



Fondazione ANCI

# **La dimensione territoriale nelle politiche di coesione**

Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni  
nella programmazione 2014-2020 e 2021-2027

*Tredicesima edizione – 2023*

---

**Studi e Ricerche**

Fondazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione

Direzione e coordinamento scientifico: *Walter Tortorella*

Cura: *Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati da:

*Mario Caputo* (Eutalia s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 2 della Parte prima e Focus 2)

*Nunzio Gesualdi* (Eutalia s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1 della Parte prima)

*Giorgia Marinuzzi* (Capitolo 2 della Parte seconda, Focus 1 e Appendici)

*Alfredo Scalzo* (Eutalia s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1 e Capitolo 3 della Parte seconda)

Si ringrazia il Team OpenCoesione per la collaborazione sui dati del Sistema di monitoraggio unitario pubblicati sul portale [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it) ed Eutalia s.r.l. per la collaborazione prestata anche per il tramite dei progetti di supporto attivati in favore dell'iniziativa citata.

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 17 aprile 2023.

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



## Indice

<b>Introduzione</b>	5
<b>Parte prima - Il ciclo di programmazione 2021-2027</b>	7
<b>Capitolo 1</b>	
<b>Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027</b>	9
1.1. Il quadro complessivo nel confronto con gli altri Paesi UE	11
1.2. L'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia e le risorse in campo	18
1.3. Il cofinanziamento nazionale della politica di coesione 2021-2027	26
1.4. I Programmi Nazionali e Regionali 2021-2027	32
<b>Capitolo 2</b>	
<b>La dimensione territoriale nella programmazione 2021-2027</b>	45
2.1. L'OP5 nell'Accordo di Partenariato	47
2.2. Lo sviluppo urbano nella programmazione 2021-2027: l'Iniziativa Urbana Europea e il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie al Sud	52
2.3. Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Regionali 2021-2027	60
2.4. La Strategia Nazionale per le Aree Interne	69
<b>Parte seconda - Il ciclo di programmazione 2014-2020</b>	77
<b>Capitolo 1</b>	
<b>L'attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 e la loro riprogrammazione</b>	79
1.1. Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia	81
1.2. La riprogrammazione del 2014-2020 e REACT-EU	88
1.3. Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti	101
<b>Capitolo 2</b>	
<b>I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020</b>	109
2.1. Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale	111
2.2. Il Fondo Sociale Europeo	126
<b>Capitolo 3</b>	
<b>La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione</b>	139
3.1. Il PON Città metropolitane	141
3.2. Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR	153
3.3. La Strategia Nazionale per le Aree Interne	160

<b>Focus</b>	
<b>Il PNRR e la nuova governance per l'attuazione</b>	167
1. Le assegnazioni del PNRR ai comuni	169
2. La nuova governance del PNRR	172
<b>Appendice 1</b>	
<b>I comuni beneficiari del FSC 2014-2020</b>	181
<b>Appendice 2</b>	
<b>I comuni beneficiari del FEAMP 2014-2020</b>	191

## Introduzione

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

La **Parte prima** è dedicata interamente al ciclo di programmazione 2021-2027: il **Capitolo 1** delinea il quadro finanziario complessivo della politica di coesione in Italia soffermandosi sui principali aspetti di differenziazione territoriale oltre che su un confronto più ampio con le scelte programmatiche degli altri Paesi membri dell'Unione europea; il **Capitolo 2** si concentra sull'analisi dell'OP5 nell'Accordo di Partenariato e nei Programmi Regionali. Si dà evidenza del tema dello sviluppo urbano nella nuova programmazione del FESR a livello europeo con l'Iniziativa Urbana Europea, a livello nazionale con il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud e a livello regionale con la programmazione delle iniziative di Sviluppo Urbano Sostenibile e le previsioni di intervento nelle aree interne.

La **Parte seconda** si concentra, invece, sul periodo 2014-2020: il **Capitolo 1** fornisce il quadro dello stato di avanzamento finanziario dei Fondi SIE 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** riguarda l'attuazione dei progetti FESR e FSE, con approfondimenti circa il ruolo svolto dai comuni in qualità di soggetti beneficiari degli interventi; il **Capitolo 3** af-

fronta il tema della dimensione territoriale del settennio 2014-2020, approcciandone nel dettaglio le sue diverse declinazioni, ossia PON Città metropolitane, strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e Strategia Nazionale Aree Interne.

Il **Focus** di quest'anno è dedicato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In una prima parte si descrive la distribuzione delle risorse assegnate ad amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane, per territorio, Missione e Componente. Nella seconda parte del Focus si analizzano le principali novità introdotte dal Decreto legge 13/2023 (cd. Decreto Fitto) nel modello di *governance* del PNRR, a partire dalla ripartizione di responsabilità a livello centrale. Si dà conto delle modifiche rispetto al modello disegnato con il Decreto legge 77/2021 e dell'effetto delle nuove deleghe ministeriali che accorpano la responsabilità di PNRR e politica di coesione, che pure è riformata dal Decreto e della quale si riportano i principali interventi di modifica.

Le Appendici, infine, trattano lo stato di attuazione dei progetti 2014-2020 con comuni beneficiari all'interno dell'FSC (**Appendice 1**) e del FEAMP (**Appendice 2**).

## IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027

Parte prima

**Le risorse finanziarie  
per la programmazione  
2021-2027**

1

### 1.1. Il quadro complessivo nel confronto con gli altri Paesi UE

Le risorse finanziarie per l'attuazione della politica di coesione 2021-2027, destinate ai 27 Stati membri, coerentemente a quanto indicato nell'accordo generale sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, sono pari a oltre 529 miliardi di euro<sup>1</sup> (Tabella 1). Di questi, circa la metà è ripartito tra cinque Stati membri, e rispettivamente la Polonia (17,4%), l'Italia (14,0%), la Spagna (10,0%), la Romania (8,4%) e la Germania (7,6%).

Passando a considerare la ripartizione delle risorse complessive tra contributo comunitario e cofinanziamento nazionale assicurato da tutti gli Stati membri, si evidenziano significative differenze – tra i vari Stati – nell'equilibrio tra le due componenti di finanziamento; i Paesi dell'Est Europa registrano la quota più elevata di risorse comunitarie (dal valore di 85,1% della Croazia a circa l'82% registrato dalla Polonia) mentre generalmente i Paesi del Centro-Nord dell'Europa evidenziano la quota più significativa di cofinanziamento nazionale. In particolare, risultano assai significative le quote di cofinanziamento nazionale dell'Austria (circa il 62%) e della Svezia (oltre il 57%). I cofinanziamenti assicurati da Paesi come il Belgio, il Lussemburgo e i Paesi Bassi si attestano invece mediamente attorno al 56% del totale.

---

<sup>1</sup> Si considerano le risorse a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), Fondo di Coesione (FC) e Fondo per la Giusta Transizione (JFT).

Per ciò che concerne l'Italia, invece, si rileva una ripartizione piuttosto equilibrata tra i due canali di finanziamento, dal momento che il cofinanziamento nazionale registra un valore di poco superiore al 43%, significativamente più elevato della media generale dei Paesi UE (30,4%).

Infine, considerando tutti i 27 Stati membri UE si sottolinea che la quota di risorse comunitarie che contribuisce al finanziamento della politica di coesione europea risulta pari a circa il 70% delle risorse complessive.

**Tabella 1 Risorse finanziarie stanziare per la politica di coesione 2021-2027 in Europa, per Stato membro**

Stati membri	Dati in euro			Composizione %		
	Risorse UE	Risorse nazionali	Totale	Risorse UE	Risorse nazionali	Totale
Austria	1.066.833.139	1.745.046.806	2.811.879.945	37,9%	62,1%	100,0%
Belgio	2.503.061.353	3.226.451.854	5.729.513.207	43,7%	56,3%	100,0%
Bulgaria	10.802.790.655	2.046.065.357	12.848.856.012	84,1%	15,9%	100,0%
Croazia	8.706.569.538	1.529.630.305	10.236.199.843	85,1%	14,9%	100,0%
Cipro	968.565.939	518.638.507	1.487.204.446	65,1%	34,9%	100,0%
Rep. Ceca	21.054.118.518	5.656.698.234	26.710.816.752	78,8%	21,2%	100,0%
Danimarca	455.746.558	538.956.939	994.703.497	45,8%	54,2%	100,0%
Estonia	3.369.336.786	1.856.207.803	5.225.544.589	64,5%	35,5%	100,0%
Finlandia	1.940.475.263	1.224.151.398	3.164.626.661	61,3%	38,7%	100,0%
Francia	16.775.047.468	12.381.963.570	29.157.011.038	57,5%	42,5%	100,0%
Germania	19.860.621.083	20.606.655.466	40.467.276.549	49,1%	50,9%	100,0%
Grecia	20.540.287.141	5.194.038.300	25.734.325.441	79,8%	20,2%	100,0%
Ungheria	21.730.104.204	4.405.576.235	26.135.680.439	83,1%	16,9%	100,0%
Irlanda	988.562.739	1.142.138.586	2.130.701.325	46,4%	53,6%	100,0%
<b>Italia</b>	<b>42.178.634.719</b>	<b>31.887.795.561</b>	<b>74.067.329.380</b>	<b>56,9%</b>	<b>43,1%</b>	<b>100,0%</b>
Lettonia	4.434.286.919	780.394.564	5.214.681.483	85,0%	15,0%	100,0%
Lituania	6.292.758.344	1.565.850.033	7.858.608.377	80,1%	19,9%	100,0%
Lussemburgo	38.925.839	51.256.676	90.182.515	43,2%	56,8%	100,0%
Malta	772.750.345	426.163.093	1.198.913.438	64,5%	35,5%	100,0%
Paesi Bassi	1.543.110.183	1.952.160.449	3.495.270.632	44,1%	55,9%	100,0%
Polonia	75.460.140.261	16.633.539.430	92.093.679.691	81,9%	18,1%	100,0%
Portogallo	22.602.428.751	8.345.878.198	30.948.566.689	73,0%	27,0%	100,0%
Romania	30.986.467.853	13.519.448.359	44.505.916.212	69,6%	30,4%	100,0%
Slovacchia	12.593.734.933	2.989.778.769	15.583.513.702	80,8%	19,2%	100,0%
Slovenia	3.242.067.453	1.273.548.778	4.515.616.231	71,8%	28,2%	100,0%
Spagna	35.561.884.227	17.144.517.585	52.706.401.812	67,5%	32,5%	100,0%
Svezia	1.724.966.273	2.300.816.778	4.025.783.051	42,8%	57,2%	100,0%
<b>Totale</b>	<b>368.194.276.484</b>	<b>160.943.367.633</b>	<b>529.138.802.957</b>	<b>69,6%</b>	<b>30,4%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

L'attuazione della politica regionale 2021-2027 si delinea attraverso quattro Fondi principali (FEASR, FSE+, JTF e FC) a cui si aggiunge l'intervento del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA). Se si considerano soltanto i Fondi che contribuiscono al raggiungimento degli Obiettivi "Investimenti a favore dell'Occupazione e della Crescita" e "Cooperazione Territoriale Europea", la ripartizione delle risorse a disposizione degli Stati membri tra di essi fa rilevare un intervento particolarmente significativo da parte del FESR, con un contributo di oltre 310 miliardi di euro, pari a circa il 59% dell'ammontare complessivo (Tabella 2). Segue l'intervento del FSE+, con un valore di poco inferiore al 27%, e in ultimo i contributi abbastanza residuali del Fondo di Coesione (FC) e del Fondo per la Giusta Transizione (JTF). Le risorse comunitarie in media coprono circa il 70% della quota complessiva di ciascun Fondo, ad eccezione del Fondo di Coesione in cui il contributo della quota comunitaria supera il 79%.

L'analisi relativa ai singoli Stati fa emergere, in generale, differenze importanti dal punto di vista della quota di intervento di ciascun Fondo al finanziamento complessivo della politica di coesione nazionale. Spagna, Malta, Ungheria e Croazia sono i Paesi con la più alta percentuale di contributo FESR (tra il 63% e il 66% circa). Di contro, per il sostegno alla politica di coesione di Lussemburgo e Paesi Bassi il contributo del FESR si mantiene al di sotto del 40% delle risorse totali destinate ai rispettivi Stati. Per l'Italia il contributo del FESR risulta essere di poco inferiore al 60% del valore complessivo delle risorse a disposizione.

Se invece si passa a considerare il FSE Plus, relativamente all'Irlanda e al Belgio, si registra il maggior contributo al finanziamento complessivo delle rispettive politiche di coesione, con valori di poco superiori al 50%. La quota di finanziamento della politica adottata dalla Repubblica Ceca risulta essere, invece, la più bassa nell'ambito dei 27 Paesi membri, con un valore pari a circa il 12%. In Italia, infine, la quota di contribuzione è pari al 38,7%, significativamente superiore al valore medio dei Paesi UE, e in linea con il contributo percentuale riguardante la Francia, la Germania, il Lussemburgo e la Svezia.

**Tabella 2 Risorse finanziarie stanziare per la politica di coesione 2021-2027 in Europa, per Fondo**

Fondo	Dati in euro			Risorse totali in %
	Risorse UE	Risorse nazionali	Totale	
Fondo di Coesione (FC)	39.041.581.039	10.186.427.191	49.228.008.230	9,3%
Fondo FESR	214.292.227.123	96.023.542.135	310.316.668.358	58,6%
Fondo FSE+	95.078.620.200	47.062.383.011	142.141.262.951	26,9%
Fondo per la Giusta Transizione (JTF)	19.781.848.122	7.671.015.296	27.452.863.418	5,2%
<b>Totale</b>	<b>368.194.276.484</b>	<b>160.943.367.633</b>	<b>529.138.802.957</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

Un quadro interessante, oltre che significativamente differenziato tra gli Stati membri, emerge rispetto alla ripartizione del FESR e del FSE Plus 2021-2027 tra le diverse categorie di regioni (Tabella 3). Circa il 60% delle risorse complessive destinate a sostenere gli obiettivi "Investimenti a favore di occupazione e crescita" e "Cooperazione Territoriale Europea" dei 27 Paesi UE è stato stanziato per le regioni meno sviluppate. Una quota abbastanza omogenea è invece riservata per il sostegno delle regioni più sviluppate (18,7%) e delle regioni in transizione (20,4%). Sostanzialmente residuale è invece la quota di risorse destinate al sostegno delle regioni ultraperiferiche.

**Tabella 3 Ripartizione delle risorse FESR e FSE+ 2021-2027 tra le diverse categorie di regioni in Europa**

Categorie di regioni	Dati in euro			Risorse totali in %
	FESR	FSE+	Totale	
Regioni più sviluppate	48.789.943.763	36.034.173.824	84.824.117.587	18,7%
Regioni in transizione	63.282.437.392	29.099.191.532	92.381.628.924	20,4%
Regioni meno sviluppate	195.628.733.489	76.270.128.556	271.898.862.045	60,1%
Regioni ultraperiferiche	2.615.553.714	737.769.039	3.353.322.753	0,7%
<b>Totale</b>	<b>310.316.668.358</b>	<b>142.141.262.951</b>	<b>452.457.931.309</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023



Se si analizza la situazione rispetto al singolo Stato membro si deve segnalare che ci sono alcuni Paesi in cui la totalità delle risorse è stanziata per una singola categoria di regioni; è il caso, ad esempio, della Croazia e della Lettonia - relativamente alle regioni meno sviluppate - del Lussemburgo per ciò che concerne le regioni più sviluppate oppure di Cipro, Estonia e Malta che invece destinano il totale delle risorse finanziarie alle aree delle regioni in transizione. In Italia oltre il 62% delle risorse è destinato alle regioni meno sviluppate, mentre circa il 33% delle risorse complessive è stanziato a favore delle regioni più sviluppate.

Gli obiettivi strategici di *Policy* sui quali poggia l'intero impianto della politica di coesione 2021-2027 sono alimentati secondo una differente intensità finanziaria dai diversi Fondi europei. Nel complesso, le risorse finanziarie comunitarie a disposizione per finanziare le strategie dei singoli Stati membri ammontano a circa 360 miliardi<sup>2</sup> (Tabella 4). Di questi, circa il 31% è dedicato verso iniziative in grado di promuovere una maggiore inclusione sociale, livelli di occupazione di qualità e standard adeguati di istruzione e di competenze professionali (priorità 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva"); un altro 27% è volto a sostenere interventi in grado di assicurare la transizione verso un'economia verde e blu, verso una maggiore sostenibilità ambientale (priorità 2 "Un'Europa più verde"); un quinto delle risorse si concentra nella priorità 1 "Un'Europa più intelligente".

<sup>2</sup> L'importo non comprende le somme destinate a finanziare le attività di Assistenza tecnica ai sensi degli artt. 36 e 37 del Reg. (UE) 2021/1060 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.

**Tabella 4 Ripartizione delle risorse totali UE 2021-2027 tra le priorità strategiche in Europa**

Obiettivi strategici di Policy (OP)	Risorse UE (euro)	% su totale
OP 1 – Un'Europa più intelligente	73.068.768.646	20,3%
OP 2 – Un'Europa più verde	96.589.221.379	26,8%
OP 3 – Un'Europa più connessa	40.431.373.627	11,2%
OP 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva	110.915.373.230	30,8%
OP 5 – Un'Europa più vicina ai cittadini	19.878.022.103	5,5%
OP 8 – Obiettivo Specifico JTF	19.070.409.966	5,3%
<b>Totale</b>	<b>359.953.168.951</b>	<b>100,0%</b>

I valori relativi alle "Risorse UE" differiscono dagli importi indicati nelle precedenti tabelle poichè al netto dell'Assistenza tecnica. V. nota 2 per approfondimenti.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

Per ciò che concerne la situazione che caratterizza i singoli Stati membri, si segnalano modalità di ripartizione delle risorse tra gli obiettivi strategici prioritari (OP) assai differenziate. Analizzando attentamente i dati è possibile individuare una sorta di geografia della concentrazione di risorse sugli obiettivi prioritari, ossia alcune tendenze di fondo che in qualche modo è possibile ricondurre ad elementi territoriali e geografici. Nello specifico, le incidenze percentuali più elevate di risorse a favore dell'OP1 "Un'Europa più intelligente" si riscontrano nei Paesi del Centro-Nord Europa, come Germania, Austria, Lussemburgo, Finlandia e Svezia. Cipro, Malta e Danimarca denotano una maggiore attenzione per la priorità strategica connessa alla transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale ed energetico (OP2 "Un'Europa più verde"). Sul versante orientale dell'Europa si rilevano quote elevate di risorse finanziarie a favore dello sviluppo di efficienti reti trans-europee sostenibili e interconnesse nei settori dei trasporti, dell'energia e dei servizi digitali (OP3 "Un'Europa più connessa") soprattutto in Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca e Bulgaria, mentre le concentrazioni maggiori di risorse per lo sviluppo urbano sostenibile e delle aree rurali (OP5 "Un'Europa più vicina ai cittadini") si riscontrano prevalentemente in Bulgaria, Ungheria e Lituania. Le priorità sociali legate alla maggiore inclusività delle comunità locali caratterizzano nettamente la scelta del Belgio che registra, per l'OP4 "Un'Europa più sociale e inclusiva", la quota percentuale più elevata tra tutti gli Stati membri, ossia superiore al 50%.

## 1.2 L'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia e le risorse in campo

L'Accordo di Partenariato (AdP) dell'Italia per l'attuazione della politica di coesione europea nel periodo 2021-2027 è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022<sup>3</sup>. Con riferimento alle principali scelte strategiche operate dall'AdP 2021-2027, la cornice di riferimento è data dai cinque Obiettivi di *Policy* individuati dal Regolamento generale quali macro-ambiti nei quali concentrare le scelte d'intervento del Paese e delle amministrazioni titolari di Programmi. La quota di risorse europee mobilitate dall'Accordo di Partenariato ammonta a circa 43 miliardi di euro (Tabella 5), di cui circa 26,3 di Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e circa 14,8 di Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+). Ai due Fondi principali si aggiungono le risorse del *Just Transition Fund* (JTF) per sostenere la transizione ecologica di attività a forte impatto ambientale, per un ammontare di circa 1 miliardo di euro, e il Fondo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), che ha una dotazione di oltre 518 milioni di euro. Anche le risorse dedicate ai Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, pari a circa 948 milioni di euro, contribuiscono a portare il totale a oltre 43 miliardi. Poco più di 2 miliardi di euro sono destinati ad attività di Assistenza tecnica.

Della quota FESR l'81%, e cioè oltre 21,4 miliardi di euro, si concentrerà nelle regioni del Mezzogiorno, mentre dell'FSE+ ad essere concentrato in tale area sarà il 62% circa delle risorse, pari a oltre 9,2 miliardi di euro.

Con il cofinanziamento nazionale il totale finanziario dell'AdP è pari a oltre 74 miliardi di euro, come evidenziato nella Tabella 5. Tuttavia, il totale generale con tutto il cofinanziamento nazionale previsto (in quota parte

<sup>3</sup> Accordo di Partenariato dell'Italia 2021-2027, CCI 2021IT16FFPA001, Conforme all'articolo 10, paragrafo 6 del Regolamento UE n. 1060/2021, Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022. [https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-italy-2021-2027\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-italy-2021-2027_en)

destinato al finanziamento di una nuova stagione di Programmi Complementari) e la Cooperazione Territoriale portano il totale generale a poco oltre 81 miliardi di euro la dotazione complessiva, alla quale si aggiungono i quasi 62 miliardi di euro che costituiscono la dotazione del Fondo di Sviluppo e Coesione per il 2021-2027.

**Tabella 5 Risorse finanziarie della politica di coesione 2021-2027 in Italia (milioni di euro), 31 dicembre 2022**

Fonte finanziaria	Risorse UE					Risorse nazionali (inclusive del cofinanziamento a risorse UE)				Totale risorse			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale		Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali europei (Fondi FS 2021-2027)	31.670,9	10.508,6	0,0	<b>42.179,5</b>		16.291,3	15.596,5	0,0	<b>31.887,8</b>	47.962,2	26.105,1	0,0	<b>74.067,3</b>
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	21.431,9	4.909,4	0,0	<b>26.341,3</b>		10.622,1	7.252,7	0,0	<b>17.874,8</b>	32.054,0	12.162,1	0,0	<b>44.216,1</b>
Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)	9.209,4	5.599,2	0,0	<b>14.808,6</b>		5.487,5	8.343,8	0,0	<b>13.831,3</b>	14.697,0	13.943,0	0,0	<b>28.639,9</b>
Fondo per una Transizione Giusta (Just Transition Fund - JTF)	1.029,6	0,0	0,0	<b>1.029,6</b>		181,7		0,0	<b>181,7</b>	1.211,3	0,0	0,0	<b>1.211,3</b>
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	0,0	0,0	947,7	<b>947,7</b>		0,0	0,0	299,3	<b>299,3</b>	0,0	0,0	1.247,0	<b>1.247,0</b>
C) Interventi e Programmi Complementari (POC)	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>		5.643,1	154,3	358,0	<b>6.155,4</b>	5.643,1	154,3	358,0	<b>6.155,4</b>
D) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>		49.427,6	12.356,9	-	<b>61.784,5</b>	49.427,6	12.356,9	0,0	<b>61.784,5</b>
E) Risorse ordinarie dedicate alla coesione	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>		83,3	127,4	17,7	<b>228,4</b>	83,3	127,4	17,7	<b>228,4</b>
<b>Totale</b>	<b>31.670,9</b>	<b>10.508,6</b>	<b>947,7</b>	<b>43.127,2</b>		<b>71.445,3</b>	<b>28.235,1</b>	<b>675,0</b>	<b>100.355,4</b>	<b>103.116,2</b>	<b>38.743,7</b>	<b>1.622,7</b>	<b>143.482,6</b>

Nelle colonne: la macro area "Mezzogiorno" si riferisce al Mezzogiorno geografico (territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e la macro area "Centro-Nord" si riferisce al Centro-Nord geografico (territori delle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Province di Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio). Nei casi in cui non sia stato possibile assegnare le risorse ad una macro area esse sono state inserite nella colonna "Non ripartito".

Fonte: per i Fondi strutturali - elaborazioni DPCoe-Nuvap su dati della Piattaforma della Commissione Europea Sistema comune di gestione condivisa dei fondi; per i Fondi nazionali - elaborazioni DPCoe-Nuvap su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE), 2023

L'aggregazione delle risorse riferita al Mezzogiorno geografico (territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e al Centro-Nord geografico (territori delle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Province Autonome di Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio) consente una più agevole lettura della loro concentrazione territoriale, conseguente anche alla modificata geografia delle categorie delle regioni italiane nell'ambito della politica di coesione europea.

Infatti, fino al periodo di programmazione 2014-2020 le regioni meno sviluppate (Basilicata, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e quelle in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) rappresentavano insieme il Mezzogiorno geografico italiano (sulla base del quale si stabiliscono le allocazioni della politica di coesione nazionale), mentre le regioni più sviluppate coincidevano esattamente con il Centro-Nord geografico della politica di coesione nazionale. Nel periodo di programmazione 2021-2027 la geografia della coesione europea dell'Italia è cambiata, con il ritorno tra le regioni meno sviluppate del Molise e della Sardegna, e l'ingresso tra le regioni in transizione delle Marche e dell'Umbria. Un generale peggioramento della classificazione di alcune regioni che ha anche comportato un aumento della dotazione di Fondi strutturali per l'Italia per il 2021-2027.

La programmazione del ciclo 2021-2027 della politica di coesione si basa su 5 Obiettivi 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).

Gli Obiettivi di *Policy* sono i seguenti:

- un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;
- 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;

- un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
- un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
- un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Con riferimento alla concentrazione delle risorse europee, nella Tabella 6 sono riportati i totali programmatici e per singolo Fondo, nonché il peso relativo sul totale della quota di risorse comunitarie per ciascun Obiettivo di *Policy* dell'AdP, al netto delle risorse dedicate all'Assistenza tecnica. Con la concentrazione dell'intera dotazione di FSE+ nell'Obiettivo di *Policy* 4, il 42% delle risorse totali è concentrato in questo ambito, che contribuisce all'attuazione del *Pilastro sociale europeo*. L'altro 45% di risorse è più o meno equamente distribuito tra l'Obiettivo che sostiene la transizione digitale, la competitività e la ricerca (23,4%) e l'Obiettivo che sostiene la transizione verde nell'ambito del *Green Deal Europeo* (22,8%).

**Tabella 6 Dotazione programmatica e concentrazione, per Obiettivo di Policy, della politica di coesione 2021-2027 in Italia (quota comunitaria, valori in euro e in % del totale)**

Obiettivi di Policy	Fondo	Totale (euro)	% su tot.
1 - Un'Europa più intelligente	FESR	9.511.115.277	23,4%
2 - Un'Europa più verde	FESR, FEAMPA	9.263.186.143	22,8%
3 - Un'Europa più connessa	FESR	1.587.669.172	3,9%
4 - Un'Europa più sociale	FESR, FSE+	17.082.013.120	42,0%
5 - Un'Europa più vicina ai cittadini	FESR	2.209.443.401	5,4%
Obiettivo del JTF	JTF	988.405.016	2,4%
<b>Totale</b>		<b>40.641.832.129</b>	<b>100,0%</b>

Rispetto alla Tabella 5 il totale qui non tiene conto della dotazione finanziaria della CTE e delle risorse destinate all'Assistenza tecnica ai sensi dell'art. 36 comma 4 e dell'art. 37 del Regolamento generale 2021/1060.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Accordo di Partenariato aggiornati al 15 luglio 2022

Il quadro sopra descritto è l'esito finale del negoziato tra Governo e Commissione che ha prodotto un confronto molto serrato su alcuni punti specifici come il numero e l'ammontare programmatico di alcuni Programmi Nazionali, piuttosto che il coordinamento da assicurare efficacemente con il PNRR, anche con riferimento all'aumento della capacità amministrativa per l'attuazione degli interventi.

Alla luce dell'Accordo di Partenariato e alla vigilia della prova dell'attuazione sono almeno tre gli elementi che si possono evidenziare, anche nel confronto con il precedente periodo di programmazione.

Il primo si riferisce ai tempi: rispetto al 2014-2020 il nuovo AdP 2021-2027 è stato approvato con oltre 8 mesi di ritardo rispetto ai tempi dell'AdP 2014-2020. Infatti, l'Accordo per il 2014-2020 è stato approvato il 29 ottobre 2014. Questo aspetto, certamente influenzato dalla pandemia e dalla conseguente approvazione tardiva del bilancio pluriennale dell'Unione europea e dei Regolamenti dei Fondi strutturali per il 2021-2027, avrà una

certa rilevanza per il futuro, soprattutto in combinazione con gli altri due elementi analizzati di seguito.

Il secondo è, infatti, che in termini assoluti l'ammontare delle somme programmate nell'ambito dell'AdP 2021-2027 è maggiore rispetto allo scorso periodo di programmazione. Il valore programmatico dell'Accordo in termini di contributo dei Fondi strutturali europei (FESR e FSE+) è aumentato di circa il 20%. Se si fa poi riferimento anche al cofinanziamento nazionale, il confronto ci restituisce una fotografia ancora più evidente, in termini di risorse complessive mobilitate dall'AdP, ma anche di ulteriori risorse scorporate dal cofinanziamento nazionale e destinate a Programmi cosiddetti Complementari. Questo è anche l'effetto di un generale arretramento delle nostre regioni prima evidenziato.

Il terzo elemento di riflessione riguarda la sovrapposizione temporale di diverse programmazioni e strumenti programmatici, che vede in pochi anni livelli mai conosciuti di concentrazione di spesa pubblica per investimenti. Il riferimento principale è al Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), cui si aggiunge la programmazione del Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, ma anche la chiusura della spesa del periodo di programmazione 2014-2020, l'avanzamento dei Programmi Complementari 2014-2020 e del FSC riprogrammato. Naturalmente questo elemento ha una particolare rilevanza nel Mezzogiorno, dove la maggior parte di questa spesa pubblica si concentra.

L'esperienza insegna che l'ammontare programmatico delle risorse non genera di per sé riduzione dei divari, seppur questo è un atteggiamento culturale prevalente. Sarà importante un'attenta valutazione sulla capacità di assorbimento di un volume di risorse di questo livello in un tempo così ristretto, per non correre il rischio di offrire solidi argomenti ai Paesi dell'Unione che vorrebbero mettere in discussione il futuro della principale politica economica redistributiva dell'Unione europea.

L'ammontare delle risorse è influenzato al rialzo anche dal cofinanziamen-

to nazionale, che nel periodo di programmazione 2021-2027 aumenta di dotazione e contribuisce a determinare un valore complessivo dell'AdP più elevato che in passato.

### 1.3 Il cofinanziamento nazionale della politica di coesione 2021-2027

Il principio fondante della politica di coesione europea è quello del riequilibrio territoriale attraverso una redistribuzione di risorse tra Paesi e regioni europee, al quale si aggiunge quello dell'aggiuntività delle risorse europee a risorse nazionali per il finanziamento dei Programmi di sviluppo<sup>4</sup>. Alla quota comunitaria si aggiunge, quindi, anche in questo periodo di programmazione, la quota di cofinanziamento nazionale relativa a tutti i Fondi (FESR, FSE+, JTF e FEAMPA). La percentuale di cofinanziamento nazionale, ai sensi dell'art. 112 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) 2021/1060<sup>5</sup>, varia per asse prioritario e, se del caso, per categoria di regioni e per Fondo.

La Legge di Bilancio per il 2021 (Legge 178/2020), al comma 52, prevede che il cofinanziamento per i Programmi Regionali sia ripartito per il 70% a carico dello Stato e per il 30% a carico delle regioni e delle Province Autonome, e al comma 53 che il cofinanziamento dei Programmi Nazionali sia totalmente a carico delle disponibilità del Fondo di Rotazione di cui all'art. 5 della Legge 183/1987.

<sup>4</sup> I Programmi comunitari per il periodo 2021-2027 restano di natura nazionale o regionale, ma perdono la connotazione di operativi, e sono quindi denominati Programmi Nazionali (PN) o Programmi Regionali (PR).

<sup>5</sup> 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.

La stessa Legge 178/2020, al comma 54, prevede la possibilità di attivare anche per il periodo 2021-2027 i cosiddetti Programmi Complementari al FESR e FSE+, Programmi finanziati attraverso eventuali riduzioni del tasso di cofinanziamento nazionale inizialmente programmato. In altre parole, la riduzione della quota di cofinanziamento nazionale viene trasferita al di fuori dei Programmi Nazionali o Regionali stessi, a favore di specifici interventi definiti, appunto, complementari. Si tratta di una modalità già sperimentata nella programmazione 2014-2020 e finalizzata a rendere più agevole e razionale la spesa legata all'attuazione dei Programmi comunitari.

Con la delibera n. 78/2021<sup>6</sup> del CIPESS, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 22 aprile 2022, è stato determinato l'ammontare delle risorse per il cofinanziamento.

Nella Tabella 7 si riportano le quote di cofinanziamento nazionale relative a FESR, FSE+, al Programma JTF, alla partecipazione italiana ai Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, al Programma nazionale FEAMPA e a un Programma Complementare dedicato per la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) per svolgere le funzioni di coordinamento su sistemi di gestione e controllo, monitoraggio unitario e circuito finanziario della politica di coesione 2021-2027.

<sup>6</sup> Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), delibera 22 dicembre 2021, n. 78, Programmazione della politica di coesione 2021-2027 - Approvazione della proposta di Accordo di Partenariato 2021-2027 e definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi europei per il ciclo di programmazione 2021-2027, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 22 aprile 2022.

**Tabella 7 Risorse per il cofinanziamento nazionale della politica di coesione 2021-2027 in Italia (valori in milioni di euro)**

	<b>Totale cofinanziamento</b>
Programmi FESR, FSE+	31.706,1
Programma JTF	181,7
Programmi CTE	299,3
Programma FEAMPA	469,1
Programma Complementare MEF-RGS	358,0
<b>Totale</b>	<b>33.014,2</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CIPRESS, anno 2021 e DPCoe, 2023

Il cofinanziamento nazionale pubblico alla programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027, comprensivo degli eventuali interventi complementari, è stabilito per differenti aree territoriali e nel rispetto delle previsioni regolamentari in ordine ai tassi di partecipazione finanziaria da assicurare da parte dello Stato membro (RDC, art. 112), con dei massimali per categoria di regioni. La differenziazione geografica dei tassi di cofinanziamento si applica in quota parte anche ai Programmi Nazionali FESR e FSE+, che per la parte riferibile alle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) è stabilito nella misura massima del 40% della spesa pubblica totale (quota comunitaria più cofinanziamento nazionale), ad eccezione del Programma Nazionale Ricerca, innovazione e competitività per la transizione e digitalizzazione per il quale la misura massima è stabilita nel 36,6%, e del Programma Nazionale Capacità per la coesione, che per la componente riferibile all'Assistenza tecnica (quota ai sensi dell'art. 36 comma 4 del citato Regolamento generale 2021/1060) vede una misura massima di cofinanziamento al 70% interamente coperta dal Fondo di Rotazione.

Sempre la delibera CIPRESS 78/2021 stabilisce inoltre che per i Programmi Regionali delle regioni meno sviluppate cofinanziati dal FESR e dal FSE+ il cofinanziamento nazionale pubblico è del 50% della spesa pubblica totale (quota comunitaria più cofinanziamento nazionale) per la Regione Puglia e del 44,52% della spesa pubblica totale per le altre regioni meno sviluppate, e la relativa copertura finanziaria è posta a carico del Fondo di Rotazione in misura pari al 70% della quota nazionale pubblica. La restante quota del 30% fa carico ai bilanci delle regioni e/o degli altri enti pubblici partecipanti ai Programmi.

Per le regioni in transizione (territori di Abruzzo, Marche e Umbria), per la quota ad esse riferibile dei Programmi Nazionali, il cofinanziamento nazionale è massimo del 60% della spesa pubblica totale con sempre l'eccezione del Programma Nazionale Capacità per la coesione per il quale la misura media massima è dell'85,1%, con differenziazioni interne tra assi prioritari. Per i Programmi Regionali delle regioni in transizione il cofinanziamento nazionale pubblico è stabilito nella misura massima del 60% della spesa pubblica totale, con una ripartizione della quota di cofinanziamento nazionale sempre del 70% a carico del Fondo di Rotazione e del 30% a carico dei bilanci regionali.

Per le regioni più sviluppate (territori dell'Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Province Autonome di Trento e Bolzano) il massimale di cofinanziamento dei Programmi Nazionali è lo stesso che per le regioni in transizione, con la sola differenza della percentuale per il PN Capacità per la coesione, con una misura massima di cofinanziamento prevista dell'82,3%, con differenziazioni interne tra assi prioritari.

Anche per i Programmi Regionali delle regioni più sviluppate si conferma un massimale di cofinanziamento nazionale del 60%, con il 70% della quota nazionale pubblica a carico del Fondo di Rotazione e la restante quota del 30% a carico dei bilanci delle regioni, delle Province Autonome di Trento e di Bolzano e/o degli altri enti pubblici partecipanti ai Programmi.



La delibera CIPESS 78/2021 stabilisce, inoltre, la possibilità di finanziare Programmi Complementari a quelli cofinanziati dal FESR e dall'FSE+ attraverso la differenza tra i limiti massimi di cofinanziamento stabiliti dalla stessa delibera e quelli effettivi dei singoli Programmi. In particolare, l'adozione da parte della Commissione europea di Programmi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore a quello previsto dalla delibera CIPESS consente il finanziamento di Programmi Complementari con le risorse residue rispetto ai massimali. La delibera indica già la riduzione del tasso effettivo di cofinanziamento nazionale dal 50% al 32% per la Puglia, dal 44,52% al 30% per le altre regioni meno sviluppate e dal 60% al 45% per le regioni in transizione.

Dalla differenza tra massimali e tassi effettivi di cofinanziamento derivano risorse destinate a finanziare Programmi Complementari per tutte le regioni meno sviluppate pari a poco oltre 5,6 miliardi di euro, e per una regione in transizione (le Marche) per un ammontare pari a 154,3 milioni di euro.

La delibera prevede, inoltre, che «i Programmi Complementari dovranno concorrere al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali della programmazione 2021-2027 consentendo sia l'attuazione di interventi addizionali e omogenei a quelli già previsti dai Programmi cofinanziati (anche quale necessario *overbooking*), sia interventi non omogenei ma funzionali alle finalità dei Programmi cofinanziati, sia interventi ulteriori comunque finalizzati a obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, e sono adottati con delibera di questo Comitato su iniziativa delle regioni interessate, previa istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze su proposta dell'Autorità politica per il Sud e la coesione territoriale»<sup>7</sup>.

I contenuti, le finalità, gli interventi ammissibili, i criteri attuativi e i requisiti di condivisione e sorveglianza partenariale attraverso un Comitato di

<sup>7</sup> Delibera CIPESS 78/2021, <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/2021/E210078.pdf>

sorveglianza dei Programmi Complementari saranno definiti con una delibera CIPESS.

Le destinazioni e i criteri del cofinanziamento nazionale hanno completato il quadro dell'Accordo di Partenariato e il quadro finanziario dei Programmi FESR e FSE+ previsti, con un effetto evidente: la rilevanza finanziaria dei Programmi, a causa dell'innalzamento del massimale di cofinanziamento nazionale, aumenta di molto nelle regioni in transizione e più sviluppate, con un conseguente ruolo sempre più nazionale della politica di coesione europea. Per i Programmi Regionali delle regioni più sviluppate, il cofinanziamento nazionale del Fondo di Rotazione passa da circa 4,5 miliardi di euro del periodo 2014-2020, ai quasi 8 miliardi del 2021-2027. Le risorse a carico dei bilanci regionali passano, invece, da poco più di 1,9 miliardi di euro del periodo 2014-2020 a 3,4 miliardi del 2021-2027. C'è comunque da considerare che numericamente le regioni più sviluppate erano di più nel precedente periodo di programmazione, il che ci indica una concentrazione ancora maggiore di risorse nell'attuale settennio. Ma è importante sottolineare che l'aumento è anche l'effetto della previsione di un intervento massimo del 40% dei Fondi per le regioni più sviluppate (art. 112, comma 3, del RDC), per cui il 60% di cofinanziamento nazionale rappresenta comunque il minimo da garantire.

Nelle regioni meno sviluppate l'intervento del Fondo di Rotazione è più che raddoppiato, passando da 5,1 miliardi di euro del 2014-2020 a 11 miliardi del 2021-2027, e il numero delle regioni è aumentato.

Il generale incremento dell'intervento del Fondo di Rotazione da 24 miliardi di euro nel 2014-2020 a circa 32,5 miliardi di euro nel 2021-2027 testimonia un importante intervento nazionale a sostegno della politica di coesione europea che impegna risorse in misura molto maggiore.



#### 1.4. I Programmi Nazionali e Regionali 2021-2027

Il periodo di programmazione 2021-2027 conferma la previsione di Programmi Nazionali finanziati anche dal FESR riguardanti tutte le categorie di regioni. In secondo luogo, è previsto che alcuni Programmi Nazionali siano plurifondo, ossia prevedano azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE+; ciò è conseguenza del fatto che i Programmi Nazionali hanno l'obiettivo di contribuire direttamente a conseguire risultati apprezzabili con riferimento ai cinque Obiettivi di *Policy* della politica di coesione 2021-2027.

I Programmi Nazionali 2021-2027 che riguardano tutte le categorie di regioni sono:

- PN Metro Plus e Città medie Sud<sup>8</sup> (plurifondo);
- Capacità per la coesione (plurifondo);
- Inclusione e lotta alla povertà (plurifondo);
- Scuola e competenze (plurifondo);
- Giovani, donne e lavoro (FSE+).

Vi sono poi quattro Programmi Nazionali di carattere multiregionale che sono destinati alle sole regioni meno sviluppate, e si tratta di:

- Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale (FESR);
- Cultura (FESR);
- Sicurezza per la legalità (FESR);
- Equità nella salute (plurifondo).

Come si evince dalla Tabella 8, il valore complessivo dei Programmi Nazionali è di oltre 24,3 miliardi di euro, con una quota comunitaria pari a poco oltre i 13,7 miliardi.

<sup>8</sup> Il PN Metro interviene in tutte le categorie di regioni, anche se la non presenza di città metropolitane nelle regioni in transizione (a differenza che nel 2014-2020) vedrà interventi del PN soltanto in regioni meno sviluppate e più sviluppate.

Nel quadro dei Programmi Nazionali previsti per il 2021-2027 appare un nuovo Programma, il PN Equità nella salute, che non è neanche erede di Programmi del passato e rappresenta una novità assoluta anche per l'amministrazione responsabile, ossia il Ministero della Salute. Il valore del PN Equità nella salute è pari a 625 milioni di euro ed è destinato alle sole regioni meno sviluppate.

Si amplia notevolmente, invece, il PN Inclusione e lotta alla povertà, che viene finanziato anche dal FESR ed arriva a quotare un valore programmatico di oltre 4 miliardi di euro. Si confermano e si ampliano i Programmi Nazionali relativi a Scuola e competenze, che vale quasi 3,8 miliardi di euro e alle Città metropolitane che si estende anche alle città medie delle regioni meno sviluppate, arrivando a valere complessivamente 3 miliardi di euro. Si confermano, rispetto alla programmazione 2014-2020, il PN Sicurezza per la legalità, con circa 235 milioni di euro di budget, e il PN Cultura con un'allocazione di poco oltre i 648 milioni di euro. Questi ultimi due Programmi sono destinati alle sole regioni meno sviluppate.

I temi della ricerca e competitività vengono di fatto accorpati in un unico PN destinato alle regioni meno sviluppate, con una dotazione complessiva molto importante, pari a oltre 5,6 miliardi; tale dotazione ne fa il Programma Nazionale con maggiori risorse programmate, ed il secondo in assoluto, dopo il PR FESR della Regione Sicilia. Il PON Sistemi e politiche attive per l'occupazione (SPA0) lascia il posto al PN Giovani, donne e lavoro, che vale oltre 5 miliardi di euro. Il PON Governance 2014-2020 lascia il campo al nuovo PN Capacità per la coesione, che potrà contare su oltre 1,26 miliardi per rafforzare le amministrazioni e aumentarne la capacità di attuazione dei Programmi, mentre esce dallo scenario dei Programmi Nazionali quello relativo alle Infrastrutture e reti (PON infrastrutture e Reti 2014-2020), il cui ambito di azione è fortemente presidiato dagli interventi previsti dal PNRR. Il quadro definitivo dei Programmi Nazionali comprende in tutto 9 PN, ai quali si aggiunge quello relativo al *Just Transition Fund*, che vale 1,21 miliardi di euro, per sostenere gli interventi di ripristino ambientale in due aree individuate del nostro Paese (Taranto e Sulcis).

Tutti i Programmi Nazionali sono stati approvati dalla Commissione europea negli ultimi due mesi del 2022. L'ultimo Programma ad essere stato formalmente approvato è il PN Capacità per la coesione (Decisione di esecuzione C(2023) 374 del 12.01.2023).

<b>Tabella 8 Dotazione risorse Programmi Nazionali 2021-2027 in Italia, per categoria di regione (valori in euro)</b>					
<b>Programma Nazionale</b>	<b>Regioni meno sviluppate</b>	<b>Regioni più sviluppate</b>	<b>Regioni in transizione</b>	<b>Totale</b>	<b>Di cui quota UE</b>
PN Scuola e competenze	2.505.987.728	954.999.943	320.000.363	3.780.988.034	2.013.592.759
PN Equità nella salute	625.000.000	0	0	625.000.000	375.000.000
PN Inclusione e lotta alla povertà	2.558.333.334	1.308.685.000	212.847.500	4.079.865.834	2.143.613.000
PN Giovani, donne e lavoro	3.235.333.333	278.335.000	1.575.000.000	5.088.668.333	2.682.534.000
PN Metro Plus e Città medie Sud	1.945.000.000	1.057.500.000	0	3.002.500.000	1.590.000.000
PN Capacità per la coesione	1.165.333.334	84.600.000	17.500.000	1.267.433.334	617.200.000
PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale	5.636.000.000	0	0	5.636.000.000	3.723.000.000
PN Sicurezza per la legalità	235.294.119	0	0	235.294.119	200.000.000
PN Cultura	648.333.333	0	0	648.333.333	389.000.000
<b>Totale</b>	<b>18.554.615.181</b>	<b>3.684.119.943</b>	<b>2.125.347.863</b>	<b>24.364.082.987</b>	<b>13.733.939.759</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31 ottobre 2022

I Programmi Regionali previsti per il FESR e il FSE+ sono 38. Quattro sono le regioni che hanno deciso di dotarsi di un Programma plurifondo: la Basilicata, la Calabria, il Molise e la Puglia. Di fatto rispetto allo scorso periodo di programmazione si è aggiunta la Basilicata.

Come riportato in Tabella 9, il totale delle risorse dell'Accordo di Partenariato allocato sui Programmi Regionali è pari a circa 48,5 miliardi di euro. Di questi, 26,8 miliardi di euro (il 55% del totale) finanziano i PR delle regioni meno sviluppate, quasi 2,8 miliardi di euro (il 5,7%) sono destinati ai PR delle regioni in transizione, mentre i restanti 18,9 miliardi (39%) finanziano i PR delle regioni più sviluppate.

I PR FESR 2021-2027 assorbono oltre 32,9 miliardi tra quota UE e cofinanziamento nazionale, mentre i PR FSE+ oltre 15,5 miliardi<sup>9</sup>.

Tutti i Programmi Regionali risultano, allo stato attuale, formalmente approvati. Anche in questo caso, per molti Programmi – soprattutto quelli cofinanziati dal FESR – il lavoro svolto nella parte finale del 2022 da parte delle strutture regionali è stato decisivo per consentirne l'approvazione da parte dei Servizi della Commissione europea.

<sup>9</sup> Per i Programmi Regionali plurifondo sono state scorperate le quote relative ai singoli Fondi.

**Tabella 9 Dotazione risorse Programmi Regionali 2021-2027 in Italia, per Fondo di riferimento (valori in euro)**

Regione/PA.	FESR				FSE+			Totale
	Quota comunitaria	Quota nazionale/ regionale	Totale FESR		Quota comunitaria	Quota nazionale/ regionale	Totale FSE+	
Basilicata*	542.176.637	232.361.416	774.538.053		145.955.764	62.552.470	208.508.234	983.046.287
Campania	3.874.242.592	1.660.389.682	5.534.632.274		1.006.947.262	431.548.827	1.438.496.089	6.973.128.363
Calabria*	1.762.950.091	755.550.039	2.518.500.130		458.205.113	196.373.620	654.578.733	3.173.078.863
Molise*	223.621.054	95.837.595	319.458.649		58.120.936	24.908.973	83.029.909	402.488.558
Puglia*	3.010.175.541	1.416.553.196	4.426.728.737		782.369.185	368.173.734	1.150.542.919	5.577.271.656
Sardegna	1.106.727.109	474.311.618	1.581.038.727		520.812.757	223.205.467	744.018.224	2.325.056.951
Sicilia	4.101.265.211	1.757.685.090	5.858.950.301		1.060.913.473	454.677.203	1.515.590.676	7.374.540.977
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>	<b>14.621.158.235</b>	<b>6.392.688.636</b>	<b>21.013.846.871</b>		<b>4.033.324.490</b>	<b>1.761.440.294</b>	<b>5.794.764.784</b>	<b>26.808.611.655</b>
Abruzzo	272.421.436	408.632.154	681.053.590		162.636.582	243.954.873	406.591.455	1.087.645.045
Marche	292.842.663	292.842.663	585.685.326		148.063.071	148.063.071	296.126.142	881.811.468
Umbria	209.465.124	314.197.686	523.662.810		115.877.160	173.815.740	289.692.900	813.355.710
<b>Totale Regioni in transizione</b>	<b>774.729.223</b>	<b>1.015.672.503</b>	<b>1.790.401.726</b>		<b>426.576.813</b>	<b>565.833.684</b>	<b>992.410.497</b>	<b>2.782.812.223</b>
Lazio	726.914.632	1.090.371.948	1.817.286.580		641.019.300	961.528.950	1.602.548.250	3.419.834.830
Toscana	491.534.446	737.301.669	1.228.836.115		433.452.639	650.178.959	1.083.631.598	2.312.467.713
Emilia-Romagna	409.685.856	614.528.784	1.024.214.640		409.685.857	614.528.786	1.024.214.643	2.048.429.283
Liguria	261.007.411	391.511.117	652.518.528		174.004.941	261.007.412	435.012.353	1.087.530.881
Piemonte	597.806.235	896.709.353	1.494.515.588		527.166.899	790.750.349	1.317.917.248	2.812.432.836
Valle d'Aosta	36.995.717	55.493.576	92.489.293		32.624.145	48.936.218	81.560.363	174.049.656
Lombardia	800.000.000	1.200.000.000	2.000.000.000		602.942.794	904.414.191	1.507.356.985	3.507.356.985
Veneto	412.515.404	618.773.106	1.031.288.510		412.515.403	618.773.105	1.031.288.508	2.062.577.018
Friuli-Venezia Giulia	146.225.125	219.337.688	365.562.813		149.226.598	223.839.897	373.066.495	738.629.308
P.A. Bolzano	98.626.941	147.940.412	246.567.353		60.000.000	90.000.000	150.000.000	396.567.353
P.A. Trento	72.411.420	108.617.130	181.028.550		63.854.978	95.782.467	159.637.445	340.665.995
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>	<b>4.053.723.187</b>	<b>6.080.584.783</b>	<b>10.134.307.970</b>		<b>3.506.493.554</b>	<b>5.259.740.334</b>	<b>8.766.233.888</b>	<b>18.900.541.858</b>
<b>Totale</b>	<b>19.449.610.645</b>	<b>13.488.945.922</b>	<b>32.938.556.567</b>		<b>7.966.394.857</b>	<b>7.587.014.312</b>	<b>15.553.409.169</b>	<b>48.491.965.736</b>

\*Regioni con Programma plurifondo FESR e FSE+.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31 ottobre 2022

Osservando la dotazione finanziaria dei Programmi Regionali si conferma il fatto che attraverso il cofinanziamento nazionale è stato di fatto operato un riequilibrio tra categorie di regioni, sia per effetto “regolamentare”, ma probabilmente anche per scelta strategica. Di fatto, proprio per il cofinanziamento, la dotazione complessiva dei Programmi delle regioni più sviluppate è nettamente superiore rispetto al passato. Nel caso della Lombardia, ad esempio, la dotazione dei Programmi rispetto al 2014-2020 cresce di circa un terzo, e la stessa cosa vale per il Lazio. Complessivamente, in capo alle regioni sta l’attuazione di circa il 66% del valore complessivo dell’AdP. Questo aspetto non sorprende perché la politica di coesione europea ha il livello regionale come riferimento territoriale privilegiato. Tuttavia, proprio questo ruolo enfatizza la necessità (molto stressata dalla Commissione europea) di un efficace coordinamento attuativo con il PNRR, che assume una importanza ancora maggiore per evitare spiazzamenti negli investimenti, e con un ruolo strategico sicuramente maggiore che in passato del Comitato di coordinamento strategico della politica di coesione, presieduto dal DPCoe.

I Programmi Regionali FESR riferiti alle regioni più sviluppate rispettano il principio di concentrazione delle risorse, che per tale categoria territoriale prevede che l’80% delle risorse a disposizione sia concentrato sui primi due Obiettivi di *Policy* (OP).

Una ricostruzione dell’allocazione delle risorse complessive (FESR e FSE+) per Obiettivi di *Policy* riportata nelle Tabelle 10.a e 10.b mostra come l’OP4 Un’Europa più sociale, per effetto della concentrazione di tutto il FSE+ su questo OP, arriva ad assorbire oltre il 37% delle risorse complessive dei due Fondi. Complessivamente emerge poi che più della metà delle risorse complessive (il 51,3%) è allocato programmaticamente nei primi due OP (Un’Europa più intelligente e Un’Europa più verde). Da questi numeri residua il 6,4% allocato sulle strategie territoriali e il 5% sull’OP3 riferito alle connessioni materiali, che non interessa le regioni più sviluppate in termini di allocazione, e coinvolge in maniera poco significativa anche le regioni in transizione. Tra queste, l’Obiettivo di *Policy* 1 sulla ricerca, digi-

talizzazione e competitività è particolarmente al centro delle strategie delle Marche, che vi ha destinato una quota significativa delle risorse complessive (circa il 37%). In generale, però, per questa categoria di regioni è l’OP4 a far registrare la quota più elevata di risorse, con un valore del 36% sul totale allocato. L’OP3 sulle connessioni materiali raggiunge percentuali importanti sempre in Molise (il 18% della dotazione complessiva di Fondi strutturali della regione), in Sicilia (quasi il 16% della dotazione complessiva) e in Calabria con il 13,5% della dotazione. Nel caso di Molise e Calabria si tratta di allocazioni su Programmi plurifondo.

Sull’OP5, relativo all’attuazione di interventi tramite strategie territoriali di sviluppo urbano o riferite alle aree interne, è il Molise la regione che alloca la percentuale maggiore della propria dotazione di Fondi strutturali, il 17,3%. Tra le regioni meno sviluppate, anche la Basilicata (12,1%) e la Sardegna (10,1%) hanno puntato molto su questo Obiettivo di *Policy*. Valle d’Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano e Provincia Autonoma di Trento non hanno invece allocato risorse sull’OP5.

**Tabella 10.a Concentrazione programmatica per Obiettivo di Policy dei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria e nazionale, valori in euro)**

Regione/PA.	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5	Totale
Basilicata*	239.253.650	267.579.662	45.711.466	279.970.964	115.081.384	947.597.126
Campania	1.154.566.377	2.709.603.364	408.450.000	1.870.456.650	578.800.000	6.721.876.391
Calabria*	680.498.732	850.623.419	413.159.946	920.037.899	194.428.210	3.058.748.206
Molise*	67.000.000	104.269.480	70.000.000	79.708.713	67.008.116	387.986.309
Puglia*	1.757.087.351	1.350.000.000	205.882.353	1.857.462.379	205.882.353	5.376.314.436
Sardegna	500.003.496	575.102.837	0	939.555.515	225.298.019	2.239.959.867
Sicilia	949.853.023	2.425.517.541	1.130.777.408	1.963.548.673	621.927.574	7.091.624.219
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>	<b>5.348.262.629</b>	<b>8.282.696.303</b>	<b>2.273.981.173</b>	<b>7.910.740.793</b>	<b>2.008.425.656</b>	<b>25.824.106.554</b>
Abruzzo	277.000.000	298.835.000	0	390.327.797	81.381.715	1.047.544.512
Marche	310.853.000	220.420.000	0	284.281.096	33.915.000	849.469.096
Umbria	224.955.900	150.703.990	45.674.720	290.105.184	72.000.000	783.439.794
<b>Totale Regioni in transizione</b>	<b>812.808.900</b>	<b>669.958.990</b>	<b>45.674.720</b>	<b>964.714.077</b>	<b>187.296.715</b>	<b>2.680.453.402</b>
Lazio	964.000.000	626.681.550	0	1.561.446.320	140.000.000	3.292.127.870
Toscana	589.000.000	495.360.000	0	1.040.286.335	101.466.850	2.226.113.185
Emilia-Romagna	530.000.000	343.000.000	0	992.000.000	120.000.000	1.985.000.000
Liguria	390.401.265	188.904.115	0	417.611.860	50.375.000	1.047.292.240
Piemonte	807.000.000	475.000.000	0	1.285.200.560	140.207.543	2.707.408.103
Valle d'Aosta	37.500.000	43.500.000	0	86.550.116	0	167.550.116
Lombardia	1.091.000.000	642.000.000	0	1.464.700.000	207.000.000	3.404.700.000
Veneto	551.000.000	341.193.412	0	1.059.036.968	34.000.000	1.985.230.380
Friuli-Venezia Giulia	187.700.000	126.500.000	0	364.143.835	23.000.000	701.343.835
P.A. Bolzano	95.175.000	142.762.500	0	144.000.000	0	381.937.500
P.A. Trento	101.000.000	73.692.550	0	153.251.950	0	327.944.500
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>	<b>5.343.776.265</b>	<b>3.498.594.127</b>	<b>0</b>	<b>8.568.227.944</b>	<b>816.049.393</b>	<b>18.226.647.729</b>
<b>Totale</b>	<b>11.504.847.794</b>	<b>12.451.249.420</b>	<b>2.319.655.893</b>	<b>17.443.682.814</b>	<b>3.011.771.764</b>	<b>46.731.207.685</b>

\*Regioni con Programma plurifondo FESR e FSE+.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027, 2023

**Tabella 10.b Concentrazione programmatica per Obiettivo di Policy dei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria e nazionale, % sul totale)**

Regione/PA.	OP1	OP2	OP3	OP4	OP5	Totale
Basilicata*	25,2%	28,2%	4,8%	29,5%	12,1%	100,0%
Campania	17,2%	40,3%	6,1%	27,8%	8,6%	100,0%
Calabria*	22,2%	27,8%	13,5%	30,1%	6,4%	100,0%
Molise*	17,3%	26,9%	18,0%	20,5%	17,3%	100,0%
Puglia*	32,7%	25,1%	3,8%	34,5%	3,8%	100,0%
Sardegna	22,3%	25,7%	0,0%	41,9%	10,1%	100,0%
Sicilia	13,4%	34,2%	15,9%	27,7%	8,8%	100,0%
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>	<b>20,7%</b>	<b>32,1%</b>	<b>8,8%</b>	<b>30,6%</b>	<b>7,8%</b>	<b>100,0%</b>
Abruzzo	26,4%	28,5%	0,0%	37,3%	7,8%	100,0%
Marche	36,6%	25,9%	0,0%	33,5%	4,0%	100,0%
Umbria	28,7%	19,2%	5,8%	37,0%	9,2%	100,0%
<b>Totale Regioni in transizione</b>	<b>30,3%</b>	<b>25,0%</b>	<b>1,7%</b>	<b>36,0%</b>	<b>7,0%</b>	<b>100,0%</b>
Lazio	29,3%	19,0%	0,0%	47,4%	4,3%	100,0%
Toscana	26,5%	22,3%	0,0%	46,7%	4,6%	100,0%
Emilia-Romagna	26,7%	17,3%	0,0%	50,0%	6,0%	100,0%
Liguria	37,3%	18,0%	0,0%	39,9%	4,8%	100,0%
Piemonte	29,8%	17,5%	0,0%	47,5%	5,2%	100,0%
Valle d'Aosta	22,4%	26,0%	0,0%	51,7%	0,0%	100,0%
Lombardia	32,0%	18,9%	0,0%	43,0%	6,1%	100,0%
Veneto	27,8%	17,2%	0,0%	53,3%	1,7%	100,0%
Friuli-Venezia Giulia	26,8%	18,0%	0,0%	51,9%	3,3%	100,0%
P.A. Bolzano	24,9%	37,4%	0,0%	37,7%	0,0%	100,0%
P.A. Trento	30,8%	22,5%	0,0%	46,7%	0,0%	100,0%
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>	<b>29,3%</b>	<b>19,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>47,0%</b>	<b>4,5%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Totale</b>	<b>24,6%</b>	<b>26,6%</b>	<b>5,0%</b>	<b>37,3%</b>	<b>6,4%</b>	<b>100,0%</b>

\*Regioni con Programma plurifondo FESR e FSE+.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027, 2023

**La dimensione territoriale  
nella programmazione  
2021-2027**

2

## 2.1 L'OP5 nell'Accordo di Partenariato

Nel periodo 2021-2027 lo sviluppo territoriale integrato assume una rilevanza strategica generale, con la previsione esplicita di un Obiettivo di *Policy*, il 5, riferito ad "un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali"<sup>1</sup>.

L'Obiettivo di *Policy* 5 è, dunque, orientato a favorire interventi dedicati alla riduzione delle disparità territoriali in un'ottica di riequilibrio anche a livello regionale. Il tutto prevedendo la possibilità di costruire delle Strategie Territoriali (ST), che nello spirito del Regolamento generale è cosa molto diversa dalla semplice territorializzazione degli interventi.

Di fatto l'attuazione di interventi dell'OP5 avviene attraverso la definizione di Strategie Territoriali, disciplinate dagli articoli dal 28 al 34 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni 1060/2021 che ne definiscono le caratteristiche e gli strumenti attuativi.

---

<sup>1</sup> Art. 12 del 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.



Gli elementi caratterizzanti di una Strategia Territoriale, ai sensi del Regolamento generale<sup>2</sup> sono:

- l'area geografica interessata;
- l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale ed ambientale;
- la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità dell'area;
- la descrizione del coinvolgimento dei partner nella preparazione e nell'attuazione della strategia.

Un altro esplicito richiamo sulla struttura delle strategie è quello sulla possibilità di utilizzare documenti strategici già esistenti e sulla necessità che gli attori locali partecipino alla definizione dei criteri di selezione delle operazioni previste dalle strategie stesse.

Altri elementi fondamentali per l'attuazione delle Strategie Territoriali sono rappresentati dalla possibilità, se del caso, che gli enti capofila di una Strategia Territoriale possano essere individuati come Organismo Intermedio nel momento in cui dovessero assumere compiti tipici che normalmente rientrano nella responsabilità dell'Autorità di Gestione.

Infine, un'altra rilevante novità riguarda la possibilità di sostenere con il FESR la stessa preparazione delle Strategie Territoriali.

Le forme di sostegno per le strategie di sviluppo territoriale sono gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), lo sviluppo locale di tipo partecipativo (il CLLD nell'acronimo dall'inglese *Community Led Local Development*), o un altro strumento territoriale adeguato alle iniziative elaborate da ciascuno Stato membro. In pratica, l'impianto e lo strumentario del passato periodo di programmazione sono confermati, ma in una cornice di ri-

<sup>2</sup> *Ib.*, art. 29.

levanza strategica molto maggiore. Come spesso capitato nel corso dei vari periodi di programmazione, le spinte innovatrici per le iniziative di sviluppo urbano e locale operate da alcuni Stati membri nell'ambito della politica di coesione europea sono poi entrate nel quadro dei Regolamenti per diventare obiettivi strategici a livello dell'Unione europea.

Sicuramente uno Stato membro che almeno nei tre cicli di programmazione precedenti della politica di coesione europea ha sempre puntato sullo sviluppo urbano e territoriale integrato è stato l'Italia, che ha consolidato schemi e competenze specifiche da parte degli attori territoriali anche con impianti di tipo nazionale, come nel caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Infatti, già nel quadro complessivo dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, alla dimensione territoriale era stata dedicata una notevole attenzione, con un'allocazione finanziaria prevista di quasi 1,5 miliardi di euro di FESR e di oltre 244 milioni di euro di FSE, con l'approccio integrato allo sviluppo territoriale descritto nella sezione 3 dell'AdP.

Nel nuovo Accordo di Partenariato 2021-2027 il tema dello sviluppo territoriale integrato si esplicita nella declinazione della strategia nazionale riferita all'OP5. Si dichiara la volontà strategica di sostenere «soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e partenariati locali attraverso Strategie Territoriali locali (ST), che saranno, di norma, sostenute anche da altri OP con l'intervento del FESR, del FSE+ e del FEAMPA, contribuendo al raggiungimento dei previsti vincoli di concentrazione tematica. A tali finalità contribuiscono, inoltre, ulteriori fonti finanziarie comunitarie e nazionali a vocazione territoriale. Almeno l'8% delle risorse FESR sarà destinato allo Sviluppo Urbano Sostenibile»<sup>3</sup>.

Nell'AdP 2021-2027, dunque, lo sviluppo territoriale integrato resta centrale per l'Italia, confermando inoltre che, come previsto dall'articolo 11 del Re-

<sup>3</sup> *Accordo di Partenariato dell'Italia 2021-2027, CCI 2021IT16FFPA001, Conforme all'articolo 10, paragrafo 6 del Regolamento UE n. 1060/2021, Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, p. 32.*

golamento 1058/2021<sup>4</sup>, il FESR è dedicato per almeno l'8% della dotazione nazionale a sostenere interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile. La percentuale di FESR da dedicare a iniziative di Sviluppo Urbano Sostenibile, aumentata di tre punti percentuali rispetto al 5% previsto per il 2014-2020, è un ulteriore elemento di conferma della maggiore rilevanza strategica degli interventi territorializzati nell'ambito della programmazione 2021-2027.

In totale, le risorse FESR allocate sull'OP5 dall'AdP sono pari a oltre 2,2 miliardi di euro, un'allocazione maggiore che nel precedente periodo di programmazione. A questo ammontare programmaticamente predefinito si aggiungono le risorse FSE+ allocate sull'OP4 dai singoli Programmi che potranno contribuire alle Strategie Territoriali, piuttosto che altri interventi programmati all'interno degli altri OP che potranno essere integrati all'interno delle strategie.

La scelta dell'AdP è quella di confermare le tipologie di territori nei quali definire Strategie Territoriali integrate. Si tratta delle aree metropolitane, delle aree urbane medie e altri sistemi territoriali e delle aree interne. Un'ulteriore tipologia di territorio individuata è quella delle aree costiere da sostenere attraverso il FEAMPA sulla scia dell'esperienza dei FLAG (*Fisheries Local Action Groups*).

Nella conferma delle tipologie di territorio coinvolte è contenuta anche una scelta strategica: quella di proseguire su iniziative di sviluppo urbano e territoriale già esistenti, per ridurre i tempi e semplificare gli strumenti, con l'ulteriore obiettivo di migliorarle sia dal punto di vista tecnico che amministrativo.

Altri elementi di contenuto strategico previsti dall'AdP volti prioritariamente a massimizzare l'efficacia degli interventi territoriali e a ridurre al massimo i tempi di elaborazione delle strategie, si riferiscono alla pre-

<sup>4</sup> Art. 11 del Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione.

visione che già in fase di prima formulazione dei Programmi si procede all'individuazione dei territori e delle coalizioni da sostenere. Inoltre, si prevede che i Programmi debbano contenere già una prima definizione delle scelte sostanziali, se possibile già condivise con i partenariati locali, sull'articolazione delle azioni e sull'attuazione delle Strategie Territoriali.

Ulteriore elemento rilevante è rappresentato dalla volontà dell'individuazione concertata a livello nazionale tra Autorità centrali di coordinamento dei Fondi, Regioni, rappresentanze degli enti locali (ANCI, UPI e UNCEM) di strumenti amministrativi e negoziali da adottare, in coerenza con le previsioni regolamentari, ma facendo riferimento alle tipologie di accordo già in uso, sia di carattere nazionale che regionale.

Iniziative di supporto degli attori territoriali impegnati nelle Strategie Territoriali sono indicate, tuttavia, necessarie per promuovere la condivisione di conoscenze di pratiche operative e amministrative, l'organizzazione di forme di presidio continuo nelle amministrazioni coinvolte e forme di supporto nazionali anche attraverso il PN Capacità per la coesione.

La conferma nell'AdP relativamente all'OP5 dell'impianto strategico del precedente periodo di programmazione rappresenta senza dubbio una interessante sfida, tesa a massimizzare quanto già fatto e a migliorare quanto ancora un po' farraginoso, ma non a ricominciare dal principio con nuovi strumenti e nuove procedure. Sviluppo urbano (metropolitano e delle città medie) e aree interne costituiscono nel 2021-2027 l'ossatura per sostenere gli obiettivi dell'OP5.

La programmazione dello sviluppo urbano, in particolare, è caratterizzata dalla conferma, con maggiore dotazione di budget, delle azioni innovative urbane a livello europeo, con il lancio dell'Iniziativa Urbana Europea (IUE) e da un nuovo Programma Nazionale riferito alle Città metropolitane, ed allargato alle città medie delle regioni meno sviluppate, che aumenta notevolmente la sua dotazione finanziaria.

## 2.2 Lo sviluppo urbano nella programmazione 2021-2027: l'Iniziativa Urbana Europea e il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie al Sud

Come nel periodo di programmazione 2014-2020, che ha attuato con una riserva del FESR di livello europeo il sostegno ad Azioni Innovative Urbane secondo l'articolo 8 del Regolamento FESR 1301/2013, anche nel periodo 2021-2027 l'articolo 12 del Regolamento FESR 2021/1058 ha previsto il lancio dell'Iniziativa Urbana Europea, che rispetto al 2014-2020 ha aumentato la sua dotazione fino a 450 milioni di euro.

Le Azioni Innovative Urbane nei cinque avvisi pubblicati dal 2015 al 2019 hanno consegnato un quadro di protagonismo delle città europee con più di 50.000 abitanti del quale si è dato conto nelle edizioni precedenti di questo Rapporto<sup>5</sup>, e sostenuto esperienze di sicuro interesse nella sperimentazione di progetti di innovazione urbana strettamente legati alle 12 tematiche prioritarie individuate dall'Agenda urbana europea<sup>6</sup>.

Il successo dell'esperienza delle Azioni Innovative Urbane ha portato alla previsione dell'Iniziativa Urbana Europea, che ha già pubblicato il primo bando nell'ottobre 2022 con scadenza il 23 gennaio 2023. Il primo bando dell'IUE ha avuto come cornice programmatica di riferimento i capisaldi dell'iniziativa del nuovo *Bauhaus* europeo che, nell'ambito del *Green Deal*, invita tutti gli europei a immaginare e costruire insieme un futuro sostenibile e inclusivo, «che sia bello per gli occhi, la mente e l'anima»<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. IFEL-Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione", X Edizione, 2020, p. 91.

<sup>6</sup> L'Agenda urbana per l'UE riunisce la Commissione, i ministeri nazionali, le amministrazioni locali e le altre parti interessate per promuovere una migliore legislazione, un accesso più agevole ai finanziamenti e una più ampia condivisione delle conoscenze sulle questioni pertinenti per le città. I temi prioritari dell'Agenda urbana sono: 1) qualità dell'aria; 2) economia circolare; 3) adattamento ai cambiamenti climatici; 4) transizione digitale; 5) transizione energetica; 6) edilizia; 7) inclusione dei migranti e dei rifugiati; 8) appalti pubblici innovativi e responsabili; 9) posti di lavoro e competenze nell'economia locale; 10) uso sostenibile del territorio e soluzioni fondate sulla natura; 11) mobilità urbana; 12) povertà urbana.

<sup>7</sup> Nuovo *Bauhaus* europeo, Premi 2023, Guida alla candidatura, [https://prizes.new-european-bauhaus.eu/themes/custom/custom\\_ukit/pdf/applicants-guide/NEB%20Prizes%202023\\_IT.pdf](https://prizes.new-european-bauhaus.eu/themes/custom/custom_ukit/pdf/applicants-guide/NEB%20Prizes%202023_IT.pdf)

Creando ponti tra diversi contesti di provenienza e adottando un approccio interdisciplinare, e fondandosi sulla partecipazione a tutti i livelli, il nuovo *Bauhaus* europeo vuole essere di ispirazione per un movimento volto a favorire e guidare la trasformazione delle società secondo tre valori fondanti:

1. sostenibilità, dagli obiettivi climatici alla circolarità, all'inquinamento zero e alla biodiversità;
2. inclusione, valorizzando la diversità e garantendo l'accessibilità anche economica;
3. estetica e qualità dell'esperienza per le persone, attraverso la progettazione, le emozioni positive e i benefici in ambito culturale.

La Commissione europea ha varato l'iniziativa alla fine del 2020 per invitare le comunità a proporre iniziative per stabilire un collegamento tra il *Green Deal* europeo e la vita e gli spazi abitativi quotidiani.

Il nuovo *Bauhaus* europeo rappresenta, dunque, una visione strategica europea per lo sviluppo degli spazi urbani, che è stata promossa anche all'interno di molti dei Programmi comunitari che prevedono interventi per lo sviluppo urbano.

In questo quadro, il primo invito a presentare proposte EUI-IA finanziaria progetti per fornire esempi tangibili e reali di interventi del *New European Bauhaus* (NEB) che integrino pienamente i tre valori fondamentali NEB di sostenibilità, inclusività ed estetica a un livello massimo di ambizione.

Il bando invitava le città a prendere in considerazione quattro temi che, ad avviso della Commissione europea, hanno il maggior potenziale per generare soluzioni innovative e creare un chiaro effetto dimostrativo per ispirare l'uso della politica di coesione nelle aree urbane:

- costruzione e ristrutturazione in uno spirito di circolarità e *carbon neutrality*;
- conservazione e trasformazione del patrimonio culturale;

- adattamento e trasformazione degli edifici per soluzioni abitative a prezzi accessibili;
- rigenerazione degli spazi urbani.

Con la cornice strategica del nuovo *Bauhaus* europeo, il primo bando dell'Iniziativa Urbana Europea ha raccolto 99 proposte progettuali da 21 Stati membri. Tuttavia, oltre la metà dei progetti presentati è arrivata da cinque Paesi. Il Paese dal quale è arrivato il maggior numero di proposte è la Spagna, le cui autorità urbane hanno candidato 17 progetti. Segue, immediatamente dopo, l'Italia, le cui città hanno presentato 11 progetti. Francia e Portogallo hanno entrambi visto 8 candidature presentate. La Grecia ha registrato, invece, 7 progetti candidati. Le autorità urbane complessivamente coinvolte nei progetti candidati sono 125, numero che indica che in diversi progetti sono coinvolte più di una autorità urbana. Il budget disponibile per questo primo avviso è di 50 milioni di euro e i progetti selezionati saranno resi pubblici entro giugno 2023.

Dai dati forniti dall'Autorità di Gestione dell'iniziativa per conto della Commissione europea<sup>8</sup>, si evince che oltre il 76% delle città che hanno candidato progetti contano meno di 250.000 abitanti, e che il 24% delle città che hanno partecipato all'avviso hanno meno di 50.000 abitanti. Le 99 proposte progettuali hanno mobilitato 479 partner (con una media di 5 partner per proposta progettuale) e la media del contributo FESR richiesto da cia-

<sup>8</sup> Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione per il periodo 2021-2027 comprende l'istituzione dell'Iniziativa Urbana Europea (prevista dall'articolo 12 del Regolamento 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione, Regolamento FESR/FC), uno strumento dell'Unione europea che succede all'iniziativa Azioni Urbane Innovative attuata durante il periodo di programmazione 2014-2020. Questa nuova Iniziativa rappresenta uno strumento essenziale per sostenere le città di qualsiasi dimensione, creare capacità e conoscenze, sostenere l'innovazione e sviluppare soluzioni innovative trasferibili e scalabili per le sfide urbane a livello dell'Unione europea. Le azioni dell'iniziativa sono gestite dalla Regione Haut-de-France, che è stata selezionata dalla Commissione europea per svolgere le funzioni di Autorità di Gestione. Obiettivo finale è stimolare l'uso dei Programmi convenzionali della politica di coesione nelle aree urbane con innovazioni di comprovata efficacia, in particolare quelle che ricevono il sostegno del FESR per gli obiettivi specifici definiti nell'articolo 3 del Regolamento FESR/FC, e rafforzare le capacità di innovazione delle città quali beneficiarie o intermedie nella gestione di tali Fondi.

scun progetto è di circa 4,4 Meuro<sup>9</sup>.

Oltre alle Azioni Innovative come nel periodo precedente, l'Iniziativa Urbana Europea sostenuta dal FESR nel periodo 2021-2027 intende mettere in campo anche azioni di *capacity building* e *knowledge building* e comunicazione per le autorità urbane, con la finalità di supportarle nella definizione di strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, oltre che lo scambio e la messa a disposizione di informazioni per assicurare il massimo accesso alla conoscenza disponibile.

L'Iniziativa Urbana Europea fa da sfondo a molte delle scelte programmatiche in tema di sviluppo urbano per il periodo 2021-2027. In Italia, in particolare, il nuovo Programma Nazionale (PN) Metro Plus e Città medie Sud prosegue l'intervento in favore delle città metropolitane, che sarà ancora attuato sulla base della delega conferita ai comuni capoluogo individuati quali Organismi Intermedi, e si estende a città medie delle regioni meno sviluppate con interventi nelle periferie e aree marginali.

Il PN Metro Plus e Città medie Sud ha tra i propri obiettivi proprio quello di favorire sinergie con le Azioni Urbane Innovative nella cornice dell'Iniziativa Urbana Europea, valorizzando l'esperienza dei partenariati tematici dell'Agenda urbana europea e favorendo nuove *partnership*.

Gli interventi a favore delle città metropolitane sono integralmente realizzati nell'ambito delle Strategie Territoriali ex art. 29 del Reg. UE 2021/1060, definite a livello locale nella forma dell'ITI. Gli interventi dedicati alle città medie delle regioni meno sviluppate sono, invece, di carattere settoriale e sono finalizzati a promuovere iniziative di inclusione ed innovazione sociale in contesti degradati.

I Programmi Regionali potranno, comunque, prevedere interventi anche nelle aree metropolitane che, se realizzati nel contesto dell'OP5, dovranno

<sup>9</sup> Cfr. <https://www.urban-initiative.eu/news/1st-eui-innovative-actions-call-proposals-99-applications-received>

no comunque fare riferimento alla Strategia Territoriale rilevante. Il raccordo tra l'iniziativa di livello nazionale e quella regionale e, per quanto riguarda la filiera dei servizi sociali, con l'azione del Programma Nazionale Inclusione sociale, si prevede dovrà essere garantito attraverso modalità di coordinamento tematico opportunamente individuate.

Il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud è stato approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C(2022)9773 del 16 dicembre 2022.

Il PN Metro Plus e Città medie Sud ha un valore finanziario pari a 3 miliardi di euro e si sviluppa in continuità con il PON Metro 2014-2020 sia relativamente ai temi originari (agenda digitale, sostenibilità, inclusione sociale), sia come modello di *governance*, basato sulla delega ai 14 comuni capoluogo in qualità di Organismi Intermedi<sup>10</sup>.

Gli ambiti di intervento del PN 2021-2027 sono però più ampi rispetto al passato e sempre più strettamente correlati allo sviluppo urbano, prevedendo:

- azioni di rigenerazione urbana;
- contrasto al disagio socio-economico e abitativo nelle periferie;
- mobilità *green*;
- inclusione e innovazione sociale;
- accesso all'occupazione;
- interventi di natura ambientale e di economia circolare;
- risparmio energetico degli edifici e delle infrastrutture;
- offerta innovativa di servizi digitali;
- promozione dello sviluppo sociale anche attraverso la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza.

Si conferma la natura plurifondo del Programma, sostenuto sia dal FESR che dal FSE+, che ne caratterizza l'approccio integrato in termini di sviluppo urbano.

<sup>10</sup> Le 14 città metropolitane individuate dalla Legge 56/2014 sono: Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Venezia, Bari, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo, Cagliari.

La novità più rilevante del Programma 2021-2027 è rappresentata dalle azioni rivolte a nuovi interlocutori, le città medie del Sud, che verranno coinvolte nel ruolo di beneficiari per progetti di rigenerazione di aree fragili, caratterizzate da particolare disagio socio-economico e abitativo.

Il quadro finanziario del PN Metro Plus e Città medie Sud è quello riportato in Tabella 1.

La componente FESR rappresenta oltre il 62% del totale del Programma, mentre quella FSE+ copre circa il 38% del valore complessivo. Questo si spiega anche perché la componente destinata ad interventi per il potenziamento dei servizi per l'inclusione sociale e l'innovazione sociale ha una grande rilevanza nell'impianto complessivo del PN, con una specifica missione nella previsione di progetti nelle città medie del Sud, dove si interverrà prioritariamente con il FSE+ per ridurre situazioni di particolare disagio ed emarginazione.

**Tabella 1 Dotazione finanziaria PN Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027, per Fondo e categoria di regione (valori in euro e in percentuale)**

Fondo e Categoria di regione	Dotazione finanziaria (euro)	% sul totale
FESR Più sviluppate	720.000.000	24,0%
FSE+ Più sviluppate	337.500.000	11,2%
FESR Meno sviluppate	1.156.666.667	38,5%
FSE+ Meno sviluppate	788.333.333	26,3%
<b>Totale</b>	<b>3.002.500.000</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati PN Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027, adottato dalla Commissione europea il 16 dicembre 2022

La strategia di intervento del Programma si sviluppa su 3 Obiettivi di *Policy* e 14 Obiettivi Specifici, che intervengono nelle città metropolitane e nelle città medie attraverso la forma di sostegno dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) per le prime e la forma della Sovvenzione per le seconde, in base allo schema riportato nella Tabella 2.

**Tabella 2 Ambiti di intervento del PN Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027 per Obiettivi di Policy, Obiettivi Specifici, Forma di sostegno e autorità urbane beneficiarie**

Obiettivo di Policy	Obiettivo Specifico	Forma di sostegno	Autorità urbane
1. Un'Europa più intelligente	RSO1.2. Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e alle autorità pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione	ITI	Città metropolitane
	RSO1.3. Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, anche grazie agli investimenti produttivi	ITI	Città metropolitane
2. Un'Europa più verde	RSO2.1. Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra	ITI	Città metropolitane
	RSO2.2. Promuovere le energie rinnovabili in conformità della direttiva (UE) 2018/2001 sull'energia da fonti rinnovabili, compresi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti	ITI	Città metropolitane
	RSO2.4. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi di catastrofe e la resilienza, prendendo in considerazione approcci eco-sistemici	ITI	Città metropolitane
	RSO2.6. Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse	ITI	Città metropolitane
	RSO2.7. Rafforzare la protezione e la preservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, anche nelle aree urbane, e ridurre tutte le forme di inquinamento	ITI	Città metropolitane
	RSO2.8. Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile quale parte della transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio	ITI	Città metropolitane

4. Un'Europa più sociale	RSO4.3. Promuovere l'inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, delle famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con bisogni speciali, mediante azioni integrate riguardanti alloggi e servizi sociali	Sovvenzione	Città medie
	RSO4.6. Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale	Sovvenzione	Città medie
	ESO4.8. Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati	ITI Sovvenzione	Città metropolitane e città medie
	ESO4.11. Migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendone l'accesso e prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata, anche per le persone con disabilità	ITI Sovvenzione	Città metropolitane e città medie
	ESO4.12. Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini	ITI Sovvenzione	Città metropolitane e città medie
5. Un'Europa più vicina ai cittadini	RSO5.1. Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane	ITI	Città metropolitane

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027, adottato dalla Commissione europea il 16 dicembre 2022



### 2.3 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Regionali 2021-2027

La dimensione territoriale dei Programmi Regionali è declinata strategicamente nelle priorità che si riferiscono all'OP5, e che disegnano le azioni che caratterizzeranno gli Obiettivi Specifici 5.1 "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 5.2 "Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane", entrambi finanziati dal FESR ed attuati tramite Strategie Territoriali (ST).

Alle Strategie Territoriali contribuiscono anche azioni programmate in altri Obiettivi Specifici (OS), che sono però ricomprese nel medesimo meccanismo di erogazione territoriale dell'OP5. I meccanismi di erogazione territoriale sono indicati in ciascun OS programmato e possono essere di molti tipi<sup>11</sup>.

La Tabella 3 ricostruisce le previsioni programmatiche dei PR FESR con riferimento all'Obiettivo Specifico 5.1, indicando anche la forma di erogazione territoriale individuata e l'allocatione programmatica di obiettivo. Rileva anche il numero di città, agglomerati urbani o aree urbane funzionali che saranno sostenute, e ne indica l'allocatione finanziaria di FESR prevista per le strategie urbane. A questi elementi si aggiunge il numero di altri OS che contribuiscono al medesimo meccanismo di erogazio-

<sup>11</sup> Allegato I, Dimensioni e codici delle tipologie di intervento per il FESR, il FSE+, il Fondo di Coesione e il JTF, articolo 22, paragrafo 5, Tabella 3, del 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.

ne territoriale, anche dei PR FSE+, e la relativa allocatione finanziaria, che consente una prima ricostruzione dell'allocatione finanziaria complessiva delle regioni e province autonome per sostenere strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile<sup>12</sup>.

Il primo elemento che dalla Tabella si può evincere è che tre, tra regioni e Province Autonome, non hanno previsto all'interno dei propri PR FESR un'allocatione di risorse per lo sviluppo urbano integrato. Come nello scorso periodo di programmazione si tratta di Bolzano, Trento e Valle d'Aosta, dove l'assetto urbano non è dei più complessi e irrisolvibili.

L'altro elemento che si evidenzia è che sono quattro le regioni (Puglia, Toscana, Piemonte e Veneto) che non hanno optato per l'Investimento Territoriale Integrato per l'attuazione delle strategie territoriali per lo sviluppo urbano. L'indicazione di queste regioni è per il meccanismo "Altro tipo di strumento territoriale" riferito poi a città (Piemonte), piuttosto che aree urbane funzionali (Veneto), o ancora a diverse forme come quartieri urbani e città (Toscana), o città e zone scarsamente popolate (Puglia).

Le altre regioni hanno tutte optato per l'utilizzo dell'ITI, sia pur riferito o alle città grandi e medie (codice 02), piuttosto che alle zone urbane funzionali (codice 03), che rappresentano un po' la novità della programmazione dello sviluppo urbano per il 2021-2027, e che, come forma di erogazione, è stata scelta dal Lazio, dal Veneto, dall'Abruzzo, dal Molise e dalla Sicilia.

Il totale di risorse programmate per lo sviluppo urbano nei Programmi Regionali già approvati e in via di approvazione ammonta a oltre 1,27 miliardi di euro, con 953,7 milioni programmati nelle regioni meno sviluppate. Il contributo degli altri Obiettivi Specifici (FESR e FSE+) ammonta invece a quasi 590 milioni di euro, per un totale complessivo programmato

<sup>12</sup> L'analisi è stata effettuata sui Programmi pubblicamente disponibili al 31 ottobre 2022 tra quelli formalmente adottati dalla Commissione e quelli approvati dagli organi di governo regionali ed ancora in corso di negoziazione con la Commissione europea.

in meccanismi di erogazione territoriale di tipo integrato (ITI prevalentemente) di oltre 1,86 miliardi di euro.

Diverse le scelte che le regioni hanno fatto in termini di contributo di altri OS alle strategie di sviluppo urbano. In alcuni casi gli altri Obiettivi Specifici FESR contribuiscono in maniera sostanziosa all'ammontare complessivo dei meccanismi di erogazione territoriale. È il caso della Basilicata, della Sicilia, dell'Umbria, della Toscana, dell'Emilia-Romagna, del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia. In alcuni casi gli altri OS FESR che contribuiscono alle strategie di sviluppo urbano superano il budget dell'OS 5.1 in termini di allocazione finanziaria, come in Veneto, in Sicilia e in Basilicata.



<b>Tabella 3 Programmazione Obiettivo di Policy 5 - Obiettivo Specifico 5.1 nei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria, valori in euro)</b>								
Regione/PA.	Meccanismo di erogazione territoriale 5.1	Città coinvolte	Numero di azioni previste sull'OS 5.1		Allocazione finanziaria OS 5.1 FESR	Altri OS FESR e FSE+ che partecipano alle strategie territoriali	Allocazione finanziaria altri OS FESR e FSE+	Totale strategie territoriali 5.1
Basilicata*	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	2	2		20.856.037	6	36.073.893	56.929.930
Campania	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	26 (23 città + 3 aree vaste)	2		335.160.000	2	3.000.000	338.160.000
Calabria*	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	8	2		95.269.824	5	8.852.853	104.122.677
Molise*	03 - ITI - Zone urbane funzionali	2**	2		19.430.879	3	4.968.393	24.399.272
Puglia*	18 - Altro tipo di strumento territoriale - Città grandi e medie, cinture urbane 23 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone scarsamente popolate	Comuni tra 5.000 e 30.000 abitanti	2		80.000.000	0	0	80.000.000
Sardegna	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	7	2		86.378.537	1	4.861.605	91.240.142
Sicilia	03 - ITI - Zone urbane funzionali	9**	2		316.617.674	4	317.635.541	634.253.215
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>					<b>953.712.951</b>		<b>375.392.285</b>	<b>1.329.105.236</b>
Abruzzo	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane 03 - ITI - Zone urbane funzionali	8**	2		16.792.686	0	0	16.792.686
Marche	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	5	4		12.500.000	2	3.000.000	15.500.000
Umbria	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	5	1		15.200.000	4	7.957.890	23.157.890
<b>Totale Regioni in transizione</b>					<b>44.492.686</b>		<b>10.957.890</b>	<b>55.450.576</b>
Lazio	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane 03 - ITI - Zone urbane funzionali	5**	2		56.000.000	6	15.800.000	71.800.000
Toscana	17 - Altro tipo di strumento territoriale - Quartieri urbani 18 - Altro tipo di strumento territoriale - Città grandi e medie, cinture urbane	13	1		32.000.000	3	824.720	32.824.720

segue&gt;&gt;

Emilia-Romagna	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	14***	1		30.000.000	8	13.729.073	43.729.073
Liguria	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	4	1		16.150.000	0	0	16.150.000
Piemonte	18 - Altro tipo di strumento territoriale - Città grandi e medie, cinture urbane	14***	2		52.883.017	0	0	52.883.017
Valle d'Aosta	OS 5.1 Non attivato	-	-		-	-	-	-
Lombardia	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	12	1		60.000.000	5	9.200.000	69.200.000
Veneto	19 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone urbane funzionali	9**	1		26.000.000	6	148.231.448	174.231.448
Friuli-Venezia Giulia	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	4	3		6.400.000	7	15.600.000	22.000.000
P.A. Bolzano	OS 5.1 Non attivato	-	-		-	-	-	-
P.A. Trento	OS 5.1 Non attivato	-	-		-	-	-	-
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>					<b>279.433.017</b>		<b>203.385.241</b>	<b>482.818.258</b>
<b>Totale</b>					<b>1.277.638.654</b>		<b>589.735.416</b>	<b>1.867.374.070</b>

\*Regioni con Programma Regionale plurifondo.

\*\*Aree urbane funzionali, il numero indica la città di riferimento e non i comuni interessati dalla strategia.

\*\*\*Il numero di aree territoriali coinvolte si riferisce anche ad aggregazioni (Unioni) di comuni e non soltanto a città.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027

La fotografia che scaturisce dall'analisi effettuata sui Programmi Regionali per le strategie di sviluppo urbano nella programmazione 2021-2027 è una immagine molto variegata, con meccanismi di allocazione a volte molto generici, a volte molto di dettaglio, con una generale tendenza a confermare interventi integrati nelle città capoluogo, ma con l'ingresso sulla scena in numerosi casi di aggregazioni territoriali di livello urbano sovracomunale, con le aree urbane funzionali che sembrano essere la novità principale, ma anche un'incognita rispetto ai modelli di *governance* che verranno adottati dalle diverse regioni e dalle effettive modalità attuative delle strategie quando non è l'ITI la forma prescelta.

Tutto ciò è in linea con quanto indicato nell'Accordo di Partenariato, che ritiene essenziale continuare nel supporto alle aree urbane di media dimensione. È lo stesso AdP ad indicare che «le aree urbane medie potranno anche definire coalizioni e progetti che vadano oltre il singolo perimetro comunale, per considerare in senso funzionale il sistema territoriale»<sup>13</sup>.

Come indicato dall'AdP, i contenuti delle strategie dovranno essere espressione delle coalizioni locali, concentrandosi nelle città principalmente sull'ampliamento e la modernizzazione di servizi, sulla creazione di nuove attività economiche e culturali e la rivitalizzazione di quelle esistenti, con particolare attenzione alle ricadute nelle periferie e in altre aree caratterizzate da fenomeni di disagio e degrado socio-economico, sulla riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e sull'innovazione delle politiche per l'abitare.

L'integrazione e la sinergia con tutti gli interventi riferiti allo sviluppo e alla rigenerazione urbana sostenuti dal PNRR rappresenta un altro tema fondamentale e delicato per non rischiare la duplicazione di interventi o l'*overbooking* progettuale da parte delle amministrazioni con conseguenti forti difficoltà attuative.

<sup>13</sup> Accordo di Partenariato dell'Italia 2021-2027, CCI 2021IT16FFPA001, Conforme all'articolo 10, paragrafo 6 del Regolamento UE n. 1060/2021, Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022. p. 32.

## 2.4 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

Accanto allo Sviluppo Urbano Sostenibile, per il quale il FESR prevede una riserva specifica di almeno l'8% della dotazione nazionale, il secondo Obiettivo Specifico riferito all'OP5 è il 5.2 "Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane", finanziato dal FESR ed attuato anch'esso tramite Strategie Territoriali (ST) che hanno come riferimento nell'AdP la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Il passaggio fondamentale che la programmazione 2021-2027 è chiamata a consumare è quello del definitivo salto da una fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, capace di intervenire su temi fondamentali come il lavoro, lo sviluppo economico e l'erogazione di servizi essenziali per le comunità, e con l'associazionismo comunale come formula decisiva per la loro erogazione.

Le aree interne sono oggetto di intervento anche da parte del PNRR, che con investimenti della Missione 5 Componente 3, a titolarità del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, sta finanziando diversi interventi nelle aree interne del Paese. L'attenzione sulla Strategia è dunque molto alta, e nel corso del 2021 il Dipartimento per le politiche di coesione ha diffuso i criteri per la delimitazione di altre aree interne nell'ambito della programmazione 2021-2027, che hanno consentito alle regioni l'individuazione di nuove aree da inserire nella propria programmazione dello sviluppo territoriale<sup>14</sup>.

La Tabella 4 ricostruisce il quadro programmatico dell'Obiettivo Specifico 5.2 da parte delle regioni all'interno dei propri Programmi Regionali FESR 2021-2027.

<sup>14</sup> "Criteri per la selezione delle Aree interne da sostenere nel ciclo 2021-2027, documento metodologico", a cura del Dipartimento per le politiche di coesione-NUVAP, 2020.

**Tabella 4 Programmazione Obiettivo di Policy 5 - Obiettivo Specifico 5.2 nei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria, valori in euro)**

Regione/PA.	Meccanismo di erogazione territoriale OS 5.2	Aree interne coinvolte		Numero di azioni previste sull'OS 5.2	Allocazione finanziaria OS 5.2 FESR	Altri OS FESR e FSE+ che partecipano alle strategie territoriali	Allocazione finanziaria altri OS FESR e FSE+	Totale strategie territoriali 5.2
		da 2014-2020	nuove					
Basilicata*	07 - ITI - Zone scarsamente popolate	4	0	2	20.856.037	6	36.723.358	57.579.395
Campania	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	4	3	2	70.000.000	4	3.000.000	73.000.000
Calabria*	07 - ITI - Zone scarsamente popolate	4	0	2	40.829.924	3	3.863.769	44.693.693
Molise*	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	4	2	2	27.474.802	2	5.525.928	33.000.730
Puglia*	23 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone scarsamente popolate	4	1	2	60.000.000	0	0	60.000.000
Sardegna	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	24**	9**	2	71.330.076	7	55.700.000	127.030.076
Sicilia	07 - ITI - Zone scarsamente popolate	5	4	2	118.731.628	4	83.067.003	201.798.631
<b>Totale Regioni meno sviluppate</b>					<b>409.222.467</b>		<b>187.880.058</b>	<b>597.102.525</b>
Abruzzo	04 - ITI - Zone rurali 05 - ITI - Zone di montagna 07 - ITI - Zone scarsamente popolate	5	2	2	15.760.000	2	11.000.000	26.760.000
Marche	05 - ITI - Zone di montagna	3	3	5	4.457.000	3	4.000.000	8.457.000
Umbria	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	3	2	1	13.600.000	5	4.832.000	18.432.000
<b>Totale Regioni in transizione</b>					<b>33.817.000</b>		<b>19.832.000</b>	<b>53.649.000</b>
Lazio	OS 5.2 Non attivato	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	3	3	1	8.856.740	8	30.939.360	39.796.100
Emilia-Romagna	04 - ITI - Zone rurali 05 - ITI - Zone di montagna	4	4	2	18.000.000	7	5.702.904	23.702.904
Liguria	04 - ITI - Zone rurali	4	4	1	4.000.000	1	400.000	4.400.000
Piemonte	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	2	0	1	3.200.000	1	800.000	4.000.000
Valle d'Aosta	OS 5.2 Non attivato	-	-	-	-	-	-	-

segue&gt;&gt;

Lombardia	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	4	2	1		22.800.000	7	5.200.000	28.000.000
Veneto	23 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone scarsamente popolate	4	2	1		8.000.000	3	18.000.000	26.000.000
Friuli-Venezia Giulia	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	3	0	1		4.800.000	11	15.800.000	20.600.000
P.A. Bolzano	OS 5.2 Non attivato	-	-	-		-	-	-	-
P.A. Trento	OS 5.2 Non attivato	-	-	-		-	-	-	-
<b>Totale Regioni più sviluppate</b>						<b>69.656.740</b>		<b>76.842.264</b>	<b>146.499.004</b>
<b>Totale</b>						<b>512.696.207</b>		<b>284.554.322</b>	<b>797.250.529</b>

\*Regioni con Programma Regionale plurifondo.

\*\*Aree interne e Unioni di comuni individuate dalla strategia territoriale regionale.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027

Come nel caso dello sviluppo urbano, lo sviluppo locale individua l'ITI prevalentemente come strumento di erogazione territoriale. Alle tre regioni e province autonome che non hanno attivato neanche l'OS 5.1 riferito allo sviluppo urbano si aggiunge il Lazio, che nel suo PR FESR non ha programmato l'OS 5.2 e quindi gli interventi sostenuti dal FESR per le aree interne.

Oltre alle quattro regioni e province autonome che hanno deciso di non attivare nella propria programmazione FESR l'Obiettivo Specifico 5.2, ce ne sono poi soltanto altre due che hanno deciso di non utilizzare l'ITI come forma di erogazione territoriale, il Veneto e la Puglia. È evidente che nel caso delle aree interne l'ITI è uno strumento già più familiare che non nello sviluppo urbano, e questo ha fatto sì che le regioni avessero un approccio più fiducioso allo strumento. Più variegata la scelta della tipologia di Investimenti Territoriali Integrati, tra ITI per "zone scarsamente popolate" (Sicilia, Calabria, Basilicata e Abruzzo), ITI in "altri tipi di territori interessati" (Campania, Molise, Sardegna, Umbria, Toscana, Piemonte, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia), ITI in "zone rurali" (Liguria, Emilia-Romagna e Abruzzo) e ITI in "zone di montagna" (Marche, Emilia-Romagna e Abruzzo).

Si rileva poi il caso della Sardegna, che è l'unica regione a prevedere, per l'OS 5.2, interventi non soltanto nelle aree interne, ma anche nei territori individuati nell'ambito della strategia regionale di sviluppo locale, già costituiti in unioni di comuni.

In generale, tutte le regioni confermano interventi nelle aree interne già individuate a livello regionale nel precedente periodo di programmazione, per le quali esiste già una strategia, ed a queste aree già individuate ben 13 regioni aggiungono delle nuove aree interne, approvate secondo i criteri del DPCoe, da finanziare nell'ambito dei propri PR FESR. Le regioni che aggiungono strategie sono la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia tra le regioni meno sviluppate; tutte e tre le regioni in transizione (Abruzzo, Marche e Umbria) e cinque regioni tra quelle più sviluppate (Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia e Veneto).

L'allocazione finanziaria programmata sull'OS 5.2 per tutti i Programmi Regionali è pari a oltre 512,6 milioni di euro, dei quali 409 milioni riferiti alle sette regioni meno sviluppate, quasi 34 milioni alle regioni in transizione e oltre 69,6 milioni nelle regioni più sviluppate.

Un po' più numeroso il contributo di altri OS FESR o FSE+ alle Strategie Territoriali che sostengono le aree interne. Il loro contributo supera i 284 milioni di euro, per un totale complessivo allocato sulle strategie per le aree interne di oltre 797 milioni di euro. Nel periodo 2014-2020 l'allocazione programmata sulle aree interne era complessivamente, tra FESR e FSE, di 85 milioni di euro. È evidente quanto la presenza di una strategia nazionale, il consolidamento del modello di *governance* e la selezione preventiva di nuove aree abbia aumentato enormemente quel budget. Sarà importante verificare il consolidamento definitivo dell'allocazione programmata e i tempi di aggiornamento delle strategie esistenti e di predisposizione delle nuove, per poter valutare anche la *performance* attuativa.

La vera sfida dello sviluppo territoriale integrato nel periodo 2021-2027 sarà quella di dimostrare definitivamente che l'attuazione di parti importanti dei Programmi attraverso strumenti integrati di sviluppo territoriale rappresenta un vero valore aggiunto per la riduzione delle disparità territoriali e non un appesantimento procedurale che rischia di ritardare l'attuazione dei Programmi stessi.

**IL CICLO DI  
PROGRAMMAZIONE  
2014-2020**

**Parte seconda**

**L'attuazione dei Fondi  
strutturali 2014-2020  
e la loro riprogrammazione**

**1**



### 1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia

Il quadro della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei per il 2014-2020 a livello europeo, prendendo a riferimento le risorse assegnate tramite Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE), evidenzia come la politica di coesione mobiliti, fra risorse del bilancio pluriennale dell'Unione europea e risorse nazionali, oltre 532 miliardi di euro (Tabella 1).

Tale quadro, come noto, è quello oggi derivante alla luce dei diversi interventi posti in essere dalla Commissione in risposta della pandemia da Covid-19<sup>1</sup> e, in particolare, all'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 ag-

---

<sup>1</sup> L'evento epocale della diffusione della pandemia da Covid-19 ha determinato una sostanziale modifica dell'impostazione delle politiche pubbliche di investimento e la politica di coesione non è stata immune al complessivo riorientamento di tutte le risorse pubbliche disponibili. Nel corso del 2020 si è registrata una significativa modifica del quadro regolamentare della programmazione 2014-2020, che ha segnato l'avvio di un processo di riprogrammazione delle risorse ancora disponibili, per poterle indirizzare a fronteggiare l'emergenza sanitaria.

giuntivi 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 per gli Aiuti agli Indigenti (FEAD).

Con l'effetto dovuto alle risorse di REACT la Polonia resta il primo Paese per ammontare complessivo di risorse programmate, pari a oltre 92 miliardi di euro (tra risorse europee e cofinanziamento nazionale) staccando l'Italia<sup>2</sup>, seconda con poco meno di 65 miliardi di euro programmati, e la Spagna, che si attesta a circa 57 miliardi di euro.

Tenendo conto di questi elementi, un confronto europeo sullo stato di attuazione è presentato nella Tabella 1<sup>3</sup>, nella quale sono riportati gli importi programmati da parte di ciascun Paese membro, le risorse impegnate e quelle spese al 31 dicembre 2022. Dal punto di vista della spesa, e tenendo sempre presente la rilevante differenza in termini di dotazione finanziaria tra Paesi, lo Stato membro più performante è la Lituania che, con quasi il 97% della spesa, si è avvicinato molto al pieno assorbimento delle risorse disponibili e guida il gruppo dei più virtuosi, con livelli di pagamenti superiori al 90%, formato anche da Portogallo (95,9%), Malta (93,8%) e Slovenia (92,3%). I Paesi meno performanti, con un livello di spesa al di sotto del 65%, sono la Spagna (54,1%), l'Italia (60,2%)<sup>4</sup> e la Slovacchia (64,5%).

Il valore delle risorse impegnate si attesta, invece, per l'Italia al 103,3%, in leggero *overbooking*<sup>5</sup> rispetto al programmato, anche in questo caso con un valore inferiore alla media comunitaria che è del 118,1%.

<sup>2</sup> Tra i grandi Paesi non beneficiari del Fondo di Coesione, l'Italia è sia il principale beneficiario in termini di risorse assegnate, ma anche il Paese che percentualmente cofinanzia maggiormente la politica di coesione, nonostante la decisione di ridurre il cofinanziamento nazionale per alcuni Programmi Operativi, vincolando, molto più di altri Paesi, risorse del proprio bilancio in quota investimenti alle regole di attuazione della politica di coesione europea.

<sup>3</sup> In Tabella 1 sono riportati gli importi programmati ("planned") da parte di ciascuno Stato membro, gli importi impegnati ("decided") e quelli spesi ("spent").

<sup>4</sup> Con una spesa pari a circa 39 miliardi di euro, l'Italia si attesta ad un livello di circa 15 punti percentuali inferiore alla media comunitaria.

<sup>5</sup> Unici Paesi a non aver superato la soglia del 100% degli impegni alla data del 31 dicembre 2022 sono l'Irlanda e la Svezia.

**Tabella 1 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020\* in Europa, per Paese, 31 dicembre 2022**

Paese	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Austria	3.577.827.281	4.271.171.523	2.672.133.532	119,4%	74,7%
Belgio	4.420.767.253	5.320.700.636	3.276.134.548	120,4%	74,1%
Bulgaria	9.239.461.472	9.420.413.088	7.428.160.289	102,0%	80,4%
Croazia	10.576.126.423	14.984.725.999	8.569.095.208	141,7%	81,0%
Cipro	1.005.995.956	1.325.722.530	844.599.939	131,8%	84,0%
Rep. Ceca	29.620.083.221	35.218.311.901	24.973.604.409	118,9%	84,3%
Danimarca	1.023.765.907	1.266.617.919	714.573.087	123,7%	69,8%
Estonia	4.915.347.979	5.304.583.871	4.348.520.602	107,9%	88,5%
Finlandia	2.918.439.801	3.269.082.457	2.463.527.128	112,0%	84,4%
Francia	32.545.900.876	41.757.464.109	28.480.019.788	128,3%	87,5%
Germania	32.920.513.821	35.971.414.464	27.279.852.954	109,3%	82,9%
Grecia	22.528.966.014	35.444.351.827	19.074.388.989	157,3%	84,7%
Ungheria	26.523.833.436	31.414.080.853	20.316.023.111	118,4%	76,6%
Irlanda	2.120.331.440	1.833.196.589	1.468.960.543	86,5%	69,3%
<b>Italia</b>	<b>64.864.439.810</b>	<b>67.034.816.275</b>	<b>39.016.629.010</b>	<b>103,3%</b>	<b>60,2%</b>
Lettonia	5.415.246.753	6.233.020.408	4.210.279.677	115,1%	77,7%
Lituania	8.211.945.228	10.167.232.366	7.945.959.134	123,8%	96,8%
Lussemburgo	230.917.030	246.089.212	176.357.618	106,6%	76,4%
Malta	985.022.557	1.000.560.902	924.261.023	101,6%	93,8%
Paesi Bassi	3.151.638.616	4.038.300.260	2.788.066.404	128,1%	88,5%
Polonia	92.551.041.240	98.267.464.007	74.959.763.637	106,2%	81,0%
Portogallo	29.319.907.879	39.903.566.938	28.105.663.630	136,1%	95,9%
Romania	28.493.379.598	46.510.203.471	20.932.797.699	163,2%	73,5%
Slovacchia	17.738.556.976	19.112.215.044	11.449.692.900	107,7%	64,5%
Slovenia	4.130.720.466	5.778.564.307	3.810.936.542	139,9%	92,3%
Spagna	57.316.144.909	65.668.803.212	31.016.870.708	114,6%	54,1%
Svezia	3.828.594.133	3.587.232.470	2.952.117.815	93,7%	77,1%
Regno Unito	19.264.566.547	20.606.970.435	14.446.521.183	107,0%	75,0%
Interreg	12.628.465.665	13.573.587.796	10.089.879.492	107,5%	79,9%
<b>Totale</b>	<b>532.067.948.287</b>	<b>628.530.464.867</b>	<b>404.735.390.597</b>	<b>118,1%</b>	<b>76,1%</b>

\* Dati relativi a FC, FESR, FSE ed IOG.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

Facendo sempre riferimento alla piattaforma di dati aperti sulla coesione della Commissione europea<sup>6</sup>, ed in particolare ai dati riportati nella Tabella 2 relativi agli impegni e alle spese in Europa per singolo Fondo SIE, emerge come il FESR registri un alto livello di impegni, pari al 119,7%, con una spesa del 76,3%, mentre l’FSE si attesta su valori leggermente inferiori, sia con riferimento agli impegni sul programmato, pari al 108,5%, sia per le spese pari al 73,3%. In termini di impegni, il maggiore *overbooking* si rileva per il Fondo di Coesione che, con una dotazione finanziaria di 72,6 miliardi di euro, quindi molto più contenuta rispetto ai Fondi appena citati, ha un livello di impegni ben al di sopra della media complessiva europea, pari al 129,9% (a cui corrisponde una spesa pari a quasi l’80% delle risorse pianificate).

**Tabella 2 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020\* in Europa, per Fondo, 31 dicembre 2022**

Fondo	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FC	72.619.934.162	94.301.618.612	58.048.711.822	129,9%	79,9%
FESR	308.205.204.734	368.871.880.677	235.187.170.994	119,7%	76,3%
FSE	140.789.150.218	152.803.929.256	103.229.835.022	108,5%	73,3%
IOG	10.453.659.173	12.553.036.321	8.269.672.760	120,1%	79,1%
<b>Totale</b>	<b>532.067.948.287</b>	<b>628.530.464.867</b>	<b>404.735.390.597</b>	<b>118,1%</b>	<b>76,1%</b>

\* Dati relativi a FC, FESR, FSE ed IOG.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

La situazione italiana dell’avanzamento finanziario per Fondo, riportata nella Tabella 3, mostra una *performance* di impegni di circa 12 punti inferiore alla media europea per il FESR, con un valore, pur in *overbooking*, pari al 107,4%, e con una spesa dello stesso Fondo che si mantiene sostanzialmente in linea in termini di scarto dalla media europea (64,4% contro il 76,3% europeo). Se si guarda all’FSE, il divario rispetto alla media europea risulta evidente: gli impegni italiani al 31 dicembre 2022 per questo Fondo sono al 98% del programmato contro il 108,5% europeo, mentre la spesa si attesta al 52,6% contro il 73,3% europeo.

<sup>6</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview/14-20>

**Tabella 3 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020\* in Italia, per Fondo, 31 dicembre 2022**

Fondo	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FESR	37.415.245.117	40.199.843.690	24.088.097.343	107,4%	64,4%
FSE	25.086.762.203	24.575.916.825	13.197.331.775	98,0%	52,6%
IOG	2.362.432.490	2.259.055.761	1.731.199.892	95,6%	73,3%
<b>Totale</b>	<b>64.864.439.810</b>	<b>67.034.816.275</b>	<b>39.016.629.010</b>	<b>103,3%</b>	<b>60,2%</b>

\* Dati relativi a FESR, FSE ed IOG.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

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

Al netto del dato delle regioni ultraperiferiche<sup>7</sup>, dai numeri riportati in Tabella 4 riferiti a tutti gli Stati membri, si evidenzia come siano le regioni in transizione a fare registrare un livello degli impegni più elevato (123,2%) rispetto a quelle meno sviluppate (120,2%) e più sviluppate (116,5%). Dal punto di vista della spesa le regioni più sviluppate fanno rilevare, invece, l’83,7% delle risorse programmate, contro l’81% delle regioni meno sviluppate e il 78,1% delle regioni in transizione. Le risorse REACT-EU, vista anche la recentissima introduzione, evidenziano una buona *performance* in termini di impegni, pari a quasi il 93%, ed un livello di spesa che si attesta a circa il 28%.

<sup>7</sup> Previste dall’art. 349 del TFUE, sono quelle che, pur appartenendo all’Unione europea si trovano in aree del pianeta lontane dall’Europa (Guadalupa, Guyana francese, Reunion, Martinica, Mayotte, Saint-Martin, Azzorre, Madeira e Canarie).

**Tabella 4 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020\* in Europa, per categoria di regioni, 31 dicembre 2022**

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	108.568.608.646	126.441.814.569	90.841.948.560	116,5%	83,7%
In transizione	52.000.852.175	64.090.001.031	40.587.545.157	123,2%	78,1%
Meno sviluppate	222.087.146.512	266.892.719.802	179.940.107.016	120,2%	81,0%
Ultraperiferiche**	2.479.453.042	3.371.323.945	2.852.215.022	136,0%	115,0%
REACT-EU	50.841.651.657	47.212.294.377	14.081.494.793	92,9%	27,7%
Non applicabile	96.090.236.255	120.522.311.143	76.432.080.050	125,4%	79,5%
<b>Totale</b>	<b>532.067.948.287</b>	<b>628.530.464.867</b>	<b>404.735.390.597</b>	<b>118,1%</b>	<b>76,1%</b>

\* Dati relativi a FC, FESR, FSE ed IOG.

\*\* "Outermost or northern sparsely populated".

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

Nella Tabella 5 sono riportati i dati sempre declinati per categoria di regioni, ma limitatamente all'Italia. I numeri ci restituiscono un quadro nel quale si conferma quanto le regioni meno sviluppate italiane abbiano una capacità di impegno inferiore alla media dell'Unione (109,5% contro 120,2%), ed anche con una *performance* di spesa decisamente più contenuta (69,7% contro l'81% europeo). Le regioni italiane più sviluppate sono, invece, maggiormente in linea con la media di spesa UE, raggiungendo l'80,9% contro l'83,7% europeo, mentre le regioni italiane in transizione fanno registrare in termini di spesa un ritardo decisamente più marcato rispetto alla media europea (66,2% vs 78,1%). Divario che risulta ancora più netto se guardiamo alle spese REACT-EU che, in Italia, sono ferme al 14,8%, nonostante il 92,2% di impegni.

**Tabella 5 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020\* in Italia, per categoria di regioni, 31 dicembre 2022**

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	15.228.487.807	15.936.179.442	12.319.349.916	104,6%	80,9%
In transizione	2.779.445.801	2.594.901.395	1.840.471.342	93,4%	66,2%
Meno sviluppate	30.119.295.041	32.986.607.866	20.991.860.290	109,5%	69,7%
REACT-EU	14.374.778.671	13.258.071.811	2.133.747.571	92,2%	14,8%
Non applicabile	2.362.432.490	2.259.055.761	1.731.199.892	95,6%	73,3%
<b>Totale</b>	<b>64.864.439.810</b>	<b>67.034.816.275</b>	<b>39.016.629.010</b>	<b>103,3%</b>	<b>60,2%</b>

\* Dati relativi a FESR, FSE ed IOG.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2023

In sintesi, il quadro complessivo che emerge a livello europeo evidenzia una situazione stabile degli impegni, con un netto *overbooking* rispetto alle risorse disponibili ed un più significativo aumento dell'avanzamento nella spesa al 31 dicembre 2022. In questo quadro l'Italia, con riferimento agli impegni, ha mantenuto pressoché invariato il proprio *gap* rispetto alla media europea mentre, probabilmente anche in ragione dello scarso utilizzo delle risorse REACT-EU, non ha saputo seguire il *trend* continentale positivo riferibile al livello di spesa che, come accennato prima, la vede fra i fanalini di coda insieme alla Spagna.

## 1.2 La riprogrammazione del 2014-2020 e REACT-EU

Le gravi conseguenze della pandemia da Covid-19 hanno indotto le istituzioni dell'Unione europea a prendere misure straordinarie che hanno portato a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi SIE. Già a partire dalla primavera del 2020, l'Unione europea ha predisposto una strategia per il contrasto all'emergenza Covid-19 attraverso la politica di coesione, con l'introduzione di modifiche nelle regole di utilizzo dei Fondi che la finanziano<sup>8</sup>.

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, è stato realizzato un intenso processo di riorientamento programmatico e finanziario verso nuove priorità "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.

A prescindere quindi dalla regola "n+3", che consente di continuare a procedere nei pagamenti nell'ulteriore triennio, l'andamento della spesa ha avuto un rinnovato impulso con significative modifiche al quadro regolamentare 2014-2020.

<sup>8</sup> Tali modifiche sono cristallizzate nei Regolamenti (UE) n. 2020/460 del 30 marzo 2020 e n. 2020/558 del 23 aprile 2020, che modificano i Regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) 1303/2013, in attuazione delle due iniziative denominate Coronavirus Response Investment Initiative (CRII) e Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+).

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 comunitari<sup>9</sup>.

Accanto alle citate misure definite in ambito UE, sono state adottate, inoltre, coerenti iniziative legislative nazionali, tra cui il Decreto legge n. 34/2020 (Decreto Rilancio) e il Decreto legge n. 77/2021 (Decreto Semplificazioni e governance PNRR).

Venendo alle modifiche regolamentari, va innanzitutto sottolineato come l'effettiva semplificazione delle procedure di gestione e rendicontazione ha certamente consentito di porre in atto una risposta più efficace e rapida, attraverso un processo condiviso tra le autorità dell'Unione e quelle nazionali.

In termini numerici, la riprogrammazione delle risorse ha portato complessivamente alla riallocazione di circa 12 miliardi di euro, incanalati nel solco delle misure per l'emergenza, di cui 5,4 miliardi a valere sui PON (Tabella 6) e circa 6,5 miliardi a valere sui POR (Tabella 7).

Nell'ambito dei PON sono state riprogrammate risorse che hanno finanziato, anche con il contributo del Fondo Sviluppo e Coesione, azioni importanti come, a titolo esemplificativo, il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI e professionisti<sup>10</sup> con una dotazione di 1,4 miliardi di euro.

Con riferimento ai Programmi Regionali, invece, la riprogrammazione delle risorse è stata il risultato di un intenso negoziato che, tenendo con-

<sup>9</sup> Contemporaneamente, tramite risorse nazionali rese disponibili con l'aumento della quota comunitaria e con risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, sono state poste in salvaguardia quelle operazioni originariamente previste in capo ai PO e da questi rimosse per far posto alle spese citate.

<sup>10</sup> Strumento che il DL 23/2020 (c.d. Decreto Liquidità), convertito con Legge 40/2020, ha reso più accessibile, allargando la platea dei potenziali beneficiari e semplificando le procedure di accesso.

to delle specificità e dell'autonomia di scelta dei diversi territori, ha fatto sì che le Regioni potessero rendicontare interventi finanziati anche interamente con risorse europee riferibili alle priorità individuate per rispondere alla pandemia<sup>11</sup>.

**Tabella 6 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	4) lavoro	5) sociale	Totale
PON Per la scuola		730,95				730,95
PON Città metropolitane	261,40				392,09	653,49
PON Governance	593,09					593,09
PON Imprese e competitività				1.480,00		1.480,00
PON Inclusione					320,00	320,00
PON Legalità	188,00					188,00
PON SPAO						330,00
PON IOG	105,00					105,00
PON Cultura e sviluppo				104,00		104,00
PON Infrastrutture e reti				279,30		279,30
PON Ricerca e innovazione	260,00	390,00				650,00
<b>Totale</b>	<b>1.407,49</b>	<b>1.120,95</b>	<b>1.863,30</b>	<b>330,00</b>	<b>712,09</b>	<b>5.433,83</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

<sup>11</sup> Emergenza sanitaria (acquisto attrezzature, assunzione di personale, misure assistenziali), istruzione e formazione (acquisto attrezzature digitali e adeguamenti strutturali), tessuto economico (garanzie pubbliche per accesso al credito, sostegno alla liquidità delle imprese, sovvenzioni a fondo perduto per imprese e lavoratori autonomi), lavoro (sostegno al reddito dei lavoratori, tirocini, incentivi al lavoro agile, misure finalizzate alla conciliazione vita-lavoro) e ambito sociale (sostegno alle situazioni di fragilità aggravate dalla crisi, aiuti alimentari).

**Tabella 7 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	4) lavoro	5) sociale	Totale
Abruzzo	8,00	1,00	88,00	60,00		157,00
Basilicata	6,00	3,79	95,57	32,19	12,85	150,40
Calabria	140,00	45,00	180,00	100,00	35,00	500,00
Campania	330,34	34,00	392,26	105,00	30,51	892,11
Molise	15,77	1,50	21,28	8,99	0,26	47,80
Puglia	59,00		551,00	140,00		750,00
Sardegna	107,60	1,00	151,50	23,20	3,00	286,30
Sicilia	270,00	60,00	555,50	280,00	30,00	1.195,50
<b>Regioni Mezzogiorno</b>	<b>936,71</b>	<b>146,29</b>	<b>2.035,10</b>	<b>749,39</b>	<b>111,61</b>	<b>3.979,10</b>
Emilia-Romagna	250,00					250,00
Friuli-Venezia Giulia		1,90	6,39	39,80		48,09
Lazio	222,29	8,16	133,42	237,21	45,10	646,18
Liguria	8,00	11,50	38,92	25,50	7,00	90,92
Lombardia	193,50			168,50		362,00
Marche	12,35		19,00	2,40	3,75	37,50
Piemonte	160,00		64,00	121,17		345,17
Toscana	70,00	5,00	141,00	18,70	30,00	264,70
PA Trento	13,50	1,00	13,00	23,50		51,00
PA Bolzano				40,00		40,00
Umbria	9,50	24,12	46,75	14,50	3,73	98,60
Valle d'Aosta	7,75	n.d.	6,35	4,70	n.d.	18,80
Veneto	75,00	n.d.	70,00	90,70	18,00	253,70
<b>Regioni Centro-Nord</b>	<b>1.021,89</b>	<b>51,68</b>	<b>538,83</b>	<b>786,68</b>	<b>107,58</b>	<b>2.506,66</b>
<b>Totale</b>	<b>1.958,60</b>	<b>197,97</b>	<b>2.573,93</b>	<b>1.536,07</b>	<b>219,19</b>	<b>6.485,76</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2021

Con riferimento alle risorse complessivamente riprogrammate, secondo quanto riportato dal Ministero per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR nella "Relazione sullo stato di attuazione della politi-



ca di coesione europea e nazionale 2014-2020” del 15 febbraio 2023, prendendo come base di calcolo il totale delle risorse destinate, il livello degli impegni si attesta al 68% mentre quello dei pagamenti si ferma al 55%.

Attingendo sempre ai dati forniti dalla su richiamata relazione è possibile analizzare un po' più nel dettaglio tali numeri evidenziando gli andamenti sia per quanto riguarda i Programmi Operativi Nazionali (Tabella 8), sia i Programmi Operativi Regionali (Tabella 9)<sup>12</sup>.

Osservando quindi i dati al 31 ottobre 2022 dei PON si rileva un impegno medio pari al 66,2% ed una spesa di poco inferiore al 52%. Guardando nel dettaglio dei singoli Programmi, con riferimento agli impegni, ne troviamo alcuni che hanno utilizzato la totalità delle risorse, in alcuni casi andando anche in *overbooking* rispetto al programmato (PON Scuola 103,9% e PON Inclusione 103,7%) ed altri che, stando ai dati conferiti al sistema di monitoraggio, non hanno praticamente ancora impiegato risorse (PON Cultura 0,3% e PON IOG 1,4%). Venendo alla spesa effettuata, la *performance* migliore è sicuramente quella del PON Imprese e competitività che ha speso la totalità delle risorse impegnate, pari a quasi il 97% di quelle programmate, seguito dal PON Legalità e dal PON Scuola, entrambi con percentuali di spesa già superiori al 75%. Fanalini di coda, oltre a PON Cultura e PON IOG di cui si è già detto rispetto agli impegni, sono anche il PON SPAO ed il PON Infrastrutture, rispetto ai quali non risultano pagamenti.

<sup>12</sup> Come indicato dalla Relazione del 15 febbraio 2023 le risorse programmate sono quelle derivanti dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica della coesione con i Ministeri e con le regioni sui Programmi 2014-2020 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE) in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+). Gli impegni ed i pagamenti (incluse le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-2020 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014) sono quelli presenti nel Sistema nazionale di monitoraggio e rilevati in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate dal MEF-RGS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP, sulla base dei dati al 31/10/2022.

**Tabella 8 Programmi Operativi Nazionali 2014-2020 - Stato di attuazione dei progetti monitorati per il contrasto all'emergenza Covid-19 (milioni di euro)**

PON	Risorse programmate (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% Impegni/Risorse programmate (b/a)	% Pagamenti/Risorse programmate (c/a)
PON Per la scuola	731,0	759,7	567,4	103,9%	77,6%
PON Città metropolitane	653,5	233,8	145,2	35,8%	22,2%
PON Governance	593,1	268,1	263,6	45,2%	44,4%
PON Imprese e competitività	1.480,0	1.433,7	1.433,7	96,9%	96,9%
PON Inclusione	320,0	331,8	183,0	103,7%	57,2%
PON Legalità	188,0	161,0	150,1	85,6%	79,8%
PON SPAO	330,0	230,1	0,0	69,7%	0,0%
PON IOG	105,0	1,5	0,0	1,4%	0,0%
PON Cultura e sviluppo	104,0	0,3	0,3	0,3%	0,3%
PON Infrastrutture e reti	279,3	50,0	0,0	17,9%	0,0%
PON Ricerca e innovazione	650,0	125,3	65,8	19,3%	10,1%
<b>Totale</b>	<b>5.433,8</b>	<b>3.595,2</b>	<b>2.809,1</b>	<b>66,2%</b>	<b>51,7%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale", 15 febbraio 2023

Guardando invece allo stato di attuazione delle risorse previste per il contrasto all'emergenza Covid-19 nei Programmi Operativi Regionali, si registrano dati lievemente più incoraggianti con un livello di impegni medi leggermente inferiore al 70% delle risorse programmate ed un livello di pagamenti che sfiora il 59%. Scendendo un po' più nel dettaglio è facile osservare come, forse anche rispetto alla mole diversificata di risorse disponibili, ci sia una netta biforcazione in termini di *performance* fra le regioni del Centro-Nord, che sfiorano il pieno utilizzo delle risorse con una percentuale di impegni di poco superiore al 96% ed una di spesa leggermente inferiore all'85%, e quelle del Mezzogiorno che, invece, caricano a sistema valori inferiori a quelli medi nazionali, fermando gli impegni a meno del 53% e la spesa a poco più del 42%.

**Tabella 9 Programmi Operativi Regionali 2014-2020 - Stato di attuazione dei progetti monitorati per il contrasto all'emergenza Covid-19 (milioni di euro)**

POR	Risorse programmate (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% Impegni/Risorse programmate (b/a)	% Pagamenti/Risorse programmate (c/a)
Abruzzo	157,0	118,8	102,5	75,7%	65,3%
Basilicata	150,4	129,3	102,6	86,0%	68,2%
Calabria	500,0	202,1	185,8	40,4%	37,2%
Campania	892,1	181,8	162,0	20,4%	18,2%
Molise	47,8	47,5	46,0	99,4%	96,3%
Puglia	750,0	525,4	397,8	70,0%	53,0%
Sardegna	286,3	208,0	169,8	72,7%	59,3%
Sicilia	1.195,5	684,9	515,3	57,3%	43,1%
<b>Regioni Mezzogiorno</b>	<b>3.979,1</b>	<b>2.097,8</b>	<b>1.681,8</b>	<b>52,7%</b>	<b>42,3%</b>
Emilia-Romagna	250,0	236,2	208,3	94,5%	83,3%
Friuli-Venezia Giulia	48,1	68,9	54,7	143,2%	113,7%
Lazio	646,2	722,4	696,3	111,8%	107,8%
Liguria	90,9	107,4	46,2	118,1%	50,8%
Lombardia	362,0	274,9	259,0	75,9%	71,6%
Marche	37,5	47,5	33,1	126,7%	88,3%
Piemonte	345,2	298,8	286,3	86,6%	83,0%
Toscana	264,7	261,4	197,4	98,8%	74,6%
PA Trento	51,0	48,5	45,3	95,1%	88,7%
PA Bolzano	40,0	40,0	40,0	100,0%	100,0%
Umbria	98,6	53,8	44,3	54,5%	45,0%
Valle d'Aosta	18,8	20,7	14,1	109,8%	74,8%
Veneto	253,7	231,4	196,3	91,2%	77,4%
<b>Regioni Centro-Nord</b>	<b>2.506,7</b>	<b>2.411,8</b>	<b>2.121,2</b>	<b>96,2%</b>	<b>84,6%</b>
<b>Totale</b>	<b>6.485,8</b>	<b>4.509,6</b>	<b>3.803,0</b>	<b>69,5%</b>	<b>58,6%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale", 15 febbraio 2023

In aggiunta a tale processo di riprogrammazione, come prima anticipato, è stato messo in campo un Programma per l'utilizzo delle risorse previste dal "Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of

Europe" (REACT-EU)<sup>13</sup>, iniziativa che assegna risorse supplementari alla politica di coesione<sup>14</sup>, incidendo sui Fondi SIE che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2020) "non utilizzate" fino al 2021. Attraverso questo intervento sono state assegnate risorse supplementari ai Programmi della politica di coesione 2014-2020 allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della pandemia e di sostenere la transizione verde e digitale<sup>15</sup>.

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. Le risorse disponibili sono state orientate a finanziare un numero limitato di Programmi Nazionali, da chiudere entro il 2023.

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)<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Rientrando nella categoria sovvenzioni, ha un impatto significativo sulle politiche di coesione, prevedendo l'erogazione di un totale di 55 miliardi aggiuntivi a favore dei Fondi SIE, con quote spettanti a ciascuno Stato membro per la programmazione 2014-2020, da erogare nel quadro del Next Generation EU.

<sup>14</sup> Utilizzando risorse aggiuntive derivanti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (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 (principalmente per sostenere il mantenimento del lavoro), dal Fondo Europeo di Aiuto agli Indigenti e dall'Iniziativa europea per l'Occupazione Giovanile (YEI).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.



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 interessati, nonché di specifici settori d'intervento (salute; occupazione; inclusione sociale; scuola; competitività per la transizione *green* e intelligente; ricerca e istruzione superiore; energia, ambiente e clima).

La strategia italiana di programmazione delle risorse REACT-EU si è concentrata, in particolare, su quattro obiettivi:

- superamento della crisi derivante dalla pandemia;
- riequilibrio territoriale e socio-economico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno;
- costruzione di un raccordo fra i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027;
- concentrazione delle risorse su un numero limitato di Programmi Nazionali.

REACT-EU per il sostegno alla crisi causata dal Covid ha assegnato alla politica di coesione ulteriori risorse, per gli anni 2021 e 2022, pari a circa 14,4 miliardi di euro<sup>17</sup>: si tratta della quota nazionale più consistente assegnata dall'UE. La quota relativa all'anno 2021, pari a circa 1,17 miliardi di euro (4,8 miliardi di FESR e 6,5 di FSE), è stata integralmente programmata all'interno dei Programmi Operativi Nazionali<sup>18</sup> attraverso l'introduzione di uno specifico Asse "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" (Tabella 10).

<sup>17</sup> Nella seconda parte del 2021, la Commissione europea ha completato l'esame delle proposte italiane, approvando e finanziando tutte le riprogrammazioni dei PON proposte per l'annualità 2021, per un totale di 11,3 miliardi di euro. Successivamente la Commissione ha anche deciso di ripianificare gli investimenti previsti per il 2022, ampliando la quota destinata all'Italia fino a 3,08 miliardi di euro, ossia circa 930 milioni di euro in più rispetto a quanto inizialmente stimato. Le risorse europee sono, inoltre, integrate dal cofinanziamento nazionale pari a circa 186 milioni di euro previsto per la sola Assistenza tecnica.

<sup>18</sup> La ripartizione territoriale delle risorse REACT-EU confluite in tali Programmi è stata definita a livello nazionale pur non essendo direttamente indicata nei Programmi Operativi.

**Tabella 10 PON destinatari di risorse REACT-EU per l'annualità 2021 (milioni di euro)**

PON	Importo (milioni di euro)
PON Per la scuola <sup>19</sup>	1.032,68
PON Città metropolitane <sup>20</sup>	1.083,40
PON Governance <sup>21</sup>	1.243,34
PON Imprese e competitività <sup>22</sup>	1.614,55
PON Inclusione <sup>23</sup> + FEAD	291,67
PON SPAO <sup>24</sup>	4.547,67
PON Infrastrutture e reti <sup>25</sup>	322,76
PON Ricerca e innovazione <sup>26</sup>	1.167,42
<b>Totale risorse UE</b>	<b>11.303,49</b>
Quota di cofinanziamento nazionale per Assistenza tecnica	186,37
<b>Totale UE + NAZ</b>	<b>11.489,86</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Dipartimento politiche di coesione, 2021

Degli oltre 11 miliardi del REACT-EU previsti per il 2021, 4,5 miliardi sono stati programmati nell'ambito del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione, 1,6 miliardi nel PON Imprese e competitività, 1,2 miliardi nel PON Governance e capacità istituzionale, circa 1,17 miliardi nel PON Ri-

<sup>19</sup> Cablaggio edifici scolastici, trasformazione digitale della didattica scolastica, laboratori di sostenibilità per le scuole del primo ciclo, laboratori verdi, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo.

<sup>20</sup> Rafforzamento sociale e occupazionale nelle città metropolitane, iniziative per la transizione verde e digitale nelle città metropolitane.

<sup>21</sup> Spese straordinarie per il personale sanitario destinato al contrasto della pandemia ed acquisto vaccini.

<sup>22</sup> Fondo di garanzia PMI, interventi per la digitalizzazione delle PMI, interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare, efficientamento energetico degli edifici pubblici, smart grid.

<sup>23</sup> Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione.

<sup>24</sup> Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, bonus assunzione giovani, bonus assunzioni donne, fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro.

<sup>25</sup> Interventi per la riduzione delle perdite della rete di distribuzione idrica nel Mezzogiorno.

<sup>26</sup> Contratti di formazione medici specializzandi, sostegno alle famiglie per il pagamento delle tasse universitarie, borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica, dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione, dottorati su tematiche green, contratti di ricerca su tematiche green.

cerca e innovazione, 1,08 miliardi nel PON Città metropolitane e un ulteriore miliardo nel PON Scuola.

Con riferimento alle risorse previste per il 2022 (Tabella 11), tenuto conto delle modifiche programmatiche intervenute, le stesse saranno rivolte al completamento della programmazione inizialmente prevista con riguardo a misure del PON Governance (400 milioni di euro), SPAO (1,5 miliardi di euro) e Imprese e competitività (581 milioni di euro).

<b>Tabella 11 PON destinatari di risorse REACT-EU 2022 (milioni di euro)</b>	
<b>PON</b>	<b>Importo (milioni di euro)</b>
PON Governance	400
PON SPAO	1.500
PON Imprese e competitività	581
PON Scuola	259
PON Infrastrutture e reti	344
<b>Totale</b>	<b>3.084</b>

*Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Dipartimento politiche di coesione, 2022*

In aggiunta ai 3,08 miliardi di euro già previsti per il 2022, la Commissione ha successivamente deciso di riconoscere all'Italia ulteriori risorse, pari a circa 930 milioni di euro, da destinare sia al finanziamento di nuove misure che a un ulteriore rafforzamento di misure già previste<sup>27</sup>.

Andando ad analizzare le principali linee di intervento, notiamo che quella in cui si è prevista una maggiore concentrazione di risorse, pari a circa 6 miliardi di euro, è quella legata al tema dell'occupazione la quale combina diversi strumenti per affrontare la crisi occupazionale e prepararsi alla ripresa. Tali importi, a valere sul Fondo Sociale Europeo, sono destinati principalmente a favorire il recupero dei divari sociali e territoriali del Mezzogiorno. Questa strategia di intervento prevede di destinare la stragrande

<sup>27</sup> 331 milioni per interventi a favore delle imprese, 259 milioni di euro per le strutture scolastiche e 344 milioni di euro per la mobilità sostenibile ed il settore idrico.

maggioranza delle risorse al finanziamento di alcune misure previste dalla Legge di Bilancio 2021 per il sostegno e l'incentivo all'occupazione<sup>28</sup> con l'obiettivo di arginare la perdita 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. Altra misura beneficiaria di un certo numero di risorse (circa 1,5 miliardi di euro) è quella relativa al finanziamento del Fondo Nuove Competenze, rivolto alla riqualificazione dei lavoratori.

Altri importanti pacchetti di misure previsti dall'iniziativa REACT-EU sono quelli destinati ai temi salute e energia, ambiente e clima per cui è stato previsto uno stanziamento di risorse significativo. In materia di sanità, 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 sistema<sup>29</sup>, da attivare nell'ambito dei Programmi Governance e Ricerca. Rispetto a quanto previsto inizialmente, alla luce dei fabbisogni emersi, in fase di riprogrammazione si è deciso di potenziare l'intervento rivolto all'acquisto dei vaccini, rispetto all'assunzione del personale sanitario.

In tema 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 naturali<sup>30</sup> alle quali, in una cornice strategica più ampia, si

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Gli interventi previsti si concentrano su tre fronti: 1. L'assunzione a tempo determinato di personale impegnato nel contrasto alla pandemia, a sostegno delle spese affrontate dagli enti del Servizio Sanitario Nazionale; 2. Il contributo all'acquisto di vaccini anti SARS-CoV-2 e di farmaci per la cura dei pazienti con Covid-19; 3. L'aumento del numero di accessi alla formazione medico specialistica per i laureati in medicina.

<sup>30</sup> Le misure previste riguardano l'efficienza energetica di edifici pubblici, la trasformazione intelligente delle reti elettriche (smart grid), nonché la mobilità sostenibile, l'efficientamento energetico dell'illuminazione pubblica, la produzione di energia da fonte rinnovabile, la forestazione urbana e la riqualificazione di aree degradate, l'ampliamento del wi-fi ad accesso pubblico e strumenti di monitoraggio del microclima urbano.

dovrebbe dare continuità con la programmazione 2021-2027. Tra le novità più significative c'è anche l'intervento contro la dispersione delle reti idriche a cui sono stati destinati circa 300 milioni di euro<sup>31</sup>.

Altre importanti risorse, infine, sono state appostate per l'attuazione di misure in materia di competitività per la transizione *green* e intelligente, scuola<sup>32</sup>, ricerca e istruzione superiore<sup>33</sup> ed inclusione sociale e attenzione a contesti fragili<sup>34</sup>.

Grazie alle risorse non precedentemente impegnate della *tranche* 2022, si rende possibile il finanziamento in ambito REACT-EU anche di un nuovo intervento in materia di mobilità locale sostenibile, rivolto al rinnovo delle flotte degli autobus nelle regioni del Mezzogiorno<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> L'intervento, complementare a quello previsto nel PNRR e destinato a trovare continuità con la programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027, è volto ad aumentare la resilienza delle infrastrutture idriche, digitalizzare le reti e gli strumenti di misurazione e controllo, così da ridurre il livello di perdite fino a quote considerate fisiologiche.

<sup>32</sup> 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). Tale azione proseguirà e sarà potenziata grazie alle risorse aggiuntive che si sono liberate per la programmazione 2022, destinate in particolare ai laboratori green nelle scuole del secondo ciclo e alla realizzazione di ambienti didattici innovativi nelle scuole dell'infanzia statali, con una misura complementare al "Piano asili nido e scuole dell'infanzia" del PNRR e all'intervento previsto nel nuovo Programma Operativo "Per la Scuola".

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 Europeo per gli Aiuti 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 per le persone senza dimora e/o in condizioni di marginalità estrema. Ulteriori interventi di inclusione e rivitalizzazione sociale e occupazionale sono realizzati nelle città metropolitane.

<sup>35</sup> Prevedendosi per le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia la sostituzione in tempi rapidi di circa 500 mezzi altamente inquinanti con veicoli ad alimentazione a metano e ibrida.

Con riferimento allo stato di attuazione, al 31 dicembre 2022, secondo quanto riportato nella "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale 2014-2020" del 15 febbraio 2023, il totale delle spese certificate alla Commissione europea ammonta a circa 1,8 miliardi di euro, pari al 12,5% delle risorse programmate.

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

Parallelamente alla politica di coesione europea, implementata attraverso l'impiego dei Fondi SIE, l'Italia attua la politica di coesione nazionale con risorse provenienti dal proprio bilancio e rientranti nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), il quale, con carattere di aggiuntività, finanzia progetti ritenuti strategici e di rilievo nazionale, interregionale e regionale, sia di natura infrastrutturale che immateriale.

Analogamente a quella dei Fondi strutturali e di investimento europei, la programmazione del FSC è settennale ed in questo periodo di programmazione si concentra principalmente su 4 linee di intervento:

- piani operativi nazionali approvati dal CIPESS;
- piani stralcio e altre assegnazioni CIPESS;
- assegnazione di legge a singoli progetti e iniziative di interesse nazionale;
- patti per lo sviluppo stipulati dal Governo con le regioni e le città metropolitane.

Preliminarmente all'inizio di ogni ciclo di programmazione, le leggi di bilancio dello Stato stabiliscono l'ammontare della dotazione complessiva del Fondo, mentre al riparto delle stesse si provvede con delibere del CIPESS, su proposta dell'Autorità politica delegata per la coesione.

La dotazione iniziale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per il 2014-2020 (Tabella 12) è pari a circa 54,7 miliardi di euro principalmente indi-

rizzati ai seguenti settori di intervento: 30,8 miliardi di euro circa sono destinati alle infrastrutture, 9,6 miliardi di euro all'ambito dello sviluppo economico e produttivo, 8,8 miliardi di euro all'ambiente e 3,3 miliardi di euro al settore del turismo.

<b>Tabella 12 PON Ripartizione risorse FSC 2014-2020, per aree tematiche</b>	
<b>Aree tematiche</b>	<b>Importo (milioni di euro)</b>
Agricoltura	538,91
Ambiente	8.806,38
Infrastrutture	30.810,22
Occupazione, inclusione sociale, lotta alla povertà, istruzione e formazione	727,36
Rafforzamento PA	120,14
Risorse non tematizzate	725,22
Sviluppo economico e produttivo	9.622,18
Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali	3.327,69
<b>Totale</b>	<b>54.678,10</b>

*Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Delibera CIPE 26/2018*

Il processo della programmazione complementare 2014-2020 è stato avviato con la Delibera CIPE 10/2015, che ha destinato al Piano di Azione e Coesione una quota pari a circa 7,5 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 che hanno deciso di allocare parte della dotazione finanziaria dei propri Programmi Operativi ad un Programma Complementare attraverso decisioni successive di riduzione della quota di cofinanziamento nazionale ai Programmi della politica di coesione europea.

In una prima fase la programmazione delle risorse disponibili si è articolata in 16 Programmi Operativi Complementari, di cui 11 nazionali a titolarità delle amministrazioni centrali e 5 regionali, e in assegnazioni ad amministrazioni regionali e nazionali destinate a consentire il completamento di interventi relativi alla programmazione 2007-2013. Nel corso del 2020-2021, il CIPE ha adottato tre ulteriori POC con le risorse incrementali

del Fondo di Rotazione, provenienti da successive riprogrammazioni dei POR e dei PON, in accordo con la UE.

Vista l'esigenza di alcune amministrazioni nazionali e regionali di avvalersi della possibilità di procedere alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del proprio Programma Operativo anche al di sotto dei limiti stabiliti dalla già citata Delibera CIPE n. 10/2015 e, comunque, entro i limiti previsti dal Regolamento n. 1303/2013<sup>36</sup>, 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 CIPE che hanno modificato e completato il quadro di riferimento.

A seguito della riprogrammazione dei Programmi Operativi 2014-2020, nel cui ambito i Programmi Complementari hanno assunto un ruolo centrale, si è completato anche il quadro programmatico di riferimento del Piano di Azione e Coesione Complementare ai Programmi Operativi 2014-2020.

Nel corso del 2020, a seguito delle modifiche ai regolamenti europei per impiegare le risorse dei Fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti economico e sociali dell'emergenza epidemiologica, i POC hanno beneficiato di risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali dovute al Covid-19. In attuazione del Regolamento UE 2020/58, si è infatti previsto che le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi strutturali 2014-2020 potessero richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100% a carico dei Fondi SIE per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2020-2021, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti generati dall'epidemia di Covid-19<sup>37</sup>. In attuazione di tale

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> La medesima modalità di destinazione delle risorse ai Programmi Operativi Complementari 2014-2020 è stata prevista anche per le risorse liberate in applicazione di tale opzione per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2021-2022, anche in relazione alle spese sostenute per far fronte alle sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina.

previsione, la delibera CIPESS n. 41/2021 ha completato il quadro delle allocazioni del Fondo di Rotazione a seguito delle riprogrammazioni dei Programmi Operativi, prevedendo l'istituzione di nuovi PO, per le amministrazioni centrali e regionali che non avevano ancora un POC, ovvero integrando quelli già vigenti.

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 del ciclo 2014-2020<sup>38</sup>.

Il quadro che ne scaturisce è completamente cambiato. 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, anche le 3 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 sono ben 10 quelle che avviano la programmazione complementare (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento, Valle d'Aosta e Veneto). Alla luce del nuovo quadro programmatico soltanto tre regioni (Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria) non hanno un Programma Complementare.

L'avanzamento finanziario dei POC 2014-2020, per singolo Programma Nazionale e Regionale, è riportato di seguito nelle Tabelle 13 e 14 realizzate con dati rilevati dalla "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale 2014-2020" del 15 febbraio 2023. Come riportato nella Relazione i dati esposti presentano la dotazione dei

<sup>38</sup> Va tenuto conto, tuttavia, che sono tuttora in corso le operazioni di rendicontazione, a cura delle Autorità di Gestione dei Programmi dei Fondi strutturali europei, delle spese anticipate a carico dello Stato, ai sensi della suddetta normativa e che soltanto con la chiusura del relativo periodo contabile potrà essere definito con certezza l'ammontare delle risorse rimborsate dall'Unione europea che confluiscono nei Programmi Complementari già adottati o ancora da adottare. Una volta completate le operazioni di rendicontazione, il CIPESS procederà alla rimodulazione o approvazione dei Programmi Complementari definitivi, indicati nella tabella della citata delibera n. 41/2021, adeguandone le rispettive dotazioni finanziarie.

POC inclusiva delle assegnazioni rinvenienti dalla certificazione delle spese anticipate dallo Stato nell'ambito dei Programmi UE<sup>39</sup> e la quota di cofinanziamento nazionale assegnata ai POC per effetto dell'attivazione dell'opzione al 100%<sup>40</sup>.

In termini generali, come facilmente rilevabile dalla lettura delle due prossime tabelle, i dati di attuazione presenti nel sistema di monitoraggio nazionale evidenziano un utilizzo molto limitato delle risorse della programmazione complementare, va tuttavia tenuto in considerazione il fatto che tali valori siano riferiti ai soli progetti monitorati che, nel caso dei POC, rappresentano una percentuale pari a circa un terzo delle risorse complessive<sup>41</sup>.

Con riferimento ai Programmi di cui sono titolari le amministrazioni centrali, il valore medio fa registrare un 25,7% lato impegni ed un 10% circa rispetto ai pagamenti. Programmi in decisa controtendenza sono il POC Scuola che, a fronte di un *overbooking* di impegni pari ad oltre il 166%, presenta pagamenti per più del 50% della sua dotazione, nonché il POC Ricerca che impegna circa 2/3 delle risorse disponibili e registra spese per più del 25%.

<sup>39</sup> Tali importi, per effetto dell'art. 242 del D.L. n. 34/2020, sono già vincolati a specifici progetti della programmazione 2014-2020 e non riprogrammabili se non previa individuazione di fonti di copertura alternative.

<sup>40</sup> Poiché l'aggiornamento di tali risorse è in itinere, i dati riportati sono aggiornati al 15 gennaio 2023.

<sup>41</sup> La previsione di pochi adempimenti, la scarsa uniformità nelle regole di gestione dei diversi Programmi e l'aggiornamento discontinuo dei dati sul sistema di monitoraggio RGS-IGRUE non consente di monitorare e valutare con sufficiente tempismo ed efficacia l'avanzamento dei Programmi Complementari.



**Tabella 13 Risorse programmate e avanzamento finanziario POC 2014-2020, amministrazioni centrali (milioni di euro)**

POC	Dotazione attuale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% Impegni (b/a)	% Pagamenti (c/a)
Cultura	163,4	30,5	11,0	18,7%	6,7%
Energia	120,4	11,3	0,8	9,4%	0,7%
Governance e Capacità Istituzionale	739,1	143,8	27,7	19,5%	3,7%
Governance dei SiGeCo	302,2	119,6	78,4	39,6%	25,9%
Imprese	696,3	179,8	79,3	25,8%	11,4%
Inclusione	273,3	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Infrastrutture	670,4	96,8	59,6	14,4%	8,9%
Legalità	79,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Metro	523,4	45,3	27,2	8,6%	5,2%
Ricerca	408,3	276,6	103,9	67,7%	25,4%
Scuola	171,0	284,8	86,3	166,5%	50,5%
SPAO	602,4	30,3	21,4	5,0%	3,6%
CTE	12,0	6,2	0,6	51,7%	4,9%
<b>Totale</b>	<b>4.761,2</b>	<b>1.224,9</b>	<b>496,2</b>	<b>25,7%</b>	<b>10,4%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale", 15 febbraio 2023

Venendo, invece, ai dati dei POC Regionali, se si considera che non sono presenti a sistema i dati della Regione Puglia, la cui dotazione rappresenta il 37,6% del totale, delle risorse POC regionali le *performance* complessive risultano decisamente migliori rispetto a quelle delle amministrazioni centrali, soprattutto con riferimento ai pagamenti, dove la media, togliendo la Puglia, arriva al 20%. Guardando più nello specifico, i risultati di gran lunga migliori sono quelli della Regione Campania che risulta aver impegnato quasi 950 milioni di euro (70,7%) e averne speso oltre 720 milioni (54,1%).

**Tabella 14 Risorse programmate e avanzamento finanziario POC 2014-2020, amministrazioni regionali e province autonome (milioni di euro)**

POC	Dotazione attuale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% Impegni (b/a)	% Pagamenti (c/a)
Basilicata	275,3	73,2	23,5	26,6%	8,5%
Calabria	720,8	143,2	117,9	19,9%	16,3%
Campania	1.336,2	944,4	722,3	70,7%	54,1%
Molise	24,6	7,1	1,6	28,8%	6,7%
Puglia	2.670,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	2.071,7	43,1	25,2	2,1%	1,2%
<b>Totale</b>	<b>7.099,0</b>	<b>1.211,1</b>	<b>890,4</b>	<b>17,1%</b>	<b>12,5%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati "Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale", 15 febbraio 2023

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

2

## 2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

Le elaborazioni oggetto del presente Capitolo circa l'attuazione dei Programmi Operativi e il ruolo dei comuni quali beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020 sono state effettuate partendo dai dati messi a disposizione da OpenCoesione<sup>1</sup>, 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 dicembre 2022, per il ciclo di programmazione 2014-2020, in Italia si contano complessivamente 148.166 progetti FESR<sup>2</sup> (Tabella 1), per un totale di 40 miliardi di euro di costi rendicontabili<sup>3</sup>. Di tutte le operazioni FESR circa 6 su 10 sono ascrivibili ai Programmi Operativi Regionali (62,7%), 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 relati-

---

<sup>1</sup> [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)

<sup>2</sup> Dato al netto di 1.050 progetti con multibeneficiario del valore di 884 milioni di euro.

<sup>3</sup> La variabile "Costo rendicontabile UE" si riferisce al costo ammesso al contributo comunitario ossia, nel caso dei progetti appartenenti a Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi strutturali comunitari, le risorse che possono essere considerate per la richiesta dei rimborsi alla Commissione europea. Il "Costo rendicontabile UE" comprende la quota comunitaria e il corrispondente cofinanziamento nazionale obbligatorio.



vo ai Programmi Regionali è decisamente più elevato (quasi 25,5 miliardi di euro contro i circa 14,6 miliardi dei PON).

Tabella 1 I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo				
Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	55.335	37,3%	14.590.472.587	36,4%
POR	92.831	62,7%	25.488.707.872	63,6%
<b>Totale</b>	<b>148.166</b>	<b>100,0%</b>	<b>40.079.180.459</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

I progetti FESR 2014-2020 si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 2) principalmente per la competitività delle imprese (28,2%), per i trasporti (16,2%) e per l'ambiente (11,3%). Dal punto di vista della numerosità degli interventi spicca ancora il dato della competitività per le imprese (oltre 70mila progetti); molto numerose anche le operazioni nell'ambito delle reti e dei servizi digitali (il 31,4% 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
Ambiente	2.474	1,7%	4.544.806.181	11,3%
Capacità amministrativa	1.411	1,0%	2.521.981.081	6,3%
Competitività delle imprese	70.373	47,5%	11.305.208.811	28,2%
Cultura e turismo	2.208	1,5%	1.423.704.144	3,6%
Energia	2.680	1,8%	2.031.666.674	5,1%
Inclusione sociale e salute	1.736	1,2%	2.483.356.770	6,2%
Istruzione e formazione	9.208	6,2%	851.645.686	2,1%
Occupazione e lavoro	1	0,001%	62.038.000	0,2%
Reti e servizi digitali	46.460	31,4%	4.117.884.106	10,3%
Ricerca e innovazione	10.839	7,3%	4.246.470.485	10,6%
Trasporti e mobilità	776	0,5%	6.490.418.523	16,2%
<b>Totale</b>	<b>148.166</b>	<b>100,0%</b>	<b>40.079.180.459</b>	<b>100,0%</b>

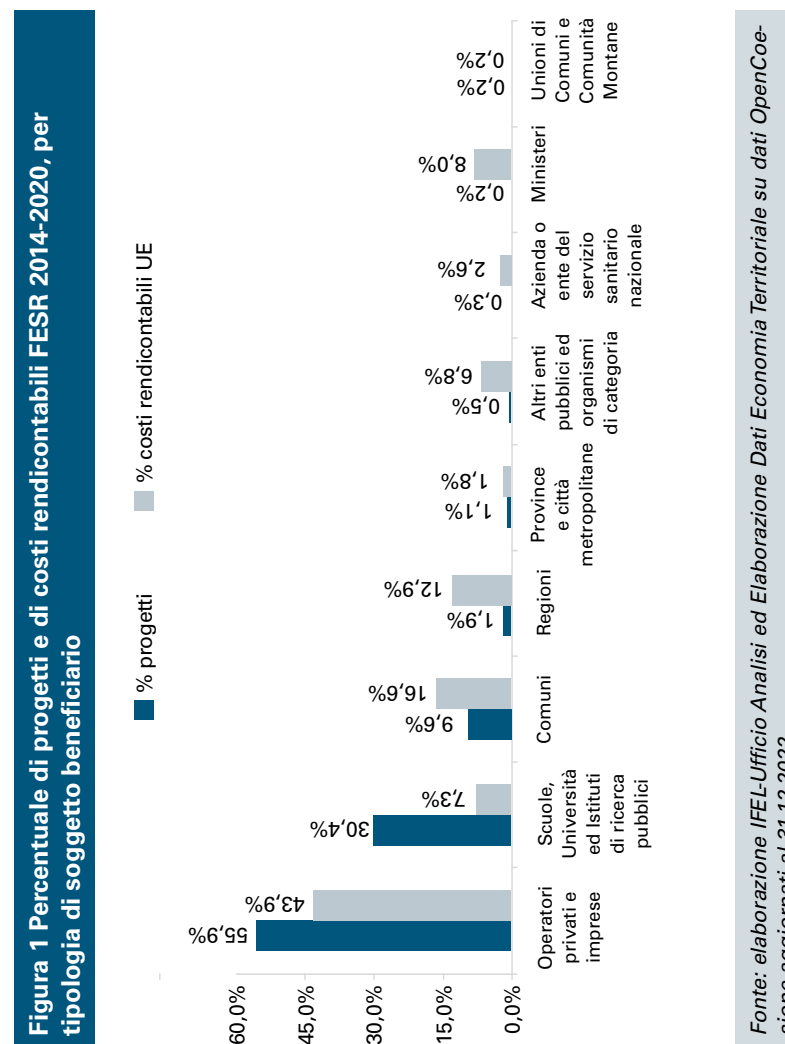
Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 3), l'elevato numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150mila euro, pari a oltre l'86% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto al 10,4% del totale. Diversamente, i progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente poco meno dello 0,3% del totale, raccolgono circa 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	127.998	86,4%	4.185.680.485	10,4%
Da 150.000 a 500.000 euro	11.408	7,7%	2.997.136.676	7,5%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	5.591	3,8%	4.697.567.280	11,7%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	2.275	1,5%	5.982.447.828	14,9%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	481	0,3%	3.234.458.210	8,1%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	346	0,2%	6.892.071.425	17,2%
Oltre 50.000.000 euro	67	0,05%	12.089.818.555	30,2%
<b>Totale</b>	<b>148.166</b>	<b>100,0%</b>	<b>40.079.180.459</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Analizzando i 148mila 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 56% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR, seguiti a grande distanza da scuole, università ed istituti di ricerca pubblici (30,4%). Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2014-2020, si nota come dopo gli operatori privati (43,9%) la percentuale più rilevante sia quella dei comuni che, pur essendo titolari soltanto del 9,6% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 6,6 miliardi di euro, pari al 16,6% del costo totale. Seguono le amministrazioni regionali con il 12,9% delle risorse.



**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	307	0,2%	3.221.326.332	8,0%
Regioni	2.825	1,9%	5.158.578.316	12,9%
Province e città metropolitane	1.572	1,1%	712.286.584	1,8%
Comuni	14.253	9,6%	6.636.662.234	16,6%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	429	0,3%	1.023.223.635	2,6%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	700	0,5%	2.725.549.987	6,8%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	230	0,2%	88.980.094	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	45.085	30,4%	2.910.963.004	7,3%
Operatori privati e imprese	82.765	55,9%	17.601.610.273	43,9%
<b>Totale</b>	<b>148.166</b>	<b>100,0%</b>	<b>40.079.180.459</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto beneficiario sono complessivamente 14.253 (Tabella 5). Di questi, il 50,1% è riferibile a Programmi Operativi Nazionali, per un totale di 1,88 miliardi di euro, il 28,4% del totale delle risorse. I restanti progetti appartengono a Programmi Operativi Regionali, con un importo complessivo di oltre 4,7 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	7.139	50,1%	1.881.909.287	28,4%
POR	7.114	49,9%	4.754.752.947	71,6%
<b>Totale</b>	<b>14.253</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.636.662.234</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Analizzando nel dettaglio gli oltre 7mila progetti attuati da comuni nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 6), si rileva come l'85,3% di questi sia afferente al PON Per la scuola, per il 12,5% delle risorse in campo. A grande distanza 850 progetti del PON Città metropolitane del valore complessivo però di circa 1,5 miliardi di euro.

**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	850	11,9%	1.494.167.335	79,4%
Governance e capacità istituzionale	23	0,3%	13.595.307	0,7%
Legalità	169	2,4%	124.674.157	6,6%
Per la scuola	6.092	85,3%	234.526.347	12,5%
Imprese e competitività	1	0,01%	2.856.848	0,2%
Infrastrutture e reti	4	0,1%	12.089.294	0,6%
<b>Totale</b>	<b>7.139</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.881.909.287</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari (Tabella 7) sono invece 7.114 e coinvolgono direttamente un terzo delle amministrazioni comunali italiane (2.704 sulle 7.901). La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle 5 regioni meno sviluppate, dove si individuano 4.544 progetti gestiti da più di 1.200 comuni. In tali territori si rileva anche il maggiore coinvolgimento di comuni (il 73,1% del totale dell'area) e di concentrazione delle risorse (3,7 miliardi, il 78,7% del totale). Le regioni con il maggior numero di progetti attuati da amministrazioni comunali sono la Sicilia e la Puglia, con oltre 1.300 e 1.600 interventi rispettivamente, mentre il valore più elevato di risorse si registra tra i comuni della Campania (1,38 miliardi di euro). Tassi di partecipazione dei comuni elevati, superiori al 90%, si rilevano in Puglia e Basilicata, così come in Umbria (che però fa parte della categoria delle regioni più sviluppate) e in Sardegna (tra le regioni in transizione).

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	1.180	197	257	16,7%	95.831.511	2,0%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.504	146	186	9,7%	66.190.650	1,4%
Trentino-Alto Adige	282	26	43	9,2%	31.028.429	0,7%
Veneto	563	103	159	18,3%	71.628.525	1,5%
Friuli-Venezia Giulia	215	45	66	20,9%	50.119.924	1,1%
Liguria	234	38	80	16,2%	37.386.581	0,8%
Emilia-Romagna	330	43	77	13,0%	36.074.786	0,8%
Toscana	273	121	291	44,3%	174.504.990	3,7%
Umbria	92	89	297	96,7%	73.516.871	1,5%
Marche	225	74	129	32,9%	41.491.500	0,9%
Lazio	378	73	88	19,3%	68.546.329	1,4%
<b>Totale regioni più sviluppate</b>	<b>5.350</b>	<b>955</b>	<b>1.673</b>	<b>17,9%</b>	<b>746.320.095</b>	<b>15,7%</b>
Abruzzo	305	123	172	40,3%	68.938.347	1,4%
Molise	136	8	15	5,9%	7.500.189	0,2%
Sardegna	377	351	710	93,1%	188.735.831	4,0%
<b>Totale regioni in transizione</b>	<b>818</b>	<b>482</b>	<b>897</b>	<b>58,9%</b>	<b>265.174.367</b>	<b>5,6%</b>
Campania	550	295	588	53,6%	1.381.480.076	29,1%
Puglia	257	250	1.607	97,3%	1.044.434.050	22,0%
Basilicata	131	130	483	99,2%	191.458.993	4,0%
Calabria	404	294	536	72,8%	269.901.988	5,7%
Sicilia	391	298	1.330	76,2%	855.983.378	18,0%
<b>Totale regioni meno sviluppate</b>	<b>1.733</b>	<b>1.267</b>	<b>4.544</b>	<b>73,1%</b>	<b>3.743.258.485</b>	<b>78,7%</b>
<b>Totale</b>	<b>7.901</b>	<b>2.704</b>	<b>7.114</b>	<b>34,2%</b>	<b>4.754.752.947</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

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%), l'istruzione e formazione (16,6%), l'attrazione culturale e turistica (14,7%) e l'inclusione sociale e salute (11,6%). Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore ambientale, che assorbe il 31,1% delle risorse. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energia raccolgono invece il 16,9% delle risorse totali. I progetti di taglia più grande sono quelli in materia di trasporti con valori medi superiori ai 3,2 milioni 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
Ambiente	1.212	17,0%	1.480.598.027	31,1%
Capacità amministrativa	46	0,6%	12.586.185	0,3%
Competitività delle imprese	36	0,5%	15.897.384	0,3%
Cultura e turismo	1.045	14,7%	551.957.847	11,6%
Energia	2.000	28,1%	804.647.360	16,9%
Inclusione sociale e salute	826	11,6%	559.605.546	11,8%
Istruzione e formazione	1.179	16,6%	311.719.765	6,6%
Reti e servizi digitali	481	6,8%	99.193.907	2,1%
Ricerca e innovazione	10	0,1%	7.644.050	0,2%
Trasporti e mobilità	279	3,9%	910.902.877	19,2%
<b>Totale</b>	<b>7.114</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.754.752.947</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

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 e quelle in transizione si registra una massiccia concentrazione di interventi, prossima al 57% e al 38% del totale rispettivamente, su tematiche connesse all'energia e all'efficientamento energetico; diversamente, a livello di regioni meno sviluppate, oltre un quarto degli interventi è afferente al tema dell'istruzione e della formazione e un quinto delle operazioni riguarda la tutela ambientale. Guardando ai costi rendicontabili, la maggiore quota di risorse nelle regioni più sviluppate e in transizione è destinata alla tematica energetica, mentre nelle regioni meno sviluppate prevale la tutela ambientale (34,9%), seguita dai trasporti e mobilità (più del 21%).

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

Tema	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Ambiente	9,6%	10,1%	21,1%	17,0%	13,2%	28,9%	34,9%	31,1%
Capacità amministrativa	1,6%	0,3%	0,4%	0,6%	0,1%	0,1%	0,3%	0,3%
Competitività delle imprese	0,2%	0,3%	0,7%	0,5%	0,4%	0,0%	0,3%	0,3%
Cultura e turismo	13,9%	9,4%	16,0%	14,7%	16,8%	12,8%	10,5%	11,6%
Energia	57,4%	38,2%	15,3%	28,1%	42,0%	35,0%	10,6%	16,9%
Inclusione sociale e salute	4,1%	1,6%	16,4%	11,6%	7,9%	8,0%	12,8%	11,8%
Istruzione e formazione	0,0%	0,0%	25,9%	16,6%	0,0%	0,0%	8,3%	6,6%
Reti e servizi digitali	5,7%	38,2%	0,9%	6,8%	5,4%	8,9%	1,0%	2,1%
Ricerca e innovazione	0,1%	0,9%	0,0%	0,1%	0,3%	2,0%	0,0%	0,2%
Trasporti e mobilità	7,4%	0,9%	3,2%	3,9%	13,9%	4,2%	21,3%	19,2%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

La stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (Tabella 10) ha una taglia finanziaria piccola: il 91,2% di questi non supera il milione e mezzo di euro e c.ca 2.800 progetti non raggiungono i 150mila euro di costo ammesso. Al contrario, sono appena 15 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	2.823	39,7%	141.456.782	3,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	2.015	28,3%	571.599.865	12,0%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.650	23,2%	1.395.150.769	29,3%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	537	7,5%	1.354.537.386	28,5%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	74	1,0%	499.354.590	10,5%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	12	0,2%	260.542.016	5,5%
Oltre 50.000.000 euro	3	0,04%	532.111.539	11,2%
<b>Totale</b>	<b>7.114</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.754.752.947</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Guardando alle classi di costo per categoria di regione (Tabella 11), emerge come la tendenza a finanziare progetti di piccolissima dimensione, inferiore ai 150mila euro, sia particolarmente accentuata nelle regioni in transizione (64,5%). Soltanto nelle regioni meno sviluppate risultano finanziati progetti di valore superiore ai 50 milioni di euro: si tratta dello 0,07% del totale, che però concentra oltre il 14% 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	30,2%	64,5%	38,2%	39,7%	4,6%	14,2%	1,9%	3,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	42,1%	20,0%	24,9%	28,3%	25,9%	19,6%	8,7%	12,0%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	22,8%	11,7%	25,6%	23,2%	42,5%	33,1%	26,5%	29,3%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	4,6%	3,6%	9,4%	7,5%	22,9%	27,7%	29,7%	28,5%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,1%	0,2%	1,5%	1,0%	1,6%	5,5%	12,6%	10,5%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	2,6%	0,0%	6,4%	5,5%
Oltre 50.000.000 euro	0,0%	0,0%	0,07%	0,04%	0,0%	0,0%	14,2%	11,2%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Con riferimento, 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 28,1% degli enti sotto i 2.000 abitanti a circa l'81% e il 75% dei comuni con 60mila-250mila abitanti e oltre i 250mila cittadini rispettivamente. Altrettanto rapidamente crescono i dati relativi alla dimensione finanziaria dei progetti, passando da una media di circa 368mila euro nei piccolissimi comuni, ai 9 milioni di euro di media per gli 83 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 1,7 interventi dei piccoli comuni, ai 9 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.	3.529	991	1.676	28,1%	617.601.101	13,0%
2.000 - 4.999 ab.	2.000	667	1.463	33,4%	698.639.047	14,7%
5.000 - 9.999 ab.	1.168	427	1.064	36,6%	609.996.914	12,8%
10.000 - 19.999 ab.	694	291	887	41,9%	566.996.029	11,9%
20.000 - 59.999 ab.	412	249	1.337	60,4%	856.210.134	18,0%
60.000 - 249.999 ab.	86	70	604	81,4%	651.110.475	13,7%
>= 250.000 ab.	12	9	83	75,0%	754.199.246	15,9%
<b>Totale</b>	<b>7.901</b>	<b>2.704</b>	<b>7.114</b>	<b>34,2%</b>	<b>4.754.752.947</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022



## 2.2 Il Fondo Sociale Europeo

Osservando il quadro aggiornato al 31 dicembre 2022 relativo agli interventi FSE per il periodo 2014-2020 (Tabella 13), si contano 446mila progetti<sup>4</sup> in Italia, con un costo rendicontabile di oltre 17,2 miliardi di euro<sup>5</sup>. Il 90,6% degli interventi è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali, ai quali sono associati circa 2/3 del valore complessivo dei progetti.

**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	42.003	9,4%	6.397.214.407	37,2%
POR	404.501	90,6%	10.804.723.410	62,8%
<b>Totale</b>	<b>446.504</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.201.937.817</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

In termini numerici, la maggior parte degli interventi è relativa alle tematiche occupazionali e di mobilità dei lavoratori (62,7%); seguono poi il settore dell'istruzione e della formazione (29,1%) e dell'inclusione sociale e salute (7,6%). In termini di impiego delle risorse, il settore che cuba maggiormente è quello dell'istruzione e della formazione, con oltre il 35% dei costi totali, seguito dai progetti destinati all'occupazione, che valgono circa il 29% dei costi complessivi e all'inclusione sociale (24,7%) (Tabella 14). I circa 2.500 progetti per la capacità amministrativa pesano in termini di costi per l'11%.

<sup>4</sup> Si tratta di progetti con singolo beneficiario. Alla data del 31.12.2022 OpenCoesione registra ulteriori 5.156 interventi, del valore di 1,38 miliardi di euro, con 2 o più beneficiari contemporaneamente.

<sup>5</sup> La variabile "Costo rendicontabile UE" si riferisce al costo ammesso al contributo comunitario ossia, nel caso dei progetti appartenenti a Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi strutturali comunitari, le risorse che possono essere considerate per la richiesta dei rimborsi alla Commissione europea. Il "Costo rendicontabile UE" comprende la quota comunitaria e il corrispondente cofinanziamento nazionale obbligatorio.

**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
Capacità amministrativa	2.570	0,6%	1.883.616.226	11,0%
Competitività delle imprese	1	0,0002%	80.000	0,0005%
Cultura e turismo	1	0,0002%	80.000	0,0005%
Inclusione sociale e salute	33.726	7,6%	4.253.033.354	24,7%
Istruzione e formazione	130.065	29,1%	6.118.772.085	35,6%
Occupazione e lavoro	280.141	62,7%	4.946.356.153	28,8%
<b>Totale</b>	<b>446.504</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.201.937.817</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Gli interventi FSE 2014-2020 sono per lo più di piccolissimo taglio: il 76,3% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (Tabella 15). Tale percentuale raggiunge addirittura il 97,1% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, i progetti di importo superiore al milione di euro sono circa 1.500 e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono 224, lo 0,05% del totale, per un valore di 5,7 miliardi di euro, un terzo dei costi ammessi nel FSE. In termini generali, il valore medio dei progetti si attesta sui 38mila 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	340.806	76,3%	889.738.066	5,2%
Da 10.000 a 30.000 euro	39.885	8,9%	754.568.206	4,4%
Da 30.000 a 50.000 euro	17.032	3,8%	654.491.356	3,8%
Da 50.000 a 100.000 euro	26.731	6,0%	1.781.978.927	10,4%
Da 100.000 a 150.000 euro	9.266	2,1%	1.108.231.923	6,4%
Da 150.000 a 500.000 euro	9.427	2,1%	2.518.991.606	14,6%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.866	0,4%	1.301.996.066	7,6%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	1.267	0,3%	2.491.482.949	14,5%
5.000.000 euro e oltre	224	0,05%	5.700.458.721	33,1%
<b>Totale</b>	<b>446.504</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.201.937.817</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

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 (17,9%) e il comparto scuola, università, ricerca (11,1%). Queste 3 categorie di beneficiari sono le stesse che concentrano gli importi più elevati: il 31,9% dei costi in capo ai privati, il 17,8% nel "mondo istruzione" e il 17% tra le amministrazioni regionali.

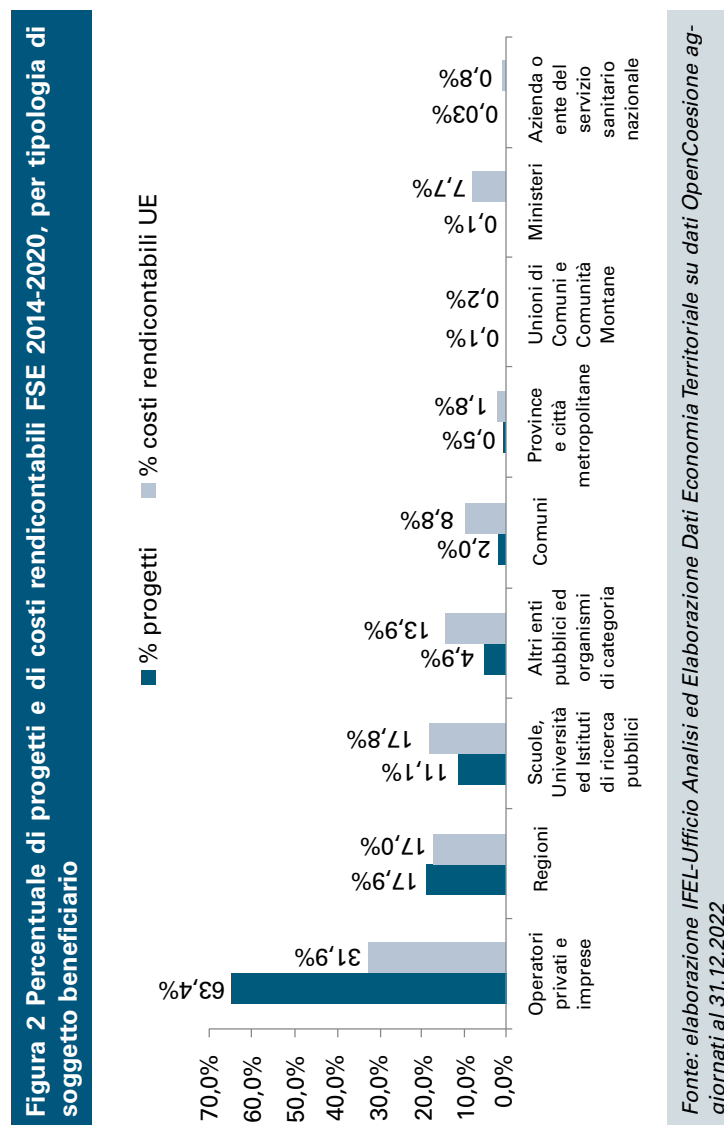


Tabella 16 I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario				
Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	350	0,1%	1.325.010.851	7,7%
Regioni	79.889	17,9%	2.923.151.136	17,0%
Province e città metropolitane	2.286	0,5%	317.455.599	1,8%
Comuni	8.941	2,0%	1.507.406.159	8,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	140	0,03%	141.201.880	0,8%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	21.787	4,9%	2.388.128.913	13,9%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	416	0,1%	41.481.136	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	49.470	11,1%	3.064.000.271	17,8%
Operatori privati e imprese	283.225	63,4%	5.494.101.871	31,9%
<b>Totale</b>	<b>446.504</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.201.937.817</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

In particolare, i progetti con comuni beneficiari sono 8.941 (pari al 2% del totale), dei quali l'86,5% concentrato in Programmi Operativi Regionali e più di 1.200 finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 17). Va tuttavia segnalato come questi ultimi, con un valore complessivo di 754 milioni di euro, assorbono la metà del totale delle risorse FSE destinate ai comuni, pari cioè a 1,5 miliardi di euro.

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	1.209	13,5%	754.189.470	50,03%
POR	7.732	86,5%	753.216.689	49,97%
<b>Totale</b>	<b>8.941</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.507.406.159</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Guardando nel dettaglio i progetti PON FSE con comuni beneficiari (Tabella 18), si nota che circa l'84% è finanziato dal PON Inclusione ed un altro 16% dal PON Città metropolitane. Infine, 7 progetti trovano la propria fonte di finanziamento nel PON Legalità.

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	191	15,8%	292.304.398	38,8%
Legalità	7	0,6%	6.306.236	0,8%
Inclusione	1.011	83,6%	455.578.837	60,4%
<b>Totale</b>	<b>1.209</b>	<b>100,0%</b>	<b>754.189.470</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 2.406 (Tabella 19), pari al 30,5% dei comuni italiani. Tale percentuale, in media, è abbastanza prossima tra regioni più sviluppate (33,7%) e meno sviluppate (30,2%), con picchi superiori al 50% in Toscana (71,4%), nelle Marche (65,8%), nel Lazio (63,8%), nel Veneto (57,4%) 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 (circa 3mila) e a grande distanza in Toscana (1.015).

Sul versante delle risorse, le regioni meno sviluppate contano gli importi più alti, ossia 405 milioni di euro, quasi 85 milioni in più delle regioni più sviluppate. Spicca il dato della Puglia, con oltre 229 milioni di euro e quello della Lombardia, a quota 109 milioni.

In 3 regioni, ossia Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Basilicata, non sono stati segnalati comuni beneficiari dei POR FSE 2014-2020.

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	1.180	162	446	13,7%	15.865.081	2,1%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.504	627	2.996	41,7%	109.102.552	14,5%
Trentino-Alto Adige	282	0	0	0,0%	0	0,0%
Veneto	563	323	491	57,4%	14.546.238	1,9%
Friuli-Venezia Giulia	215	76	281	35,3%	12.691.806	1,7%
Liguria	234	20	171	8,5%	5.015.325	0,7%
Emilia-Romagna	330	2	5	0,6%	606.198	0,1%
Toscana	273	195	1.015	71,4%	75.780.689	10,1%
Umbria	92	9	96	9,8%	27.790.347	3,7%
Marche	225	148	318	65,8%	32.705.922	4,3%
Lazio	378	241	404	63,8%	26.624.552	3,5%
<b>Totale regioni più sviluppate</b>	<b>5.350</b>	<b>1.803</b>	<b>6.223</b>	<b>33,7%</b>	<b>320.728.710</b>	<b>42,6%</b>
Abruzzo	305	22	46	7,2%	10.902.225	1,4%
Molise	136	37	87	27,2%	5.929.959	0,8%
Sardegna	377	20	32	5,3%	10.147.947	1,3%
<b>Totale regioni in transizione</b>	<b>818</b>	<b>79</b>	<b>165</b>	<b>9,7%</b>	<b>26.980.131</b>	<b>3,6%</b>
Campania	550	283	506	51,5%	90.396.624	12,0%
Puglia	257	46	506	17,9%	229.588.700	30,5%
Basilicata	131	0	0	0,0%	0	0,0%
Calabria	404	3	3	0,7%	423.680	0,1%
Sicilia	391	192	329	49,1%	85.098.843	11,3%
<b>Totale regioni meno sviluppate</b>	<b>1.733</b>	<b>524</b>	<b>1.344</b>	<b>30,2%</b>	<b>405.507.847</b>	<b>53,8%</b>
<b>Totale</b>	<b>7.901</b>	<b>2.406</b>	<b>7.732</b>	<b>30,5%</b>	<b>753.216.689</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Gli interventi POR FSE a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi (Tabella 20): l'82,3% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale e la salute, mentre un altro 14% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori. Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa raccoglie al proprio interno 237 progetti, mentre quello dell'istruzione non arriva a 70 interventi. Sul fronte delle risorse prevale l'inclusione sociale e la salute, con il 91,5% dei costi, seguita a grande distanza dall'occupazione e lavoro (7%).

**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
Capacità amministrativa	237	3,1%	3.265.585	0,4%
Competitività delle imprese	1	0,01%	80.000	0,01%
Cultura e turismo	1	0,01%	80.000	0,01%
Inclusione sociale e salute	6.363	82,3%	688.908.034	91,5%
Istruzione e formazione	68	0,9%	8.196.497	1,1%
Occupazione e lavoro	1.062	13,7%	52.686.573	7,0%
<b>Totale</b>	<b>7.732</b>	<b>100,0%</b>	<b>753.216.689</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Il quadro generale muta leggermente distinguendo gli interventi in base alle categorie di regioni (Tabella 21): in quelle in transizione gli interventi in materia di occupazione e lavoro vedono decisamente aumentare la propria incidenza, almeno in termini numerici, attestandosi intorno al 45%; nelle restanti due categorie di regioni prevalgono le operazioni per l'inclusione sociale e la salute. Tale tema è il primo, lato risorse, a prescindere dalla classificazione delle aree considerate.

Tema	% progetti con comuni beneficiari			% costo rendicontabile UE				
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Capacità amministrativa	3,5%	10,9%	0,1%	3,1%	0,5%	5,3%	0,02%	0,4%
Competitività delle imprese	0,0%	0,0%	0,1%	0,01%	0,0%	0,0%	0,02%	0,01%
Cultura e turismo	0,0%	0,0%	0,1%	0,01%	0,0%	0,0%	0,02%	0,01%
Inclusione sociale e salute	84,9%	42,4%	75,3%	82,3%	90,0%	78,7%	93,5%	91,5%
Istruzione e formazione	0,6%	1,2%	2,1%	0,9%	1,5%	3,0%	0,6%	1,1%
Occupazione e lavoro	11,0%	45,5%	22,4%	13,7%	7,9%	13,0%	5,9%	7,0%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

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 79,4% di questi non supera i 100mila euro di valore, dato che arriva al 95,1% se consideriamo anche i progetti fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,1% delle operazioni, 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	2.256	29,2%	10.571.468	1,4%
Da 10.000 a 30.000 euro	1.983	25,6%	35.737.346	4,7%
Da 30.000 a 50.000 euro	880	11,4%	33.681.616	4,5%
Da 50.000 a 100.000 euro	1.022	13,2%	71.371.381	9,5%
Da 100.000 a 150.000 euro	438	5,7%	52.362.893	7,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	772	10,0%	209.189.728	27,8%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	292	3,8%	203.519.666	27,0%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	88	1,1%	131.350.867	17,4%
5.000.000 euro e oltre	1	0,01%	5.431.724	0,7%
<b>Totale</b>	<b>7.732</b>	<b>100,0%</b>	<b>753.216.689</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

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 33%). 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 POR FSE gestite da comuni a livello di regioni meno sviluppate.

Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari						% costo rendicontabile UE									
	Piu' sviluppate		In transizione		Meno sviluppate		Totale		Piu' sviluppate		In transizione		Meno sviluppate		Totale	
Fino a 10.000 euro	34,9%	28,5%	12,0%	12,5%	5,4%	5,2%	1,2%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Da 10.000 a 30.000 euro	28,5%	30,9%	30,9%	30,9%	28,5%	28,5%	29,2%	25,6%	6,1%	11,9%	11,9%	29,2%	9,9%	3,7%	0,1%	0,7%
Da 30.000 a 50.000 euro	12,0%	10,9%	10,9%	8,9%	8,6%	16,4%	11,4%	8,9%	8,6%	8,6%	8,9%	11,4%	8,9%	2,5%	1,1%	4,5%
Da 50.000 a 100.000 euro	12,5%	13,3%	13,3%	12,5%	12,5%	17,0%	13,2%	17,0%	16,4%	16,4%	17,0%	13,2%	17,0%	6,0%	3,7%	9,5%
Da 100.000 a 150.000 euro	5,4%	11,5%	11,5%	5,4%	6,0%	12,6%	5,7%	12,6%	6,0%	6,0%	12,6%	5,7%	12,6%	8,1%	2,4%	7,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	5,2%	21,2%	21,2%	5,2%	30,9%	24,1%	10,0%	24,1%	30,9%	30,9%	24,1%	10,0%	24,1%	37,7%	30,0%	27,8%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1,2%	9,1%	9,1%	1,2%	15,2%	15,4%	3,8%	15,4%	15,2%	15,2%	15,4%	3,8%	15,4%	38,0%	35,5%	27,0%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,3%	0,6%	0,6%	0,3%	4,9%	9,0%	1,1%	9,0%	4,9%	4,9%	9,0%	1,1%	9,0%	3,9%	25,0%	17,4%
5.000.000 euro e oltre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,7%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Con riferimento, 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 dal 14,2% degli enti sotto i 2.000 abitanti, a quasi il 92% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli attuano oltre 380 interventi, gestendo circa il 13% 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.	3.529	500	781	14,2%	10.753.108	1,4%
2.000 - 4.999 ab.	2.000	627	1.443	31,4%	36.011.444	4,8%
5.000 - 9.999 ab.	1.168	533	1.743	45,6%	70.331.754	9,3%
10.000 - 19.999 ab.	694	376	1.347	54,2%	93.541.868	12,4%
20.000 - 59.999 ab.	412	297	1.545	72,1%	292.343.838	38,8%
60.000 - 249.999 ab.	86	62	488	72,1%	149.633.385	19,9%
>= 250.000 ab.	12	11	385	91,7%	100.601.292	13,4%
<b>Totale</b>	<b>7.901</b>	<b>2.406</b>	<b>7.732</b>	<b>30,5%</b>	<b>753.216.689</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

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

3

### 3.1 Il PON Città metropolitane

Il Programma Operativo Città metropolitane 2014-2020 (PON Metro)<sup>1</sup>, come noto, è un Programma Operativo Nazionale di interventi per lo sviluppo urbano sostenibile, tramite cui l'Italia concorre all'attuazione dell'Agenda urbana nazionale, raccogliendo la sfida della strategia per la crescita e l'occupazione di Europa 2020 e dell'investimento di almeno il 5% delle risorse comunitarie provenienti dal FESR per il finanziamento di programmi di sviluppo urbano gestiti direttamente dalle Autorità cittadine, sostenendo una strategia integrata che prevede una significativa concentrazione degli interventi nel territorio dei comuni capoluogo.

Elemento di grande innovazione introdotto con il PON Metro è sicuramente quello connesso alla sua *governance* in ragione dell'adozione di un modello innovativo nel quale, attraverso apposita delega, le diverse Autorità Urbane assumono il ruolo di Organismo Intermedio per l'attuazione dei progetti previsti nei propri Piani Operativi<sup>2</sup>, concretizzando in

---

<sup>1</sup> Il Programma, plurifondo, con una dotazione finanziaria originaria di circa 892 milioni di euro (446 milioni FESR, 142 milioni FSE e 304 milioni di cofinanziamento nazionale), coinvolge 14 città metropolitane italiane (Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino, Venezia), prevedendo una distribuzione territoriale di circa 90 milioni di euro per ognuna delle città del Sud e circa 40 milioni di euro per le città del Centro e del Nord.

<sup>2</sup> Ciascuna Autorità Urbana, quale Organismo Intermedio del Programma, ha prodotto un Piano Operativo nel quale sono state selezionate le singole operazioni in coerenza con le strategie urbane prodotte per ogni città metropolitana.



questo modo una delle più significative novità della politica di coesione 2014-2020. Le diverse Autorità Urbane sono quindi direttamente titolari dell'attuazione pur sotto il coordinamento dell'Autorità di Gestione del Programma<sup>3</sup> e con il supporto del Segretariato Tecnico e dei gruppi di lavoro impegnati sulle diverse aree tematiche. Modello, questo, che ha consentito una continua interlocuzione tra i diversi *stakeholder* coinvolti nell'attuazione del Programma, garantendo nuovi modelli di co-progettazione, di governo multilivello e di pianificazione strategica dei territori interessati dalle politiche urbane.

Venendo ai contenuti del Programma, lo stesso individua quattro *driver* di sviluppo, declinati in specifici Assi<sup>4</sup>, a cui si sono poi improntate le diverse strategie messe in campo nei Piani Operativi predisposti dalle singole Autorità Urbane:

- Asse 1 "Agenda digitale metropolitana" (OT2 – FESR);
- Asse 2 "Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana" (OT4 – FESR);
- Asse 3 "Servizi per l'inclusione sociale" (OT9 – FSE);
- Asse 4 "Infrastrutture per l'inclusione sociale" (OT9 – FESR).

Nel corso del 2020, a seguito degli effetti causati dall'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia Covid-19, il Programma è stato oggetto di rimodulazione. Le modifiche apportate sono state finalizzate a mitigare e contrastare le ricadute negative della crisi, in particolare con riferimento ai territori delle aree metropolitane, senza però alterare né la strategia complessiva, né l'impianto programmatico del Programma stesso<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Incardinata presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale – Ufficio 4 di Staff.

<sup>4</sup> A cui si aggiunge un quinto Asse, finanziato dal FESR, destinato all'Assistenza tecnica al Programma.

<sup>5</sup> Il rapido mutamento di scenario determinato non solo dalla diffusione della pandemia Covid-19, quanto dal suo perdurare nel tempo, ha reso evidente la necessità di porre l'accento sui contesti urbani e sull'importanza di prevenire l'ampliamento delle disparità e, al contempo, di contribuire a predisporre le migliori condizioni di contesto per il rilancio dell'economia, il rafforzamento della sostenibilità e l'abilitazione di quei processi di innovazione funzionali alla competitività dei contesti metropolitani all'interno degli scenari di nuova normalità post-pandemica.

Inoltre, a seguito dell'attivazione dell'iniziativa REACT-EU, al Programma sono state destinate risorse addizionali pari a circa 1,12 miliardi di euro, per l'attivazione di 3 nuovi Assi: "Ripresa verde, digitale e resiliente" (dotazione 920 milioni di euro – REACT-EU FESR); "Ripresa sociale, economica ed occupazionale" (dotazione 80 milioni di euro – REACT-EU FSE); "Assistenza tecnica REACT-EU" (dotazione finanziaria 120 milioni di euro).

La strategia del PON Metro mira a generare impatti positivi derivanti tanto dalla concentrazione delle risorse disponibili, quanto dall'abilitazione dei contesti urbani verso una ripresa ecologica e digitale connessa al superamento delle disparità territoriali e settoriali generate dal diffondersi della pandemia. In particolare, attraverso le risorse REACT-EU, amplia il suo campo di azione rafforzando le tematiche della transizione digitale e della mobilità sostenibile, prendendo in considerazione nuove tematiche legate alla transizione ecologica, alla lotta al cambiamento climatico, alle infrastrutture verdi e all'economia circolare.

Con riferimento ai progetti finanziati dal Programma, gli stessi sono riferibili ai seguenti cinque temi:

- agenda digitale metropolitana: prevedendo la realizzazione di iniziative di agenda digitale attraverso l'acquisizione e la messa in esercizio di sistemi tecnologici e gestionali che abbiano l'obiettivo di rendere disponibili servizi pienamente interattivi al fine di integrare i processi informativi tra enti dell'area metropolitana;
- efficientamento energetico: promuovendo quali priorità quelle di sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (illuminazione pubblica sostenibile e risparmio energetico negli edifici pubblici);
- sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana: promuovendo strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni (infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti, rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL, mo-



bilità lenta, corsie protette per il TPL e nodi di interscambio modale);

- servizi per l'inclusione sociale: concentrandosi sull'inclusione attiva, l'integrazione socio-economica delle comunità emarginate, la promozione dell'imprenditoria sociale e dell'inserimento professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale per facilitare l'accesso al lavoro;
- infrastrutture per l'inclusione sociale: promuovendo l'inclusione sociale e combattendo la povertà e la discriminazione (realizzazione e recupero di alloggi, recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale).

Come detto, la strategia complessiva del Programma è stata poi declinata da ciascuna Autorità Urbana in specifici Piani Operativi di cui, per ciascuno, si riportano di seguito brevi cenni con riferimento ai progetti economicamente più significativi<sup>6</sup>.

**Bari:** ha messo in campo diversi progetti soprattutto sui temi della digitalizzazione dei servizi pubblici ed il miglioramento della mobilità sostenibile. Fra i progetti finanziati segnaliamo: l'intervento per il rinnovo della flotta TPL (valore 14,2 milioni di euro) e due interventi partiti nel corso nel 2022, uno per la realizzazione di un'azione sperimentale per il *greening* e la forestazione urbana (valore 8,2 milioni di euro)<sup>7</sup>, finalizzato alla progettazione e realizzazione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici<sup>8</sup> ed un altro intervento in materia di tecnologie per il riciclo dei rifiuti e l'economia circolare (valore 8 milioni di euro)<sup>9</sup>.

6 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](http://www.ponmetro.it) al 28/02/2023.

7 Di cui 1,2 a carico del POR Puglia – Azione 12.1 "Rigenerazione Urbana Sostenibile" per il Parco Urbano Loseto.

8 Il progetto, mettendo a frutto l'esperienza maturata dall'amministrazione comunale nella condivisione degli interventi di cura e uso consapevole delle risorse territoriali, prevede che gli interventi siano sviluppati attraverso la partecipazione attiva delle comunità, le quali intervengono in tutte le fasi del processo, dalla co-progettazione fino alla realizzazione.

9 Il progetto ha come obiettivo la dotazione di attrezzature e mezzi dedicati ai servizi della gestione rifiuti, nonché di sistemi a supporto delle modalità di raccolta porta a porta (prevedendo una significativa estensione territoriale) e di igiene urbana, nell'ottica di incrementare in modo innovativo ed efficiente e con nuove modalità operative la raccolta differenziata dei rifiuti.

**Bologna:** nel proprio Piano, Bologna si propone di 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 PA. Fra i progetti più significativi, finanziati tutti con le risorse aggiuntive messe a disposizione con REACT-EU, segnaliamo: un progetto di transizione verde del trasporto pubblico urbano (valore 20,2 milioni di euro), uno di riqualificazione degli involucri edilizi al fine di aumentare l'efficienza energetica di edifici pubblici (valore 11,4 milioni di euro)<sup>10</sup> ed uno di completamento della trasformazione a LED degli impianti di pubblica illuminazione (valore 14 milioni di euro)<sup>11</sup>.

**Cagliari:** si concentra verso il soddisfacimento dei bisogni della cittadinanza in tema di disagio sociale, accesso ai servizi pubblici digitali e mobilità, perseguendo una logica di incremento della partecipazione del cittadino e della consapevolezza diffusa dell'importanza di comportamenti virtuosi in tema di mobilità lenta, innovazione sociale e *smart city*. Fra i progetti di maggior taglio finanziario segnaliamo: un intervento in materia di videosorveglianza, wi-fi pubblico, progetti *smart city* e monitoraggio del microclima urbano (valore 6,4 milioni di euro)<sup>12</sup>; l'ampliamento della rete di mobilità elettrica nel sistema del trasporto pubblico locale (valore 10 milioni di euro)<sup>13</sup>; la ri-

10 Rispondendo a quanto previsto dal Piano energetico regionale ed al relativo Piano Triennale Attuativo della Regione Emilia-Romagna, gli interventi previsti dal progetto riguardano il miglioramento della qualità dell'involucro edilizio avendo l'obiettivo di migliorare le prestazioni energetiche di alcuni edifici pubblici con particolare riferimento ad 11 edifici scolastici del patrimonio comunale, perseguendo una linea di azione rivolta al risparmio energetico ed alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

11 L'intervento in questione ha come oggetto la sostituzione tecnologica di circa 16.000 apparecchi esistenti utilizzando sorgenti luminose ad alta efficienza luminosa a tecnologia LED in grado di garantire, a parità di flusso luminoso emesso, un considerevole risparmio di energia elettrica e utilizzando contestualmente l'implementazione di un sistema di telecontrollo per il monitoraggio a distanza dei corpi illuminanti.

12 Prevede interventi volti alla realizzazione di "infrastrutture" innovative a forte impatto sulla governance della città ed in grado di influire in modo positivo sulla qualità della vita e dell'ambiente, anche attraverso progetti *smart city* basati su architettura cloud.

13 Nell'ambito del quadro strategico adottato dall'Amministrazione ai fini della programmazione delle attività e degli investimenti volti alla riduzione dei consumi di risorse non rinnovabili e di emissioni di sostanze climalteranti, parallelamente al potenziamento della mobilità sostenibile con il conseguente obiettivo del miglioramento della qualità dell'ambiente e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, l'intervento punta sul potenziamento delle flotte impiegate nei servizi di TPL in ambito urbano e metropolitano.

qualificazione ambientale e paesaggistica del Viale Trieste (valore 7,5 milioni di euro)<sup>14</sup>.

**Catania:** il Piano Operativo indirizza i propri interventi principalmente sull'incremento dell'offerta di mobilità sostenibile, sull'efficienza energetica e dell'inclusione come contrasto alla crisi economica e alle situazioni di disagio sociale, promuovendo processi innovativi di coinvolgimento del tessuto economico-sociale (giovani, università e centri di ricerca). Venendo ai progetti, quelli di maggior peso specifico sono rivolti al settore mobilità e, in particolare, al rinnovamento del parco mezzi: acquisto di autobus urbani per il rinnovamento delle flotte TPL (valore 12,1 milioni di euro)<sup>15</sup>, nonché conversione *green* del parco mezzi AMTS (valore 7,6 milioni di euro)<sup>16</sup> e acquisto di mezzi elettrici (valore 8,3 milioni di euro)<sup>17</sup>, progetti questi ultimi previsti dal Piano ma al momento non ancora ammessi a finanziamento.

**Firenze:** definisce una strategia indirizzata al miglioramento delle infrastrutture di rete e dei servizi con riflessi diretti su tutti i *city user*, stimolando il concetto di *co-design* applicato alla pianificazione urbana, consistente nell'aggregazione di *stakeholder* cittadini all'interno del processo di definizione dei servizi per la città. I progetti di maggior rilevanza in termini di risorse finanziarie impegnate sono quello relativo al piano di riqualificazione energetica ed innovazione tecnologica nella illuminazione

---

14 In questo intervento di riqualificazione di un importante asse viario della città, la riqualificazione paesaggistica ambientale e del verde si integra al miglioramento delle condizioni di servizio del traffico veicolare (privato, TPL urbano ed extraurbano) e della fruibilità pedonale, l'inserimento della mobilità lenta e la riqualificazione delle aree di parcheggio e dei sottoservizi.

15 Obiettivo dell'intervento è il miglioramento del servizio di trasporto ai cittadini, soprattutto dal punto di vista dell'affidabilità e regolarità, della maggiore attrattività del servizio di trasporto pubblico rispetto al mezzo privato e conseguente incremento dell'utenza, della riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico grazie alla circolazione di mezzi più moderni e meno inquinanti.

16 Finanziato con le risorse REACT-EU, il progetto prevede di proseguire la conversione *green* del parco mezzi AMT, già avviata con le altre azioni del PON Metro e del POC, e l'adeguamento dell'infrastruttura elettrica del Deposito/Officina R8 anche attraverso la realizzazione di impianti di generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

17 Anch'esso finanziato con le risorse stanziato in risposta alla pandemia da Covid-19, prevede l'acquisto di mezzi ad alimentazione elettrica e dotati dei più moderni sistemi tecnologici.

pubblica (valore 8,5 milioni di euro)<sup>18</sup> e quelli finanziati in risposta alla pandemia Covid-19 in ambiti quali l'efficienza energetica (valore 11,7 milioni di euro)<sup>19</sup> e la rete idrica (valore 7,5 milioni di euro)<sup>20</sup>.

**Genova:** il Piano Operativo più che su grandi opere strutturali si concentra su progetti innovativi ed integrati volti a rafforzare il ruolo della città come "catalizzatore" di energie senza però perdere di vista il territorio abitato reso più efficiente nei servizi, tuttavia non mancano interventi di una certa portata quali: "Revamping scarpino - dal percolato acqua e materia" (valore 11,3 milioni di euro)<sup>21</sup> ed il "Rafforzamento e incremento misure per famiglie con fragilità economiche e sociali, popolazione giovanile e femminile" (valore 6,8 milioni di euro)<sup>22</sup>.

**Messina:** i progetti previsti nel Piano Operativo si fondano su tre principi cardine, ossia innovazione, ecologia e solidarietà, con l'intento di contribuire a implementare, tra le altre cose, un'interazione semplice ed immediata con la PA e un efficiente sistema di trasporti urbani ed extraurbani. In tale contesto l'Autorità Urbana ha avuto modo anche di programmare grandi interventi quali: "FORESTA\_ME" (valore 29,3 mi-

---

18 Finanziato anche con 1,5 milioni di euro di risorse comunali, a valere sul Programma è previsto l'acquisto di apparecchi illuminanti e la loro installazione su buona parte del territorio comunale.

19 L'azione prevede l'efficientamento energetico degli immobili comunali, in modo tale da ridurre tutti i consumi (acqua potabile, energia elettrica, gas, ecc...) e rendere gli ambienti maggiormente confortevoli e più accoglienti per la cittadinanza, intervenendo su strutture sportive comunali, scuole del patrimonio comunale ed altri uffici comunali.

20 L'intervento, inserendosi nell'ambito del Masterplan delle Acque cittadine, prevede tre rilevanti azioni di adeguamento e sistemazione dell'attuale rete idrica urbana. Le opere acquedottistiche in realizzazione hanno finalità di adeguamento, potenziamento e miglioramento del sistema di approvvigionamento della rete idrica cittadina, andando ad eliminare tubazioni vetuste - prevedendo l'utilizzo di materiali innovativi, con caratteristiche meccaniche/proprietà migliori - soggette a guasti, con una conseguente importante riduzione delle perdite nel sistema idrico.

21 Il progetto, attraverso un approccio circolare, intende migliorare l'efficienza e la sostenibilità della gestione dei rifiuti attraverso il recupero di un impianto preesistente e il suo revamping, al fine di consentire il riciclo e il riuso di sottoprodotti della depurazione del percolato includendo processi che consentono anche il riutilizzo di acque industriali.

22 Il progetto è orientato a incrementare interventi per contrastare il disagio e favorire l'inclusione e il sostegno a famiglie con disagio socio economico e/o in condizioni di disagio abitativo che necessitano, per le loro caratteristiche di particolare fragilità, di una rete di protezione.

lioni di euro)<sup>23</sup>, “I-HUB di Messina: Graceful Living Area for Messina GLA-4ME” (valore 18,9 milioni di euro)<sup>24</sup> ed “EdenM – Eco Friendly Messina Mobility” (valore 15 milioni di euro)<sup>25</sup>.

**Milano:** il Piano Operativo prevede lo sviluppo di una serie di progetti, coerenti con una visione di rigenerazione urbana partecipata, concentrata, in particolare, in alcuni quartieri caratterizzati dalla presenza di Edilizia Residenziale Pubblica. Fra i progetti finanziati, quelli di maggior rilievo economico sono stati programmati a seguito della riprogrammazione a seguito dell’assegnazione delle risorse REACT-EU. Fra questi si segnalano quelli relativi all’acquisto di bus ecologici (valore 32,4 milioni di euro)<sup>26</sup>, alla riqualificazione urbana di spazi pubblici e verdi (valore 7 milioni di euro) e dell’arredo urbano (valore 9,5 milioni di euro).

**Napoli:** il Piano Operativo comprende una serie di 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

---

23 L’obiettivo principale del progetto è incrementare il patrimonio arboreo e floreale della città, allo scopo di migliorare la qualità dell’aria, degli spazi verdi e delle connessioni naturali urbane e periurbane. Considerata la complessità dell’intervento in termini di scala e dunque di estensione, è stata prevista la redazione di un progetto generale cui seguiranno vari progetti suddivisi in stralci funzionali.

24 Prevede la riqualificazione di un’area, nel cuore della Città di Messina, costituita da un complesso di tre edifici pericolanti ed afflitti da un decennale degrado causato dall’abbandono (Mercato Ittico, Magazzini Generali e Silos/Granai), unitamente all’area esterna in cui insistono gli stessi ed alle relative vie di accesso. La riqualificazione prevede la demolizione (finalizzata alla successiva ristrutturazione) dei tre stabili e la messa a verde, urbanizzazione e predisposizione dei sottoservizi per l’intera area oggetto di intervento.

25 La proposta nasce per fornire ai city user una mobilità più accessibile e green disinnesando il pericolo di un boom di nuove auto private a scapito del TPL ed altre forme più sostenibili di mobilità individuale o condivisa. In particolare, il progetto intende incidere su: riduzione dell’inquinamento atmosferico, riduzione dell’inquinamento acustico, riduzione dei livelli di traffico, riduzione del consumo di suolo e del degrado urbano, riduzione dei costi e miglioramento dell’efficienza dei trasporti.

26 Il progetto s’inserisce nel quadro del più ampio rinnovo del parco circolante operativo sul territorio comunale attraverso l’acquisizione e l’immissione nel servizio di mezzi a ridotte emissioni di carbonio e di particolato in grado di consentire una riduzione dell’inquinamento dell’area urbana assieme ad un miglioramento complessivo del servizio di trasporto offerto. L’operazione si sostanzia nell’acquisto di autobus ad alimentazione ibrida diesel-elettrici Euro VI, rappresentando l’avvio del complessivo processo che nei prossimi anni dovrebbe portare all’integrale sostituzione del parco mezzi attualmente alimentato a gasolio.

essere coerenti con una logica di programmazione sociale capace di generare un miglioramento complessivo delle condizioni della popolazione. Nell’ambito del Piano della Città di Napoli trovano finanziamento alcuni grandi progetti in ambito mobilità quali: rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL (valore 17,5 milioni di euro)<sup>27</sup> e la progettazione, costruzione, fornitura, collaudo e immissione in rete di nuovi elettrotreni per la linea M1 (valore 59,6 milioni di euro)<sup>28</sup>.

**Palermo:** tramite le azioni previste nel Piano si punta a raggiungere uno sviluppo organico, che consenta un miglioramento della qualità dei servizi. In particolare, la realizzazione dei progetti in ambito digitale costituisce un fattore abilitante anche nei settori tematici della mobilità sostenibile, dell’efficienza energetica e dell’inclusione sociale e nel contesto più generale dei servizi di *e-government*. In tale contesto programmatico anche Palermo investe risorse nel rinnovamento della flotta autobus (valore 6,9 milioni di euro) e nel miglioramento e potenziamento della qualità ambientale del contesto urbano (valore 5,9 milioni di euro)<sup>29</sup> ma anche in grandi progetti quali “PG2030 – Palermo Green 2030” (valore 40 milioni di euro)<sup>30</sup>.

---

27 L’operazione mira a potenziare il trasporto pubblico su gomma nella Città di Napoli in termini quantitativi e qualitativi per meglio soddisfare la domanda di mobilità esistente, incrementare il numero di fruitori del trasporto pubblico anche al fine di contenere il trasporto privato riducendone l’impatto ambientale, rendere gli spazi cittadini maggiormente fruibili e migliorare i livelli di integrazione modale degli spostamenti attraverso l’utilizzo combinato di impianti su ferro e sistemi di superficie.

28 Finanziato con le risorse REACT-EU l’intervento, nell’ambito dell’Accordo Quadro sottoscritto dal Comune di Napoli, concorre all’incremento del parco rotabile della Linea metropolitana 1 e al raggiungimento dell’obiettivo di potenziamento e miglioramento del servizio di trasporto pubblico, obiettivo strategico delineato anche nel PUMS cittadino.

29 Grazie al progetto “Verde diffuso e connettività verde” si prevede la messa a dimora di nuovi alberi nelle ville storiche e nelle aree verdi cittadine, inclusa la realizzazione di nuove connettività verdi comprensiva dell’avviamento degli impianti mediante cure colturali e sostituzione delle fallanze a fine progetto, dell’arredo urbano complementare, delle attrezzature e dei mezzi necessari per la manutenzione del verde.

30 Progetto che mira alla transizione verde di medio-lungo periodo della Città di Palermo attraverso la modernizzazione e il potenziamento del sistema di raccolta differenziata con l’implementazione di isole ecologiche smart, che consentano di ridurre considerevolmente la produzione di gas clima-alteranti entro il 2030. Il progetto si inserisce all’interno di una trasformazione dell’intero sistema di raccolta rifiuti di Palermo con il passaggio al porta a porta su tutta la città e l’integrazione di isole ecologiche smart, dotate di sistemi intelligenti informatizzati e con strumentazione innovative per la gestione smart degli stessi (sistemi TIC), con la possibilità di gestione di una tariffa puntuale per le utenze.

**Reggio Calabria:** la strategia individuata punta a rispondere ai bisogni e alle opportunità del contesto metropolitano di Reggio Calabria ai fini del soddisfacimento dei diritti di cittadinanza e del miglioramento della qualità della vita. I progetti mirano a consolidare modelli positivi e sostenibili di sviluppo orientati alla crescita sociale e culturale della collettività. Progetti strategici per il raggiungimento di questi obiettivi sono sicuramente quelli destinati al rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL (valore 9,4 milioni di euro)<sup>31</sup> e l'intervento sull'amministrazione digitale (valore 6,3 milioni di euro)<sup>32</sup>.

**Roma Capitale:** il Piano Operativo, in coerenza con gli obiettivi del Piano Strategico di Roma Capitale, prevede la realizzazione di progetti rivolti al conseguimento della crescita civile e dello sviluppo sostenibile della città, intendendo accrescere il livello della qualità della vita dei cittadini attraverso interventi di riconversione e rigenerazione urbana. Il progetto finanziariamente più rilevante è "+BUSXROMA" (valore 33,5 milioni di euro) volto a potenziare la flotta su gomma di Roma Capitale per il trasporto pubblico locale (TPL)<sup>33</sup>, ma fra gli altri si segnalano anche l'intervento sui varchi ZTL ambientali (valore 8,4 milioni di euro)<sup>34</sup> e quello sul sistema di monitoraggio della congestione delle infrastrutture strada-

31 Prevedendo che la riorganizzazione del programma di esercizio TPL sia una condizione abilitante per lo sviluppo del territorio, l'intervento mira a contribuire ad elevare i livelli di servizio delle reti di trasporto al fine di assicurare una migliore qualità della circolazione, coordinare i servizi pubblici di trasporto su gomma e su ferro ed attivare forme di attrazione su di essi attraverso l'innesto di strutture e servizi collaterali (aree di sosta, uffici pubblici, attività commerciali etc...) in corrispondenza dei punti di interscambio.

32 Il progetto prevede la realizzazione di una piattaforma applicativa multicanale (P.A.M.) per la gestione dei processi amministrativi del comune.

33 L'intervento, finanziato nell'ambito della risposta dell'Unione europea alla pandemia di Covid-19, realizzato per fasi, che prevede entro il 2023 l'acquisto di circa 130 nuovi mezzi a trazione a gas naturale e/o ibrida, si pone in sinergia con il quadro programmatico comunitario e nazionale circa la transizione energetica e in continuità con il programma attuato nel periodo 2018-2020 dall'amministrazione capitolina di rinnovamento della flotta di superficie per gomma.

34 L'intervento ha ad oggetto la realizzazione di un sistema di varchi elettronici per il controllo automatico degli accessi alla ZTL Ambientale di Roma – ZTL Area Verde costituita da un framework di tecnologie, infrastrutture di elaborazione dati e piattaforme di servizio che dovrebbero permettere il monitoraggio continuo degli accessi veicolari e l'ottimizzazione dell'uso delle ZTL attraverso l'interoperabilità delle piattaforme.

li portanti di Roma Capitale (valore 10 milioni di euro)<sup>35</sup>.

**Torino:** i progetti contenuti nel Piano Operativo 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. Fra i progetti individuati segnaliamo: l'iniziativa volta alla creazione di servizi per persone senza dimora in condizione di grave emarginazione (valore 4,5 milioni di euro)<sup>36</sup> e quella per la riqualificazione di aree verdi con metodi innovativi (valore 6,5 milioni di euro)<sup>37</sup>.

**Venezia:** la strategia alla base del Piano Operativo prevede l'idea di uno sviluppo tendenziale centrato su una dimensione di città metropolitana plurale, solidale e sostenibile nella quale si prevede una partecipazione diretta e attiva della cittadinanza. Tra gli obiettivi prioritari il miglioramento della mobilità per residenti e *city user*, ed il sostegno alle frange più deboli della cittadinanza attraverso l'attivazione di servizi inclusivi. Fra gli interventi più interessanti si segnalano la costituzione della *smart control room* cittadina (valore 5,7 milioni di euro)<sup>38</sup>, il progetto "DiMe-SIC 2.0" (valore 7 milioni di

35 Il progetto, che si integra nella nuova centrale della mobilità e nelle sue dotazioni prevede la realizzazione di un sistema di monitoraggio del traffico composto da sensori non invasivi collegati alla centrale attraverso un'opportuna rete di trasmissione dati in fibra ottica.

36 L'intervento, in un'ottica di sistema rispetto al progetto "To home, verso casa" (già finanziato dal Programma e concluso nel 2020), è finalizzato alla realizzazione di una diversificata serie di servizi: 1. Servizi di prossimità: servizi di strada e ambulatorio socio sanitario ad accesso immediato; 2. Case di ospitalità; 3. Servizi per l'inserimento in percorsi di inclusione.

37 Il progetto persegue l'obiettivo di creare aree ricreative strategiche sia attraverso la progettazione innovativa dell'esperienza ricreativa, sia integrando un approccio di progettazione per la resilienza climatica.

38 Prevede la realizzazione di un sistema che rappresenti lo spazio fisico condiviso, il cervello del sistema di controllo urbano a cui afferiscono tutti i sistemi rilevanti che compongono il sistema città, collegati fra loro tramite la rete a banda larga. In esso confluiscono tutti gli apparati di monitoraggio e controllo dei sistemi critici della mobilità urbana e di governo della città, fra cui le centrali di controllo della rete multimodale del trasporto pubblico locale, i sistemi di videosorveglianza del traffico stradale, la rete semaforica, le telecamere di monitoraggio del traffico acquatico e pedonale, il sistema di videosorveglianza della Centrale Operativa della Polizia Municipale.

euro)<sup>39</sup> e quello sulla mobilità lenta, che prevede la realizzazione di percorsi ciclabili a completamento del *biciplan* cittadino e l'implementazione del servizio *sharing mobility* (valore 26 milioni di euro).

In termini di avanzamento del Programma, al 28 febbraio 2023, l'ammontare delle risorse programmate è quindi pari a 1.992.332.885 euro<sup>40</sup>, l'ammontare di risorse ammesso a finanziamento è pari a 1.693.636.854,20 euro (85% del programmato), gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 1.514.309.421,14 euro (76%) e l'ammontare dei pagamenti è pari a 770.732.715,71 euro (38,7%).

Per le città metropolitane delle regioni meno sviluppate, al PON Metro si affianca anche il Programma Operativo Complementare (POC)<sup>41</sup>, finanziato con le risorse di riduzione del cofinanziamento nazionale del PON, con una dotazione originaria pari a 240 milioni di euro. A seguito dell'emergenza sanitaria Covid-19, con delibera CIPE n. 36/2020, è stato integrato con l'aggiunta di ulteriori 283 milioni di euro<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Il progetto si inserisce all'interno degli interventi messi in campo per il completamento dell'infrastrutturazione digitale dell'amministrazione comunale al fine di offrire ai cittadini residenti, alle persone in transito ed ai lavoratori, alle imprese, servizi costantemente accessibili, potenziando in maniera autoconsistente e cooperativa i sistemi della città.

<sup>40</sup> Fonte: [www.ponmetro.it](http://www.ponmetro.it)

<sup>41</sup> La cui strategia, in sinergia con il PON, si declina a livello operativo in quattro differenti ambiti prioritari di intervento: 1. Azioni complementari alla strategia del PON Metro: finanzia operazioni coerenti e/o complementari all'impianto strategico del PON Metro volti alla rivitalizzazione fisica, sociale ed economica delle aree urbane (con priorità a quelle degradate); 2. Progetti pilota: finanzia interventi per l'implementazione del modello "Smart City"; progetti pilota e/o innovativi a supporto della rete delle città metropolitane; 3. Assistenza tecnica: finanzia attività di Assistenza tecnica e supporto a scala centrale e territoriale funzionali all'attuazione del Programma; 4. Interventi ex delibera CIPE n. 36/2020 destinati a tutte le città metropolitane e non solo a quelle ricadenti nelle regioni meno sviluppate.

<sup>42</sup> Con la sopravvenuta emergenza sanitaria da Covid-19 il CIPE ha attribuito al POC Metro il compito di salvaguardare la continuità dell'azione strategica del PON finanziato dai Fondi SIE, rendendo disponibili ulteriori risorse finanziarie a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione da utilizzare per proseguire l'attuazione di quegli interventi sostituiti da quelli emergenziali sostenuti dallo Stato e/o dalle stesse autorità urbane per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

### 3.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR<sup>43</sup>

Lo sviluppo urbano sostenibile in Italia trova la sua cornice strategica nell'illustrazione dell'agenda urbana descritta nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, la quale ha individuato i *driver* di sviluppo ai quali far riferimento per definire le Agende Urbane regionali descritte nei Programmi Operativi Nazionali<sup>44</sup>.

Coerentemente al quadro normativo di riferimento ed alla previsione esplicita di strumenti attuativi, in ciascun Programma Operativo è stata inserita una sezione dedicata alla dimensione territoriale dei PO, nella quale sono riportate a livello programmatico le declinazioni territoriali della programmazione e le tipologie di strumento che si prevede di utilizzare per la loro attuazione.

In particolare, il panorama nazionale italiano delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) nel periodo 2014-2020 si è caratterizzato per l'utilizzo di tutte le modalità di implementazione previste dalla programmazione comunitaria (Programma Operativo dedicato, asse prioritario dedicato, Investimento Territoriale Integrato (ITI)<sup>45</sup> dedicato). L'Italia ha infatti previsto l'attuazione di 14 strategie urbane in aree metropolitane attraverso il PON Metro 2014-2020 ed il coinvolgimento di qualche centinaio di Autorità Urbane<sup>46</sup> per l'attuazione di strategie di Sviluppo Urbano So-

<sup>43</sup> I dati riportati all'interno del presente paragrafo sono stati elaborati utilizzando come fonte i documenti ufficiali disponibili alla data del 28 febbraio 2023, l'eventuale differente livello di aggiornamento dipende dall'aggiornamento dei dati pubblicati e resi disponibili dalle diverse regioni.

<sup>44</sup> 1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; 2. Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati; 3. Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

<sup>45</sup> Strumento attuativo che consente di riunire le risorse di più assi prioritari di uno o più Programmi Operativi per la realizzazione di interventi multi-dimensionali e intersettoriali e si caratterizza per la previsione di un regime di gestione ed attuazione integrato. L'ITI rappresenta uno strumento ideale per sostenere azioni integrate nelle aree urbane perché permette di coniugare finanziamenti connessi a Obiettivi Tematici differenti, prevedendo anche la possibilità di combinare Fondi di assi prioritari e Programmi Operativi supportati dal FESR, dall'FSE e dal Fondo di Coesione.

<sup>46</sup> Si tratta sia di singoli comuni che di aree urbane costituite da aggregazioni di più comuni con un capofila oppure di unioni di comuni.



stenibile attraverso la previsione nei Programmi Operativi di assi prioritari dedicati o di ITI Urbani<sup>47</sup>.

Le Autorità di Gestione regionali nei loro Programmi Operativi hanno indicato le autorità urbane titolari di una strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile che, in questo contesto, assumono lo stato di Organismi Intermedi delegati oppure assumono almeno la delega per la responsabilità della selezione delle operazioni. Nello specifico, per l'individuazione delle città, le regioni hanno agito in tre modi: preselezionando le aree urbane, individuando una preselezione di aree urbane e avviando una selezione competitiva, oppure prevedendo una procedura competitiva senza preselezione dei partecipanti.

La tendenza prevalente all'interno dei POR è stata quella di individuare preliminarmente i territori e le aree urbane *target* della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile. Tuttavia, i criteri impiegati sono stati diversi. La maggioranza delle regioni ha preselezionato le città. Alcune regioni hanno, invece, optato per la preselezione delle aree urbane singole, o aggregate per ambito geografico, operata nei POR ed hanno poi avviato procedure concorsuali di selezione delle strategie per individuare successivamente le aggiudicatrici.

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

La modalità e intensità di elaborazione e sviluppo della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile è stata diversa da regione a regione sia con riferimento all'allocazione finanziaria in termini assoluti, sia per quanto riguarda

---

<sup>47</sup> L'Asse prioritario dedicato è stato adottato in prevalenza dalle regioni più sviluppate, con l'eccezione della Regione Marche che, unica fra le regioni del Centro-Nord, ha utilizzato lo strumento degli ITI, il quale in generale ha riscosso maggior successo nella programmazione delle risorse delle regioni del Mezzogiorno.

la concentrazione tematica. Nella definizione delle strategie urbane, in alcune regioni dove sono presenti città metropolitane, si è cercato di integrare le risorse programmate a livello regionale con le azioni previste in altri strumenti gestiti a livello nazionale (PON Metro) e con risorse FSC (Patti per lo sviluppo delle città metropolitane e delle regioni)<sup>48</sup>. In altre regioni, invece, si è previsto espressamente di non intervenire con la strategia urbana regionale nelle città metropolitane coinvolte nell'attuazione del PON Metro<sup>49</sup>.

In questo quadro, nell'ambito della programmazione 2014-2020, in coerenza con le previsioni dell'Agenda urbana europea, la dimensione urbana della politica di coesione sembrava essere il vero banco di prova della possibilità di generare a livello territoriale cambiamenti significativi anche attraverso strategie integrate di sviluppo dedicate a specifici ambiti urbani. Ad alcuni anni di distanza, un po' per il generale ritardo nell'attuazione nei primi anni del settennato<sup>50</sup> e, soprattutto, in ragione dei forti cambiamenti economico-sociali imposti dalla pandemia Covid-19, appare chiaro che così non è stato.

Anche i POR sono stati oggetto di rimodulazione alla luce della parziale modifica dell'impianto finanziario dei Programmi 2014-2020 cofinanziati con Fondi SIE a seguito delle iniziative assunte dalle Istituzioni europee in risposta alla pandemia da Covid-19. In tale contesto, nel quadro della riprogrammazione complessiva dei Fondi SIE, quasi tutte le regioni hanno ridotto la dotazione finanziaria assegnata all'Asse dedicato allo sviluppo urbano sostenibile o agli ITI Urbani. Alla luce di tali riprogrammazioni,

---

<sup>48</sup> È il caso della Liguria con Genova, della Lombardia con Milano, del Veneto con Venezia, dell'Emilia-Romagna con Bologna, della Sardegna con Cagliari, della Calabria con Reggio Calabria, della Sicilia con Catania, Messina e Palermo.

<sup>49</sup> Si tratta del Piemonte per Torino e della Toscana per Firenze. Roma è esclusa in quanto la Regione Lazio non ha previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, né il ricorso ad ITI urbani, optando per la definizione di alcuni ambiti tematici su cui indirizzare le azioni che impattano sulle aree urbane regionali. Mentre nel caso della Campania, con il POR FESR si è previsto di intervenire sull'area urbana di Napoli esclusivamente per il completamento di Grandi Progetti.

<sup>50</sup> Le fasi di espletamento delle programmazioni e delle procedure hanno assorbito una notevole quantità di tempo, che di fatto ha portato soltanto tra la fine del 2017 e nel corso del 2018 alla conclusione dei processi e alla sottoscrizione delle Convenzioni, di fatto iniziando solo a partire dal 2019 la vera fase di implementazione degli interventi in base all'art. 7 del Regolamento FESR 1301/2013.

il quadro finanziario complessivo delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) 2014-2020 al 28 febbraio 2023, passa dai quasi 1,6 miliardi di euro di programmazione iniziale a circa 1,2 miliardi di euro, facendo registrare una riduzione percentuale di quasi il 25% delle risorse totali.

**Tabella 1 La programmazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020**

Regione	Allocazione SUS (milioni di euro) (a)	Fondo	Obiettivi Tematici	Dotazione finanziaria (milioni di euro) (b)	% allocazione su dotazione finanziaria (a/b)
Abruzzo <sup>51</sup>	16,3	FESR	2,4,6	275,5	5,9%
Basilicata <sup>52</sup>	63,3	FESR	1,3,4,6,9,10	550	11,5%
Calabria <sup>53</sup>	104,5	FESR, FSE	3,4,9,10	2.260,5	4,6%
Campania <sup>54</sup>	246	FESR	3,4,6,9	4.113,5	6,0%
Molise <sup>55</sup>	0	FESR, FSE	2,3,4,6,8,9	129	0,0%

segue>>

51 La Regione Abruzzo ha scelto di intervenire a favore dello sviluppo urbano sostenibile attraverso lo specifico Asse destinato allo "Sviluppo Urbano Sostenibile" concentrando la propria strategia di sviluppo esclusivamente sulle quattro città capoluogo (Chieti, L'Aquila, Pescara e Teramo). A seguito della riprogrammazione e dello spostamento di alcuni interventi sul POC, il POR finanzia prevalentemente l'acquisto di nuovi mezzi a bassa emissione ed interventi per la valorizzazione e la crescita di attrattività del patrimonio culturale.

52 La scelta ricade su due ITI urbani per le due città capoluogo: Matera (che punta sulla valorizzazione culturale e l'industria creativa, la mobilità sostenibile, il miglioramento dei servizi digitali in una logica di "smart community", l'efficientamento energetico, la creazione di imprese innovative ed il miglioramento dei servizi collettivi) e Potenza (con vocazione di polo di servizi perseguendo una strategia basata sull'economia della conoscenza, i servizi avanzati, la mobilità sostenibile, l'istruzione terziaria e l'alta formazione).

53 Il percorso individuato per l'attuazione della SUS prevedeva originariamente la realizzazione di otto ITI (di cui cinque destinati ad aree urbane di minore dimensione). A seguito della riprogrammazione a valere sul Programma sono rimasti solo i tre ITI Urbani rivolti ai centri di maggiore dimensione: Catanzaro (31,7 milioni di euro), Cosenza-Rende (33,1 milioni di euro) e Reggio Calabria (39,7 milioni di euro).

54 Prevede l'individuazione di un asse specifico "Sviluppo urbano", dedicato alle città medie con più di 50.000 abitanti che hanno realizzato i Programmi Integrati Urbani, al cui interno è prevista la realizzazione di azioni rivolte, in particolare, alla modernizzazione delle funzioni dei servizi urbani, al potenziamento di segmenti locali pregiati di filiere produttive globali, alla crescita dei servizi avanzati ed allo sviluppo delle potenzialità culturali.

55 Per l'attuazione della strategia urbana erano stati inizialmente attivati tre ITI, uno per ciascuna area urbana (Campobasso, Isernia e Termoli), ma successivamente, per effetto della riprogrammazione dovuta agli effetti della pandemia da Covid-19, le strategie dedicate alle aree urbane sono state completamente trasferite, con i medesimi meccanismi di attuazione, a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali.

Puglia <sup>56</sup>	84,2	FESR, FSE	4,5,6,9	4.450,6	1,9%
Sardegna <sup>57</sup>	48,7	FESR	1,2,3,4,6,9	931	5,2%
Sicilia <sup>58</sup>	430,9	FESR	2,3,4,5,6,9	4.273	10,1%
<b>Regioni Mezzogiorno</b>	<b>993,9</b>			<b>16.983,1</b>	<b>5,9%</b>
Emilia-Romagna <sup>59</sup>	9,6	FESR	2,6	481,9	2,0%
Friuli-Venezia Giulia <sup>60</sup>	11,6	FESR	2,3,4,6,	230,8	5,0%
Lazio <sup>61</sup>	0	FESR		969,1	0,0%

segue>>

56 La scelta regionale è stata quella di selezionare gli ambiti tematici dell'Asse "Sviluppo Urbano Sostenibile" in conformità alle previsioni dell'Agenda Urbana dell'Accordo di Partenariato, individuando i seguenti due driver di sviluppo: 1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani; 2. Pratiche e progetti per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati. In coerenza con le caratteristiche del territorio pugliese e con le scelte di programmazione regionale sono state individuate limitate priorità di investimento a contenuto innovativo, incentrate su inclusione sociale, rigenerazione urbana sostenibile e contrasto al rischio idrogeologico.

57 Lo strumento individuato è quello degli ITI Urbani, discendenti da un disegno strategico preesistente (Piani Strategici e PISU) destinati al finanziamento di interventi integrati di rigenerazione urbana e di innovazione sociale di ambiti urbani ricadenti nelle 3 aree urbane principali (Cagliari, Olbia, Sassari).

58 Il POR ha individuato 9 ITI (che interessano 18 città sopra i 30.000 abitanti) fondati su Agende Urbane articolate in un complesso di operazioni volte a valorizzare ulteriormente una pratica di co-pianificazione costruita nel precedente periodo di programmazione (Piano Strategico e/o Piano Integrato di Sviluppo Urbano - PISU) con un notevole investimento di risorse umane, organizzative e finanziarie.

59 All'Asse "Città intelligenti, sostenibili ed attrattive" sono state destinate inizialmente risorse per 30 milioni di euro. Nel 2020, a seguito della riprogrammazione del POR FESR 2014-2020, la dotazione dell'asse è stata modificata, passando a 9,6 milioni di euro con la riduzione degli importi stanziati per alcune linee di intervento. Tutti i progetti sostituiti da spese emergenziali proseguono con risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. La strategia d'intervento si basa sul rafforzamento dell'identità delle aree urbane, avendo come obiettivi da raggiungere l'incremento della partecipazione dei cittadini allo sviluppo delle città attraverso l'utilizzo di strumenti ICT e la valorizzazione degli attrattori culturali rappresentativi dell'identità culturale delle città.

60 In continuità con la precedente programmazione, per affrontare in maniera integrata le problematiche economiche, ambientali e sociali dei comuni capoluogo, il POR, attraverso l'Asse "Sviluppo Urbano" promuove azioni di riqualificazione, in particolare per quanto attiene alla valorizzazione del patrimonio culturale materiale e immateriale al fine di migliorarne la fruizione e accrescere la domanda turistica, alla mobilità sostenibile, al sostegno alle imprese operanti in settori ad alto potenziale di sviluppo e alla diffusione di servizi ICT innovativi.

61 Il PO ha definito alcuni ambiti tematici sui quali indirizzare l'azione al fine di contribuire ad uno sviluppo coesivo del territorio pur senza ricorrere ad azioni integrate di sviluppo urbano e/o altri modelli di tipo partecipativo (quali, ad esempio, i percorsi di valorizzazione turistico-culturale previsti a sostegno degli investimenti nel settore del patrimonio storico-artistico legati a figure e mestieri dell'artigianato artistico e alle specificità produttive dei territori interessati).

Liguria <sup>62</sup>	35,6	FESR	2,4,5	392,5	9,1%
Lombardia <sup>63</sup>	19,2	FESR, FSE	9	970,5	2,0%
Marche <sup>64</sup>	30,2	FESR, FSE	3,4,6	873,4	3,5%
Piemonte <sup>65</sup>	32,6	FESR	2,4,6,	965,8	3,4%
Toscana <sup>66</sup>	59,5	FESR, FSE	4,9	779	7,6%
PA Trento <sup>67</sup>	0	FESR		92,2	0,0%

segue>>

62 Lo sviluppo urbano sostenibile viene perseguito attraverso un Asse "Città" nel quale sono combinate più priorità di investimento complementari di diversi obiettivi tematici. Le realtà urbane individuate come destinatarie delle risorse sono Genova, Imperia, La Spezia, Sanremo e Savona, che esprimono una peculiare capacità amministrativa per un bacino di utenza di dimensioni demografiche più ampie della loro dimensione. Le priorità d'intervento individuate riguardano: innovazione digitale della P.A., efficientamento energetico, riorganizzazione della mobilità e messa in sicurezza dei territori urbanizzati.

63 L'Asse 5 "Sviluppo Urbano Sostenibile" prevede la realizzazione di azioni integrate a sostegno della riqualificazione di aree urbane. In particolare, la 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 della propria strategia e del proprio intervento. La dotazione iniziale di 60 milioni di euro è stata ridotta a seguito della riprogrammazione Covid-19, la quale ha previsto lo stralcio di alcune azioni.

64 È l'unica regione del Centro-Nord a scegliere lo strumento dell'ITI per l'attuazione dell'Agenda Urbana. La Regione Marche inizialmente aveva programmato di attivare tre ITI urbani, successivamente con l'integrazione nel dicembre 2017 delle risorse UE destinate alla regione a seguito del sisma sono state integrate le risorse finanziarie per l'attuazione dell'Agenda Urbana regionale e sono stati attivati i seguenti cinque ITI urbani: strategia congiunta Pesaro e Fano, Ancona Waterfront, Macerata Inno-Va, Fermo 0-99 e Ascoli Piceno From Past To Smart.

65 Le Misure dell'Asse "Sviluppo urbano" sono rivolte a 7 capoluoghi di provincia (Torino non è stata inclusa poiché beneficia delle risorse del PON "Città metropolitane" 2014-2020), al fine di renderli - secondo il paradigma smart city - luoghi maggiormente innovativi, efficienti e competitivi. I driver di sviluppo perseguiti prevedono: l'attuazione di soluzioni tecnologiche per l'e-Government; la realizzazione di interventi di ristrutturazione in un'ottica di smart building; l'adozione di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei consumi energetici delle reti di illuminazione pubblica; la realizzazione di interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica.

66 Gli interventi previsti nell'Asse "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione" puntano ad affrontare le sfide economiche, ambientali e sociali delle zone urbane, implementando Progetti di Innovazione Urbana (PIU) caratterizzati dalla concentrazione territoriale e integrazione funzionale degli interventi da realizzare, attraverso una procedura negoziale tra regione ed enti locali, in particolare nelle città e nelle aree dove il disagio dei cittadini è più accentuato. In tale ambito, sono previsti interventi di recupero funzionale e riuso di immobili pubblici per attività di animazione sociale, sportiva e partecipazione collettiva, interventi di sostegno ai servizi socio-assistenziali per le fasce deboli della popolazione e servizi socio-educativi per la prima infanzia.

67 La dimensione ridotta dei poli urbani provinciali e la concentrazione su pochi driver di sviluppo previsti dalla programmazione 2014-2020 sono alla base del percorso identificato dal PO che non prevede esplicite misure di sviluppo urbano, così come il ricorso a strumenti indicati dai Regolamenti (ITI e CLLD).

PA Bolzano	0	FESR		144,8	0,0%
Umbria <sup>68</sup>	35,3	FESR, FSE	2,4,6,9	412,3	8,6%
Valle d'Aosta	0	FESR		64,3	0,0%
Veneto <sup>69</sup>	59,9	FESR	2,4,9	600,3	10,0%
<b>Regioni Centro-Nord</b>	<b>293,5</b>			<b>6.976,9</b>	<b>4,2%</b>
<b>Totale</b>	<b>1.287,4</b>			<b>23.960,0</b>	<b>5,4%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su documenti programmatici ed attuativi disponibili a febbraio 2023

Come visto dalla precedente Tabella 1, a seguito della riprogrammazione, l'allocazione delle risorse nei Programmi Operativi è differenziata, risultando oltre il 75% delle risorse concentrato nei Programmi delle regioni del Mezzogiorno. La regione che ha destinato il maggior numero di risorse alla strategia per lo Sviluppo Urbano Sostenibile continua ad essere la Sicilia, seguita dalla Campania e dalla Calabria.

In fase di riprogrammazione molte delle regioni italiane hanno adottato misure che hanno inciso in maniera più o meno intensa sulla programmazione e sulla dotazione finanziaria di ITI e Assi Urbani. Ciò ha fatto sì che l'incidenza della strategia SUS sulla dotazione finanziaria dei Programmi Operativi Regionali si attesti a livello nazionale a oltre il 5%, con punte di più alta incidenza in regioni come la Basilicata e la Sicilia nel Mezzogiorno ed il Veneto al Nord. Anche se, all'esito di tali modifiche, vediamo adesso che una serie di regioni si trova a finanziare interventi per un ammontare percentualmente molto inferiore a quanto stabilito dal Regolamento FESR 1301/2013, che prevede almeno il 5% (riserva minima) dell'allocazione totale delle risorse FESR definita a livello nazionale<sup>70</sup>.

68 All'interno dell'Asse "Sviluppo Urbano Sostenibile", le 5 città individuate dall'agenda urbana sono: Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto. L'agenda urbana prevede la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città attraverso l'utilizzo di servizi digitali nell'ottica della smart city, la mobilità sostenibile, il risparmio energetico.

69 L'Asse "Sviluppo Urbano Sostenibile", che ha visto la decurtazione di parte delle risorse e lo spostamento di parte degli interventi sul Piano di Sviluppo e Coesione, prevede la realizzazione di interventi sul digitale, la mobilità e sugli edifici rivolti alle aree urbane delle Città di Padova, Treviso, Verona e Vicenza, ai comuni urbanizzati di cintura ad esse limitrofi e all'area metropolitana di Venezia, beneficiaria anche del PON Metro.

70 Questo dato non tiene conto delle risorse allocate nel PON Metro, di cui si è parlato nel precedente Paragrafo e che declina la strategia SUS per le 14 aree metropolitane.



Le Province Autonome di Trento e Bolzano, la Valle d'Aosta e la Regione Lazio non hanno adottato una strategia urbana, mentre il Molise ha fatto uscire dal POR tutti gli interventi relativi alla strategia territoriale per le aree urbane, prevedendone il trasferimento a valere su Programmi finanziati con risorse nazionali.

### 3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

Come noto, il quadro dell'attuazione territoriale della politica di coesione si completa con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che costituisce una scelta strategica nazionale prevista espressamente dall'Accordo di Partenariato dell'Italia. La SNAI, in particolare, rappresenta un'azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico che caratterizza talune aree del Paese, definite come quelle più lontane dai poli di servizio essenziale primario e avanzato, che corrispondono al 60% della superficie territoriale, al 52% dei comuni e al 22% della popolazione italiana<sup>71</sup>.

Nella programmazione 2014-2020 si è deciso di elaborare una strategia specifica per cercare di rispondere ai bisogni che questi luoghi esprimono, per frenarne il declino e provarne a rilanciare le prospettive di sviluppo. Attraverso la classificazione dei comuni italiani<sup>72</sup>, secondo criteri che hanno condotto ad individuarne oltre 4.000 come aree interne, si è proceduto alla declinazione di una Strategia Nazionale per le Aree Interne che è parte integrante dell'Accordo di Partenariato dell'Italia per il 2014-2020 e che si basa sul presupposto secondo il quale per arrestare la marginalizzazione di cospicue aree del Paese è necessario attivare due leve di intervento. Da un lato, assicurando l'erogazione adeguata di "servizi di cittadi-

<sup>71</sup> <https://www.agenziacoesione.gov.it/>

<sup>72</sup> Le aree interne del nostro Paese sono state individuate attraverso la redazione di una nuova mappa del territorio nazionale che classifica i comuni in base ad un set di indicatori che ne misurano la lontananza dai servizi considerati essenziali in termini di distanza e raggiungibilità (sei tipologie: poli, poli intercomunali, comuni di cintura, comuni intermedi, periferici ed ultra-periferici). Le aree interne corrispondono alle ultime tre tipologie.

nanza" e, dall'altro, elaborando progetti di sviluppo territoriale finalizzati al più efficace utilizzo delle risorse territoriali e delle competenze locali.

Destinatari della Strategia sono, per lo più, comuni di piccole dimensioni e/o di montagna, che soffrono di gravi disagi per le difficoltà di collegamento con i distanti centri urbani dove si erogano servizi fondamentali quali sanità, istruzione e mobilità.

Uno degli elementi centrali della Strategia Nazionale delle Aree Interne è la gestione associata di servizi e funzioni come requisito fondamentale. Le principali funzioni associate riguardano l'organizzazione generale, il trasporto pubblico locale, il catasto, la pianificazione urbanistica, la protezione civile, l'edilizia scolastica, la polizia municipale e i servizi informatici e digitali<sup>73</sup>. L'elemento distintivo richiesto all'azione dei comuni è nella capacità di ripensarsi come "sistema territoriale intercomunale" in grado di guardare oltre i limiti amministrativi disegnati per ciascuno di essi, attraverso l'organizzazione della gestione associata dei servizi e delle funzioni "proprie" attribuite loro dalla legge. Per quanto riguarda le tipologie di forme associative prevale la convenzione<sup>74</sup> fra comuni seguita dalle unioni di comuni.

Le risorse finanziarie per proporre e sperimentare la Strategia per queste aree sono quelle dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 (FESR, FSE e FEASR) e le risorse nazionali dedicate messe a disposizione negli ultimi anni attraverso diverse leggi di stabilità. Le prime per finanziare i progetti di sviluppo, le seconde per assicurare un'adeguata offerta e organizzazione dei servizi essenziali. L'obiettivo generale per cui le stesse sono state messe a disposizione è non solo quello di invertire il trend demografico negativo di queste aree ma, al contempo, di sostenerne la crescita economica e l'occupazione, salvaguardando il territorio dal dissesto e tutelando i beni ambientali essenziali.

<sup>73</sup> Fonte: Relazione annuale al CIPRESS sulla Strategia Nazionale per le aree interne, anno 2020.

<sup>74</sup> Ib.

Le aree nelle quali effettuare la sperimentazione sono state individuate attraverso un'istruttoria pubblica<sup>75</sup> per la loro selezione che ha portato ad indicare nelle varie regioni le aree interne sulle quali intervenire, fino all'indicazione dell'area pilota nella quale effettuare la sperimentazione<sup>76</sup>, ognuna delle quali, con il supporto di tutti gli attori istituzionali rilevanti, ha costruito una propria strategia di area<sup>77</sup>. Le strategie di area approvate sono state poi oggetto di un Accordo di Programma Quadro (APQ)<sup>78</sup> nel quale ciascun attore istituzionale coinvolto ha sottoscritto i propri impegni. In particolare, gli APQ prevedono:

- attività ed interventi da realizzare;
- tempi e modalità di attuazione;
- soggetti responsabili e relativi impegni, risorse e copertura finanziaria;
- meccanismi di riprogrammazione delle economie;
- modalità di trasferimento delle risorse;
- sistema di gestione e controllo – monitoraggio.

Le risorse finanziarie a disposizione vedono, come risorse nazionali, una dotazione complessiva destinata al finanziamento degli interventi in favore dello sviluppo delle aree interne pari a 591,2 milioni di euro, destinati a tutte le 72 aree finanziate<sup>79</sup>. A tali risorse nazionali vanno poi sommate quelle regionali, come detto in larga parte provenienti dalla programmazione dei Fondi SIE.

---

<sup>75</sup> L'idea di lavorare su specifiche aree progetto, e non su tutti i comuni di aree interne del Paese, deriva dalla natura sperimentale della SNAI, che si presenta come unico caso di azione mirata alle aree interne, nel panorama europeo degli strumenti di intervento territoriale della politica di coesione 2014-2020.

<sup>76</sup> Le 72 aree pilota individuate interessano tutte le regioni italiane e la Provincia Autonoma di Trento, comprendendo più di 1.000 comuni, per oltre 1,9 milioni di abitanti. Ogni area in media è composta da poco meno di 30.000 abitanti ed è formata da circa 15 comuni.

<sup>77</sup> Le aree principali su cui si sono focalizzati i progetti di sviluppo locale sono: 1. Tutela del territorio e comunità locali; 2. Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; 3. Sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; 4. Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; 5. Saper fare e artigianato.

<sup>78</sup> L'APQ è sottoscritto tra l'Agenzia per la Coesione Territoriale, la regione di riferimento dell'area interna che finanzia, attraverso il POR, l'ITI per il progetto di sviluppo locale, i Ministeri coinvolti e l'ente locale capofila.

<sup>79</sup> Allo stanziamento iniziale di 281,2 milioni di euro con la legge di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e con il decreto 104/220, si è provveduto a rafforzare ed ampliare la Strategia con un nuovo finanziamento nazionale di 310 milioni di euro.

Negli ultimi anni, sono inoltre state introdotte alcune misure complementari alla SNAI, tra le quali il Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali nei comuni delle aree interne, previsto dalla Legge n. 160/2019<sup>80</sup>. Con la Legge di Bilancio 2021 (Legge n. 178/2020), è stata modificata la denominazione del fondo in Fondo di sostegno ai comuni marginali, da individuare sulla base di criteri specifici (spopolamento, deprivazione sociale, indicatori di reddito), attribuendo allo stesso risorse per 180 milioni di euro nel periodo 2021. Con il Decreto legge n. 34/2020 e s.m.i. (art. 243), è stato inoltre previsto lo specifico stanziamento pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, da destinare al finanziamento di borse di studio per dottorati nei comuni delle aree interne, anche in forma associata. In data 22 giugno 2021, con Decreto Ministeriale n. 725 del Ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministero per il Sud e la coesione territoriale, sono stati definiti i criteri e le modalità per la stipula delle convenzioni tra i comuni e le università per l'utilizzo delle risorse, nonché dei contenuti scientifici e disciplinari dei "Dottorati comunali".

La Strategia ha inoltre ricevuto ulteriori finanziamenti nell'ambito del c.d. Fondo complementare agli interventi del PNRR, istituito con il D.L. n. 59/2021. In particolare, l'articolo 1, comma 2, lett. c) n. 12, destina 300 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026 alla Strategia Nazionale Aree interne, con riferimento specifico al finanziamento del programma per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade. La destinazione delle risorse è finalizzata alla realizzazione di interventi di messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria, anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico o a situazioni di limitazione della circolazione<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Tale fondo inizialmente dotato, dal punto di vista finanziario, di un ammontare di risorse pari a 90 milioni di euro per il triennio 2020-2022, è stato successivamente incrementato per 120 milioni di euro dal Decreto legge n. 34/2020 e s.m.i., anche al fine di far fronte alle maggiori necessità conseguenti al diffondersi dell'epidemia da Covid-19.

<sup>81</sup> Tale finanziamento è stato incrementato di 50 milioni, di cui 20 milioni per l'anno 2023 e di 30 milioni per l'anno 2024, dalla Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021). I criteri di ripartizione di tali risorse aggiuntive restano gli stessi già previsti per il riparto delle risorse autorizzate dal Piano complementare; riguardo ai soggetti beneficiari, si prevede che si tenga conto anche delle nuove aree interne previste per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Inoltre il D.L. n. 120/2021 ha disposto l'utilizzo di quota parte delle risorse già assegnate alla SNAI e non utilizzate alla prevenzione degli incendi boschivi nelle aree interne.

Più in particolare, la norma dispone che, nell'ambito della Strategia Nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne del Paese, una quota delle risorse non impegnate, nell'importo di 20 milioni per l'anno 2021 e di 40 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023, venga destinata al finanziamento di interventi volti a prevenire gli incendi boschivi nelle aree interne del Paese in cui il rischio di incendio è elevato, anche con riguardo alle aree naturali protette<sup>82</sup>.

Come anticipato, le strategie approvate sono 72 a cui corrispondono altrettanti Accordi di Programma Quadro<sup>83</sup>, per un valore finanziario programmatico totale pari a circa 1,17 miliardi di euro<sup>84</sup>. Di questi il 39,1% deriva da risorse POR FESR<sup>85</sup>, il 23,7% da risorse nazionali destinate assegnate tramite Legge di Stabilità<sup>86</sup>, il 18% da risorse POR FEASR<sup>87</sup> ed il re-

---

<sup>82</sup> Tali risorse sono state ripartite con delibera CIPRESS 14 aprile 2022, n. 8. In particolare, la delibera assegna 20 milioni di euro al Ministero dell'Interno-Corpo nazionale dei vigili del fuoco; 39,8 milioni di euro per il finanziamento di interventi ricadenti nelle 72 aree interne del ciclo 2014-2020, in ragione di quote uguali di circa 553mila euro per ciascuna area interna; 200.000 euro all'Agenzia per la Coesione Territoriale per la gestione di una misura di accompagnamento e di Assistenza tecnica in favore dei territori coinvolti.

<sup>83</sup> Fra quelli maggiormente dotati dal punto di vista finanziario si segnalano: quello lucano del Mercure Alto Sinni – Val Sarmento (49,5 milioni di euro) ed i due siciliani Calatino e Madonie (entrambi da 38,8 milioni di euro).

<sup>84</sup> Dati Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, presentata al CIPE, relativa all'anno 2020.

<sup>85</sup> Il cui contributo è presente in tutte le regioni con un'intensità variabile dai 147,7 milioni della Regione Sicilia e gli 86,4 milioni della Basilicata a 1,9 milioni di euro con cui la Regione Molise contribuisce all'APQ Matese o 1,6 milioni di euro che il POR Toscana complessivamente divide fra le 3 Strategie individuate sul proprio territorio.

<sup>86</sup> Finanzia tutti gli APQ in modo uniforme (circa 3,7 milioni di euro a testa).

<sup>87</sup> Utilizzato da tutte le regioni, ma con una maggiore incidenza con riferimento alle Regioni Campania ed Emilia-Romagna. Entrambe queste regioni, infatti, complessivamente programmano sulle aree interne risorse pari a circa 30 milioni di euro.

stante 20% circa è suddiviso fra POR FSE<sup>88</sup>, FSC<sup>89</sup>, FEAMP<sup>90</sup> ed altre fonti di finanziamento pubbliche o private.

Venendo al riparto settoriale delle risorse, il 20% è destinato a trasporto e mobilità, il 18,6% allo sviluppo locale ed il 18,2% alla promozione del patrimonio culturale ed ambientale. Seguono poi i servizi sanitari e socio educativi (12,2%), istruzione e formazione (11%), efficientamento energetico (7,2%), servizi digitali (6,4%) ed altro.

Nell'analizzare l'esperienza della Strategia per le Aree Interne va considerato che anche per la stessa, come le strategie di sviluppo urbano, sono stati scontati tempi molto lunghi per arrivare alla definizione attuativa dei progetti attraverso gli APQ<sup>91</sup> e che, inoltre, la prova della loro attuazione è stata fortemente influenzata dagli effetti distorsivi prodotti dalla pandemia. Su tutto il processo hanno, inoltre, pesato le gravi difficoltà finanziarie e operative in cui versano i comuni italiani, ed in particolare quelli di minori dimensioni coinvolti dalla SNAI, in particolare sul fronte dell'insufficienza di organico e risorse umane.

Tuttavia, 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, in particolare, sui territori più fragili, rilevando al contempo

---

<sup>88</sup> Presente come quota di cofinanziamento in ciascun contesto regionale (eccezion fatta per la Regione Lazio) è fortemente utilizzato in Regione Lombardia, la quale da sola utilizza più del 20% del totale delle risorse destinate a livello nazionale per il finanziamento di interventi in aree interne.

<sup>89</sup> Che finanzia soltanto 14 APQ territorialmente distribuiti nelle Regioni Basilicata, Calabria, Lazio, Molise, Piemonte e Veneto.

<sup>90</sup> Partecipa, con quote di qualche centinaio di migliaia di euro ciascuno, al cofinanziamento degli APQ Antola-Tigullio in Liguria, Garfagnana Lunigiana Media Valle del Serchio e Appennino Pistoiese in Toscana e Contratto di Foce Delta del Po in Veneto.

<sup>91</sup> Le prime strategie d'area sono state approvate nel 2016, l'ultima a maggio 2021. La sottoscrizione degli APQ è stata avviata nel 2017 e solo con una forte accelerazione nella seconda metà del 2021 si è addivenuti entro il 31/12/2021 alla sottoscrizione di tutti gli Accordi. Da segnalare che a seguito della riforma introdotta con il Decreto legge "Governance e Semplificazioni", il Governo sta lavorando al superamento dello strumento dell'APQ, così da rendere più immediata l'intesa tra le amministrazioni interessate e più semplice l'istituzione di una nuova area interna nell'ambito della SNAI.

la potenzialità di questi luoghi, dove pure si concentrano gli obiettivi di investimento indirizzati dalle istituzioni europee. Da qui l'orientamento concreto di avviare una nuova politica territoriale con il passaggio della SNAI dalla fase di "sperimentazione" a quella di vera "politica strutturale" indirizzata alle aree interne. Cospicue risorse finanziarie sono state appostate allo scopo a valere sulla legislazione di bilancio, il PNRR<sup>92</sup> e i nuovi strumenti della politica di coesione 2021-2027<sup>93</sup>.

---

*92 Gli investimenti rivolti a rafforzare la SNAI sono collocati nella Missione 5 del Piano e ammontano complessivamente a 825 milioni di euro, suddivisi in particolare su due sub-investimenti: 1. Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità; 2. Rafforzamento dei servizi sanitari di prossimità.*

*93 In continuità con quanto sperimentato nel ciclo 2014-2020, la SNAI 2021-2027 proseguirà nel potenziare i servizi di cittadinanza e nel promuovere iniziative per lo sviluppo economico e l'occupazione delle aree interne selezionate, con l'allargamento della Strategia, attraverso l'ingresso di nuove aree e la promozione di misure a sostegno delle aree interne nel loro insieme. Gli interventi saranno sostenuti dai Fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027, ma anche da risorse nazionali legate principalmente al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.*

## Il PNRR e la nuova governance per l'attuazione

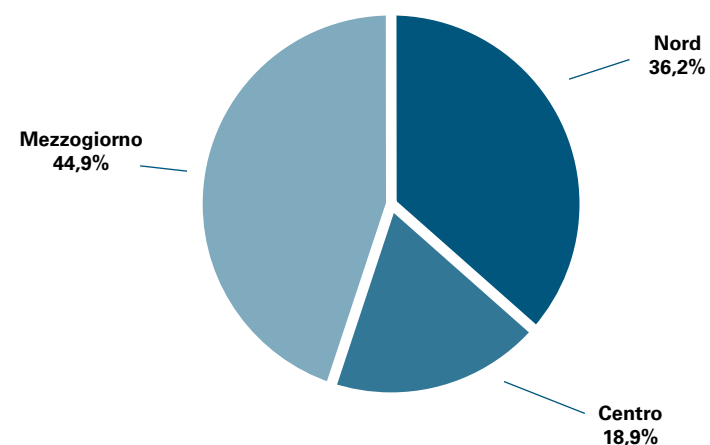
Focus

## 1. Le assegnazioni del PNRR ai comuni

Attraverso la raccolta e l'analisi dei decreti e delle graduatorie PNRR pubblicati dalle Amministrazioni Titolari effettuata da IFEL, è stato possibile risalire all'importo delle risorse assegnate ad amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane, per brevità "comuni".

Alla data del 7 marzo 2023 le assegnazioni PNRR ai comuni ammontano a 34,1 miliardi di euro, il 36,2% localizzato al Nord, il 18,9% al Centro ed il 44,9% al Mezzogiorno (Figura 1). Quest'ultimo dato testimonia nel comparto comunale il rispetto della "clausola 40%", che consiste nella destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Piano.

**Figura 1 Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a comuni\* tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, per ripartizione geografica**

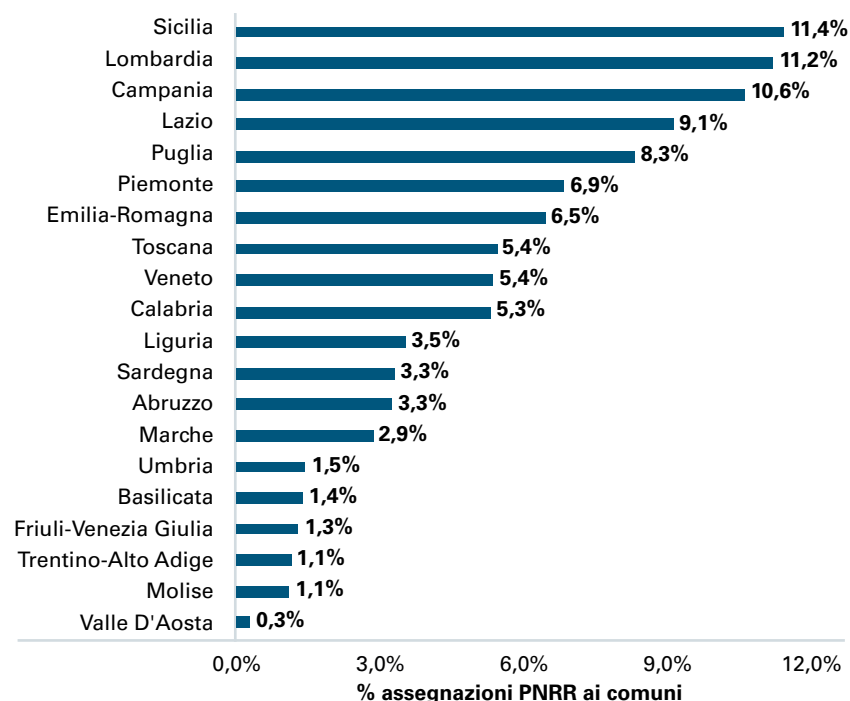


\*Amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su decreti e graduatorie PNRR pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, aggiornamento al 7 marzo 2023

I comuni della Sicilia e della Lombardia sono i beneficiari della quota più ampia di risorse, con l'11,4% e l'11,2% rispettivamente (Figura 2). Seguono i comuni della Campania, con il 10,6% delle assegnazioni, del Lazio, a quota 9,1% e della Puglia, con l'8,3% delle risorse.

**Figura 2 Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a comuni\* tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, per regione**



\*Amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su decreti e graduatorie PNRR pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, aggiornamento al 7 marzo 2023

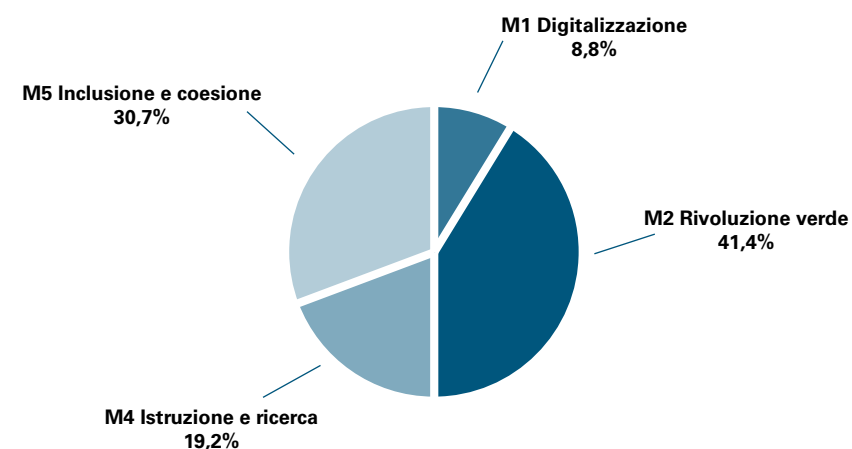
La distribuzione delle risorse PNRR destinate ai comuni per Missione (Figura 3) evidenzia una prevalenza della Missione 2 dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, con il 41,4% dell'importo complessivo. In tale ambito di intervento le Componenti più rilevanti (Tabella 1) sono la "M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica" e la "M2C2:

Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile": nel primo caso si concentra il 20,6% delle assegnazioni, mentre nel secondo caso il 16% delle risorse.

Dei complessivi 34,1 miliardi di euro assegnati ai comuni circa un terzo riguarda la Missione 5 per l'inclusione e la coesione, in particolare la "M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" (28,4% degli importi totali).

Delle somme PNRR in capo ai comuni meno di un quinto (19,2%) è attribuibile alla Missione 4, o meglio alla sua Componente 1 per il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, dagli asili nido alle università. Infine, circa il 9% delle risorse con comuni beneficiari rientra nella Missione 1 per la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo, che si scompone nel modo seguente: un 5,5% per la "M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" ed un 3,2% per la "M1C3: Turismo e cultura 4.0".

**Figura 3 Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a comuni\* tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, per Missione**



\*Amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su decreti e graduatorie PNRR pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, aggiornamento al 7 marzo 2023

**Tabella 1 Distribuzione percentuale delle assegnazioni PNRR a comuni\* tratte da decreti e graduatorie pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, per Missione e Componente**

Missioni e Componenti	% su totale
<b>M1: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo</b>	<b>8,8%</b>
M1C1: Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	5,5%
M1C3: Turismo e cultura 4.0	3,2%
<b>M2: Rivoluzione verde e transizione ecologica</b>	<b>41,4%</b>
M2C1: Agricoltura sostenibile ed economia circolare	1,9%
M2C2: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile	16,0%
M2C3: Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	3,0%
M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica	20,6%
<b>M4: Istruzione e ricerca</b>	<b>19,2%</b>
M4C1: Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università	19,2%
<b>M5: Inclusione e coesione</b>	<b>30,7%</b>
M5C2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	28,4%
M5C3: Interventi speciali per la coesione territoriale	2,3%
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>

\*Amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su decreti e graduatorie PNRR pubblicati dalle Amministrazioni Titolari, aggiornamento al 7 marzo 2023

## 2. La nuova governance del PNRR

Il tema della *governance* per l'attuazione del PNRR è stato centrale sin dalla stesura del Piano in virtù del coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni ed enti coinvolti nella programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi. Le prime disposizioni in materia di *governance* del PNRR sono state dettate dal Decreto legge 77/2021, convertito dalla Legge n. 108/2021, con il quale tutte le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR sono state chiamate a provvedere al coordinamento delle relative attività di competenza riguardo al Piano.

Nel quadro delineato dal Decreto legge 77/2021, le amministrazioni coinvolte hanno implementato le funzioni previste con una specifica struttura di livello dirigenziale generale, che hanno individuato tra quelle esistenti o prevedendone appositamente una per tutta la durata del Piano, e hanno quindi istituito un'apposita Unità di missione con durata fino al completamento del PNRR. La struttura di missione rappresenta per le amministrazioni centrali anche il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le Unità di missione PNRR dei Ministeri, che possono avere un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, sono chiamate a svolgere tre funzioni: quella di coordinamento della gestione; quella di monitoraggio; quella di controllo e rendicontazione.

Come ha rilevato la Corte dei Conti nella sua ultima relazione semestrale<sup>1</sup>, l'organizzazione della macchina PNRR a livello di Ministeri ha, a tutto il 2022, coinvolto 107 unità dirigenziali, con 31 dirigenti generali e 76 dirigenti di seconda fascia, ed un totale di 544 unità di personale non dirigenziale. Alle unità di personale dedicate presso le strutture ministeriali si aggiungono gli esperti, che a fine 2022 erano 366, anche se non tutti i Ministeri avevano concluso le procedure di contrattualizzazione di tutti gli esperti che avrebbero potuto attivare<sup>2</sup>.

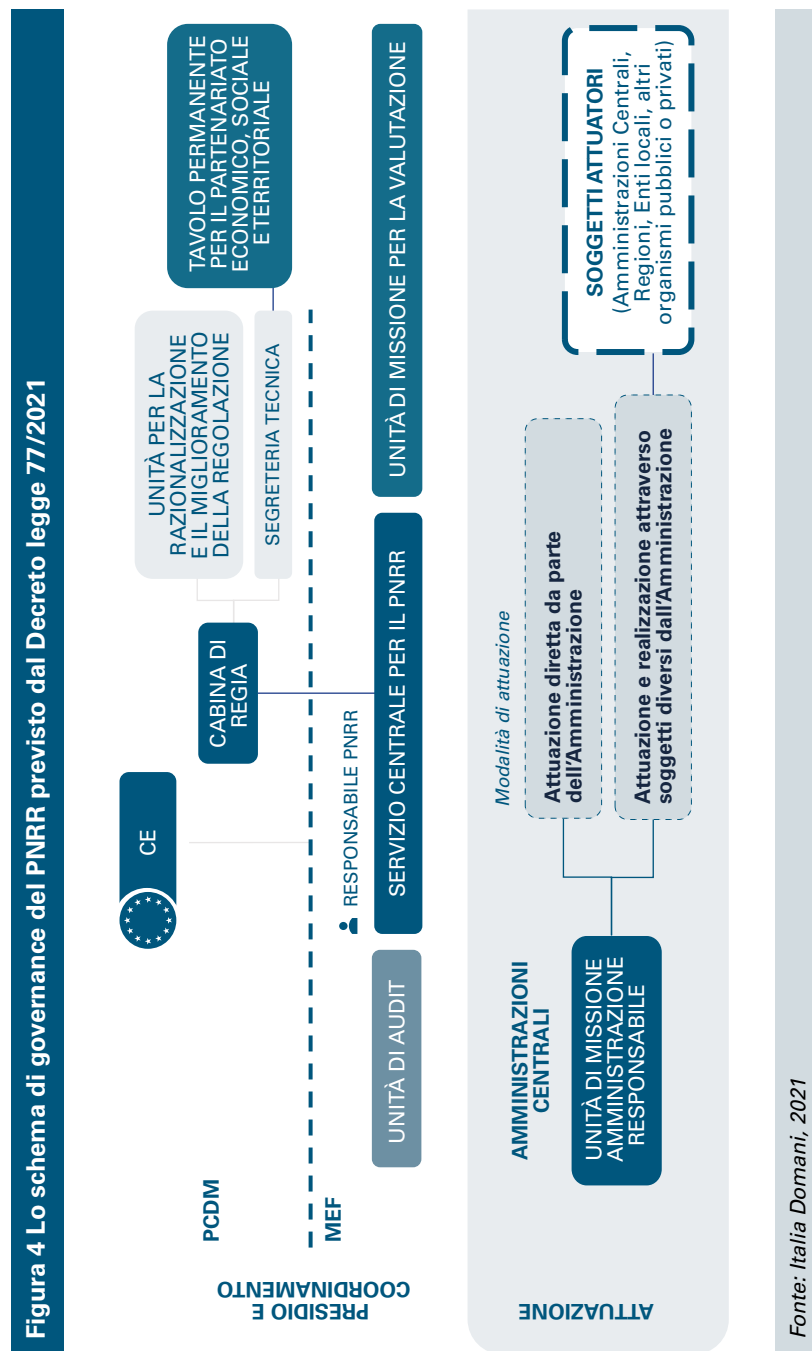
Tuttavia, resta il tema, evidenziato dalla Corte dei Conti, dell'elevato *turn over* di esperti che si registra presso le Unità di missione dei Ministeri, in virtù della concomitanza di concorsi per posti a tempo indeterminato banditi nelle pubbliche amministrazioni, che risultano più appetibili rispetto ad assunzioni a tempo determinato.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 7, comma 7, del DL 77/2021 la Corte dei Conti redige con cadenza semestrale una Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'ultima Relazione è stata rilasciata a marzo 2023, ed è disponibile a questo link: <https://www.corteconti.it/Download?id=47d03a64-3e52-42f1-96a5-4f028ce100ef>

<sup>2</sup> Cfr pp. 19-24 della Relazione.



Nella Figura 4 è rappresentato lo schema di *governance* del PNRR come disegnato dal Decreto legge 77/2021, con attestata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la Cabina di Regia e la Segreteria Tecnica, che si interfaccia con il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, mentre al Ministero dell’Economia e Finanze è demandata la responsabilità del PNRR con il Servizio Centrale istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato. A livello di attuazione presso le singole amministrazioni centrali si trovano le Unità di missione dei Ministeri titolari di interventi.





Il nuovo Governo insediato a ottobre 2022 e che nella sua composizione ha operato la revisione delle deleghe ministeriali, aveva di fatto già anticipato l'intenzione di modificare la *governance* del PNRR e anche della politica di coesione europea e nazionale. Le deleghe di PNRR e politica di coesione, assieme alle deleghe per gli Affari europei e il Sud, sono state accorpate in un solo dicastero. Dal che l'ipotesi di una generale revisione delle modalità organizzative per l'attuazione delle politiche di investimento pubblico sostenute con Fondi europei e Fondi nazionali per la coesione si è trasformata in realtà con il Decreto legge 24 febbraio 2023, n.13<sup>3</sup>.

Le principali aree di intervento del Decreto con riguardo al PNRR si riferiscono:

- alla *governance*;
- alla semplificazione amministrativa;
- a semplificazioni procedurali direttamente riconducibili ad interventi specifici del PNRR.

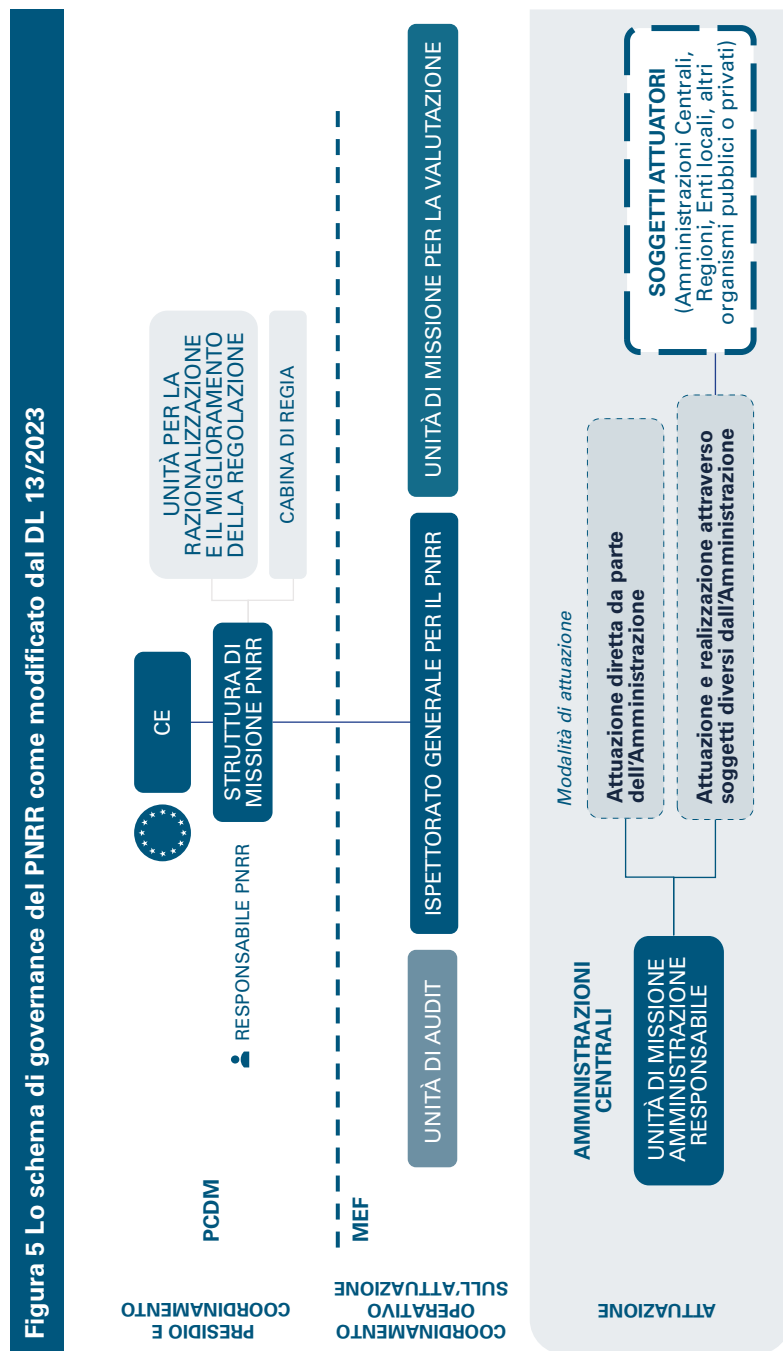
La riforma della *governance* del PNRR e del Piano Nazionale Complementare (PNC) è la Parte I del Decreto legge e si caratterizza per l'accentramento della gestione e del coordinamento e monitoraggio, che si colloca presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Funzioni prima diversificate tra più Ministeri vengono, dunque, accentrate e ricondotte sotto la regia del ministro delegato (il titolare del Ministero per gli Affari europei, Sud, coesione e PNRR), che assorbe funzioni prima delegate al Ministero dell'Economia e delle Finanze, soprattutto in qualità di punto di contatto nazionale per i rapporti con Bruxelles e le altre amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PNRR.

Gli interventi di maggiore evidenza del Decreto di riforma della *governance* del PNRR riguardano certamente la sostanziale modifica delle strutture e dei ruoli di coordinamento strategico e operativo.

<sup>3</sup> D.L. 13/2023, Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale degli investimenti Complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della Politica Agricola Comune, pubblicato in GU, serie generale, n. 47 del 24 febbraio 2023.

La soppressione della Segreteria Tecnica istituita presso Palazzo Chigi, con la creazione di una Struttura di missione e l'affidamento alla Cabina di regia di compiti di raccordo con le rappresentanze territoriali, economiche e sociali, che vi partecipano su designazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la conseguente soppressione del Tavolo permanente per il partenariato, ridisegnano l'organizzazione a Palazzo Chigi per il coordinamento e i rapporti con Bruxelles.

Rapporti con Bruxelles e generale responsabilità del Piano che si sposta dal Ministero dell'Economia e Finanze alla *istituenda* Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche attraverso la soppressione del Servizio Centrale per il PNRR presso la Ragioneria Generale dello Stato, e l'istituzione in suo luogo di un Ispettorato generale per il PNRR, che nei fatti riconduce ad un alveo di stretta competenza di coordinamento attuativo, di gestione finanziaria e di monitoraggio il ruolo della RGS. Tuttavia, al MEF viene riconosciuto l'allargamento delle strutture, prevedendo due funzioni dirigenziali di livello generale per la consulenza e lo studio per favorire l'assolvimento dei compiti di analisi, valutazione e monitoraggio determinanti per la verifica del raggiungimento di obiettivi e *target* del Piano. Nella Figura 5 si esemplifica la nuova *governance* del PNRR prevista.



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale secondo le modifiche del Decreto legge 13/2023

Il provvedimento di riorganizzazione delle strutture deputate al coordinamento, alla gestione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione del PNRR, consente anche alle amministrazioni centrali coinvolte la possibilità di riorganizzare le unità di missione previste, potendole anche incardinare all'interno di uffici di livello dirigenziale generale già esistenti.

Un altro punto rilevante del provvedimento riguarda l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, in caso di messa a rischio del conseguimento di obiettivi intermedi e finali del Piano o su indicazione dei Ministeri competenti, può (trascorso un tempo di quindici giorni) nominare un'amministrazione, un ente o commissari *ad acta* ai quali attribuire, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari per accelerare la loro attuazione.

Sul fronte delle semplificazioni il Decreto prevede misure per accelerare e snellire le procedure e rafforzare la capacità amministrativa. Su questo punto il tema della dotazione di personale, come già ricordato dalla Corte dei Conti, rappresenta un punto debole e cruciale. Per ovviare ad alcune delle criticità si aumenta al 50%, dall'ordinario 30%, la percentuale di incarichi a contratto con qualifica dirigenziale per consentire agli enti locali di fronteggiare le esigenze connesse ai complessivi adempimenti riferiti al PNRR, e viene ampliata la possibilità di prevedere incentivi.

In analogia a quanto già previsto in settori specifici, quali edilizia penitenziaria, edilizia ferroviaria ed edilizia giudiziaria, vengono estese a tutti gli appalti del PNRR le procedure super semplificate previste per questi settori, così come sono previste semplificazioni per l'*e-procurement*, per le procedure di posa in opera di infrastrutture a banda ultra larga, si facilita la realizzazione della piattaforma digitale nazionale dati, e vengono istituiti nuovi organismi tecnici mirati a specifiche esigenze, come ad esempio per la sicurezza energetica.

Il provvedimento di riforma prevede, infine, semplificazioni relative a specifiche Missioni del PNRR: l'obiettivo è velocizzare l'attuazione del Pia-

no in settori particolarmente rilevanti, quali la digitalizzazione e l'innovazione della PA, la scuola, l'università e la ricerca, la protezione civile, l'efficienza energetica dei comuni, la giustizia, la sicurezza energetica, i beni culturali, le energie rinnovabili.

La Parte III del Decreto legge 13/2023 riguarda, infine, le disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione e di Politica Agricola Comune, come settori comunque rilevanti per l'attuazione di parti importanti e consistenti del PNRR.

La riforma della coesione prevista dall'art. 50 e 51 del provvedimento modifica in maniera sostanziale la *governance* della politica di coesione, prevedendo la soppressione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e la attribuzione delle relative funzioni al Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio. La previsione non è di poco conto alla partenza dell'attuazione dei Programmi Regionali e Nazionali previsti dall'Accordo di Partenariato 2021-2027, e che dovranno integrarsi con gli interventi della politica di coesione nazionale e con gli interventi del PNRR per assicurare la necessaria integrazione sinergica e non sovrapposizione o spiazamento degli investimenti.

## I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

# Appendice 1

Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati disponibili al 30 giugno 2022, si registrano attualmente quasi 38mila interventi con singolo beneficiario per un costo totale<sup>1</sup> pari a oltre 53,5 miliardi di euro. Analizzando i dati per tipologia di beneficiario (Tabella 1), si può notare come quasi il 44% degli interventi sia attuato da amministrazioni comunali, le quali in termini di costi assorbono il 13,2% delle risorse complessive, per un totale di poco superiore ai 7 miliardi di euro. Seguono poi, in termini numerici, gli operatori privati, con oltre 12mila interventi, e le regioni, con quasi 3.700 progetti.

Dal punto di vista dei costi, gli operatori privati e le imprese assorbono circa 21 miliardi di euro, pari al 39% delle risorse complessive.

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

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	600	1,6%	5.008.321.224	9,3%
Regioni	3.694	9,8%	10.502.754.412	19,6%
Province e città metropolitane	991	2,6%	1.588.350.734	3,0%
Comuni	16.534	43,7%	7.084.295.741	13,2%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	304	0,8%	1.287.458.077	2,4%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	1.205	3,2%	5.841.670.509	10,9%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	647	1,7%	311.111.953	0,6%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	1.462	3,9%	1.066.085.549	2,0%
Operatori privati e imprese	12.406	32,8%	20.875.467.506	39,0%
<b>Totale</b>	<b>37.843</b>	<b>100,0%</b>	<b>53.565.515.705</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

<sup>1</sup> Finanziamento totale pubblico al netto delle economie pubbliche.

Con riferimento al dimensionamento finanziario, i progetti di maggior peso sono quelli ministeriali, che fanno registrare un dato medio di circa 8,4 milioni di euro a intervento.

Rispetto agli interventi che vedono come beneficiari i comuni (Tabella 2), i temi su cui ci si è principalmente concentrati sono quelli relativi all'inclusione sociale e salute, all'istruzione e formazione<sup>2</sup>, all'energia e alla cultura e al turismo<sup>3</sup>, anche se, in termini di risorse, il grosso dei costi, oltre il 54%, è associato ad interventi di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti e mobilità<sup>4</sup> ed ambiente<sup>5</sup>. Settori praticamente assenti sono quelli relativi a ricerca ed innovazione<sup>6</sup> ed occupazione e lavoro<sup>7</sup>, i quali congiuntamente raggiungono poco più di 50 progetti finanziati.

<sup>2</sup> Relativi perlopiù ad interventi per la sicurezza, anche sismica e per il risparmio energetico delle scuole nonché alla costruzione di nuovi poli scolastici.

<sup>3</sup> Fra i tanti progetti finanziati, sicuramente degni di nota sono i progetti "Sviluppo turistico lungo i Tratturi", finanziato dal CIS Molise e quelli finanziati dal Piano FSC Cultura e Turismo destinati alla realizzazione del nuovo teatro dell'opera di Firenze e del Polo Museale Porto Vecchio di Trieste.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Fra gli interventi più significativi si segnalano quelli in materia di messa in sicurezza, difesa, riqualificazione e valorizzazione del territorio nonché quelli relativi alla depurazione ed al trattamento delle acque.

<sup>6</sup> Fra cui interventi rivolti alla realizzazione di Innovation Hub e case delle tecnologie emergenti per la promozione delle start up ed il trasferimento tecnologico alle PMI.

<sup>7</sup> Quasi tutti finanziati nell'ambito del Patto per la Sardegna e relativi al finanziamento di forme di sostegno alle attività economiche.

<b>Tabella 2 I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento</b>				
<b>Tema</b>	<b>N. progetti con comuni beneficiari</b>		<b>Costo</b>	
	<b>v.a.</b>	<b>% sul totale</b>	<b>v.a. (euro)</b>	<b>% sul totale</b>
Ambiente	1.492	9,0%	1.769.250.143	25,0%
Capacità amministrativa	1.319	8,0%	162.861.481	2,3%
Competitività delle imprese	246	1,5%	38.756.219	0,5%
Cultura e turismo	2.740	16,6%	1.227.546.024	17,3%
Energia	2.292	13,9%	381.581.113	5,4%
Inclusione sociale e salute	3.910	23,6%	816.697.190	11,5%
Istruzione e formazione	2.379	14,4%	555.951.108	7,8%
Occupazione e lavoro	37	0,2%	2.342.467	0,03%
Reti e servizi digitali	63	0,4%	34.559.761	0,5%
Ricerca e innovazione	17	0,1%	28.928.892	0,4%
Trasporti e mobilità	2.039	12,3%	2.065.821.343	29,2%
<b>Totale</b>	<b>16.534</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.084.295.741</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

Complessivamente i 16.534 interventi a regia comunale interessano, al 30 giugno 2022, l'87,9% 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 nelle quali si registra l'incidenza più alta di comuni coinvolti sono il Molise (99,3%) e l'Abruzzo (99%), ma anche in Emilia-Romagna, e in tutte le regioni del Mezzogiorno la percentuale supera il 90%. La regione dove invece si conferma la partecipazione più bassa è il Friuli-Venezia

Giulia (72,6%), unica regione con un'incidenza di comuni beneficiari inferiore al 75%. Guardando ai costi, la maggiore concentrazione di risorse è attestata sulla Campania e la Sicilia che assorbono il 21,5% e il 18% delle risorse totali rispettivamente.

Da notare come dal punto di vista del dimensionamento finanziario degli interventi, rispetto ad un dato medio totale di circa 428mila euro a progetto, vi siano regioni come Campania<sup>8</sup> e Toscana<sup>9</sup> dove il valore medio si aggira attorno al milione di euro.

<sup>8</sup> Fra cui, oltre ai già citati interventi relativi alla metropolitana di Napoli, rientra un altro progetto, di valore superiore ai 50 milioni di euro, insistente sul territorio del Comune di Napoli e relativo all'attuazione del Piano per l'efficienza energetica comunale.

<sup>9</sup> 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 beneficiari di progetti	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti sul totale della regione	Costo	
				v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.018	1.264	86,2%	207.852.154	2,9%
Valle d'Aosta	62	74	83,8%	7.103.709	0,1%
Lombardia	1.232	1.702	81,8%	375.413.471	5,3%
Trentino-Alto Adige	218	261	77,3%	17.944.348	0,3%
Veneto	462	696	82,1%	235.408.987	3,3%
Friuli-Venezia Giulia	156	189	72,6%	71.464.608	1,0%
Liguria	185	284	79,1%	170.304.347	2,4%
Emilia-Romagna	305	824	92,4%	466.339.868	6,6%
Toscana	224	378	82,1%	389.764.550	5,5%
Umbria	77	106	83,7%	13.446.974	0,2%
Marche	197	261	87,6%	24.194.185	0,3%
Lazio	337	696	89,2%	97.627.039	1,4%
Abruzzo	302	1.267	99,0%	243.353.274	3,4%
Molise	135	675	99,3%	348.006.358	4,9%
Campania	516	1.566	93,8%	1.525.065.611	21,5%
Puglia	246	961	95,7%	524.016.526	7,4%
Basilicata	128	670	97,7%	113.191.414	1,6%
Calabria	399	1.482	98,8%	526.289.915	7,4%
Sicilia	383	1.650	98,0%	1.275.243.877	18,0%
Sardegna	367	1.528	97,3%	452.264.527	6,4%
<b>Totale</b>	<b>6.949</b>	<b>16.534</b>	<b>87,9%</b>	<b>7.084.295.741</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

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 36% delle risorse totali disponibili sia assorbito dalle 12 grandi città italiane<sup>10</sup>, che per la realizzazione dei progetti gestiscono più di 2,5 miliardi di euro. In termini di coinvolgimento, in tutte le classi di ampiezza demografica l'incidenza di comuni beneficiari supera l'85%, arrivando a oltre il 90% nelle classi che comprendono i comuni tra 20.000 e 249.999 abitanti e il 100%, come prima anticipato, nella classe con più di 250mila residenti.

<sup>10</sup> Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Verona e Venezia.

**Tabella 4 I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe demografica**

Classe di ampiezza demografica	N. comuni beneficiari di progetti	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti sul totale della classe demografica	Costo	
				v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.071	6.784	88,1%	983.623.170	13,9%
2.000 - 4.999 ab.	1.746	3.653	86,4%	939.390.132	13,3%
5.000 - 9.999 ab.	1.029	2.377	86,8%	660.364.917	9,3%
10.000 - 19.999 ab.	627	1.516	89,4%	453.250.190	6,4%
20.000 - 59.999 ab.	375	1.131	92,4%	600.392.658	8,5%
60.000 - 249.999 ab.	89	560	97,8%	912.644.749	12,9%
>= 250.000 ab.	12	513	100,0%	2.534.629.925	35,8%
<b>Totale</b>	<b>6.949</b>	<b>16.534</b>	<b>87,9%</b>	<b>7.084.295.741</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

In termini di dimensionamento finanziario (Tabella 5), circa il 78% dei progetti ha un costo totale inferiore ai 150mila euro, mentre il 38% delle risorse, pari a 2,7 miliardi di euro, è riferibile ai 92 progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro.

**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	12.933	78,2%	627.766.844	8,9%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.581	9,6%	441.846.185	6,2%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.253	7,6%	1.052.472.875	14,9%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	547	3,3%	1.400.277.044	19,8%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	128	0,8%	844.879.684	11,9%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	81	0,5%	1.610.268.795	22,7%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	6	0,04%	368.821.017	5,2%
100.000.000 euro e oltre	5	0,03%	737.963.298	10,4%
<b>Totale</b>	<b>16.534</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.084.295.741</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2022

**I comuni beneficiari  
del FEAMP 2014-2020**

**Appendice 2**



Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), per il periodo di programmazione 2014-2020, rappresenta lo strumento finanziario per i settori della pesca e dell'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 il settore della pesca e acquacoltura il FEAMP, in linea con la strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione, si articola intorno ai seguenti pilastri:

- pesca intelligente ed ecocompatibile, che consenta di agevolare la transizione verso una pesca sostenibile;
- acquacoltura intelligente ed ecocompatibile, che garantisca l'accesso a un'alimentazione sana e nutriente;
- sviluppo sostenibile e inclusivo delle comunità che dipendono dalla pesca;
- politiche marittime intersettoriali che generino risparmi e crescita.

A ciascun Paese viene assegnata una quota della dotazione complessiva del Fondo in base alle dimensioni del suo settore ittico. Ogni Paese deve, quindi, predisporre un Programma Operativo specificando le modalità di utilizzo delle risorse assegnate.

Secondo i dati di OpenCoesione relativi al 31 dicembre 2022, i progetti FEAMP con singolo beneficiario sono oltre 14.200 per un costo complessivo pari a 600 milioni di euro<sup>1</sup>. Il FEAMP, dal punto di vista finanziario, alimenta solitamente interventi di taglia piccola, registrandosi un valore medio dei progetti di circa 42mila euro. Attori principali di tale politica sono gli operatori privati e le imprese, i quali risultano essere i primi beneficiari, sia per la numerosità degli interventi (pari al 95,5% del totale), che

<sup>1</sup> Si segnala che l'importo complessivo dei progetti FEAMP censiti da OpenCoesione è pari a 753,5 milioni di euro, di cui 153 milioni di euro associati ad interventi con multibeneficiari. La variabile "Costo rendicontabile UE" si riferisce al costo ammesso al contributo comunitario ossia, nel caso dei progetti appartenenti a Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi strutturali comunitari, le risorse che possono essere considerate per la richiesta dei rimborsi alla Commissione europea. Il "Costo rendicontabile UE" comprende la quota comunitaria e il corrispondente cofinanziamento nazionale obbligatorio.

per il costo ad essi associato (pari al 67,8% del totale), seguono, a grande distanza, i comuni e i soggetti del settore istruzione e ricerca (Tabella 1).

**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	5	0,04%	16.585.631	2,8%
Regioni	38	0,3%	5.077.086	0,8%
Province e città metropolitane	1	0,01%	50.000	0,01%
Comuni	356	2,5%	79.295.510	13,2%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	16	0,1%	2.356.090	0,4%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	71	0,5%	30.428.309	5,1%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	3	0,02%	125.935	0,02%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	144	1,0%	59.573.194	9,9%
Operatori privati e imprese	13.581	95,5%	406.932.598	67,8%
<b>Totale</b>	<b>14.215</b>	<b>100,0%</b>	<b>600.424.353</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

Venendo ai comuni, gli stessi risultano beneficiari di 356 progetti per un valore complessivo di oltre 79 milioni di euro. La taglia finanziaria media per intervento è più elevata rispetto alla media del Fondo, ossia pari a circa 222mila euro. I temi di maggior interesse (Tabella 2) sono quelli legati alla competitività delle imprese (circa il 40% dei progetti)<sup>2</sup> e alla ricerca e innovazione (16,9% degli interventi)<sup>3</sup>. Guardando, invece, ai volumi di costi ren-

<sup>2</sup> Trattasi 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.

<sup>3</sup> Interventi riferibili principalmente alla realizzazione di iniziative volte alla creazione di nuovi prodotti e all'ottimizzazione dei processi produttivi delle imprese.

dicontabili, quasi 46 milioni di euro sono associati a progetti per la competitività delle imprese (il 57,9% del totale); inoltre, altro tema di rilievo è quello dei trasporti e mobilità, che assorbe il 25,4% dei costi complessivi<sup>4</sup>. Guardando alla numerosità degli enti coinvolti, i comuni direttamente impegnati nell'attuazione di progetti finanziati dal FEAMP sono pochi, 202 in tutto, pari al 2,6% delle amministrazioni comunali del Paese esistenti al momento della rilevazione dei dati.

**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
Ambiente	14	3,9%	4.543.139	5,7%
Capacità amministrativa	36	10,1%	1.564.105	2,0%
Competitività delle imprese	141	39,6%	45.931.472	57,9%
Cultura e turismo	24	6,7%	1.961.357	2,5%
Inclusione sociale e salute	27	7,6%	1.844.076	2,3%
Istruzione e formazione	8	2,2%	589.976	0,7%
Occupazione e lavoro	2	0,6%	65.160	0,1%
Reti e servizi digitali	2	0,6%	60.558	0,1%
Ricerca e innovazione	60	16,9%	2.621.828	3,3%
Trasporti e mobilità	42	11,8%	20.113.839	25,4%
<b>Totale</b>	<b>356</b>	<b>100,0%</b>	<b>79.295.510</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 31.12.2022

<sup>4</sup> Riferibili nella maggior parte dei casi ad azioni di riqualificazione delle aree portuali.

