2.2 “Tutela e valorizzazione dell’architettura e del paesaggio rurale”, che sostiene la valorizzazione di edifici storici rurali (di privati o di enti del terzo settore) e di tutela del paesaggio: molti edifici rurali e strutture agricole hanno subito un progressivo processo di abbandono, degrado e alterazioni che ne hanno compromesso le caratteristiche distintive, nonché il rapporto con gli spazi circostanti; attraverso il recupero del patrimonio edilizio rurale si potrà migliorare la qualità paesaggistica del territorio, restituendo alla collettività un patrimonio edilizio sottoutilizzato e non accessibile al pubblico;
- Investimento 2.3 “Programmi per valorizzare l’identità dei luoghi, parchi e giardini storici”: con questi interventi si intende contribuire a migliorare la qualità della vita, promuovendo una vasta azione di rigenerazione di parchi e giardini storici come *hub* di “bellezza pubblica”, fattori chiave della rigenerazione urbana e luoghi identitari nella prospettiva di una loro corretta manutenzione, gestione e fruizione pubblica.

Rilevano, infine, gli interventi rivolti a rafforzare la “Strategia Nazionale per le Aree Interne”, collocati nella Missione 5, che sono trattati nel Paragrafo 3.3 del presente volume.

**La spesa in conto
capitale e le risorse
aggiuntive della PA**

Appendice 1

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹ permette di analizzare la composizione della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione (PA)², per ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno), distinguendo la spesa ordinaria dalle risorse aggiuntive. Queste ultime sono la somma delle seguenti voci: Fondi strutturali UE al netto della formazione, cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC, risorse aree sottoutilizzate³.

L'intervallo di tempo considerato è quello che va dal 2007 al 2019, tuttavia, per valutare l'andamento delle principali variabili in esame, sono stati anche calcolati i valori medi del primo e ultimo triennio a disposizione, che permettono un confronto a distanza di 10 anni tra il "periodo iniziale", ossia il 2007-2009 e il "periodo finale", ossia il 2017-2019.

Il dato 2020 è una stima prodotta dai CPT.

La Tabella 1 riporta l'andamento della spesa in conto capitale⁴ della PA, evidenziando una generale contrazione del dato: nel periodo iniziale, in Italia, questa voce di spesa è pari a 64,4 miliardi di euro, mentre in quello finale si ferma a 36,2 miliardi di euro (-43,8%). Tuttavia, secondo le stime riferite al 2020, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe aumentare rispetto al dato del 2019 di oltre 7 miliardi di euro.

1 <http://www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali/>

2 Amministrazioni centrali, locali e regionali.

3 Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS.

4 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.

Tale tendenza, dopo un lungo periodo di contrazione, sembra essere la prosecuzione di una crescita che si è cominciata a registrare dal 2018.

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 21,9 miliardi del periodo iniziale a 11,3 miliardi di euro del periodo finale (-48,1%). Come per il dato medio nazionale, anche le stime 2020 per questa macroarea rilevano una spesa in conto capitale in aumento rispetto alle annualità precedenti: le previsioni parlano di 14,3 miliardi di euro per il Sud e le Isole, un valore che tornando indietro nel tempo non è mai stato raggiunto dopo il 2015.

Nel Centro-Nord le tendenze sono in linea con quelle appena viste, ma le variazioni sono meno marcate: la spesa in conto capitale, infatti, si riduce del 41,5%, passando dai 42,6 miliardi del 2007-2009 ai 24,9 miliardi di euro del 2017-2019; inoltre la proiezione per il 2020 prevede un incremento di 4,8 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.

**Tabella 1 PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive
(anni 2007-2019 e stima 2020; miliardi di euro costanti 2015)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Italia							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	63,0	65,1	65,2	56,1	51,1	46,0	
di cui:							
Spesa ordinaria	46,5	50,9	50,3	43,8	38,0	34,8	
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,8	4,2	4,8	3,4	4,6	4,1	
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	5,2	4,3	3,9	2,8	3,4	3,2	
Risorse aree sottoutilizzate	6,5	5,7	6,2	6,1	5,1	3,9	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	26,2%	21,8%	22,9%	21,9%	25,5%	24,3%	
Centro-Nord							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	41,8	43,3	42,7	37,9	32,9	30,4	
di cui:							
Spesa ordinaria	39,0	41,3	39,6	34,4	29,7	27,7	
Fondi strutturali UE al netto formazione	0,7	0,3	0,5	0,8	0,7	0,7	
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	1,1	0,7	0,9	1,1	1,3	1,2	
Risorse aree sottoutilizzate	1,0	0,9	1,7	1,6	1,2	0,8	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	6,6%	4,6%	7,3%	9,2%	9,7%	9,1%	
Mezzogiorno							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	21,2	21,8	22,6	18,2	18,1	15,6	
di cui:							
Spesa ordinaria	7,5	9,6	10,7	9,3	8,3	7,2	
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,1	3,8	4,3	2,6	3,8	3,4	
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	4,1	3,5	3,0	1,7	2,1	2,0	
Risorse aree sottoutilizzate	5,5	4,8	4,5	4,5	3,9	3,0	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	64,6%	56,0%	52,5%	48,6%	54,2%	53,9%	

*Stima.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Appendice 1 - La spesa in conto capitale e le risorse aggiuntive della PA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Media 2007-2009	Media 2017-2019
	42,4	37,2	38,9	35,3	32,9	35,7	40,1	47,3	64,4	36,2
	30,0	26,9	24,2	30,2	27,2	28,0	32,7	37,5	49,2	29,3
	4,7	4,6	7,3	0,8	1,4	3,3	2,8	4,0	4,6	2,5
	3,5	3,5	5,2	1,1	1,3	2,4	2,2	2,8	4,5	2,0
	4,1	2,2	2,1	3,1	3,0	2,1	2,4	2,9	6,2	2,5
	29,1%	27,8%	37,8%	14,4%	17,4%	21,7%	18,5%	20,7%	23,6%	19,2%
	28,1	24,0	23,4	23,3	22,2	24,3	28,2	33,0	42,6	24,9
	25,5	21,2	19,6	22,0	20,4	21,5	25,5	28,1	40,0	22,5
	0,8	0,9	1,3	0,2	0,5	0,9	0,8	2,2	0,5	0,7
	1,3	1,4	1,9	0,6	0,7	1,3	1,2	2,0	0,9	1,1
	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,2	0,6
	9,2%	11,6%	16,4%	5,5%	8,0%	11,5%	9,6%	14,9%	6,2%	9,7%
	14,3	13,2	15,5	12,0	10,7	11,4	11,9	14,3	21,9	11,3
	4,6	5,6	4,6	8,2	6,8	6,4	7,2	9,4	9,3	6,8
	3,9	3,7	6,0	0,6	0,9	2,4	2,0	1,9	4,1	1,8
	2,2	2,1	3,3	0,6	0,6	1,1	1,0	0,8	3,5	0,9
	3,7	1,8	1,5	2,6	2,4	1,5	1,7	2,1	5,0	1,9
	68,2%	57,2%	70,1%	31,7%	36,8%	43,7%	39,3%	34,0%	57,7%	39,9%

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive sulla componente di spesa in conto capitale per macroaree territoriali (Tabella 1 e Figura 1) emerge che queste rappresentano in media, nell'intero periodo in esame, il 52% delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno, 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 è fortemente condizionato dal peso delle risorse aggiuntive registrato nel 2007/2008 e nel triennio 2013-2015, anni per i quali si sono registrate le certificazioni più massicce relative alla chiusura della politica di coesione dei cicli di programmazione immediatamente precedenti. In particolare, il 2015, con un peso delle risorse aggiuntive sulla spesa in conto capitale della PA pari al 70,1% nel Mezzogiorno, sconta la coincidenza con la chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola "n+2" proprio al 31 dicembre dell'anno⁵. Ciò 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 programmazioni passate il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al Sud abbia sempre segnato dei picchi verso l'alto⁶.

Il dato 2016 conferma quanto appena detto, poiché l'incidenza delle risorse aggiuntive sulle spese in conto capitale scende bruscamente al 31,7% nel Mezzogiorno.

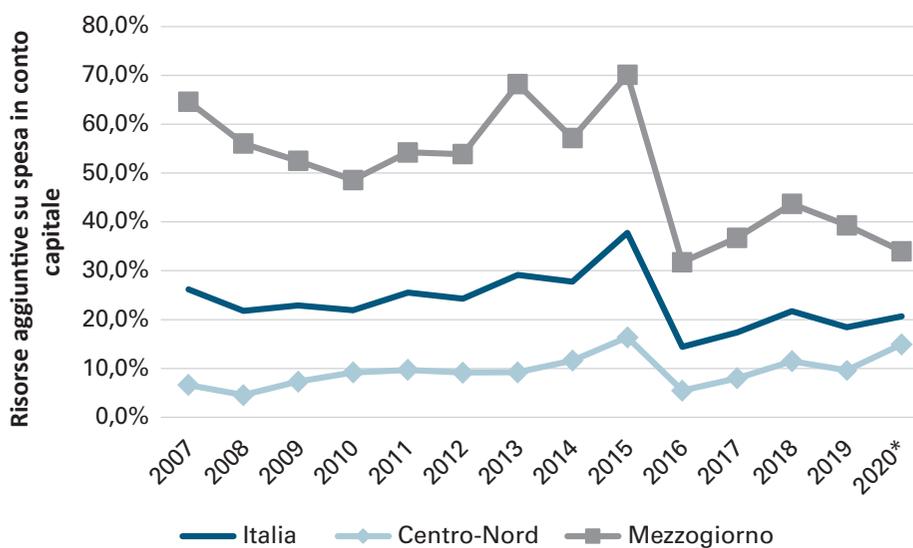
Guardando infine alle stime 2020, la quota percentuale di risorse aggiuntive nel Mezzogiorno si attesterebbe al 34%, un dato che riflette le spese ascrivibili ai Fondi SIE 2014-2020, ma che potrebbe crescere ancora in modo significativo fino al 2023, termine ultimo per le certificazioni secondo l'attuale regola "n+3".

5 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 era fissato infatti al 31 dicembre 2015.

6 Si veda anche la Decima edizione del presente Rapporto: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/4297_ce8cd408aeaab0952e0a1582c478c5bc

Al Centro-Nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiuntive: si tratta del 9,1% di risorse aggiuntive sulla spesa in conto capitale per l'intero periodo, con una stima al 2020 del 14,9%.

Figura 1 PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2007-2019 e stima 2020



*Stima.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

Appendice 2

Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati disponibili al 31 agosto 2021, si registrano attualmente più di 31mila interventi con singolo beneficiario per un costo totale pari a oltre 42 miliardi di euro. Analizzando i dati per tipologia di beneficiario (Tabella 1), si può notare come il 47% degli interventi sia attuato da amministrazioni comunali, le quali in termini di costi assorbono il 16,4% delle risorse complessive, per un totale di poco superiore ai 6,9 miliardi di euro. Seguono poi, in termini numerici, gli operatori privati, con oltre 8mila interventi, e le regioni, con circa 3.500 progetti.

Tabella 1 | progetti FSC 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	573	1,8%	4.095.410.114	9,7%
Regioni	3.489	11,2%	8.945.359.775	21,2%
Province e città metropolitane	1.152	3,7%	1.586.639.393	3,8%
Comuni	14.675	47,0%	6.919.246.244	16,4%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	180	0,6%	1.258.773.432	3,0%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	1.196	3,8%	3.526.760.259	8,4%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	539	1,7%	276.056.591	0,7%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	1.063	3,4%	976.994.417	2,3%
Operatori privati e imprese	8.350	26,7%	14.527.926.707	34,5%
Totale	31.217	100,0%	42.113.166.931	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Dal punto di vista dei costi, gli operatori privati e le imprese assorbono il 34,5% delle risorse complessive. Rispetto al dimensionamento finanziario, i progetti di maggior peso sono quelli ministeriali e quelli realizzati da aziende/enti del servizio sanitario nazionale, che fanno registrare un dato medio di circa 7 milioni di euro a intervento.

Rispetto agli interventi che vedono come beneficiari i comuni (Tabella 2), la maggiore concentrazione, pari a oltre il 39%, è relativa ai temi dell'istruzione¹ e dell'inclusione sociale, anche se, in termini di risorse, il grosso dei costi, circa il 54%, è associato ad interventi di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti² ed ambiente³. Settori praticamente assenti sono quelli dell'agenda digitale⁴ e della competitività delle imprese⁵, rispetto ai quali si identificano circa 30 e 50 progetti per ambito rispettivamente.

1 Relativi perlopiù ad interventi per la sicurezza, anche sismica e per il risparmio energetico delle scuole, riqualificazione e rimozione amianto, nonché alla costruzione di nuove scuole.

2 Si pensi ad esempio a grandi progetti di valore superiore ai 100 milioni di euro quali la realizzazione di linee tranviarie a Palermo e Firenze oppure gli interventi relativi alla metropolitana di Napoli.

3 Prevalentemente interventi in materia di dissesto idrogeologico, difesa, riqualificazione e valorizzazione del territorio.

4 Relativi alla realizzazione di interventi in materia di smart cities (realizzazione infrastrutture di telecomunicazioni, realizzazione di sistemi infotelematici per il controllo e la gestione del traffico pubblico e privato sulla rete urbana, sistemi integrati di videosorveglianza).

5 Interventi di riqualificazione, rivitalizzazione, bonifica e messa in sicurezza di piccole aree a vocazione produttiva.

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	34	0,2%	12.643.263	0,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	1.277	8,7%	1.771.481.245	25,6%
Attrazione culturale, naturale e turistica	2.528	17,2%	1.370.761.793	19,8%
Competitività per le imprese	51	0,3%	32.579.853	0,5%
Energia ed efficienza energetica	1.700	11,6%	265.435.072	3,8%
Inclusione sociale	3.122	21,3%	752.215.783	10,9%
Istruzione	2.657	18,1%	519.627.153	7,5%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	123	0,8%	38.308.417	0,6%
Rafforzamento capacità della PA	1.199	8,2%	140.237.583	2,0%
Ricerca e innovazione	102	0,7%	57.325.368	0,8%
Servizi di cura infanzia e anziani	3	0,02%	144.457	0,002%
Trasporti e infrastrutture a rete	1.879	12,8%	1.958.486.257	28,3%
Totale	14.675	100,0%	6.919.246.244	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Complessivamente i 14.675 interventi a regia comunale interessano, al 31 agosto 2021, l'84,7% 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 circa 1.700 interventi, è prima per numero di progetti. Le regioni in cui si registra il maggior numero di comuni coinvolti sono il Molise (99,3%), la Basilicata (98,5%) e la Calabria (97,8%). Partecipazione più bassa in Friuli-Venezia Giulia (67,9%), unica Regione con un'incidenza di comuni beneficiari inferiore al 70%.

Guardando ai costi, la maggiore concentrazione di risorse è attestata sulla Campania e la Sicilia che assorbono il 22,6% e il 18,2% delle risorse totali rispettivamente. Da notare come dal punto di vista del dimensionamento finanziario degli interventi, rispetto ad un dato medio totale di circa 471mila euro a progetto, vi siano Regioni come Campania⁶ e Toscana⁷ dove il valore medio risulta superiore al milione di euro.

6 Fra cui, oltre ai già citati interventi relativi alla metropolitana di Napoli, rientra un altro grande progetto, di valore superiore ai 100 milioni di euro, insistente sul territorio del Comune di Napoli e relativo alla valorizzazione del sito UNESCO "Centro storico" tramite il recupero del patrimonio monumentale, il miglioramento della fruibilità dei siti archeologici e la riqualificazione degli spazi urbani.

7 Degni di nota i progetti per la realizzazione del nuovo teatro dell'opera di Firenze, gli interventi relativi alla ristrutturazione della Fortezza da Basso e quelli relativi ad alcune linee del sistema tramviario previsti dal Patto per la Città di Firenze.

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
Piemonte	1.181	987	1.239
Valle d'Aosta	74	58	74
Lombardia	1.506	1.180	1.684
Trentino-Alto Adige	282	205	252
Veneto	563	432	673
Friuli-Venezia Giulia	215	146	178
Liguria	234	176	276
Emilia-Romagna	330	288	605
Toscana	273	218	379
Umbria	92	74	111
Marche	225	192	261
Lazio	378	307	472
Abruzzo	305	296	1.020
Molise	136	135	634
Campania	550	501	1.381
Puglia	257	243	751
Basilicata	131	129	627
Calabria	404	395	1.314
Sicilia	391	372	1.413
Sardegna	377	363	1.331
Totale	7.904	6.697	14.675

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Appendice 2 - I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo	
		v.a. (euro)	% sul totale
	83,6%	191.735.141	2,8%
	78,4%	4.439.901	0,1%
	78,4%	368.464.244	5,3%
	72,7%	17.821.198	0,3%
	76,7%	239.783.184	3,5%
	67,9%	71.489.630	1,0%
	75,2%	169.564.118	2,5%
	87,3%	332.334.325	4,8%
	79,9%	436.920.286	6,3%
	80,4%	15.747.487	0,2%
	85,3%	28.353.907	0,4%
	81,2%	71.412.420	1,0%
	97,0%	224.887.379	3,3%
	99,3%	346.107.572	5,0%
	91,1%	1.562.872.522	22,6%
	94,6%	511.272.622	7,4%
	98,5%	96.690.434	1,4%
	97,8%	529.260.367	7,6%
	95,1%	1.259.020.695	18,2%
	96,3%	441.068.813	6,4%
	84,7%	6.919.246.244	100,0%

Analizzando i dati connessi alla classe demografica delle amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati con risorse FSC 2014-2020 (Tabella 4), si nota come circa il 40% delle risorse totali disponibili sia assorbito dalle 12 grandi città italiane⁸, che per la realizzazione dei progetti gestiscono quasi 2,6 miliardi di euro. In termini di coinvolgimento, in tutte le classi di ampiezza demografica l'incidenza di comuni beneficiari supera l'80%, arrivando a oltre il 90% nella classe che comprende i comuni tra 60.000 e 249.999 abitanti e il 100%, come prima anticipato, nella classe con più di 250mila residenti.

In termini di dimensionamento finanziario (Tabella 5), circa il 77% dei progetti ha un costo totale inferiore ai 150mila euro, mentre il 40% delle risorse è riferibile ai 94 progetti⁹ di valore superiore ai 10 milioni di euro, che assorbono complessivamente quasi 2,8 miliardi di euro.

8 Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Verona e Venezia.

9 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 e Firenze.

Tabella 4 | 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.	3.487	2.971	6.056	85,2%	962.944.446	13,9%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	1.678	3.342	83,0%	926.025.917	13,4%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	982	2.079	82,9%	624.093.690	9,0%
10.000 - 19.999 ab.	701	611	1.306	87,2%	417.818.913	6,0%
20.000 - 59.999 ab.	406	360	963	88,7%	554.365.565	8,0%
60.000 - 249.999 ab.	91	83	448	91,2%	847.825.059	12,3%
>= 250.000 ab.	12	12	481	100,0%	2.586.172.653	37,4%
Totale	7.904	6.697	14.675	84,7%	6.919.246.244	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

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	11.249	76,7%	563.165.822	8,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.491	10,2%	415.977.872	6,0%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.207	8,2%	1.008.578.449	14,6%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	508	3,5%	1.295.926.896	18,7%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	126	0,9%	836.281.705	12,1%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	81	0,6%	1.542.431.184	22,3%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	7	0,05%	418.921.017	6,1%
100.000.000 euro e oltre	6	0,04%	837.963.298	12,1%
Totale	14.675	100,0%	6.919.246.244	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

I comuni beneficiari del FEAMP 2014-2020

Appendice 3

Il FEAMP, per il periodo di programmazione 2014-2020, è il Fondo dedicato alla politica marittima, alla pesca e all'acquacoltura, avente come obiettivo generale quello di favorire la gestione sostenibile delle attività di pesca e acquacoltura incentivando al contempo la competitività e la relativa capacità di generare sviluppo, occupazione e coesione territoriale.

Per dare esecuzione agli obiettivi del FEAMP l'Italia ha elaborato un Programma Operativo Nazionale come strumento di programmazione delle attività, la cui strategia di sviluppo si basa sui seguenti pilastri di intervento:

- promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze;
- favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze;
- promuovere l'attuazione della Politica Comune della Pesca¹;
- aumentare l'occupazione e la coesione territoriale;
- favorire la commercializzazione e la trasformazione;
- favorire l'attuazione della Politica Marittima Integrata (PMI)².

1 La Politica Comune della Pesca (PCP) è stata formulata per la prima volta nel Trattato di Roma. L'obiettivo principale della PCP è garantire una pesca sostenibile, nonché redditi e occupazione stabili per i pescatori. Il Trattato di Lisbona ha introdotto numerose modifiche alla Politica della Pesca. Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo su una nuova PCP, volta a garantire la sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e di acquacoltura sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

2 La Politica Marittima Integrata (PMI) dell'Unione europea (UE) si basa sull'idea che, coordinando la sua ampia gamma di attività interconnesse relative agli oceani, ai mari e alle coste, l'Unione possa trarre maggiori rendimenti dal proprio spazio marittimo con un minore impatto sull'ambiente. La PMI mira, pertanto, a rafforzare la cosiddetta economia blu, che comprende tutte le attività economiche marittime.

Secondo i dati di OpenCoesione diffusi a dicembre 2021 e relativi al 31 agosto dello stesso anno, i progetti FEAMP con singolo beneficiario sono 11.605 per un costo complessivo pari a circa 486 milioni di euro³.

Il FEAMP, dal punto di vista finanziario, alimenta solitamente interventi di taglia piccola, registrandosi un valore medio dei progetti di poco inferiore ai 42mila euro e rilevandosi, inoltre, anche una molteplicità di piccolissimi progetti di importo inferiore ai 5.000 euro (pari a circa il 55% del totale). Attori principali di tale politica sono sicuramente gli operatori privati e le imprese i quali risultano essere i primi beneficiari, sia per la numerosità degli interventi (più di 11mila), che per il costo ad essi associato (336 milioni di euro): si tratta rispettivamente del 96% e del 69,2% del totale. Sul fronte delle risorse soltanto il comparto istruzione e ricerca, insieme a quello dei comuni, supera il 10% dei costi rendicontabili: nel primo caso si tratta del 10,6% del totale e nel secondo caso del 12,6% (Tabella 1).

³ Si segnala che l'importo complessivo dei progetti FEAMP censiti da OpenCoesione è pari a 622 milioni di euro, di cui 136 milioni di euro associati ad interventi con multibeneficiari.

Tabella 1 | I progetti FEAMP 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	2	0,02%	555.000	0,1%
Regioni	22	0,2%	3.823.139	0,8%
Province e città metropolitane	1	0,01%	50.000	0,01%
Comuni	271	2,3%	61.228.608	12,6%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	14	0,1%	2.206.096	0,5%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	50	0,4%	30.187.689	6,2%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	2	0,02%	9.248	0,002%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	105	0,9%	51.675.832	10,6%
Operatori privati e imprese	11.138	96,0%	336.053.569	69,2%
Totale	11.605	100,0%	485.789.182	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Venendo ai comuni, gli stessi risultano beneficiari di 271 progetti per un valore complessivo di oltre 61 milioni di euro ed una taglia media piuttosto elevata pari a circa 220mila euro ad intervento. I temi di maggior interesse sono quelli legati alla competitività delle imprese (29,5% dei progetti)⁴,

⁴Trattasi perlopiù di interventi rivolti a promuovere la competitività del comparto della trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura attraverso la realizzazione di investimenti finalizzati al risparmio energetico e alla riduzione dell'impatto sull'ambiente, al miglioramento della sicurezza, dell'igiene e delle condizioni di lavoro. Fra quelli di maggior dimensione, superiore al milione di euro, si segnalano interventi di ammodernamento delle aree portuali o di ampliamento della banchina per la realizzazione di nuove aree da destinare all'ormeggio della marineria o alla vendita del pescato, quali quelli realizzati dai Comuni di Porto Tolle, Lipari, Cesenatico e Grado.

all'inclusione sociale (24,4%)⁵ e alla ricerca e innovazione (20,7%)⁶. Guardando, invece, ai volumi di costi rendicontabili oltre 26 milioni di euro sono associati a progetti per la competitività delle imprese (il 42,8% del totale); inoltre, altro tema di rilievo è quello dei trasporti e infrastrutture, il quale assorbe il 28,7% dei costi complessivi⁷ (Tabella 2).

Guardando alla numerosità degli enti coinvolti, i comuni direttamente impegnati nell'attuazione di progetti finanziati dal FEAMP sono decisamente pochi, 170 in tutto, pari al 2,2% delle 7.904 amministrazioni comunali del Paese esistenti al momento della rilevazione dei dati (Tabella 3). Di particolare interesse appare il caso delle Marche, territorio che fa registrare la più elevata partecipazione di comuni al FEAMP a livello regionale: un totale di 53 enti, pari al 23,6% dei comuni della regione, che risultano beneficiari di 115 progetti⁸ per un valore complessivo di 5,1 milioni di euro. Tuttavia, proprio lato costi, ci sono regioni nelle

5 Interventi rivolti alla promozione della crescita economica e dell'inclusione sociale e la creazione di posti di lavoro e per fornire sostegno all'occupabilità e alla mobilità dei lavoratori nelle comunità costiere e interne dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, compresa la diversificazione delle attività nell'ambito della pesca e in altri settori dell'economia marittima. Si tratta generalmente di interventi di piccole dimensioni (inferiori ai 50mila euro), fra cui invece spicca un intervento finanziato al Comune di Orbetello per oltre 1,2 milioni di euro, per la realizzazione di attività di studio e sperimentazione di percorsi per la definizione di protocolli di corretta gestione di attività connesse alla pesca in ambienti lagunari caratterizzati dalla presenza di siti protetti anche in riferimento alle componenti paesaggistiche, ambientali, culturali, storiche e dell'enogastronomia locale.

6 Interventi riferibili principalmente alla realizzazione di misure connesse alla commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura al fine di trovare nuovi mercati e migliorare le condizioni per l'immissione sul mercato dei prodotti alieutici e acquicoli con un potenziale di mercato (quali ad esempio l'incentivo all'utilizzo del prodotto ittico nelle mense scolastiche).

7 Riferibili nella maggior parte dei casi ad azioni di riqualificazione delle aree portuali.

8 La maggior parte dei quali riferibili alle misure 1.43 e 5.68 destinate rispettivamente al miglioramento delle infrastrutture preesistenti dei porti di pesca, delle sale per la vendita all'asta, dei siti di sbarco e dei ripari di pesca, inclusi gli investimenti destinati a strutture per la raccolta di scarti e rifiuti marini ed alla commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

quali i comuni beneficiano di una mole di risorse FEAMP decisamente più elevata: è il caso, ad esempio, di Campania⁹ e Puglia¹⁰, con oltre 11 milioni di euro a testa.

Tabella 2 I progetti FEAMP 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	1	0,4%	20.558	0,03%
Ambiente e prevenzione dei rischi	9	3,3%	2.813.109	4,6%
Competitività per le imprese	80	29,5%	26.219.752	42,8%
Inclusione sociale	66	24,4%	11.206.723	18,3%
Istruzione	5	1,8%	100.318	0,2%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	19	7,0%	779.729	1,3%
Rafforzamento capacità della PA	1	0,4%	32.731	0,1%
Ricerca e innovazione	56	20,7%	2.482.707	4,1%
Trasporti e infrastrutture a rete	34	12,5%	17.572.981	28,7%
Totale	271	100,0%	61.228.608	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

9 Finanzia pochi interventi ma di taglia media superiore ai 500mila euro rivolti all'ampliamento ed ammodernamento dei porti ed alla realizzazione e/o adeguamento dei servizi minimi per il settore della pesca e della acquacoltura da realizzare in tutti i porti, con funzione peschereccia, che ne necessitano.

10 Prevalentemente interventi di ammodernamento e riqualificazione di darsene e banchine, fra cui spicca un intervento realizzato dal piccolo Comune di Lesina per la realizzazione di un centro servizi avanzato che offra prestazioni professionali alla pesca e all'acquacoltura con annesso dimostratore per la trasformazione dei prodotti locali e la realizzazione di alcune produzioni tipiche.

Tabella 3 I progetti FEAMP 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 rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	2	4	0,2%	164.607	0,3%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.506	0	0	0,0%	0	0,0%
Trentino-Alto Adige	282	0	0	0,0%	0	0,0%
Veneto	563	6	20	1,1%	5.682.903	9,3%
Friuli-Venezia Giulia	215	3	6	1,4%	2.416.124	3,9%
Liguria	234	8	8	3,4%	1.070.959	1,7%
Emilia-Romagna	330	6	10	1,8%	8.313.103	13,6%
Toscana	273	7	10	2,6%	3.814.333	6,2%
Umbria	92	0	0	0,0%	0	0,0%
Marche	225	53	115	23,6%	5.124.410	8,4%
Lazio	378	0	0	0,0%	0	0,0%
Abruzzo	305	14	18	4,6%	1.240.355	2,0%
Molise	136	2	2	1,5%	60.000	0,1%
Campania	550	19	22	3,5%	11.000.220	18,0%
Puglia	257	21	27	8,2%	11.445.395	18,7%
Basilicata	131	4	4	3,1%	273.246	0,4%
Calabria	404	9	9	2,2%	4.035.585	6,6%
Sicilia	391	11	11	2,8%	6.093.919	10,0%
Sardegna	377	5	5	1,3%	493.450	0,8%
Totale	7.904	170	271	2,2%	61.228.608	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

Le statistiche viste finora, ma declinate per classe di ampiezza demografica (Tabella 4), mostrano come l'incidenza percentuale più elevata di comuni beneficiari si riscontri negli enti di dimensioni medie, ossia il 9,9% tra quelli con un numero di residenti compreso tra 20mila e 60mila abitanti, e l'11% tra quelli con un numero di abitanti compreso nella fascia 60.000-249.999. Tra i comuni di grandi dimensioni solo Genova compare tra i soggetti beneficiari singoli del FEAMP, con un intervento da 200mila euro per il completamento del mercato ittico della darsena.

Tabella 4 | progetti FEAMP 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 rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.487	9	12	0,3%	941.053	1,5%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	36	53	1,8%	8.053.107	13,2%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	39	59	3,3%	14.003.029	22,9%
10.000 - 19.999 ab.	701	35	54	5,0%	12.877.612	21,0%
20.000 - 59.999 ab.	406	40	73	9,9%	20.185.623	33,0%
60.000 - 249.999 ab.	91	10	19	11,0%	4.968.183	8,1%
>= 250.000 ab.	12	1	1	8,3%	200.000	0,3%
Totale	7.904	170	271	2,2%	61.228.608	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.08.2021

**Il *Green Deal* europeo
nel settennio 2021-2027**

Appendice 4

Il quadro europeo¹

Nel contesto di Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata in occasione del vertice sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, tenutosi a New York dal 25 al 27 settembre 2015, seguita dalla Conferenza sul clima di Parigi del dicembre dello stesso anno, in occasione della quale 195 Paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale², l'Europa si candida oggi a diventare Paese *leader* a livello mondiale nel raggiungimento degli SDGs.

Per raggiungere questo traguardo, occorre una nuova strategia per la crescita che trasformi l'Unione in un'economia moderna, efficiente sotto il

1 Per la ricognizione della documentazione connessa all'adozione del Green Deal europeo si ringrazia la Dott.ssa Barbara Becchi, esperta indipendente in materia di politiche di coesione.

2 Il 3 febbraio del 2016 nasce Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile con lo scopo di far crescere la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 e per mobilitare alla realizzazione degli SDGs (<https://asvis.it/>)

Per approfondimenti, si veda https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it: l'Accordo di Parigi 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, il che ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici.

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 e nessuna persona e nessun luogo sia trascurato.

Nasce così il *Green Deal* europeo, la tabella di marcia proposta dalla CE con la Comunicazione dell'11 dicembre 2019³ 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. Sarà necessario intervenire in ogni settore della economia europea e, fra le altre cose, 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.

Con il "Piano di investimenti del *Green Deal*"⁴ si delinea un piano concreto di azione volto a: i) promuovere l'uso efficiente delle risorse passando a un'economia pulita e circolare⁵; ii) ripristinare la biodiversità⁶; iii) ridurre l'inquinamento⁷, indicando gli investimenti necessari e gli strumenti di finanziamento disponibili e spiegando come garantire una transizione

3 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Il Green Deal europeo" [COM(2019) 640 final del 11.12.2019].

Per approfondimenti: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

Si veda anche la Comunicazione CE "Il Patto europeo per il clima" [COM(2020) 788 final, Brussels 9.12.2020].

4 Comunicazione della Commissione europea "Piano di investimenti del Green Deal europeo e del meccanismo per una transizione giusta" [COM(2020) 21 final, Bruxelles, 14.1.2020]. Per approfondire si veda anche: ASviS, Position Paper "Finanza per lo sviluppo sostenibile", ottobre 2020, https://asvis.it/public/asvis2/files/Approfondimenti/GdL_Trasv_FINANZA.pdf

5 Comunicazione CE "Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva" [COM(2020) 98 final, Bruxelles 11 marzo 2020].

6 Si veda Commissione europea, factsheet "Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita", 20 maggio 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_906

equa e inclusiva⁸. Il Piano agirà lungo tre dimensioni:

- sostegno finanziario e assistenza tecnica per la transizione verso la sostenibilità in tutto il territorio dell'UE: nel prossimo decennio attraverso il bilancio dell'UE, si mobiliteranno almeno 1.000 miliardi di euro di investimenti sostenibili, destinando al clima e all'ambiente la più ingente porzione di spesa pubblica mai assegnata finora. Fornendo adeguate garanzie, inoltre, si attireranno investimenti privati. Infine, attraverso il "Meccanismo per una transizione giusta" (c.d. Just transition Mechanism), si sosterranno gli investimenti pubblici nelle regioni europee che si trovano più in ritardo rispetto alla transizione verso un'economia ad emissioni zero, fornendo sostegno mirato a mobilitare gli investimenti necessari, con la mobilitazione di almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027⁹;
- creazione di un quadro favorevole per gli investitori privati e il settore pubblico, garantendo una transizione equa, efficace sotto il profilo dei costi ed equilibrata dal punto di vista sociale. Gli istituti finanziari e gli investitori privati potranno disporre di strumenti che permetteranno loro di individuare con precisione gli investimenti sostenibili. Per quanto riguarda il settore pubblico, il semestre europeo, il riesame dell'attuazione delle politiche ambientali, i piani nazionali per l'energia e il clima, i piani di cui alla legislazione ambientale settoriale (ad esempio in materia di rifiuti, acqua, biodiversità e aria) consentiranno di individuare correttamente il fabbisogno di investimenti;
- sostegno su misura alla P.A. e ai promotori di progetti per quanto

7 A mero titolo esemplificativo e fra le altre, Bruxelles 20 maggio 2020, COM/2020/381 final, "Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente"; Bruxelles 14.10.2020, COM(2020) 667 final "La strategia chimica dell'UE per la sostenibilità verso un ambiente privo di sostanze tossiche"; Bruxelles 8 luglio 2020, COM(2020) 301 final "Una strategia per l'idrogeno per un'Europa climaticamente neutra". Da ultimo, la Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021 sulla protezione del suolo, con l'avvio dell'aggiornamento della "Strategia tematica della protezione del suolo".

8 Si veda tra l'altro il Regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 sulla tassonomia della finanza sostenibile: sei indicatori ambientali e il principio non arrecare un danno significativo.

9 Il Meccanismo si fonda su 3 pilastri: il Fondo per una transizione giusta (c.d. Just transition Fund); un regime specifico per una transizione giusta nell'ambito di InvestEU; un nuovo strumento di prestito per il settore pubblico su cui farà leva la BEI per mobilitare investimenti supplementari.

riguarda l'individuazione, la strutturazione e la realizzazione di progetti sostenibili.

In questo quadro, il "Piano di investimenti per un'Europa sostenibile" si prefigge di catalizzare gli investimenti sostenibili, mentre il "Fondo per una transizione giusta", come primo pilastro del "Meccanismo per una transizione giusta", è specificamente adibito ad accelerare la transizione nelle regioni ad alta intensità di carbonio e fortemente dipendenti da carbone, torba e scisto bituminoso. Il Programma InvestEU mira, infine, ad attrarre investimenti privati. A ciò si aggiungano: il Fondo per la modernizzazione che sosterrà la transizione del sistema energetico negli Stati membri a reddito più basso; il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo di Coesione (FC), che promuoveranno investimenti complementari a favore dell'efficienza energetica, delle rinnovabili, dell'innovazione e della ricerca e, infine, il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) che fornirà un sostegno completo al miglioramento delle competenze e alla riqualificazione dei lavoratori.

I piani strategici della PAC offriranno a loro volta una preziosa opportunità per destinare più risorse a una riduzione duratura delle emissioni agricole, migliorando al tempo stesso la sostenibilità ambientale ed economica e la resilienza del settore. Mitigazione e adattamento trarranno inoltre beneficio dai Programmi spaziali dell'UE come *Copernicus* e dal costante miglioramento delle loro capacità di monitoraggio. Il nuovo Programma di ricerca Horizon Europe che prevede il polo tematico "Clima, energia e mobilità", destinerà almeno il 35% dei fondi agli obiettivi climatici. Il Fondo per l'innovazione, dal canto suo, sosterrà la dimostrazione su scala commerciale di tecnologie rivoluzionarie nei settori dell'energia e dell'industria. Completa il quadro programmatico LIFE 2021-2027, approvato nell'aprile 2021¹⁰, l'unico Programma dedicato in maniera specifica alla

¹⁰ Regolamento (UE) 2021/783 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce un Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il Regolamento (UE) n. 1293/2013.

tutela dell'ambiente e all'azione per il clima; svolge un ruolo cruciale nel sostenere l'attuazione della legislazione e delle politiche UE in tali settori, con una dotazione finanziaria pari a 5,432 miliardi di euro¹¹.

Nel settembre 2020, la Comunicazione della Commissione "Un traguardo climatico più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini europei", seguita dalla pubblicazione annuale del programma di lavoro della Commissione per il 2021¹², indica come primo obiettivo prioritario l'attuazione del *Green Deal* europeo e nell'ambito di un percorso realistico verso la neutralità climatica entro il 2050, fissa un obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto al 1990 entro il 2030, tracciando anche il quadro dell'integrazione delle azioni per il clima in tutte le politiche europee. E nel dicembre 2020 con il Patto europeo per il clima¹³, anche il *Green Deal* europeo diventa una strategia dell'UE per la ripresa e la resilienza in risposta all'emergenza Covid, 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; 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; potenziamento del "Meccanismo per una transizione giusta" per soste-

11 <https://pdc.minambiente.it/it/area/programmi/life>

12 COM (2020) 562 final, Bruxelles, 17.9.2020; COM (2020) 690 final, Bruxelles 19 ottobre 2020; Vedi anche, Consiglio dell'Unione europea, Approvazione dell'obiettivo UE vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 e neutralità climatica entro il 2050 (17 dicembre 2020); Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Guida ai piani di ripresa e resilienza degli Stati membri", parte I e parte II, del 22 gennaio 2021.

13 Comunicazione della Commissione europea "Il Patto europeo per il clima" [COM(2020) 788 final, Brussels, 9.12.2020] <https://europa.eu/climate-pact/system/files/2020-12/20201209%20European%20Climate%20Pact%20Communication.pdf>

nere la riconversione professionale delle imprese e sostenere gli Stati membri nell'accelerazione della transizione verso un'economia verde¹⁴.

Questo percorso è culminato dall'adozione della Legge europea sul clima, entrata in vigore il 29 luglio scorso¹⁵, che rende giuridicamente vincolante per tutti gli Stati membri l'obiettivo dell'impatto climatico zero entro il 2050 e della riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030¹⁶; fra le altre cose sono previste misure specifiche per verificare i progressi compiuti ogni 5 anni e adeguare di conseguenza gli interventi.

Da ultimo, nel luglio 2021, la CE ha presentato il c.d. "pacchetto pronti per il 55%" per adeguare le sue politiche al raggiungimento degli obiettivi aggiornati ed alla Legge europea sul clima, lavorando innanzitutto sulla revisione delle normative settoriali in materia di clima, energia e trasporti, per allinearle alle ambizioni per il 2030 e il 2050.

QFP 2021-2027 e Next Generation EU

Al sopraggiungere dell'emergenza Covid-19, il 27 maggio 2020, con la c.d. "Recovery plan Communication"¹⁷, la Commissione europea presenta un pacchetto di proposte per chiarire il nesso fra QFP 2021-2027 e Recovery Fund. Il 21 luglio 2020, il Consiglio europeo ha approvato la proposta dell'introduzione del c.d. Temporary Recovery Instrument, ovvero Next Generation EU e di revisione del Multiannual Financial Framework; il 16-17 dicembre 2020, il Parlamento europeo ha approvato definitiva-

14 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.

15 Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999 "Normativa europea sul clima."

16 https://ec.europa.eu/clima/system/files/2020-09/factsheet_ctp_en.pdf

17 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."

mente il Bilancio UE per il futuro settennio 2021-2027. Il nuovo QFP 2021-2027, rafforzato da Next Generation EU, costituisce dunque lo strumento principale per l'attuazione del pacchetto per la ripresa, in risposta alle conseguenze socio-economiche della pandemia di Covid-19.

Il budget complessivo del Quadro Finanziario Pluriennale per il 2021-2027 ammonta a 1.211 miliardi di euro, ai quali vanno sommati 806,9 miliardi di euro relativi all'iniziativa Next Generation EU (valori correnti)¹⁸, per un bilancio generale EU 2021-2027 senza precedenti pari a 2.017,8 miliardi di euro. In questo quadro finanziario, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo + (FSE+), Fondo di Coesione (che non riguarda l'Italia) a valere sul QFP cubano un ammontare di risorse pari a 372,6 miliardi di euro; a questo ammontare si sommano 50,6 miliardi di euro a valere su NGEU, sotto il Programma REACT-EU.

Alla Politica Agricola Comune (PAC) sono destinate risorse a valere sul QFP pari a 378,5 miliardi di euro, di cui al Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) è dedicato un ammontare di risorse pari a 87,4 miliardi di euro. Per il FEASR occorre sommare 8,1 miliardi di euro destinati allo Sviluppo Rurale a valere su Next Generation EU.

¹⁸ I dati relativi al QFP 2021-2027 sono tratti da "The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures" (European Union, 2021).

Tabella 1 QFP e NGEU 2021-2027 per settori di spesa (miliardi di euro)

SETTORI DI SPESA	Quadro Finanziario Pluriennale	Next Generation EU	Totale (QFP+NGEU)
Coesione, resilienza e valori [comprende: Fondi della politica di coesione; Recovery and Resilience Facility; Meccanismo di protezione civile dell'Unione – RescEU; Health Programme]	€426,7 [di cui politica di coesione € 372,6]	€776,5 [di cui politica di coesione €50,6 a titolo di REACT-EU]	€ 1.203,2
Risorse naturali e ambiente [comprende: PAC e Just Transition Fund]	€401,0 [di cui Sviluppo Rurale FEASR €87,4]	€18,9 [di cui Sviluppo Rurale FEASR €8,1]	€419,9

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_it

Quanto allo specifico del Recovery Fund, Next Generation EU, gli importi disponibili, oltre al rafforzamento della PAC e dei Fondi SIE, sono destinati a 7 Programmi distinti, tra i quali Horizon e Just Transition Fund. Il livello di budget 2014-2020 è stato incrementato su alcuni settori “chiave” di investimento: tra questi la lotta ai cambiamenti climatici e la transizione ecologica; tra l’altro sono stati aumentati del 50% gli investimenti in ricerca e innovazione ed è stato potenziato il Just Transition Fund, con una dotazione aggiuntiva di 10 miliardi.

Il Consiglio europeo del 21 luglio 2020 nell’approvare il potenziamento delle proposte formulate dalla CE nel maggio 2018 e sui 37 Programmi settoriali di finanziamento dell’UE, riconferma dunque e potenzia l’impegno dell’Europa a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, in linea con l’Accordo di Parigi sul clima.

E se prima della pandemia, le Istituzioni europee stabilivano, per tutti i propri Programmi 2021-2027, una riserva pari ad almeno il 25% della

spesa da destinare a obiettivi climatici, le Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio 2020 portano al 30% del budget totale UE (a titolo di QFP e di Next Generation EU) la riserva minima di risorse finanziarie da destinare a tali obiettivi. Come detto, tale percentuale è addirittura innalzata al 40% per la quota di spesa che in ambito PAC va riservata ad azioni per il clima.

Tabella 2 Programmi Next Generation EU 2021-2027 (miliardi di euro)	
Programmi	Totale
Recovery and Resilience Facility (RRF)	€723,8 (di cui €338 per sovvenzioni; €385,8 per prestiti)
EU4Health	€2,5
REACT-EU	€50,6
Horizon Europe	€5,4
InvestEU	€6,0
Just Transition Fund (JTF)	€10,9
RescEU	€2,0
TOTALE NGEU	€801,2
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati https://ec.europa.eu/info/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_it</i>	

Inoltre, tutte 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 più volte citati obiettivi a orizzonte 2030. La CE riferirà annualmente alle altre Istituzioni europee sulla spesa per il clima.

Nello specifico, nell’ambito dei 3 pilastri – “Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme”; “Rilanciare l’economia dell’UE incentivando

l'investimento privato"; "Trarre insegnamento dalla crisi" – sui quali incardinare i fondi reperiti con Next Generation EU¹⁹, sono previsti:

- potenziamento del Just Transition Fund che arriva a complessivi 40 miliardi di euro per aiutare gli Stati membri ad accelerare l'approdo alla neutralità climatica (di cui 10,9 miliardi di euro a valere su Next Generation EU);
- incremento di 8,1 miliardi di euro per il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) a valere su NGEU 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 87,4 miliardi di euro: la Politica Agricola Comune (PAC) è dunque anch'essa potenziata per aiutare gli agricoltori e le zone rurali per la realizzazione della transizione verde e per favorire investimenti e riforme essenziali per conseguire gli obiettivi in materia di clima e ambiente; 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 per gli altri Programmi del QFP rivisto 2021-2027;
- risorse aggiuntive per Horizon Europe per un ammontare pari a 5,4 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 di 86,1 miliardi di euro.

Obiettivi climatici e transizione verde: le politiche di coesione 2021-2027

Come già evidenziato, 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'85%, sarà utilizzata per sostenere investimenti e riforme negli Stati membri con il c.d. Recovery and

¹⁹ 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.

Resilience Facility (RRF) e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) concepiti appositamente.

Nello specifico dei Fondi SIE, il sostegno potenziato soprattutto di FESR e FSE+ è messo a disposizione di tutti i settori economici, compresi il turismo e la cultura; ma 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. Al di là della risposta immediata alla crisi, oltre al Recovery Plan, anche la politica di coesione 2021-2027 avrà dunque un ruolo cruciale per garantire una ripresa equilibrata e sostenibile.

Quanto alle risorse finanziarie, il budget previsto per la politica di coesione, rubrica 2.a. del bilancio a lungo termine 2021-2027, nell'ambito del QFP 2021-2027, avrà una dotazione pari a 372,6 miliardi di euro, sostanzialmente confermando la dotazione proposta dalla CE a maggio 2018 in valore assoluto, sebbene diminuisca leggermente il valore percentuale sulla dotazione complessiva del QFP. A questa dotazione, vanno aggiunti 50,6 miliardi di euro destinati alla politica di coesione a valere su Next Generation EU, nell'ambito del Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU).

In questo quadro di risorse finanziarie, come già detto, la proposta della CE per il QFP 2021-2027 del maggio 2018 è stata potenziata dalle Conclusioni del Consiglio straordinario del 21 luglio 2020 che hanno portato la percentuale delle spese da riservare ad azioni per il clima nell'ambito dei Programmi UE dal 25 al 30%.

Il pacchetto di Regolamenti adottato definitivamente lo scorso mese di giugno²⁰, invece, traccia il quadro di regole per i Fondi SIE 2021-2027. La CE, con le proposte del maggio 2018, aveva già introdotto diversi elementi di novità, alcuni dei quali ulteriormente rafforzati con la revisione

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:231:FULL&from=EN>

del luglio 2020. Rilevano in particolare, l'introduzione dei nuovi Obiettivi Strategici comuni (ridotti nel numero rispetto agli 11 Obiettivi Tematici del 2014-2020) e la concentrazione tematica per Fondo.

Il FESR, l'FSE+, il Fondo di Coesione e il FEAMP nel ciclo 2021-2027 sosterranno 5 Obiettivi Strategici (OS)²¹:

- 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 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, in particolare:

21 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

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.

Altre misure connesse: le Banche della terra

Sono state istituite da quasi tutte le regioni italiane²², con poche eccezioni, attualmente oggetto di un progetto di supporto ai comuni di ANCI-IFEL²³, le Banche della terra sono misure in corso di sperimentazione (almeno a livello comunale) che, attraverso la ricognizione, recupero e valorizzazione di terre e altri immobili rurali abbandonati, perseguono l'obiettivo finale di rigenerazione di territori e comunità.

Dati gli obiettivi di tutela e salvaguardia dell'ambiente, del territorio e del paesaggio sottesi alla Banca della Terra («contenere e/o prevenire il de-

²² Per un quadro completo delle Banche delle terre istituite a livello nazionale e regionale, si veda Progetto SIBaTer "Vademecum per favorire una migliore conoscenza delle terre pubbliche dei Comuni"; parte seconda, <https://www.sibater.it/2019/06/01/vademecum-per-favorire-una-migliore-conoscenza-delle-terre-pubbliche-dei-comuni-focus-sui-terreni-in-stato-di-abbandono-2/>

²³ SIBaTer - Supporto istituzionale all'attuazione della Banca delle terre, www.sibater.it

grado geologico-ambientale del territorio, salvaguardandone l'integrità idrogeologica» è la formula usata nei provvedimenti regionali che disciplinano la Banca della Terra), esse hanno un necessario quadro di riferimento negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile di Agenda 2030 e, a livello europeo, nel *Green Deal* e di fatto concorrono al conseguimento dell'obiettivo generale di transizione ecologica fissato dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, il principale strumento del Next Generation UE nato come risposta europea alla pandemia.

Sottrarre le terre e fabbricati rurali dallo stato di abbandono significa infatti assumere obiettivi di tutela e salvaguardia del suolo, contenimento e prevenzione del degrado paesaggistico-geologico-ambientale del territorio. Con la creazione delle banche comunali delle terre, le pubbliche amministrazioni locali concorrono a tali obiettivi, contribuendo al raggiungimento dei *target* europei di lotta ai cambiamenti climatici, sostenibilità ambientale e transizione ecologica.

Al contempo, attraverso il recupero di terre pubbliche e private inutilizzate ad un uso produttivo sostenibile si affrontano criticità che frenano da molto tempo non solo l'accesso alla terra da parte dei giovani, ma in taluni casi anche l'innescio di processi di sviluppo locale auto-propulsivo di sistemi territoriali, attraverso la loro valorizzazione per generare opportunità di reddito e occupazione, di crescita del territorio e di generare servizi, anche di carattere sociale, per le comunità locali.

Le terre pubbliche (e private) abbandonate sono un mondo "poco conosciuto" che spesso sfugge al governo delle istituzioni locali, primo presidio di salvaguardia del territorio. Nel costruire una banca delle terre pubbliche incolte e abbandonate, i comuni si propongono non solo di acquisire la necessaria conoscenza su di esse attraverso il censimento, ma di trasformare questa conoscenza in progetti di sviluppo sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che sociale, ma anche economico-finanziario.

Merita segnalare che nel PNRR esistono specifici interventi indirizzati a rafforzare l'azione di valorizzazione delle terre abbandonate. A solo titolo di esempio si richiama qui l'Investimento 3.4 della Missione 2: "Bonifica dei siti orfani" (senza proprietari o di proprietari silenti). Secondo tale misura, queste aree, se riqualificate, possono rappresentare una risorsa per lo sviluppo economico, in quanto siti alternativi rispetto alle zone verdi, il cui utilizzo consentirebbe di preservare capitale naturale e ridurre gli impatti sulla biodiversità. L'obiettivo dell'intervento è dare al terreno un secondo uso, favorendo il suo reinserimento nel mercato immobiliare, riducendo l'impatto ambientale e promuovendo l'economia circolare. Il progetto, in linea con altre misure di investimento PNRR, utilizzerà le migliori tecnologie innovative di indagine disponibili per identificare le reali necessità di bonifica e consentire lo sviluppo delle aree.

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 978-88-6650-232-6



9 788866 502326