



Documento di Economia e Finanza

2021



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Allegato

Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. L. 196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7

Documento di Economia e Finanza

2021

Allegato

Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. L. 196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco

e dal Ministro per il Sud con delega alle politiche per la coesione territoriale

Maria Rosaria Carfagna



INDICE

PREMESSA	3
I. LA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E NAZIONALE	5
I.1 Il quadro generale.....	5
I.2 Risorse per cicli di programmazione.....	8
I.3 L’attuazione dei cicli 2007-2013 e 2014-2020: quadro d’insieme	15
II. OBIETTIVI E RISULTATI DELLA POLITICA DI COESIONE	27
II.1 La programmazione e lo stato d’attuazione dei fondi strutturali nel periodo 2014-2020.....	27
II.2 La politica di coesione nazionale	58
II.3 Strategie e strumenti delle Politiche di Coesione	84
III. GLI STRUMENTI PER SOSTENERE L’ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE	125
III.1 La misurazione	125
III.2 La valutazione	128
III.3 La trasparenza	135
IV. LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA 2021-2027	139
IV.1 Gli esiti del confronto sulle proposte dei regolamenti.....	139
IV.2 Accordo sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e strumento straordinario per la ripresa in Europa-NGEU	146
IV.3 La programmazione di REACT-EU	152
IV.4 Preparazione dell’accordo di partenariato 2021-2027	153

GLOSSARIO

CIS	Contratti istituzionali di sviluppo
CTE	Cooperazione territoriale europea
FEAD	Fondo per il programma per gli aiuti europei agli indigenti
FEAMP	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo europeo per lo sviluppo regionale
FSC	Fondo sviluppo e coesione -
FSE	Fondo sociale europeo
IOG	Iniziativa occupazione giovani
OT	Obiettivo tematico
PAC	Piano di azione e coesione
PO	Programma operativo
POC	Programma operativo complementare
PON	Programma operativo nazionale
POR	Programma operativo regionale
PRA	Piano di rafforzamento amministrativo
QFP	Quadro finanziario pluriennale
SIE	Fondi Strutturali e di investimenti europei

PREMESSA

La presente relazione predisposta a cura del Dipartimento per le politiche di coesione, ai sensi dell'art. 10 della legge 196/2009, integrato dall'art. 7 del decreto legislativo 88/2011, dà conto delle principali attività di programmazione e di attuazione realizzate nel corso del 2020 nell'ambito degli interventi previsti dalle politiche di coesione territoriale, evidenziando i contributi e i risultati conseguiti con le risorse "aggiuntive" comunitarie e nazionali (Fondi strutturali e di investimento europei e Fondo per lo sviluppo e la coesione), per la promozione e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e per la riduzione dei divari di sviluppo regionale, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e della Costituzione italiana (art. 119, comma 5).

I. LA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E NAZIONALE

I.1 IL QUADRO GENERALE

Le politiche di coesione finanziano interventi di sviluppo economico e sociale, in particolare nelle aree meno sviluppate e per le comunità e persone più fragili, al fine di contribuire a ridurre le disparità generate dall'operare dell'economia, dai comportamenti sociali e, talora, dalle stesse politiche pubbliche che non sempre nel loro disegno riescono a tenere pienamente conto delle diverse condizioni di territori e comunità.

L'Unione europea (UE) finanzia politiche di coesione con i Fondi strutturali in tutti gli Stati membri, organizzate dalla fine degli anni '80 per cicli di programmazione di medio periodo. Oltre alla promozione della coesione interna agli Stati membri, l'UE utilizza il concetto della coesione anche per avvicinare le comunità e i territori dell'Unione tra loro e con i Paesi non UE confinanti¹.

L'Italia, oltre all'intervento dei Fondi strutturali europei integrato dal cofinanziamento nazionale², ha storicamente attuato anche proprie politiche di coesione interna, finanziate con fondi nazionali³, che si sono nel tempo allineate, pur con alcune differenze, ai cicli di programmazione comunitaria. L'ambito delle politiche di coesione ha costituito, inoltre, uno spazio privilegiato per il coinvolgimento nel disegno delle politiche degli attori del territorio e di esercizio di sussidiarietà, che ha alimentato la riflessione strategica e l'azione nel campo dello sviluppo urbano sostenibile e per il rilancio di attenzione alle potenzialità anche delle aree più fragili⁴.

¹ Seppure con dotazioni finanziarie più modeste rispetto a quelle destinate all'obiettivo coesione principale, l'UE finanzia e incoraggia le relazioni transfrontaliere e tra macroaree funzionali nello spazio europeo e mediterraneo tra comunità diverse.

² Gli interventi della politica di coesione comunitaria prevedono una forma di finanziamento misto, in parte a carico dei Fondi strutturali del bilancio UE e in parte a carico degli Stati membri. In Italia la maggior parte del cofinanziamento nazionale è assicurata dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (ex art. 5 legge 16 aprile 1987, n. 183).

³ Per interventi speciali di sviluppo territoriale, dalla metà del 1998 è attivo un Fondo nazionale dedicato, oggi denominato Fondo per lo sviluppo e la coesione- FSC (prima denominato Fondo per le aree sottoutilizzate e prima ancora Fondo per le aree depresse). Accanto alle iniziative e programmi finanziati dal FSC sono attivi anche altri programmi di coesione nazionale (cd. programmi complementari d'azione coesione- POC o PAC) finanziati da quote di Fondo di rotazione non utilizzate per il cofinanziamento di programmi comunitari.

⁴ Sebbene la quota prevalente delle risorse della coesione vada ad irrobustire politiche di settore per rafforzarne l'azione soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese, l'Italia si è particolarmente distinta per cogliere appieno le opportunità di costruzione di strategie territoriali mirate, offerte soprattutto dalla politica di coesione comunitaria. In questo quadro di riferimento in cui l'azione della politica è più esplicitamente diretta a territori specifici con azioni integrate plurisettoriali disegnate e attuate dalle comunità locali, sono stati attivati nel ciclo 2000-2006 i PIT (Progetti integrati territoriali) proseguiti nel ciclo 2007-2013 soprattutto in chiave di sviluppo urbano. Nel ciclo 2014-2020, l'Accordo di partenariato (AP) ha compiuto ulteriori passi in direzione di maggiore solidità strategica e coinvolgimento degli attori territoriali, sia proponendo un'agenda urbana per la coesione (concretizzata nel PON METRO 2014-2020 e in numerosi progetti di sviluppo urbano per le città medie) e sia formulando una compiuta proposta per l'intervento integrato nelle cd. aree interne (aree più periferiche rispetto ai centri urbani maggiori). In particolare con l'AP 14-20 è stata lanciata la Strategia Nazionale per le Aree

Gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale investono, però, l'insieme dell'azione pubblica e non possono essere ricondotti alla responsabilità delle sole politiche espressamente dedicate a richiamarne il rilievo provvedendo a interventi aggiuntivi.

Sia i Trattati di funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e sia la Costituzione italiana (art.119, comma 5), nel prevedere risorse dedicate (addizionali o speciali) per la coesione, ne sottolineano la coerenza degli obiettivi generali. Ne consegue che se le politiche di coesione hanno una loro specificità di metodo e di risorse, la loro capacità ultima di perseguire i propri obiettivi dipende molto da quanto esse riescano a contaminare in sensibilità l'azione pubblica più ampia nei molti ambiti in cui agiscono.

Sebbene siano attive in tutto il territorio nazionale, il peso finanziario delle politiche di coesione è molto più rilevante nel Mezzogiorno, dove si concentrano le assegnazioni di risorse sia dei Fondi strutturali comunitari, sia dei Fondi nazionali per la coesione⁵. L'effettiva aggiuntività finanziaria nel Mezzogiorno di queste politiche è stata, però, nel tempo limitata e molte sono le evidenze che segnalano la progressiva caduta dell'investimento pubblico globale nell'area negli ultimi due decenni. Ampia è la discussione sui motivi per cui tali politiche siano risultate in parte contabilmente sostitutive dell'intervento ordinario. A limitare l'aggiuntività delle politiche hanno contribuito negli ultimi due decenni sia vincoli globali sulla spesa pubblica e sia, in modo interrelato, il mancato adeguamento della capacità delle molte amministrazioni coinvolte nelle competenze necessarie alla realizzazione di investimenti e interventi in un contesto regolatorio resosi negli anni più complesso, per i profili sia comunitari sia nazionali. Il tema della capacità istituzionale e amministrativa nella politica di coesione si è, pertanto, imposto da tempo con forza nell'agenda ed è stato rilanciato operativamente con la proposta di un'azione di addensamento di giovani professionalità nelle amministrazioni del Mezzogiorno dal Piano Sud 2030⁶ trovando una prima applicazione in un dispositivo di assunzioni straordinarie previsto dalla Legge di bilancio per il 2021⁷.

Nel contesto italiano, dove ampie rimangono le disparità territoriali, per contribuire al recupero di crescita dell'intero Paese è apparso sempre più necessario dotarsi di strumenti che agevolino l'azione nel Mezzogiorno al di là di quanto possano fare le sole politiche di coesione. E' in questa chiave che vanno letti

Interne (SNAI) che prevede un'azione di lungo periodo diretto a contrastare il declino demografico e l'abbandono del presidio di parti rilevanti del territorio con interventi misti di sviluppo locale e rafforzamento di servizi essenziali.

⁵ Per quanto riguarda il peso dell'intervento coesione sul totale della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione nell'area, il valore cumulato su oltre un decennio di dati di spesa (2007-2019) è stimato dal sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT) in oltre il 50 per cento. Si vedano in proposito i valori riportati nella Tabella F.4 della Relazione annuale CPT 2020: (https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Relazione_annuale_CPT_2020_Politiche_naz_svil.pdf)

⁶ Il Piano per il Sud 2030, presentato dal Ministro per il Sud pro tempore nel febbraio 2020, ha proposto al dibattito un'ampia agenda centrata sull'opportunità reciproca per il Mezzogiorno e per l'Italia intera di tornare a impegnarsi su un programma almeno decennale di interventi e investimenti per la crescita, le connessioni territoriali, la tutela dei diritti delle persone nell'accesso a servizi di qualità, l'ambiente e la valorizzazione delle energie giovanili.

⁷ L'articolo 1, comma 179, della legge 178/2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto che le amministrazioni pubbliche che nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione rivestano ruoli di coordinamento o gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni del Mezzogiorno possono assumere già dal 2021 a tempo determinato per un massimo di 36 mesi, a carico di risorse nazionali per la coesione e in deroga alle ordinarie capacità assunzionali, 2.800 funzionari per ricoprire ruoli di professionalità tecnica. Il relativo avvio di concorso pubblico è stato pubblicato nella G.U. n.27 del 6 aprile 2021.

sia la necessità di richiamare attenzione a rinnovare la discussione sul Mezzogiorno a partire da proposte concrete di ampia condivisione (Sud: progetti per ripartire⁸), sia i provvedimenti degli ultimi anni diretti ad assicurare una quota equilibrata dell'investimento ordinario ai territori meridionali e di monitorarne nel tempo la realizzazione di spesa⁹, nonché di prevedere ulteriori strumenti destinati a favorire la crescita delle imprese dell'area e agevolare l'impiego di lavoro.

Il 2020 è stato un anno intenso per le politiche di coesione, in cui si sono incrociati il prosieguo dell'attuazione di programmi e iniziative formulati negli anni precedenti con la necessità di adattare l'intervento per contrastare le conseguenze sociali ed economiche della pandemia COVID-19, nonché di progredire nel disegno della programmazione comunitaria del ciclo 2021-2027 riordinando al contempo la strumentazione della politica di coesione nazionale¹⁰. La presente Relazione ne dà conto nei prossimi capitoli.

Nello scenario prospettico, pur ancora segnato dall'emergenza pandemica, si apre una stagione di recupero di protagonismo dell'azione pubblica, in collegamento anche con l'azione straordinaria del Piano di ripresa a resilienza (PNRR¹¹) con maggiore attenzione all'investimento in tutto il Paese che dovrà trovare un virtuoso equilibrio nel rinnovare attenzione al Mezzogiorno e ai luoghi più fragili dell'intero territorio nazionale. Rimane nella responsabilità degli attori delle politiche di coesione, a livello centrale, regionale e locale, contribuire a tale attenzione portando a compimento quanto programmato negli scorsi anni ancora in corso di attuazione e cogliendo le opportunità offerte dalla prossima programmazione comunitaria.

⁸ Due giornate di approfondimento e una campagna di ascolto pubblico sono state promosse dal Ministro per il Sud nel marzo 2021 con la finalità di avviare un percorso di collaborazione tra istituzioni, competenze e sensibilità differenti per condividere priorità e metodi da seguire per la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari al rilancio dell'azione per il Mezzogiorno.

<http://www.ministropersud.gov.it/it/approfondimenti/sud-progetti-per-ripartire/che-cose/>

⁹ Al fine di assicurare una quota più stabile di investimenti pubblici al Mezzogiorno, dal 2018 è stato introdotto un dispositivo generale che prevede che le amministrazioni centrali titolari di decisioni di investimento su risorse ordinarie (cioè ulteriori a quelle delle politiche di coesione) provvedano a indirizzare all'area una quota almeno pari al peso della popolazione residente. Il dispositivo, noto come clausola del 34 per cento (peso della popolazione del Mezzogiorno sul totale nazionale), è stato nel tempo oggetto di affinamento per renderlo maggiormente cogente sia nella fase programmatica che in quella realizzativa (si veda il paragrafo II.3.1).

¹⁰ Le politiche di coesione nazionali, in particolare quelle finanziate dal Fondo sviluppo e coesione (FSC) hanno assicurato nel tempo un notevole spazio programmatico che ne ha però anche resa complessa la gestione con il susseguirsi di strumenti diversi. A fini di semplificazione dell'impianto programmatico e accelerazione dell'attuazione l'art. 44 del DL 34/2019 e s.m.i ha pertanto previsto una fase di ricognizione e valutazione del grado di avanzamento di tali strumenti programmatici con l'obiettivo di una loro riunificazione in Piani complessivi (Piani sviluppo e coesione - PSC) in capo alle diverse amministrazioni titolari (Ministeri, Regioni, Città metropolitane). Le attività tecnico-amministrative di ricognizione e valutazione degli strumenti FSC dei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 sono state realizzate in interlocuzione con le amministrazioni nel corso del 2020 con la prospettiva di pervenire a una approvazione dei PSC nei primi mesi del 2021.

¹¹ I Piani Nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) opereranno in tutti i Paesi dell'UE quale strumento privilegiato di attuazione dello sforzo finanziario straordinario di reperimento di risorse sul mercato da parte dell'UE come emittente nel suo insieme (strumento NGEU) che è stato concordato nella seconda metà del 2020 tra Commissione, Stati membri e Parlamento europeo unitamente al prossimo bilancio - quadro finanziario pluriennale UE 2021-2027. I PNRR sono concepiti come strumento di intervento straordinario temporaneo (da attuare tra il 2021 e il 2026) con finanziamenti misti di prestiti e sovvenzioni per sostenere riforme e investimenti definiti dagli Stati membri in dialogo con la Commissione e approvati dal Consiglio. L'obiettivo dei PNRR (i cui contenuti e modalità attuative sono disciplinati dal Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF) è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. I PNRR contribuiscono, nella complessa fase di ripensamento dell'intervento pubblico indotta dalla pandemia, a rendere concreti e attuali gli obiettivi costitutivi dell'UE in campo economico e sociale con esplicito riferimento agli obiettivi di coesione.

I.2 RISORSE PER CICLI DI PROGRAMMAZIONE

Le politiche di coesione perseguono finalità di modifica strutturale dei contesti il che richiede un'azione relativamente stabile per periodi di intervento medio - lunghi. Appare infatti necessario, dapprima conoscere la disponibilità di risorse finanziarie su cui contare per elaborare, successivamente, le scelte di programmazione, definire gli obiettivi da raggiungere, programmare azioni e seguirne la progressiva realizzazione. L'articolazione in cicli di programmazione strategica pluriennali risponde a questa esigenza, ancorché non siano infrequenti le riprogrammazioni all'interno della durata di ciascun ciclo (soprattutto per adattamento delle azioni connesse agli obiettivi prefissati, ma anche per far fronte a nuove esigenze e rivedere di conseguenza gli obiettivi).

Sebbene la durata di un ciclo di programmazione abbia anche aspetti collegati all'orizzonte temporale per cui è legittimato dalle norme (comunitarie o nazionali) relativamente al mantenimento della disponibilità delle risorse, il concetto di ciclo di programmazione è legato all'impianto teorico delle politiche. Nel caso della politica di coesione comunitaria i cicli di programmazione appaiono tra loro fortemente distinti sia in virtù delle fasi di negoziazione e recepimento regolamentare sia perché tra un ciclo e l'altro necessariamente muta o si arricchisce la declinazione delle priorità e l'interpretazione del pur stabile obiettivo generale della coesione.

I cicli di programmazione della politica di coesione comunitaria hanno una durata formale corrispondente a quella del quadro finanziario pluriennale dell'UE di riferimento, ma lo travalicano nella fase attuativa per alcuni anni. Dal ciclo 2007-2013 anche le politiche di coesione nazionali si sono allineate a questa impostazione, sebbene la loro durata attuativa sia di fatto formalmente molto più lunga. Per accompagnare la realizzazione compiuta di interventi che richiedono tempi più lunghi o per meglio adattare programmazioni impostate a mutamenti di contesto, la politica di coesione nazionale tipicamente prolunga la durata attuativa dei suoi strumenti perché rimane nella disponibilità della regolamentazione nazionale procedere in tal senso. La politica di coesione comunitaria, più legata alla decisione assentita da tutti gli Stati membri su dimensioni, articolazione e durata dei quadri finanziari pluriennali è più rigida nelle tempistiche, ancorché consenta la continuazione di progetti a cavallo tra cicli laddove questi continuino a corrispondere alle priorità strategiche rilevanti.

Le risorse disponibili ai cicli di programmazione strategica sono di norma definite all'inizio del ciclo, ma sono suscettibili di modifica nel corso del tempo¹².

¹² Modifiche, in aumento o in decremento, delle dotazioni finanziarie sono possibili durante il periodo di programmazione. Le risorse di provenienza comunitaria sono piuttosto stabili nel corso di ciascun ciclo. Riduzioni sono possibili a seguito dell'applicazione delle cosiddette regole sul disimpegno automatico, laddove i programmi richiedano pagamenti intermedi dal bilancio UE inferiori alle soglie annuali previste. Nel caso italiano, sia nel 2007-2013 e sia nel 2014-2020 tale circostanza è stanza rara e per importi modesti. Incrementi possono derivare in particolari fasi per aggiustamenti complessivi nelle dotazioni di bilancio dedicate. Nel caso italiano, per il ciclo 2014-2020, a seguito dell'aggiustamento tecnico del 2016 per allineare le dotazioni a dati più aggiornati sulla situazione strutturale delle diverse regioni europee, l'Italia ha ricevuto un incremento di 1,6 miliardi di fondi strutturali. Incrementi, nel ciclo 2014-2020, si sono avuti a favore dell'Italia anche per la risorsa speciale UE dedicata al sostegno dell'intervento a favore dell'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative-YEI*) ed è in corso di formalizzazione una importante dotazione aggiuntiva di fondi europei per gli anni 2021-2022 collegata all'iniziativa denominata REACT-EU. Meno stabili sono state storicamente le risorse nazionali. Queste ultime in alcuni periodi sono state incrementate per rifinanziamento della principale risorsa nazionale dedicata (Fondo

In attesa della formale adozione dei regolamenti relativi ai diversi strumenti finanziari, le risorse di cui potrà disporre l'Italia per le politiche di coesione comunitarie nel ciclo 2021-2027 sono state comunicate dalla Commissione nell'autunno del 2020. Analogamente con la legge di bilancio per il 2021 (legge 30 dicembre 2020, n.178) oltre alle disposizioni relative alle modalità di cofinanziamento nazionale alle politiche comunitarie (art.1, commi 51 e seguenti) è stato disposto un primo stanziamento per il Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di politica di coesione nazionale 2021-2027 (art. 1, commi 177 e 178). La dimensione complessiva delle risorse comunitarie e nazionali per il ciclo di programmazione 2021-2027 che deriva dalle citate assegnazioni comunitarie e disposizioni di legge nazionali è comparabile in Italia, a prezzi correnti, a quelle del ciclo 2014-2020, sebbene il dettaglio della sua articolazione interna tra tipologie di Fondi e strumenti di programmazione sarà oggetto di più compiuta definizione nel corso del 2021. Considerando le politiche di coesione comunitarie e nazionali in senso stretto è possibile stimare una prima disponibilità di finanziamenti per il 2021-2027 di circa 130 miliardi di euro a fronte di dati aggiornati pari a 123 miliardi per il 2014-2020 e a 73,5 miliardi per il 2007-2013¹³.

Alla data di fine dicembre 2020, sono ancora in corso di realizzazione sia iniziative e programmi della politica di coesione nazionale relative al ciclo 2007-2013 e sia le iniziative e programmi della politica di coesione comunitaria e nazionale del ciclo 2014-2020. Le risorse disponibili per le politiche di coesione (comunitarie e nazionali) per gli ultimi cicli 2014-2020 e 2007-2013 sono presentate in una ricognizione analitica, per tipologia di fonte finanziaria, aggiornata a dicembre 2020 nelle tavole I.1 e I.2.

Da essa emerge come, nonostante un progresso registrato nell'ultimo anno, il numero dei progetti completati relativi ai due cicli precedenti risulta ancora insoddisfacente (32,6 per cento), con effetti negativi sia sull'efficacia degli investimenti nazionali, sia - soprattutto - sulla capacità di spesa delle risorse di provenienza europea, destinate a essere disimpegnate tre anni dopo la scadenza del ciclo. A questo proposito, accanto al potenziamento della capacità amministrativa avviato con il già citato innesto di giovani professionalità nelle amministrazioni meridionali, l'attuazione delle riforme di semplificazione della legislazione, giustizia e promozione della concorrenza previste dal Governo

sviluppo e coesione - FSC), in altri periodi hanno subito notevoli riduzioni, a valere sul FSC e su altre risorse dedicate alla coesione, per esigenze generali di finanza pubblica, ovvero per definire coperture di altre iniziative. Tagli significativi, ovvero reindirizzi a iniziative non inquadrabili nelle politiche di coesione, per la dotazione del FSC e di altri fondi nazionali per le politiche di coesione sono intervenuti in modalità significativa nel ciclo 2007-2013. Nel caso del ciclo 2014-2020, reindirizzi della dotazione del FSC a copertura di varie tipologie di provvedimenti sono state in generale compensate da successivi incrementi della dotazione.

¹³ Il riferimento è alle risorse destinate all'obiettivo di coesione interna al Paese, al netto quindi delle iniziative di cooperazione territoriale europea (CTE) nel caso delle risorse comunitarie. Negli importi sono considerati le risorse comunitarie dei Fondi strutturali (FESR e FSE) e Fondi assimilati (FEAD e IOG), il relativo cofinanziamento nazionale e risorse per eventuali programmi complementari, le risorse FSC. Le stime per il 2021-2027 (che includono anche una quota teorica massima di cofinanziamenti regionali alle politiche comunitarie e considerano la sola prima assegnazione di FSC) e le ricostruzioni per i cicli 2014-2020 e 2007-2013 sono a prezzi correnti e quindi la loro piena confrontabilità ha alcuni limiti dovuti alla profondità temporale. La minore dimensione finanziaria globale del ciclo 2007-2013 che presenta oggi importi ricostruiti inferiori in dimensione a quelli dei cicli successivi non dipende però dall'evoluzione dei deflatori rilevanti, ma dalla circostanza che nel corso di quel ciclo sono stati effettuati importanti tagli di risorse nazionali (per lo più a carico del FSC) per fra fronte ad esigenze di equilibrio di finanza pubblica. Per maggiori dettagli sull'evoluzione della disponibilità di risorse coesione per i cicli 2014-2020 e 2007-2013, si vedano le note alle tavole I.1 e I.2.

nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, potrà rendere più rapida e più efficace anche l'attuazione dei progetti di coesione, che potranno così dispiegare appieno i propri effetti sull'economia dei territori del Mezzogiorno e sul compiuto rispetto dei diritti di cittadinanza.

L'aumento delle risorse rispetto ai cicli precedenti e una migliore capacità di assorbimento delle stesse - condizionata all'azione che le amministrazioni attuatrici sapranno realizzare - consente di individuare nel ciclo 2021-2027 il più favorevole per le politiche di coesione nel nostro Paese, anche al netto delle altre fonti di investimento nazionali ed europee previste.

Va richiamata attenzione sulla circostanza che la tavola I.1 relativa al ciclo 2014-2020 non include l'assegnazione aggiuntiva di risorse comunitarie collegate al potenziamento della programmazione 2014-2020 attraverso lo strumento straordinario denominato REACT-EU (stimata in circa 13,5 miliardi)¹⁴, in quanto alla data di riferimento di fine 2020 non risultava ancora perfezionato il relativo percorso formale di approvazione di disponibilità di risorse a livello europeo (si veda paragrafo IV.3).

¹⁴ L'iniziativa REACT-EU, concordata tra gli Stati Membri in sede di Consiglio europeo del luglio 2020 in cui sono stati approvati sia il quadro finanziario pluriennale UE 2021-2027 e sia lo strumento straordinario per il finanziamento ulteriore di iniziative di policy fino al 2026 sulla base di titoli di indebitamento UE sul mercato (NGEU) già prima richiamato, assegna risorse supplementari alla politica di coesione 2014-2020 - che ha una durata attuativa fino alla fine del 2023 - per gli anni 2021-2022, allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali nelle regioni colpite dalla pandemia di COVID-19 e favorire, al contempo, la transizione verde e digitale e resiliente di economia e società. L'allocazione delle risorse REACT-EU per l'Italia ai sensi del regolamento europeo di riferimento (Regolamento (UE) 2020/2221 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013) è stimata preliminarmente in 13,5 miliardi di euro a prezzi correnti. L'approvazione formale delle disponibilità finanziarie di REACT-EU è subordinata al perfezionamento dei percorsi di approvazione nazionali dello strumento NGEU che finanzia REACT-EU.

TAVOLA I.1: POLITICHE DI COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2014-2020 - RISORSE FINANZIARIE (milioni di euro)												
	Risorse UE				Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse POC)				Totale risorse			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali	25.112,5	8.575,8	0,0	33.688,3	8.978,8	7.863,4	0,0	16.842,2	34.091,3	16.439,2	0,0	50.530,5
FESR	17.799,6	3.742,5	0,0	21.542,1	5.913,7	3.742,4	0,0	9.656,1	23.713,3	7.484,9	0,0	31.198,2
FSE	6.852,0	4.354,1	0,0	11.206,1	3.065,1	4.121,0	0,0	7.186,1	9.917,1	8.475,1	0,0	18.392,2
IOG	460,9	479,2	0,0	940,1	0,0	0,0	0,0	0,0	460,9	479,2	0,0	940,1
B) FESR CTE	0,0	0,0	1.136,8	1.136,8	0,0	0,0	200,7	200,7	0,0	0,0	1.337,5	1.337,5
C) FEAD	0,0	0,0	670,6	670,6	0,0	0,0	118,3	118,3	0,0	0,0	788,9	788,9
D) POC	0,0	0,0	0,0	0,0	11.291,8	90,1	84,7	11.466,6	11.291,8	90,1	84,7	11.466,6
E) FSC	0,0	0,0	0,0	0,0	44.166,5	14.012,0	1.973,5	60.152,0	44.166,5	14.012,0	1.973,5	60.152,0
F) Aree Interne	0,0	0,0	0,0	0,0	119,7	149,6	10,0	279,3	119,7	149,6	10,0	279,3
TOTALE	25.112,5	8.575,8	1.807,4	35.495,7	64.556,8	22.115,1	2.387,2	89.059,1	89.669,3	30.690,9	4.194,6	124.554,8

Fonte: Per i Fondi strutturali - elaborazioni DPCoe-Nuvap su dati del portale della Commissione Europea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>; per i Fondi nazionali - elaborazioni DPCoe-Nuvap su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).

Note: Nelle colonne: la macro area Mezzogiorno considera i territori delle 'regioni in transizione' e 'regioni meno sviluppate' e la macro area Centro-Nord considera i territori delle 'regioni più sviluppate' ai sensi del Regolamento UE n. 1303/2013 di disposizioni generali sui fondi SIE 2014-2020.

A) Sono considerate le risorse UE e di cofinanziamento nazionale (statale e regionale) di tutti i Programmi regionali e nazionali, ivi incluse le risorse aggiuntive pari a 1.645 milioni di euro, FESR e FSE, a valere sul bilancio UE assegnate all'Italia a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 per la politica di coesione, previsto dall'art. 92 comma 3 del Regolamento UE 1303/2013, con il relativo cofinanziamento nazionale. Il Programma nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) è incluso tra i Programmi del Fondo Sociale Europeo (FSE) per la quota di FSE e di cofinanziamento nazionale corrispondente mentre ne sono evidenziate separatamente le risorse UE assegnate all'Italia specificamente dedicate, pari a 910,5 milioni di euro (derivanti da 567,5 milioni originariamente assegnati a cui si aggiunge il rifinanziamento di 343 milioni del 2017, come previsto dalla decisione della Commissione Europea C(2017) 2440). In base all'ulteriore decisione della Commissione del 2019 (COM (2019)55) di nuovo incremento della dotazione complessiva IOG a livello europeo, nonché di parziale modifica dei requisiti di cofinanziamento con FSE, sono stati assegnati all'Italia altri 31,5 milioni di euro. I valori riportati nella tavola sono allineati agli esiti della verifica del quadro di performance dei programmi e delle riassegnazioni di risorse. I Fondi strutturali sono la parte direttamente riconducibile alle politiche di coesione dell'insieme dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE 2014-2020) che, nel ciclo 2014-2020, includono anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

B) Il valore delle risorse UE per la CTE riportato in tavola fa riferimento all'allocazione per l'Italia delle risorse FESR dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, sulla base della ripartizione per Stato Membro riferita solo alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale, in applicazione dell'art. 4 del reg. 1299/2013 e indicata nella decisione della CE 366/2014, al netto quindi dei Programmi Interregionali (URBACT; ESPON; INTERREG EUROPE e INTERACT). Tali risorse concorrono a definire l'allocazione finanziaria dei singoli Programmi di Cooperazione, insieme alle risorse degli altri Stati Membri coinvolti. In riferimento alle risorse nazionali, come da Delibera CIPE n. 10/2015, il valore indicato rappresenta una stima pari al 15 per cento delle risorse totali. L'effettiva quota del cofinanziamento nazionale per la CTE potrà essere calcolata solo al termine del periodo di programmazione, sulla base delle risorse FESR effettivamente assegnate ai partner italiani dei progetti approvati. Si specifica che il valore totale delle risorse non corrisponde alle risorse totali (FESR + cofinanziamento) dei 19 Programmi CTE a partecipazione italiana che sono invece pari a 2,9 Miliardi di euro a disposizione dei beneficiari italiani per la partecipazione a progetti di natura transfrontaliera, transnazionale e interregionale con partner di altri Stati Membri e/o Partner.

- C) Le attività del Programma Operativo del Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD) per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base sono complementari e aggiuntive rispetto a quelle finanziate dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9 rivolto al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Il Programma FEAD non è ripartito per macroarea.
- D) I Programmi Operativi Complementari costituiscono il Piano di Azione Coesione 2014-2020. Sono considerate le risorse del Fondo di rotazione disponibili per tali programmi a seguito dell'adozione, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, di Programmi operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore al 50 per cento (per le Regioni) e al 45 per cento (per le Amministrazioni centrali), come indicato dalla Delibera Cipe n. 10/2015. Alle risorse indicate in tale delibera si aggiungono gli importi derivanti da successive riduzioni del cofinanziamento, per alcuni Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR), rispettivamente per gli importi di: 328,2 milioni di euro del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione 2014-2020; 111,3 milioni di euro del PON Per la Scuola - Competenze ed ambienti per l'apprendimento; 46,9 milioni di euro del PON Governance e capacità istituzionale; 71,0 milioni di euro del PON Inclusione; 34,0 milioni di euro del PON Città metropolitane; 96,3 milioni di euro del PON Ricerca e innovazione; 275,3 milioni di euro del POR Basilicata FESR; 24,6 milioni di euro del POR Molise FESR - FSE. Completano il quadro della dotazione complessiva di tali programmi 142,2 milioni di euro a valere sulla residua disponibilità di cui alla suddetta delibera n.10/2015, dedicati al Programma complementare di azione e coesione per la Governance dei sistemi di gestione e controllo 2014 - 2020", approvato con delibera CIPE n. 114/2015 e il "Programma operativo complementare Governance dei Programmi nazionali dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea 2014-2020" (12 milioni di euro) istituito con delibera CIPE n. 53/2017. I valori includono anche le risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-2013 pari a 15,1 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità, 4,6 milioni di euro per il POC Campania, 111,8 milioni di euro per il POC Calabria, 249,3 milioni di euro per il POC Sicilia. I valori includono anche risorse regionali e FSC 2014-2020. Le risorse regionali sono pari a: POC Molise per 7,4 milioni di euro POC Basilicata per 82,6 milioni di euro e POC Puglia per 801,1 milioni di euro. Le risorse FSC 2014-2020 sono pari a: POC Scuola per 3,9 milioni di euro. Sono inoltre incluse le seguenti risorse ancora da programmare (quindi non ancora oggetto di deliberazione del CIPE): 199,4 milioni di euro per riduzione del cofinanziamento dei programmi UE della Regione Siciliana effettuata a dicembre 2018 e 71,0 milioni di euro da riduzione del programma UE Inclusione. Potrebbero verificarsi ulteriori disponibilità residue derivanti dalla riprogrammazione di risorse nei programmi comunitari associate a diversi tassi di cofinanziamento.
- E) La dotazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 è stata definita progressivamente. Il Fondo è stato inizialmente alimentato con 54.810 milioni di euro dall'art. 1 comma 6 della Legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013 (di cui 43.848 milioni di euro iscritti in bilancio con la medesima Legge di stabilità e 10.962 milioni di euro iscritti con la Legge di bilancio per il 2017, n. 232/2016) e successivamente incrementato di 5.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio per il 2018, n.205/2017, 4.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio per il 2019 n. 145/2018 e 5.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio per il 2020, n. 160/2019 per un totale complessivo teoricamente pari a 68.810 milioni di euro. Il Fondo è stato, tuttavia, anche oggetto di riduzioni di disponibilità a copertura di oneri diversi ad opera di provvedimenti legislativi. Il totale è pertanto ridotto tenendo conto dei provvedimenti oggetto di puntuale ricognizione nella delibera Cipe n. 25/2016 (per un ammontare pari a 5.131,9 milioni di euro). Inoltre, al fine di evitare duplicazioni nella tavola, il quadro delle risorse FSC è riportato al netto delle riassegnazioni alla programmazione regionale 2007-2013 (1.136,8 milioni di euro) disposte a parziale recupero delle decurtazioni operate dalla delibera Cipe n. 21/2014 che sono considerate quali componenti del ciclo 2007-2013 cui fanno riferimento i relativi progetti. Il Totale non include le risorse FSC (889,9 milioni di euro) destinate al cofinanziamento dei Programmi europei 2014-2020, le riassegnazioni a Programmi del ciclo 2007-2013 effettuate con la Delibera CIPE 21/2014 (1.136,8 milioni di euro), la riduzione del FSC destinata a incrementare il Fondo di Garanzia per le PMI (300 milioni di euro), il completamento di progetti dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013 (7,5 milioni di euro), risorse destinate al ripiano di debiti regionali TPL (756,8 Milioni di euro). Sono inoltre escluse le risorse destinate al completamento del palazzo di giustizia di Lecco (0,47 milioni di euro) monitorate nel 2007-2013, contributi finanza pubblica della Regione Siciliana (140 milioni di euro). Il totale include, invece, le risorse FSC 2007-2013 assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico (110 milioni di euro) e 44,18 milioni di euro di risorse 2000-2006 e 12,55 milioni di euro di risorse 2007-2013 attratte nell'attuazione del Patto Sardegna. Si precisa che il totale complessivo delle risorse FSC 2014-2020 riportato nella tavola è definito alla data del 1 gennaio 2021 e, pertanto, include una quota ancora da destinare pari a 1.832,5 milioni di euro. Il riparto per macro aree territoriali è effettuato sulla base della previsione normativa dell'80 per cento al Mezzogiorno e del 20 per cento al Centro-Nord.
- F) L'importo fa riferimento alle risorse ordinarie assegnate alle strategie d'area della Strategia Nazionale Aree Interne con Legge di Stabilità (per varie annualità) per progetti di servizi essenziali ai cittadini nelle 72 aree selezionate (3,7 milioni di euro per ciascuna area) e per il supporto tecnico ai territori coinvolti.

TAVOLA I.2: POLITICHE DI COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2007-2013 - RISORSE FINANZIARIE (milioni di euro)												
	Risorse UE				Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse POC)				Totale risorse			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi strutturali	23.001,5	4.938,5	0,0	27.940,0	10.759,1	7.082,3	0,0	17.841,4	33.760,6	12.020,8	0,0	45.781,4
FESR	18.735,7	2.253,2	0,0	20.988,9	7.605,5	3.424,0	0,0	11.029,5	26.341,2	5.677,2	0,0	32.018,4
FSE	4.265,8	2.685,3	0,0	6.951,1	3.153,6	3.658,3	0,0	6.811,9	7.419,4	6.343,6	0,0	13.763,0
B) CTE	0,0	0,0	846,4	846,4	0,0	0,0	149,4	149,4	0,0	0,0	995,8	995,8
C) PAC	0,0	0,0	0,0	0,0	8.875,6	118,4	0,0	8.994,0	8.875,6	118,4	0,0	8.994,0
D) FSC	0,0	0,0	0,0	0,0	13.830,0	2.864,4	2.073,6	18.768,0	13.830,0	2.864,4	2.073,6	18.768,0
TOTALE	23.001,5	4.938,5	846,4	28.786,4	33.464,7	10.065,1	2.223,0	45.752,8	56.466,2	15.003,6	3.069,4	74.539,2
Fonte: Per i Fondi Strutturali - elaborazioni DP Coe-Nuvap su dati della Piattaforma della Commissione Europea https://ec.europa.eu/sfc/en Sistema comune di gestione condivisa dei fondi; per i Fondi nazionali - elaborazioni DP Coe-Nuvap su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).												
Note: Nelle colonne: la macro area <u>Mezzogiorno</u> si riferisce al Mezzogiorno geografico (territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e, pertanto, per quanto riguarda la classificazione di intervento della politica di coesione UE 2007-2013 e degli interventi nazionali correlati quali il Piano d'azione coesione (PAC) considera i territori delle regioni dell'obiettivo 'Convergenza' (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), 'Phasing-out' (Basilicata), 'Phasing-in' (Sardegna) e l'Abruzzo e il Molise appartenenti all'obiettivo 'Competitività regionale e occupazione' ai sensi del Regolamento CE 1083/2006 di disposizioni generali sui fondi strutturali 2007-2013; la macro area <u>Centro-Nord</u> 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) e, pertanto, per quanto riguarda la suddetta classificazione considera tali territori regionali, classificati all'interno del citato obiettivo 'Competitività regionale e occupazione'.												
A) Sono considerate le risorse UE e di cofinanziamento nazionale complessivo (di fonte statale e regionale) di tutti i Programmi operativi regionali e nazionali, come da ultima decisione CE di finanziamento dei programmi disponibile nell'ambito del sistema per la gestione dei fondi comunitari (SFC). I valori sono da intendersi come ultimi dati di programmazione disponibili prima della conclusione delle procedure di chiusura contabile avviate nel marzo 2017. Per il Mezzogiorno, il dato di cofinanziamento nazionale comprende 282,4 milioni di euro di risorse FSC 2007-2013 utilizzate dalle Regioni Campania e Sicilia a copertura della quota regionale di cofinanziamento dei propri programmi FESR 2007-2013 (tale importo non è pertanto considerato nelle assegnazioni programmatiche FSC in quanto già conteggiato come cofinanziamento ai Fondi UE).												
B) Il valore delle risorse UE per la CTE riportato in tavola fa riferimento all'allocazione per l'Italia delle risorse FESR dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, sulla base della ripartizione per Stato Membro riferita solo alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale, in applicazione dell'art. 7 del reg. 1083/2006 e indicata nella decisione della CE 349/2007, al netto quindi dei Programmi Interregionali (URBACT; ESPON; INTERREG EUROPE e INTERACT). Tali risorse concorrono a definire l'allocazione finanziaria dei singoli Programmi di Cooperazione, insieme alle risorse degli altri Stati Membri coinvolti. In riferimento alle risorse nazionali, tenuto conto della Delibera CIPE n. 36/2007, il valore indicato rappresenta una stima pari al 15 per cento delle risorse totali. L'effettiva quota del cofinanziamento nazionale per la CTE può essere calcolata solo al termine del periodo di programmazione, sulla base delle risorse FESR effettivamente assegnate ai partner italiani dei progetti approvati. Si specifica che il valore totale delle risorse non corrisponde alle risorse totali (FESR + cofinanziamento) dei 18 Programmi CTE a partecipazione italiana che sono invece pari 2,1 Miliardi di euro a disposizione dei beneficiari italiani per la partecipazione a progetti di natura transfrontaliera e transnazionale on partner di altri Stati Membri e/o Partner, ai quali si aggiungono altri 442 milioni di euro dei Programmi interregionali.												

C) Sono considerate le risorse del Fondo di Rotazione derivanti dalle riduzioni di cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2007-2013 operate progressivamente a partire dalla fine del 2011 e rimaste assegnate a Piani di Azione e iniziative Coesione a integrale finanziamento nazionale (PAC 2007-2013). La dotazione esposta è aggiornata a valle della chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013 e incorpora gli assestamenti finanziari da essa derivanti. L'importo, inoltre, non include interventi riconducibili all'impostazione strategica del PAC 2007-2013 e menzionati nei documenti di programmazione, ma attuati nell'ambito della riprogrammazione delle priorità internamente ai Programmi Operativi 2007-2013. Il dato relativo al Centro-Nord fa riferimento alla dotazione dei programmi PAC di Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta e P.A. di Bolzano.

D) La dotazione indicata per il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2007-2013 considera l'attuale valore ricostruito al netto delle riduzioni intervenute nel tempo. In particolare, a fronte del valore iniziale di 64.379 milioni di euro stanziato con L. 296/2006, art.1, comma 863, la Delibera CIPE n. 166/2007 ha disposto la programmazione dell'importo di 63.273 milioni di euro, per effetto di antecedenti riduzioni disposte in via legislativa. Successive riduzioni del Fondo sono state definite prioritariamente per contribuire a esigenze di riequilibrio di finanza pubblica con presa d'atto da parte di diverse deliberazioni del CIPE. Il dato è al netto delle risorse confluite, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 2/2009 e successivamente rimodulate dalla delibera CIPE n. 6/2012, in tre Fondi nazionali non inquadrabili nelle politiche di coesione: Fondo sociale per occupazione e formazione (2.500 milioni di euro), Fondo Infrastrutture (8.470,8 milioni di euro) e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (7.634,9 milioni di euro). Il dato è al netto delle risorse destinate da alcune Regioni ad usi diversi dalle finalità di investimento, comunque autorizzati in via normativa, in particolare per la copertura di debito nei settori della sanità e del trasporto pubblico locale (3.829,2 milioni di euro) e di quelle utilizzate a copertura di interventi urgenti attraverso Ordinanze di Protezione Civile (919,6 milioni di euro). Il dato è inoltre al netto delle risorse FSC poste a cofinanziamento delle risorse comunitarie dei programmi FESR di Campania e Sicilia a copertura della quota regionale di cofinanziamento (391,3 milioni di euro, vedi nota A) e delle risorse assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico del ciclo 2014-2020 (110 milioni di euro). Il dato include invece le risorse rinvenienti dalla programmazione 2000-2006 riprogrammate a sostegno di iniziative del ciclo 2007-2013 a titolarità delle Regioni (860,2 milioni di euro) e le risorse a valere sulla dotazione del Fondo per il 2014-2020 assegnate quale integrazione finanziaria di programmi e iniziative regionali a parziale ristoro di coperture finanziarie per progetti in attuazione del ciclo 2007-2013 che avevano subito decurtazioni di disponibilità (1.136,8 milioni di euro, di cui 965,4 milioni di euro destinati a progetti e il residuo ad altre voci di spesa). Ai fini del riparto delle risorse per macro aree territoriali vale la previsione normativa vigente per il ciclo 2007-2013 (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro-Nord), che tuttavia non è sempre analiticamente riscontrabile nei documenti di programmazione disponibili e pertanto nella tavola compare una voce "Non ripartito".

I.3 L'ATTUAZIONE DEI CICLI 2007-2013 E 2014-2020: QUADRO D'INSIEME

L'Italia persegue da tempo una programmazione "unitaria" delle politiche di coesione che, pur basate su diverse fonti finanziarie (comunitarie e nazionali) e su un'ampia articolazione di strumenti-contenitori programmatici¹⁵ (con strutture e regole in parte differenti), sostiene un intervento che ambisce a essere nel complesso sinergico nelle finalità. Per questa ragione le politiche di coesione si sono dotate di una strumentazione comune di monitoraggio che consente di osservare l'attuazione a partire dai singoli progetti monitorati¹⁶ (si vedano le tavole I.3, I.4 e I.5).

A fine 2020, considerando congiuntamente i cicli 2007-2013 e 2014-2020 si osservano nel monitoraggio quasi un milione e settecentomila progetti - di varia dimensione, completati, in corso o da avviare - per un valore complessivo di finanziamenti dalle risorse della coesione pari a oltre 157,2 miliardi di euro (di cui il 75,5 per cento nel Mezzogiorno) e con pagamenti registrati per 84,8 miliardi (di cui oltre il 70 per cento nel Mezzogiorno) (tavola I.3).

L'identificazione dei progetti avviene nel tempo e nel corso del 2020 i progetti osservati in monitoraggio sono aumentati di quasi 130 mila unità, per la gran parte relativi al ciclo 2014-2020; parallelamente sono progrediti impegni e pagamenti sia su progetti preesistenti, sia su progetti di nuova osservazione. Va ricordato che per il ciclo 2007-2013 non sono più attivi i programmi comunitari, ma continua l'attuazione di molti programmi della politica di coesione nazionale; per il ciclo 2014-2020 tutte le componenti della politica di coesione sono in attuazione. A fine 2020, rispetto all'analogia data del 2019, nel monitoraggio si osservano in aggregato oltre 9 miliardi di pagamenti aggiuntivi su risorse coesione.

Moltissimi progetti sono però ancora in corso di realizzazione o ancora da identificare. Considerando l'insieme dei due cicli, i progetti che risultano completati nel monitoraggio corrispondono ancora solo a circa il 32,6 per cento del valore complessivo dei progetti osservati. Ciò significa che, di là del pur significativo progresso sulle variabili di avanzamento finanziario, molti sono ancora i benefici attesi dalla compiuta realizzazione degli interventi, in particolare di quelli per infrastrutture il cui grado di avanzamento è inferiore (tavola I.4).

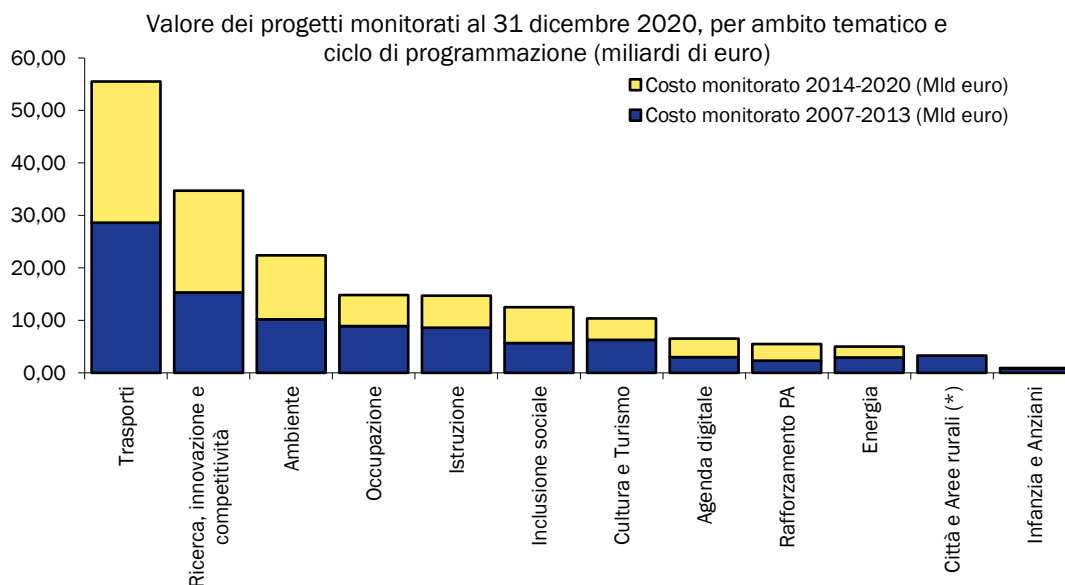
Progetti a natura infrastrutturale, spesso cofinanziati anche da risorse ordinarie, si rinvengono in quasi tutti i diversi ambiti in cui opera la politica di coesione (figura I.1), ma considerando l'insieme dei due cicli 2007-2013 e 2014-2020 costituiscono una quota molto importante soprattutto nell'ambito dei Trasporti (circa il 92 per cento del valore) e dell'Ambiente (91 per cento) - due tra gli ambiti più rilevanti dell'intervento della coesione, in particolare nella componente nazionale del FSC - dove però ancora relativamente modesta è la quota di progetti pienamente realizzati. In stadio più avanzato sono, anche nel ciclo 2014-2020, gli

¹⁵ L'analisi dei singoli contenitori programmatici è presentata in dettaglio nel capitolo II.

¹⁶ Ad oggi, tutti gli strumenti programmatici per le politiche di coesione in senso stretto sono monitorati nel Sistema nazionale di monitoraggio (SNM) gestito dalla Ragioneria generale dello Stato. L'iniziativa nazionale sulla trasparenza delle politiche di coesione (OpenCoesione) rende disponibili al pubblico (e riutilizzabili in formato open data) i dati di monitoraggio del SNM dei cicli 2007-2013 e 2014-2020 sul portale dedicato: <https://opencoesione.gov.it/it/> Per approfondimenti sull'iniziativa OpenCoesione si veda il capitolo III.

interventi in altri ambiti dove inferiore è la componente di infrastrutture-opere pubbliche e maggiore quella di incentivazione o di servizi.

FIGURA I.1: AMBITI TEMATICI DELL'INTERVENTO COESIONE NEI PROGETTI MONITORATI DEI CICLI 2007-2013 E 2014-2020 (miliardi di euro correnti)



Note: Il valore del costo pubblico monitorato include solo in questa elaborazione anche eventuali risorse ordinarie che cofinanziano i progetti coesione al fine di restituire il quadro complessivo dell'articolazione tematica dell'intervento. Gli Ambiti considerati corrispondono ai temi sintetici con cui OpenCoesione classifica i progetti monitorati (Ricerca e innovazione, Agenda digitale, Competitività per le imprese, Energia e efficienza energetica, Ambiente e prevenzione dei rischi, Attrazione culturale, naturale e turistica, Trasporti e infrastrutture a rete, Occupazione e mobilità dei lavoratori, Inclusione sociale, Servizi di cura infanzia e anziani, Istruzione e formazione, Rinnovamento urbano e rurale, Rafforzamento delle capacità della PA) <https://opencoesione.gov.it/it/faq/#!come-vengono-classificati-i-progetti-nei-13-temi-sintetici-di-opencoesione>. I temi Ricerca e innovazione e Competitività delle imprese sono aggregati.

(*) Il tema Città e Aree rurali è valorizzato solo per il 2007-2013 poiché nel 2014-2020 i relativi progetti sono riportati all'interno dei temi settoriali.

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio al 31/12/2020 pubblicati su OpenCoesione

TAVOLA I.3: ATTUAZIONE CON RISORSE COESIONE CICLI 2007-2013 E 2014-2020 (MILIONI DI EURO)

CICLO	Ambito di programmazione	Numero progetti ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²
2014-2020	FESR	106.308	30.754,3	24.810,1	14.452,2
	FSE	366.044	12.398,7	11.795,8	7.375,0
	FSE in IOG	210.844	1075,7	1075,7	921,2
	IOG ⁽³⁾		705,6	705,6	608,3
	POC	4.591	2.108,7	1.387,8	714,9
	FSC	24.455	34.708,5	9.029,3	3.129,9
	SNAI ⁽⁴⁾	176	37,1	10,0	5,1
TOTALE 2014-2020		712.418	81.550,7	48.521,5	26.943,9
2007-2013	FESR	109.042	36.259,9	34.903,9	32.661,5
	FSE	797.218	14.838,2	14.581,5	13.797,7
	PAC	24.107	8.290,9	7.319,5	3.771,7
	FSC	24.488	15.987,2	11.412,9	7.373,6
TOTALE 2007-2013		954.855	75.376,2	68.217,8	57.604,5
TOTALE		1.667.273	156.926,9	116.739,3	84.548,4

Fonte: elaborazione DPCCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

- ¹ I progetti presenti cofinanziati da programmi di ambiti diversi sono conteggiati per numero in ciascuna delle pertinenti righe ma sono scontati nei subtotali per ciclo e nel totale complessivo.
- ² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui rispettivi programmi monitorati. Nel ciclo 2007-2013 fa riferimento per FSC, al finanziamento FSC assegnato ai progetti al netto delle economie; per FESR/FSE al costo ammesso a finanziamento dei progetti nei programmi; per PAC, all'intero finanziamento PAC concesso; nel ciclo 2014-2020 fa riferimento al costo ammesso a finanziamento dei progetti nei singoli programmi (solo per i programmi FSC è considerato il finanziamento FSC se maggiore del costo ammesso).
- ³ Il Programma nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) è finanziato da una quota di risorse FSE e di corrispondente cofinanziamento nazionale oltre che da risorse UE specificamente dedicate. Nella tavola viene data evidenza separata del relativo avanzamento.
- ⁴ Per quanto riguarda la Strategia per le aree interne (SNAI) sono considerati i soli progetti finanziati da legge di bilancio statale per servizi essenziali e supporto, mentre tutti gli altri progetti della Strategia sono considerati all'interno dei diversi ambiti di programmazione che li sostengono.

TAVOLA I.4: PROGETTI MONITORATI PER STATO DI ATTUAZIONE E TIPOLOGIA CICLI 2007-2013 E 2014-2020 (milioni di euro)

CICLO	Stato di attuazione dei Progetti	Beni e Servizi	Aiuti Incentivi	Infrastrutture	TOTALE
2014-2020	Completati	5.129,1	3.298,5	942,1	9.369,8
	In corso	12.941,1	16.844,1	34.375,5	64.160,7
	Non avviati	2.223,1	1.116,3	4.918,7	8.258,1
	TOTALE 2014-2020	20.293,3	21.258,9	40.236,4	81.788,6
2007-2013	Completati	16.505,0	11.433,3	13.891,3	41.829,6
	In corso	7.911,6	3.816,4	20.755,8	32.483,8
	Non avviati	429,3	67,9	565,6	1.062,8
	TOTALE 2007-2013	24.845,9	15.317,6	35.212,7	75.376,2
TOTALE		45.139,2	36.576,5	75.449,1	157.164,8

Fonte: elaborazione DPCCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

TAVOLA I.5: ATTUAZIONE CON RISORSE COESIONE CICLI 2007-2013 E 2014-2020 PER AMBITO DI PROGRAMMAZIONE E MACROAREA (milioni di euro)						
Ciclo	Ambito	Macroarea	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²
2014-2020	Totale	Mezzogiorno	89.679,2	58.238,2	31.562,1	17.148,0
		Centro-Nord	30.690,8	21.464,1	15.255,3	9.028,3
		Ambito nazionale ^{3 4}	225,7	2.086,3	1.996,9	1.030,3
TOTALE 2014-2020			120.595,7	81.788,6	48.814,3	27.206,6
2007-2013	Totale	Mezzogiorno	56.466,2	58.911,5	52.204,9	42.163,3
		Centro-Nord	15.003,6	16.452,5	16.001,1	15.429,7
		Ambito nazionale ⁵	2.073,6	12,2	11,7	11,7
TOTALE 2007-2013			73.543,4	75.376,2	68.217,7	57.604,7
TOTALE COMPLESSIVO			196.139,1	157.164,8	117.032,0	84.811,3
2014-2020	FESR	Mezzogiorno	23.713,3	21.808,9	16.965,3	9.514,6
	FESR	Centro-Nord	7.484,9	6.563,4	5.585,9	3.187,2
	FESR	Ambito nazionale	0,0	2.381,8	2.258,9	1.750,2
	FSE	Mezzogiorno	8.752,6	5.043,2	4.755,6	2.742,3
	FSE	Centro-Nord	7.749,8	6.182,8	5.943,8	4.135,1
	FSE	Ambito nazionale	0,0	1.172,6	1.096,2	497,6
	FSE in IOG	Mezzogiorno	1.164,5	511,5	511,5	432,5
	FSE in IOG	Centro-Nord	725,3	564,2	564,2	488,7
	FSE in IOG	Ambito nazionale	0,0	0,0	0,0	0,0
	IOG	Mezzogiorno	460,9	332,8	332,8	285,4
	IOG	Centro-Nord	479,2	372,8	372,8	322,9
	IOG	Ambito nazionale	0,0	0,0	0,0	0,0
	POC	Mezzogiorno	11.291,8	1.747,3	1.094,2	585,9
	POC	Centro-Nord	90,1	167,6	132,1	54,1
	POC	Ambito nazionale ³	84,7	193,7	161,4	74,9
	FSC	Mezzogiorno	44.176,5	25.476,3	4.778,4	1.468,2
	FSC	Centro-Nord	14.012,0	7.339,7	2.415,4	706,1
	FSC	Ambito nazionale ⁴	131,0	1.892,6	1.835,5	955,4
	SNAI	Mezzogiorno	119,7	13,2	4,0	2,1
	SNAI	Centro-Nord	149,6	23,9	6,1	3,0
SNAI	Ambito nazionale	10,0	0,0	0,0	0,0	
TOTALE 2014-2020			120.595,7	81.788,6	48.814,3	27.206,6
Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020						
¹ Dotazioni assegnate dalla Commissione europea, dal CIPE o da Leggi						
² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui corrispondenti programmi monitorati.						
³ Il valore programmato considera POC SIGECO (72,7 milioni di euro) e POC CTE (12 milioni di euro). I valori di monitorato, impegnato e pagato fanno riferimento a progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio con localizzazione territoriale "Ambito nazionale"						
⁴ Il valore programmato considera il Piano di rafforzamento del Sistema CPT (16,8 milioni di euro), le risorse riprogrammate ex art. 44 DL 34/2019 del Piano Ricerca e Innovazione (14,2 milioni di euro) e l'assegnazione destinata al rafforzamento della SNAI (100 milioni di euro). I valori di monitorato, impegnato e pagato fanno riferimento a progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio con localizzazione territoriale "Ambito nazionale".						
⁵ Il valore programmato considera preallocazioni di legge (1.140,2 milioni di euro), il Piano Nazionale da EXPO ai territori (21,3 milioni di euro), il Piano nazionale Nuova imprenditorialità agricola (5 milioni di euro), assegnazioni per strutture sportive militari (20,3 milioni di euro), il Fondo Garanzia PMI (600,0 milioni di euro), regolazioni Ponte di Messina (14,5 milioni di euro), altre assegnazioni FSC (64,1 milioni di euro) e risorse assegnate ai Comuni (208,2 milioni di euro). I valori di monitorato, impegnato e pagato fanno riferimento a progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio con localizzazione territoriale "Ambito nazionale"						

TAVOLA I.5 (SEGUE): ATTUAZIONE CON RISORSE COESIONE CICLI 2007-2013 E 2014-2020 PER AMBITO DI PROGRAMMAZIONE E MACROAREA (milioni di euro)

Ciclo	Ambito	Macroarea	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²
2007-2013	FESR	Mezzogiorno	26.341,2	29.646,0	28.428,9	26.319,2
	FESR	Centro-Nord	5.677,2	6.613,7	6.475,0	6.342,3
	FESR	Ambito nazionale	0,0	0,0	0,0	0,0
	FSE	Mezzogiorno	7.419,4	8.143,8	7.978,2	7.332,3
	FSE	Centro-Nord	6.343,6	6.694,4	6.603,2	6.465,4
	FSE	Ambito nazionale	0,0	0,0	0,0	0,0
	FSC	Mezzogiorno	13.830,0	12.955,1	8.595,1	4.833,0
	FSC	Centro-Nord	2.864,4	3.020,0	2.806,1	2.529,0
	FSC	Ambito nazionale ⁵	2.073,6	12,2	11,7	11,7
	PAC	Mezzogiorno	8.875,6	8.166,6	7.202,7	3.678,8
	PAC	Centro-Nord	118,4	124,4	116,8	93,0
PAC	Ambito nazionale	0,0	0,0	0,0	0,0	
TOTALE 2007-2013			73.543,4	75.376,2	68.217,7	57.604,7
TOTALE COMPLESSIVO			194.139,1	157.164,8	117.032,0	84.811,3

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

¹ Dotazioni assegnate dalla Commissione europea, dal CIPE o da Leggi

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui corrispondenti programmi monitorati.

³ Il valore programmato considera POC SIGECO (72,7 milioni di euro) e POC CTE (12 milioni di euro). I valori di monitorato, impegnato e pagato fanno riferimento a progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio con localizzazione territoriale "Ambito nazionale"

⁴ Il valore programmato considera il Piano di rafforzamento del Sistema CPT (16,8 milioni di euro), le risorse riprogrammate ex art. 44 DL 34/2019 del Piano Ricerca e Innovazione (14,2 milioni di euro) e l'assegnazione destinata al rafforzamento della SNAI (100 milioni di euro). I valori di monitorato, impegnato e pagato fanno riferimento a progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio con localizzazione territoriale "Ambito nazionale".

⁵ Il valore programmato considera preallocazioni di legge (1.140,2 milioni di euro), il Piano Nazionale da EXPO ai territori (21,3 milioni di euro), il Piano nazionale Nuova imprenditorialità agricola (5 milioni di euro), assegnazioni per strutture sportive militari (20,3 milioni di euro), il Fondo Garanzia PMI (600,0 milioni di euro), regolazioni Ponte di Messina (14,5 milioni di euro), altre assegnazioni FSC (64,1 milioni di euro) e risorse assegnate ai Comuni (208,2 milioni di euro). I valori di monitorato, impegnato e pagato fanno riferimento a progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio con localizzazione territoriale "Ambito nazionale"

FOCUS L'evoluzione del contesto territoriale

Lo shock esogeno determinato dalla pandemia ha colpito nel 2020 l'economia mondiale in modo inatteso, con intensità sconosciuta nel recente passato - anche considerando i tempi di guerra, che ha investito l'attività economica e il sociale con una rapidità, e diffusione tra i mercati interni e internazionali, senza pari. Gli effetti negativi hanno riguardato direttamente sia l'offerta, a causa della temporanea sospensione delle attività dei settori "non essenziali" - decisa dal Governo ai fini del contenimento dei contagi, sia la domanda interna e internazionale. Tali rilevanti effetti, manifestatisi in un lasso di tempo molto breve, hanno colto impreparati gli apparati sanitari, e imposto ai governi misure di stabilizzazione del ciclo, a sostegno di imprese e famiglie, contraddistinte da elevanti impegni finanziari. A seguito dell'evoluzione delle varianti del virus, e di un'emergenza sanitaria ancora in corso, continua a permanere un certo grado di incertezza sui tempi e sui modi di un ritorno al normale funzionamento dei mercati, dipendente al momento dalla capacità produttiva di vaccini delle case farmaceutiche, dalla loro efficacia e dall'efficienza dei piani di distribuzione e somministrazione. In ogni caso, il veloce diffondersi dell'epidemia, che sembra assumere proporzioni anche più ampie, ha causato l'innesco di una serie di riorganizzazioni dei processi produttivi e del lavoro, con ripercussioni probabilmente di lungo periodo che potrebbero comportare cambiamenti strutturali e permanenti delle relazioni economiche e sociali.

In questo incerto e difficile quadro congiunturale l'economia italiana, che nelle fasi espansive del ciclo economico ha mostrato segni di debolezza nel confronto europeo con modesti incrementi in volume dell'attività (0,3 per cento nel 2019), ha fatto registrare, nella media del 2020, una caduta su base annua pari al 8,9 per cento che rappresenta la maggiore contrazione dell'attività economica in Europa dopo la Spagna. Il perdurare nel tempo di tali deludenti performance nelle differenti fasi cicliche ha assunto connotati di tipo strutturale, che attestano un divario dai ritmi di crescita propri della media europea molto preoccupante e impongono di necessità un ripensamento complessivo del modello di sviluppo della nostra economia. La pandemia, inoltre, è intervenuta arrestando il lento e non ancora completato processo di recupero dalla recente crisi finanziaria, facendo emergere le difficoltà di assorbimento di shock negativi della nostra economia, a fronte di un più pronto e rapido miglioramento nello stesso periodo delle altre economie europee, in grado di riportarsi tempestivamente sui livelli di reddito antecedenti l'ultima crisi.

Le ricadute degli andamenti brevemente descritti sul tessuto economico e sociale dei territori regionali hanno reso più profonde le divergenti condizioni economiche tra le aree geografiche del Paese, accrescendo le fragilità del Mezzogiorno. Fragilità già comprovate nel corso della debole crescita nazionale del 2019 - conseguenza degli andamenti sfavorevoli dell'economia globale e delle tensioni protezionistiche che hanno interessato soprattutto la manifattura. Le stime preliminari distinte per ripartizioni geografiche, le più recenti prodotte dall'Istat, attestano una più accentuata dinamica nelle regioni del Nord rispetto alla media nazionale (Nord est e Nord-ovest sono infatti cresciute rispettivamente dello 0,5 e 0,4 per cento), trainata dal settore delle costruzioni che ha più che compensato il rallentamento del settore industriale. Nel Mezzogiorno il marginale incremento dell'attività economica (0,2 per cento) è stato ottenuto a sintesi di un decremento dell'industria (-1,2 per cento), di un opposto andamento dell'agricoltura (2,5 per cento) e di più modesti positivi andamenti dei settori delle costruzioni e del terziario (commercio e servizi finanziari).

Le componenti della domanda aggregata che hanno determinato i deboli seppure ancora positivi risultati per il 2019 sono riconducibili all'aumento in volume degli investimenti totali, distribuito in modo omogeneo tra le due aree del Paese e sostenuto prevalentemente dalla componente delle costruzioni, in quanto modesta è risultata la dinamica degli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto. I consumi finali delle famiglie (0,6 per cento a livello nazionale) rappresentano l'altra componente che ha mantenuto un andamento complessivamente positivo, ma alquanto disomogeneo tra le varie aree geografiche del Paese. La spesa delle famiglie ha mostrato la dinamica più elevata al Centro (+0,8 per cento) e quella più contenuta nel Mezzogiorno (+0,4 per cento), sebbene quest'ultima ripartizione geografica abbia fatto registrare l'incremento del reddito disponibile delle famiglie più elevato (+1,5 per cento) nel confronto con le altre aree geografiche (+0,8 per cento). Quest'ultimo fenomeno è certamente riconducibile alla concentrazione nel Mezzogiorno degli ammortizzatori sociali e delle misure di sostegno come il Reddito di Cittadinanza, che nel 2019 ha raggiunto un milione di famiglie circa di cui il 60 per cento risulta residente nel Sud.

Il tono congiunturale è drasticamente mutato nel corso del 2020 in ragione della rapida diffusione dell'epidemia da Covid-19, e dei suoi drammatici sviluppi, interessando tutte le componenti della domanda aggregata. La riduzione del reddito disponibile delle famiglie, accompagnata da un forte aumento dei nuclei familiari in difficoltà, è stata solo attenuata dagli interventi del Governo con l'introduzione del Reddito di emergenza, uno strumento temporaneo simile all'Reddito di Cittadinanza ma con criteri di accesso meno restrittivi, comportando una contrazione ben più accentuata dei consumi cui si è associata a una ricomposizione della spesa.

In relazione al forte indebolimento della domanda estera, l'export ha registrato una marcata contrazione (-9,7 per cento, la più ampia registrata dal 2009) che ha riguardato tutte le regioni italiane. I contributi negativi di maggiore entità hanno interessato le grandi regioni del

Nord, che contano per oltre i due terzi del calo dell'export nazionale, e riguardano in particolare il settore delle vendite di macchinari e apparecchi, e quello dei metalli di base e prodotti in metallo. Le flessioni più ampie dell'export nel confronto percentuale rispetto all'anno precedente si sono registrate nelle isole, in ragione principalmente del crollo delle vendite di prodotti energetici.

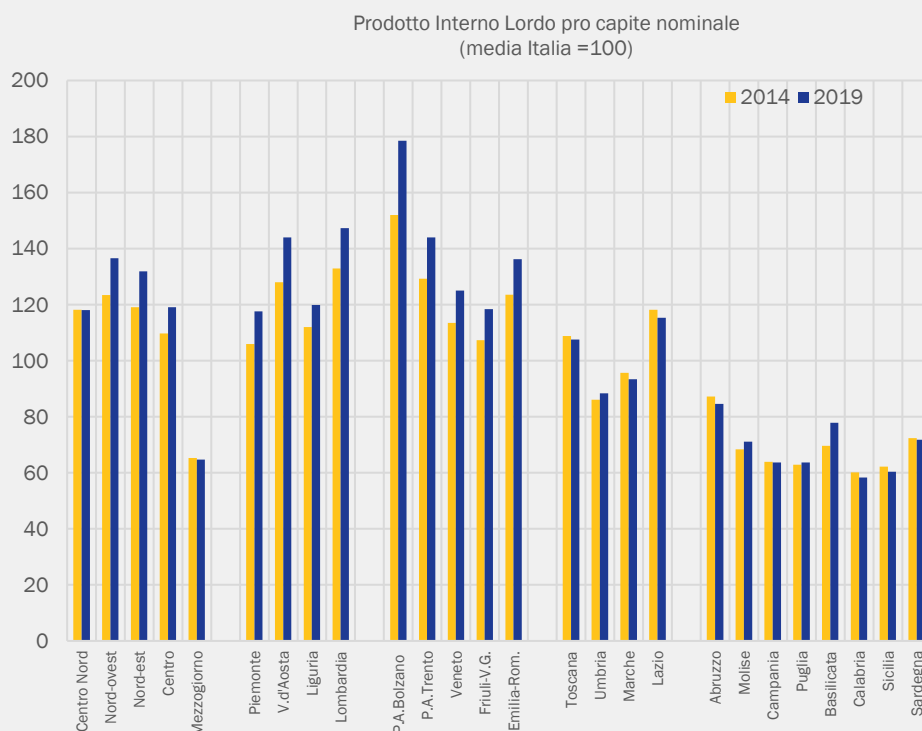
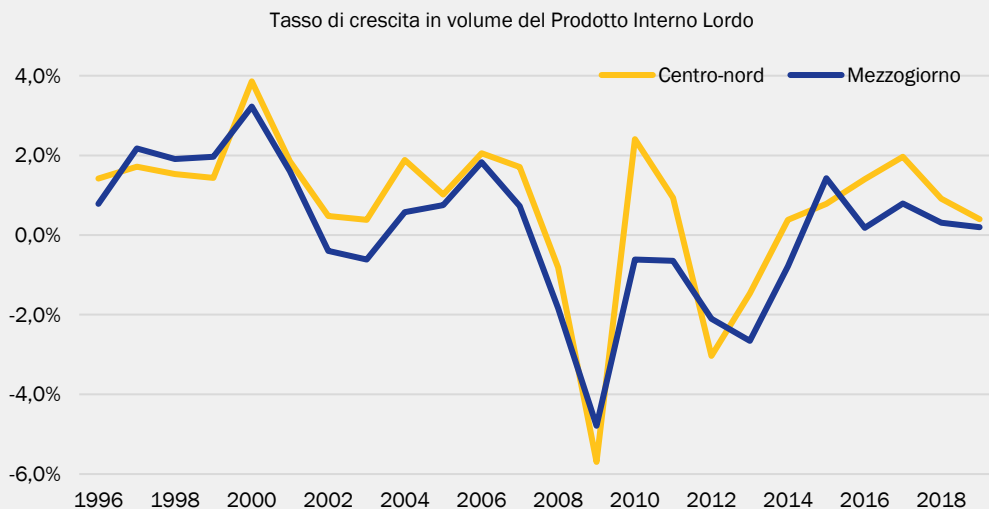
Imprese e Competitività

I segnali positivi in tema di competitività e innovazione del tessuto produttivo, che hanno contraddistinto in particolare il Mezzogiorno negli anni precedenti il 2020 hanno subito un consistente indebolimento. Infatti, le informazioni statistiche relative alla demografia d'impresa indicano per il 2020 una dinamica su base annua della nati-mortalità molto contenuta, con un saldo positivo pari a 0,3 per cento, a sintesi di andamenti molto differenti tra le varie ripartizioni geografiche. Alla sostanziale stazionarietà del saldo demografico delle imprese che si riscontra nel Nord Ovest, si accompagna: una contrazione nel Nord est (-0,4 per cento), incrementi più contenuti nelle regioni centrali (0,4 per cento) e più intensi nel Mezzogiorno (0,8 per cento). Le descritte dinamiche nella demografia d'impresa sono state ottenute a sintesi di un numero molto ridotto di iscrizioni e cancellazioni di imprese rispetto al passato per effetto dell'incertezza generata dall'evoluzione della pandemia.

Ai fini di una valutazione esaustiva delle conseguenze del forzato rallentamento delle attività in molti settori economici, causate dall'epidemia Covid-19, si ritiene doveroso l'uso di una certa cautela vista la disponibilità ancora solo parziale delle informazioni statistiche necessarie. Bisognerà infatti attendere il rilascio di informazioni relative ai primi mesi dell'anno in corso, in quanto è nella prima parte dell'anno che si concentrano, per consuetudine, le cancellazioni di attività dal Registro delle imprese. Oltretutto, la mortalità delle imprese nel corso del 2020, e in particolare quelle che nei mercati appaiono marginali per motivi di carattere sia produttivo sia finanziario, è stata certamente influenzata, in primo luogo, dalle misure di sostegno alle attività economiche adottate dal Governo (dirette - relative sia ai sussidi e contributi per mancata attività e, quindi, calo del fatturato, sia alle moratorie concesse sui debiti e alle garanzie rilasciate al credito bancario per il finanziamento del capitale circolante - e indirette quali la cassa integrazione) e in secondo luogo dalla flessibilità permessa dalla Commissione Europea nell'uso dei fondi coesione residui relativi al ciclo 2014-2020.

Ai fini di una valutazione esaustiva delle conseguenze del forzato rallentamento delle attività in molti settori economici, causate dall'epidemia Covid-19, si ritiene doveroso l'uso di una certa cautela vista la disponibilità ancora solo parziale delle informazioni statistiche necessarie. Bisognerà infatti attendere il rilascio di informazioni relative ai primi mesi dell'anno in corso, in quanto è nella prima parte dell'anno che si concentrano, per consuetudine, le cancellazioni di attività dal Registro delle imprese. Oltretutto, la mortalità delle imprese nel corso del 2020, e in particolare quelle che nei mercati appaiono marginali per motivi di carattere sia produttivo sia finanziario, è stata certamente influenzata, in primo luogo, dalle misure di sostegno alle attività economiche adottate dal Governo (dirette - relative sia ai sussidi e contributi per mancata attività e, quindi, calo del fatturato, sia alle moratorie concesse sui debiti e alle garanzie rilasciate al credito bancario per il finanziamento del capitale circolante - e indirette quali la cassa integrazione) e in secondo luogo dalla flessibilità permessa dalla Commissione Europea nell'uso dei fondi coesione residui relativi al ciclo 2014-2020.

FIGURA I.2: SITUAZIONE ECONOMICA DEI TERRITORI



Fonte: ISTAT.

Uno dei fattori decisivi ai fini di una valutazione dell'entità degli effetti prodotti nel 2020 dalla crisi pandemica sul tessuto imprenditoriale è rappresentato dalla solidità patrimoniale delle imprese, che le rende resilienti all'emergere di shock esogeni. La solidità patrimoniale è infatti direttamente proporzionale alla disponibilità del credito bancario e correlata con la sopravvivenza dell'impresa sui mercati. Sotto questo profilo, il confronto tra aree geografiche accentua il grado di preoccupazione derivante dalle conseguenze della pandemia sulla struttura produttiva del Mezzogiorno. Da una parte, infatti, una certa solidità patrimoniale è maggiormente presente nei settori più fortemente colpiti dai provvedimenti di chiusura delle

attività, come il commercio (ingrosso e dettaglio) e il turismo con i connessi servizi relativi ad alloggio e ristorazione. Tali settori, inoltre, sono contraddistinti da un più forte carattere di stagionalità e, quindi, con un'occupazione dominata da contratti atipici. Dall'altra, la percentuale di sottocapitalizzazione delle imprese meridionali risulta marcata - (oltre 8 per cento delle società di capitale) con divari rispetto alle imprese del Nord più ampi - proprio nei settori di maggiore peso nell'economia meridionale. Un'ulteriore riflessione riguarda la diffusione di microimprese nel Mezzogiorno rispetto al totale delle unità produttive, un fenomeno che riguarda tutti i comparti produttivi. Come è noto la caratteristica principale di questa tipologia di imprese consiste proprio nella maggiore fragilità finanziaria.

Gli effetti negativi più dirompenti della pandemia riguardano proprio la solidità finanziaria delle imprese, pertanto per asserire se è in corso un effettivo ampliamento della base produttiva del Mezzogiorno, i dati di natimortalità prima richiamati vanno valutati alla luce del tasso di sopravvivenza delle imprese, in particolare di quelle di più recente costituzione. La maggiore sottocapitalizzazione innescata dalla pandemia potrebbe tradursi in un incremento nel medio periodo delle crisi aziendali e, quindi, delle cancellazioni delle unità e ridimensionamento dei comparti produttivi.

Lavoro e inclusione

Coerentemente con l'intensa e improvvisa inversione ciclica del biennio 2019-2020, dovuta alla pandemia, le condizioni del mercato del lavoro sono mutate e hanno accentuato i caratteri del rallentamento congiunturale seguendo il solco delle trasformazioni di medio lungo periodo che contraddistinguono le differenti aree del Paese.

Il tasso di occupazione, in crescita dal 2014, ha subito nella media italiana dapprima una decelerazione, nel corso del 2019, e successivamente un decremento nel corso della prima metà del 2020. L'intonazione è stata più accentuata nel Centro Nord rispetto al Mezzogiorno, per effetto della negativa dinamica demografica che da tempo si è affermata nell'area e che comporta una contrazione strutturale della forza lavoro (oltre 180mila unità in meno, -2,5 per cento dal 2014). Quest'ultima, sospinta dalla migrazione in virtù delle maggiori e migliori opportunità di lavoro in Italia e all'estero, interessa in particolare le fasce più giovani della popolazione con un'intensità crescente nel tempo, e si contrappone agli incrementi della popolazione in età lavorativa nelle aree del Nord (oltre 270mila unità fino al tutto il 2019). La pandemia ha ovviamente inciso anche sulla forza lavoro, che si è ridotta in tutte le ripartizioni geografiche nel corso del 2020. Il decremento registrato nel Mezzogiorno è stato molto intenso (circa - 4 per cento) e superiore di circa 2 punti percentuali rispetto al Nord. Pertanto, il trend discendente della disoccupazione, comune a tutte le ripartizioni geografiche, assume connotati diversi e valutazioni opposte tra il Centro Nord e il Mezzogiorno, circostanze che accompagnate dall'osservazione di un incremento dei differenziali territoriali acuiscono la responsabilità delle politiche di coesione e di riequilibrio economico-sociale.

Le traiettorie brevemente descritte, e il conseguente depauperamento del Mezzogiorno in termini di capitale umano quale fenomeno che interessa generalmente i giovani con una più alta e migliore formazione, rappresenta un nodo per qualsiasi programma di rilancio dell'economia meridionale, oltre che un ulteriore risvolto del diffuso disagio sociale. La quota di giovani tra i 15 e i 29 anni non occupati né inseriti in un percorso di istruzione e/o formazione sulla popolazione nella corrispondente classe di età (giovani NEET) è, nel Mezzogiorno, è stabilmente pari al 33 per cento, con un differenziale di oltre 17 punti percentuali con il Centro Nord; la disoccupazione giovanile, nonostante le dinamiche demografiche appena descritte, risulta essere nel Mezzogiorno - secondo le più recenti statistiche superiore - al 45 per cento, contro una percentuale più che dimezzata nel Nord (19,4 per cento); la percentuale ancora elevata dei laureati che a distanza di 3 anni dal conseguimento del titolo ancora non trova un'occupazione. Altri elementi che qualificano lo stato del mercato del lavoro e, quindi del disagio sociale, comprendono una bassa

partecipazione della popolazione al mercato del lavoro (inferiore al 55 per cento), un'incidenza della disoccupazione di lunga durata (superiore a 12 mesi) tre volte superiore a quanto rilevato nel Centro Nord e, infine, un'incidenza del lavoro irregolare attorno al 18 per cento, quasi il doppio di quanto rilevabile nelle aree più progredite d'Italia. Il divario Nord Sud è cresciuto anche con riguardo alla stabilità dell'occupazione, in quanto la percentuale di occupati con contratti atipici nel Mezzogiorno rappresenta una componente molto più ampia rispetto al Nord (22 contro 15 per cento rispettivamente), con la caratteristica aggiuntiva che il tempo medio per la eventuale conversione dei contratti in contratti a tempo indeterminato appare meno probabile e con tempi di realizzazione medi più lunghi.

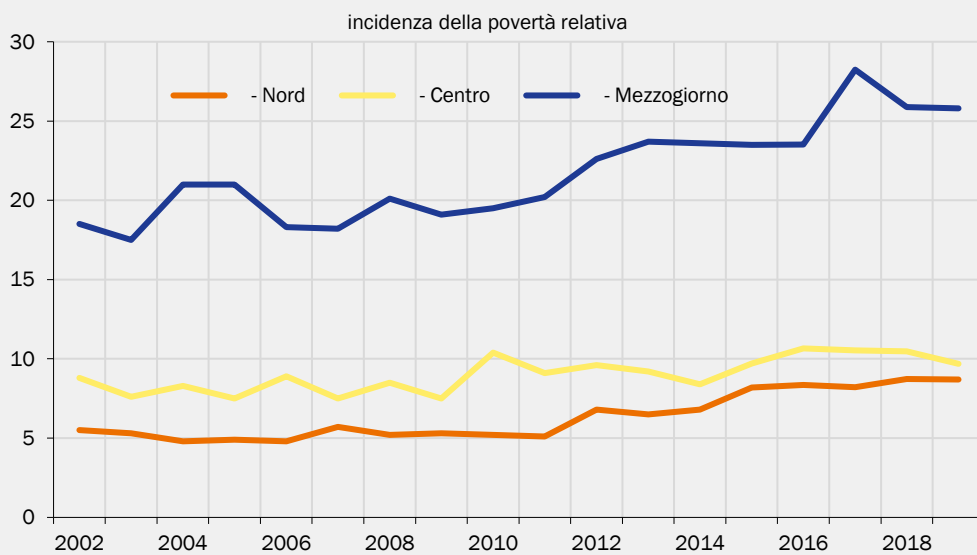
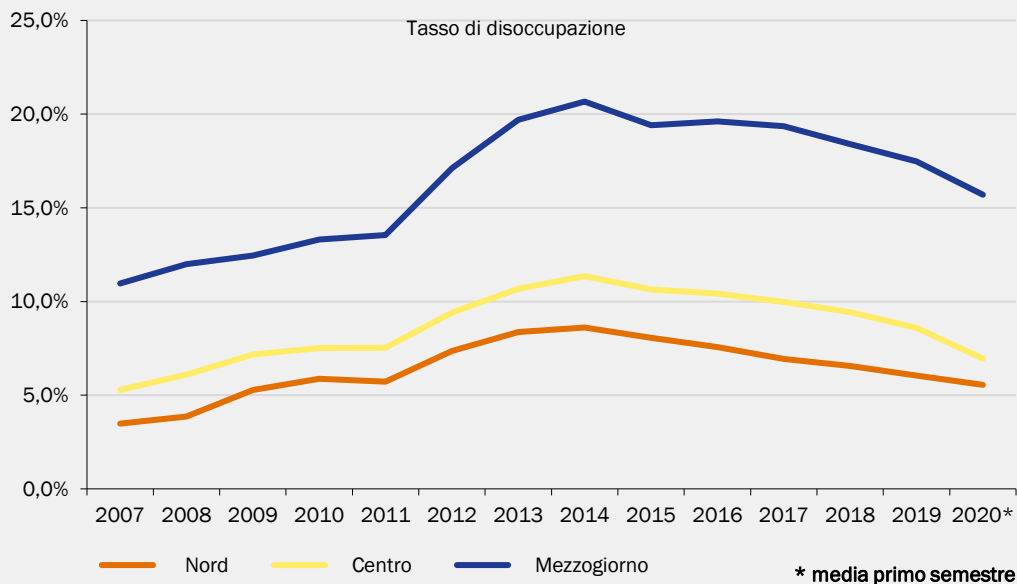
La dinamica dell'economia nell'ultimo biennio trova pieno riscontro anche nelle variazioni congiunturali dell'occupazione. La crescita di quest'ultima ha subito, nella media del 2019, un rallentamento rispetto al passato, facendo registrare un incremento pari a 0,5 per cento, a sintesi di variazioni positive nel centro nord (0,7 per cento, trainato dalla crescita nel Nord est) e sostanzialmente stazionarie nel Mezzogiorno. L'inversione di tendenza, iniziata nel secondo semestre del 2019, è accelerata con la pandemia e la conseguente sospensione delle attività di interi settori produttivi, con ricadute non solo sui livelli occupazionali ma anche sull'intensità lavorativa e sulla modalità di erogazione delle prestazioni. Gli effetti sono stati fortemente disomogenei nell'intensità colpendo in particolare il Mezzogiorno.

Le informazioni circa l'incidenza della povertà relativa familiare, calcolata come percentuale di individui che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore a un certo livello convenzionale rapportato al tenore di vita medio nell'area di riferimento, sono al momento disponibili solo fino al 2019 e mostrano in maniera evidente la difficoltà complessiva della nostra economia a recuperare gli effetti negativi intervenuti a seguito del pieno manifestarsi della crisi finanziaria internazionale del 2011. Tutte le aree geografiche concorrono a rappresentare questo quadro negativo, tranne il Centro i cui valori peggiorano in modo sostanzialmente marginale. L'intonazione negativa, cui contribuiscono anche le aree del Nord Est e del Nord Ovest, rivela come il manifestarsi della crisi finanziaria abbia prodotto effetti negativi largamente diffusi anche nelle ripartizioni geografiche che costituiscono il motore della nostra economia. I livelli di povertà relativa palesano anche un forte aumento del disagio sociale nel Mezzogiorno, circostanza che attesta il crescente divario delle condizioni economiche con il resto del Paese.

Le stime preliminari della povertà assoluta per l'anno 2020, di recente pubblicate dall'Istat, indicano valori in crescita in termini sia di unità familiari che di individui, interrompendo un trend - consolidatosi negli ultimi quattro anni - di continuo miglioramento, e che tendeva a recuperare lentamente dai livelli molto più bassi registrati nel periodo precedente la crisi finanziaria. Nel 2020, gli effetti della pandemia hanno inciso in modo particolarmente intenso sui fenomeni osservati al punto che la stima dei soggetti in stato di povertà è di 5,6 milioni per gli individui e di oltre 2 milioni per i nuclei familiari, penalizzando in particolare le famiglie numerose e quelle con una sola persona di riferimento occupata. Nella distribuzione per classi di età, la percentuale di individui in età lavorativa appare la più penalizzata, a motivo delle conseguenze sul mercato del lavoro generate dall'epidemia. Gli interventi di politica economica e le misure di sostegno a imprese e cittadini, varate dal governo nel corso del 2020, hanno in ogni caso avuto il merito di ridurre la distanza media dei consumi delle famiglie dalla soglia di povertà (che si è ridotta dal 20,3 per cento al 18,7 per cento). In particolare, si fa riferimento al cosiddetto Reddito di Emergenza che, introdotto a maggio e successivamente prorogato, si è aggiunto a misure come il Reddito di Cittadinanza sostenendo le spese per consumi delle famiglie - che costituiscono la base informativa per gli indicatori di povertà assoluta. Gli incrementi nei valori di povertà assoluta sono condivisi da tutte le ripartizioni geografiche, con un'intensità maggiore al Nord, dove per famiglie e individui risulta pari rispettivamente al 30 per cento e al 39 per cento su base annuale, mentre per gli stessi oggetti dell'indagine si osserva un incremento uniforme attorno a circa il 20 per cento sia al Centro, sia al Mezzogiorno. L'incidenza del fenomeno della povertà risulta però molto più elevata nel Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese, poiché ivi è

concentrata la percentuale più elevata di famiglie appartenenti alle classi più basse della distribuzione del reddito da lavoro equivalente. Nell'area meridionale è anche più elevata la quota di famiglie il cui principale percettore di reddito da lavoro è un lavoratore dipendente con contratto a tempo determinato occupato in settori come quello turistico e ricreativo, settori che più hanno risentito degli effetti della pandemia.

FIGURA I.3: SITUAZIONE OCCUPAZIONALE E INCLUSIONE SOCIALE DEI TERRITORI



Fonte: ISTAT.

II. OBIETTIVI E RISULTATI DELLA POLITICA DI COESIONE

II.1 LA PROGRAMMAZIONE E LO STATO D'ATTUAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI NEL PERIODO 2014-2020

II.1.1 L'impianto di programmazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea è il documento che definisce l'impianto strategico e operativo per l'impiego delle risorse a valere sui quattro Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assegnati al nostro Paese per il ciclo di programmazione 2014-2020: Fondo europeo di Sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Il documento indica il numero e la tipologia dei Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) chiamati ad attuare la strategia d'intervento. In particolare, in ambito FESR e FSE, sono stati individuati 12 PON, di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 POR, di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise). A questi si aggiungono i 23 Programmi a valere sul FEASR e il Programma nazionale sostenuto dal FEAMP, per un totale di 75 Programmi.

Con specifico riferimento alla dotazione dei Programmi cofinanziati dai fondi della politica di coesione (FESR, FSE) e dallo strumento Iniziativa Occupazione Giovanile (IOG), nel corso del 2020, le risorse complessivamente programmate, nazionali e dell'UE, sono passate da 53,2 a 50,5 miliardi di euro per effetto della riprogrammazione del POR della Regione Puglia, per il quale è stata definita una rimodulazione del tasso di cofinanziamento nazionale¹⁷. Tale riprogrammazione ha liberato le risorse di cofinanziamento nazionale che sono state destinate al Piano di Azione e Coesione della medesima Regione, allo scopo di salvaguardare il raggiungimento degli obiettivi della politica di coesione in quel territorio.

Allo stato attuale della programmazione le risorse complessivamente programmate per la politica di coesione (50,5 miliardi di euro), come sopra definite, comprendono 33,7 miliardi di euro di risorse europee, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale nella misura di 16,8 miliardi di euro, incluse le quote a carico dei bilanci regionali, ai sensi della Delibera CIPE n.10/2015.

Completano la dotazione dei Fondi SIE i contributi europei a titolo del FEASR e del FEAMP¹⁸, portando le risorse impegnate sulla programmazione 2014-2020 a un valore complessivo di 72,4 miliardi di euro.

¹⁷ Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2020) 4719 del 08/07/2020. Il tasso di cofinanziamento nazionale si è ridotto dal 50 per cento al 20 per cento, entro i limiti regolamentari consentiti dall'articolo 120 del Reg. UE n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

¹⁸ Rispettivamente, pari a 10,44 e a 0,54 miliardi di euro, cui si aggiunge il relativo cofinanziamento nazionale (10,47 e 0,44 miliardi di euro).

Nell'Accordo di Partenariato sono definite le scelte di investimento finanziabili nell'ambito degli 11 Obiettivi Tematici individuati dai regolamenti che disciplinano la politica di coesione e l'articolazione delle risorse per Obiettivo Tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

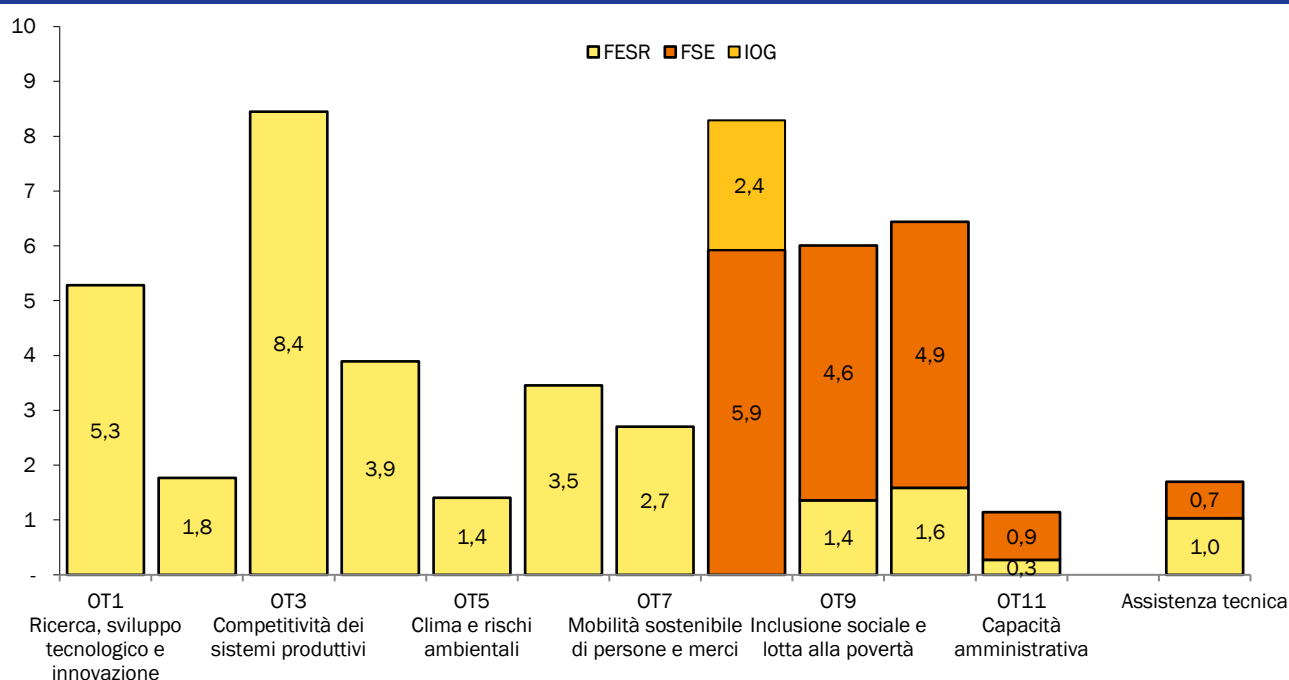
L'articolazione al 31 dicembre 2020 delle risorse programmate dall'Accordo di Partenariato per i Fondi FESR e FSE e per lo strumento IOG, secondo gli 11 Obiettivi Tematici previsti per il ciclo di programmazione 2014-2020, è riportata nel grafico che segue (figura II.4).

Nel corso del 2020, la Commissione europea ha introdotto nuovi margini di flessibilità nell'utilizzo dei fondi FESR e FSE attraverso i due Regolamenti UE nn. 460/2020 e 558/2020 (c.d. iniziative CRII e CRII Plus) e attraverso l'adozione del "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di COVID-19"¹⁹. Grazie a tali iniziative, nel corso del 2020, la politica di coesione ha dato un contributo significativo per il contrasto degli effetti economici e sociali negativi della crisi pandemica. In particolare, è stata effettuata una riprogrammazione dei PON e POR per circa 12 miliardi di euro, che ha consentito, altresì, di accelerare la spesa. Attraverso tali riprogrammazioni sono stati rafforzati l'azione della politica di coesione nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 3, in particolare per il sostegno alle imprese, anche per misure volte ad accrescere la liquidità a disposizione del sistema produttivo, e dell'Obiettivo Tematico 9, intensificando le misure in tema inclusione sociale e di lotta alla povertà. Ulteriori riprogrammazioni interne agli altri Obiettivi Tematici sono state indispensabili al fine di ricalibrare gli interventi per fronteggiare l'emergenza sanitaria e le ripercussioni della crisi sui settori dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione.

Nella prima parte del 2020, infine, sono state anche adottate le decisioni della Commissione Europea di approvazione delle procedure di riprogrammazione tra assi prioritari e tra programmi connesse al raggiungimento dei target per l'assegnazione della c.d. "riserva di efficacia"²⁰, relativamente ai 51 Programmi Operativi.

¹⁹ A cui si aggiungono gli "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della COVID-19".

²⁰ Articoli 20, 21 e 22 del Reg. UE n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui Fondi SIE.

FIGURA II.4: ALLOCAZIONE DELLE RISORSE TOTALI DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA 2014-2020 QUOTA UE E COFINANZIAMENTO NAZIONALE (miliardi di euro)

II.1.2 La riprogrammazione dei programmi comunitari 2014-2020 per l'emergenza Covid-19

I Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) rappresentano la leva stabile e irrinunciabile delle politiche di coesione. Anche nell'attuale contesto di emergenza sanitaria innescata dalla pandemia Covid-19, i Fondi SIE hanno fornito un importante contributo, per fronteggiare le gravi ripercussioni che tale emergenza ha prodotto - e continua a produrre - sui sistemi economico e sociali delle regioni europee, e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

Per rispondere a tale obiettivo, e garantire agli Stati membri la disponibilità di risorse finanziarie derivante dai Fondi UE, l'Unione europea ha adottato iniziative legislative volte a rendere l'azione dei fondi più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di maggiore flessibilità nell'uso delle risorse e la messa a disposizione degli Stati membri di liquidità aggiuntiva - con la quale fronteggiare sin da subito i nuovi fabbisogni di spesa.

In particolare, la Commissione Europea ha attivato l'iniziativa denominata "Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)", a cui poi si è aggiunta la "Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)". La prima iniziativa, attuata attraverso il Regolamento UE 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 - che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 -, ha introdotto elementi di flessibilità aventi un diretto impatto sugli aspetti di programmazione. Il successivo pacchetto CRII+, attuato attraverso il Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo e del

Consiglio del 23 aprile 2020, ha introdotto un supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto il sostegno inutilizzato dei fondi.

In particolare:

- è stato consentito, in via eccezionale e temporanea, agli Stati membri di richiedere l'applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100 per cento ai Programmi della politica di coesione nel periodo contabile 2020-2021;
- è stata introdotta la possibilità di operare trasferimenti finanziari tra Fondi della politica di coesione e tra le categorie di regioni;
- gli Stati membri sono stati esentati dall'obbligo di rispettare i requisiti di concentrazione tematica sempre al fine di consentire il trasferimento di risorse verso i settori più colpiti dalla crisi;
- è stata introdotta la non modificabilità dell'Accordo di Partenariato, e posticipato al 30 settembre 2020 il termine per la presentazione delle relazioni annuali di attuazione per il 2019.

A livello nazionale, il Governo è intervenuto, in costante raccordo con le istituzioni dell'Unione europea, da un lato nell'elaborazione delle modifiche dei programmi proposte dalla Commissione - volte a consentire agli Stati membri di disporre della più ampia flessibilità possibile per l'impiego tempestivo dei fondi- e dall'altro nella promozione, in raccordo con le misure intraprese attraverso le politiche nazionali, della riprogrammazione delle risorse potenzialmente disponibili nell'ambito della programmazione 2014-2020 - nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale previsti. Il Governo ha favorito la mobilitazione di risorse, non ancora impegnate nell'ambito dei programmi operativi, per la copertura di spese sanitarie connesse all'emergenza e per il sostegno delle attività economiche e dei lavoratori, come pure per interventi in favore delle fasce sociali più fragili particolarmente esposte agli effetti della crisi sanitaria.

Al fine di favorire il massimo utilizzo delle risorse disponibili, il decreto legge n. 34/2020, agli articoli 241 e 242, ha previsto la possibilità di utilizzare le risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione sia per fronteggiare direttamente l'emergenza, sia per salvaguardare e portare a compimento i progetti contenuti nei programmi europei (POR o PON) che - a seguito delle riprogrammazioni necessarie a mobilitare le risorse europee per l'emergenza - risultassero sostituiti da interventi di natura emergenziale. La medesima normativa ha consentito inoltre, nelle more di sottoposizione al CIPE dei nuovi Piani di sviluppo e coesione, di utilizzare le risorse che non soddisfino i requisiti dell'articolo 44 c. 7 del decreto legge n. 34/2019, ovvero, nel caso di insufficienza delle stesse, l'attribuzione di nuove assegnazioni.

Le Amministrazioni centrali e regionali sono state quindi invitate a riprogrammare, in favore di misure anti-Covid, quanto più possibile all'interno dei rispettivi PON e POR, perseguendo l'obiettivo di fronteggiare l'emergenza, di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali e conseguentemente di mitigare gli effetti sul bilancio statale.

Tale attività è stata disciplinata sulla base di specifici Accordi bilaterali, stipulati tra le amministrazioni nazionali e regionali titolari dei programmi operativi e il governo (Ministro per il Sud e la Coesione territoriale).

Per tale finalità, si è provveduto alla sottoscrizione di un Accordo generale con tutti i Ministri titolari di Programmi Operativi Nazionali (Ministro per il Sud e la

Coesione Territoriale; Ministro dell'Interno; Ministro dello Sviluppo Economico; Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministro del lavoro e delle politiche sociali; Ministro dell'Istruzione; Ministro dell'Università e della Ricerca; Ministro per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo), e singoli Accordi con tutte le Regioni e Province Autonome.

In esito a questo processo, per coprire le ripercussioni dell'emergenza Covid-19, le amministrazioni centrali e regionali hanno reso disponibili sui programmi operativi europei 11,92 miliardi di euro, di cui 5,43 a valere sui programmi nazionali e 6,49 miliardi di euro a valere sui programmi regionali e delle province autonome.

Riprogrammazioni sui PON

A seguito delle verifiche condotte presso le Amministrazioni Centrali ai sensi dell'articolo 44 del decreto legge n. 34/2019, sono emerse risorse FSC riprogrammabili - che tornano quindi nella disponibilità del Fondo, anche ai fini delle nuove assegnazioni FSC per misure emergenziali (ai sensi dei citati artt. 241 e 242 del decreto legge 34/2020) - per un totale di 1.468,2 milioni di euro. Tali risorse provengono dalle assegnazioni del Piano Operativo FSC MATTM per 386,2 milioni di euro, e del Piano Operativo FSC MIT per 1.082 milioni di euro. In condivisione con il MIT e il MATTM, gli interventi che trovavano copertura su tali importi - in ritardo di attuazione e di rilevante valenza strategica - proseguiranno trovando la relativa la copertura finanziaria a valere sulle risorse del ciclo di programmazione FSC 2021-2027. Nel caso specifico del MIT, sono state mantenute nella titolarità del Ministero le risorse FSC necessarie per la corrispondente progettazione (150,9 milioni di euro complessivi, inclusi 62,4 milioni per la progettazione di interventi non previsti in precedenza).

Al fine di avere la disponibilità finanziaria di competenza negli anni 2020 e 2021, in relazione alle nuove assegnazioni Covid-19, sono stati inoltre rideterminati i profili annuali stabiliti da precedenti delibere per il Piano Banda ultra larga e i Patti per lo sviluppo, spostando agli anni 2022, 2023, 2024 e 2025 i relativi impegni e lasciando invariato l'importo complessivo delle assegnazioni totali già disposte. In tal modo è stato possibile dotare competenza finanziaria nelle annualità 2020 e 2021, rispettivamente per 1100 e 1000 milioni di euro.

I PON sono stati riprogrammati per contribuire a rendicontare sui fondi europei spese emergenziali anticipate a carico dello Stato, ai sensi dell'articolo 242 del decreto legge n. 34/2019, nonché spese emergenziali a propria titolarità - nel caso del PON "Per la Scuola - Competenze e Ambienti per lo Sviluppo" - per un totale complessivo programmatico di 5,43 miliardi di euro. La composizione di tali risorse secondo le priorità condivise è la seguente: Emergenza sanitaria (1.407 milioni di euro); Istruzione e formazione (1.121 milioni di euro); Attività economiche (1.863 milioni di euro); Lavoro (330 milioni di euro); Sociale (712 milioni di euro), i cui rimborsi sono stati in parte destinati per l'assunzione a tempo determinato di giovani nel Sud.

Nelle more dell'erogazione dei rimborsi europei, lo stesso articolo 242 prevede che si possa procedere con assegnazioni temporanee di risorse del FSC, al fine di preservare gli interventi originari dei PON che risultassero altrimenti defianziati a seguito della predetta rendicontazione di spese emergenziali. Alcuni Ministeri hanno

espresso un fabbisogno di tali assegnazioni temporanee per un totale complessivo di 1.302 milioni di euro.

Il PON “Ricerca e Innovazione” ha reso disponibili 650 milioni di euro da destinare alle misure emergenziali. Al fine di assicurare copertura finanziaria agli interventi PON che risulterebbero così defianziati, il MUR ha ricevuto una nuova assegnazione di risorse FSC per 508,8 milioni di euro, cui si sono aggiunte risorse riprogrammabili ai sensi dell’articolo 44 del decreto legge n. 34/2019 per 14,2 milioni di euro, nonché altre disponibilità (ex fondo di rotazione presso il MEF) già presenti nel Programma complementare per la Ricerca.

Il PON “Inclusione” ha riprogrammato 320 milioni di euro per le misure emergenziali; al fine di garantire la copertura per la prosecuzione degli interventi originariamente presenti nel PON e defianziati, il Ministero ha chiesto ed ottenuto risorse FSC per l’importo di 65 milioni di euro.

Il PON “Città metropolitane” ha reso disponibili 653,5 milioni di euro per le misure emergenziali, ottenendo una copertura FSC di 283,4 milioni di euro.

Il “PON Governance” ha stabilito un importo di 593,1 mln di euro, ottenendo una nuova assegnazione di risorse FSC per complessivi 445 milioni per garantire la prosecuzione attraverso il Programma Complementare Governance degli interventi previsti originariamente nel PON Governance, data la necessità di liberare risorse per l’emergenza Covid-19.

Il PON Infrastrutture e Reti del Ministero per le infrastrutture e i trasporti ha fornito il proprio contributo all’emergenza Covid-19 attraverso la riprogrammazione delle proprie risorse relative all’anno 2020, in coerenza a quanto previsto dal Regolamento (UE) 2020/558, a favore del PON Imprese e Competitività del Ministero per lo sviluppo economico, al fine di consentire la rendicontazione delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato per 279,30 milioni di euro, secondo quanto disposto dall’ articolo 242 del decreto legge n. 34/2020. La copertura dei progetti non più finanziati dai Fondi europei viene assicurata, ove necessario e fino a concorrenza dei fabbisogni al netto delle spese rendicontate e cofinanziate al 100 per cento, sia attraverso le risorse già presenti nel Piano Operativo Complementare (POC), sia attraverso le risorse rinvenibili da una opportuna riprogrammazione della quota di Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), nella disponibilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il PON Imprese e competitività ha reso disponibili risorse al contrasto degli effetti della crisi economica determinata dall’emergenza Covid-19 fino a 1,48 miliardi di euro. Detto importo, che andrà ad incrementare la riserva PON Imprese e Competitività del Fondo centrale di garanzia, è da intendersi inclusivo delle risorse devolute dal PON infrastrutture e reti al PON Imprese e Competitività, pari a complessivi 279,30 milioni di euro. La copertura dei progetti non più finanziati dai Fondi europei viene assicurata, ove necessario e fino a concorrenza del massimale previsto, attraverso le risorse del Programma Operativo Complementare “Imprese e Competitività” (POC IC) 2014-2020, sulla base del meccanismo dei rientri previsto dal comma 2 dell’articolo 242 del decreto legge n. 34/2020. Il PON “Sistema di politiche attive per l’occupazione” ha riprogrammato 330 milioni di euro per le misure emergenziali. Le modifiche riguardano prevalentemente l’inserimento di una nuova azione di contrasto all’emergenza sanitaria e sociale dovuta alla diffusione del Covid-19 e conseguente riprogrammazione delle risorse finanziarie e riguarda il finanziamento del Fondo nuove competenze, cofinanziato dal Fondo

sociale europeo, nato per contrastare gli effetti economici dell'epidemia Covid-19. Prevede inoltre interventi di politica attiva su digitale (spese anticipate dallo Stato).

Il PON "Iniziativa Occupazione Giovani" ha riprogrammato 105 milioni di euro per le misure emergenziali, e prevede l'assunzione con contratti a tempo determinato - della durata massima di 15 mesi - di figure sanitarie, tecnico specialistiche e di supporto di età non superiore a 29 anni.

Come già indicato, la programmazione dei Piani nazionali finanziati con FSC 2014-2020 è attualmente oggetto, tra l'altro, dell'istruttoria collegata all'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 44 del decreto legge n. 34/2019 e s.m.i (si veda paragrafo II.2.4).

TAVOLA II.6a: RIPROGRAMMAZIONE PON 2014-2020 PER EMERGENZA COVID-19 (milioni di euro)

Programma Operativo Nazionale	Proposta di riprogrammazione					Copertura finanziaria per i progetti defianziati dai PON	
	Importo UE+Cofin. nazionale	Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni più sviluppate	Rendicontazione di spese anticipate dallo Stato	Assegnazione FSC ex art. 242 del d.l. n. 34/2020	Altre fonti finanziarie*
PON per la Scuola	731,0	504,4	32,3	194,3			
PON Città Metropolitane	653,5	405,2	32,0	216,3	653,5	283,4	
PON Governance	593,1	486,3	29,7	77,1	593,1	445,0	
PON Imprese e Competitività	1.480,0	1.302,4	118,4	59,2	1.480,0		
PON Inclusione	320,0	208,0	19,2	92,8	320,0	65,0	
PON Legalità	188,0	176,7	7,5	3,8	188,0		
PON SPAO	330,0	297,0	9,9	23,1	330,0		
PON IOG	105,0	94,5	3,2	7,4	105,0		
ON Cultura e Sviluppo	104,0	104,0			104,0		
PON Infrastrutture e reti	279,3	279,3			279,3		
PON Ricerca e Innovazione *	650,0	585,0	65,0		650,0	508,8	75,2
TOTALE	5.433,8	4.442,8	317,1	673,9	4.702,9	1.302,2	75,2

Fonte : elaborazioni DPCoe

* PON Ricerca e Innovazione: 61 milioni ex POC Ricerca e 14,2 milioni riprogrammazione FSC ex art. 44 dl 34/2019 ex Piano stralcio FSC Ricerca.

TAVOLA II.6B: RIPROGRAMMAZIONE PON 2014-2020 PER EMERGENZA COVID-19 (milioni di euro)

Programma Operativo Nazionale	Importo UE+Cofin. nazionale	Impieghi per emergenza Covid-19*				
		Emergenza sanitaria	Istruzione e formazione	Attività economiche	Lavoro	Sociale
PON per la Scuola ¹	731,0		731,0			
PON Città Metropolitane ²	653,5	261,4				392,1
PON Governance ³	593,1	593,1				
PON Imprese e Competitività ⁴	1.480,0			1.480,0		
PON Inclusione ⁵	320,0					320,0
PON Legalità ⁶	188,0	188,0				
PON SPAO ⁷	330,0				330,0	
PON IOG ⁸	105,0	105,0				
PON Cultura e Sviluppo ⁹	104,0			104,0		
PON Infrastrutture e reti	279,3			279,3		
PON Ricerca e Innovazione	650,0	260,0	390,0			
TOTALE	5.433,8	1.407,5	1.121,0	1.863,3	330,0	712,1

Fonte: elaborazioni DPCCoe

Note:

* I valori di riparto dell'importo riprogrammato tra le priorità sono stimati

¹ formazione docenti per didattica a distanza, devices per studenti, buoni libro, adeguamento edifici scolastici

² buoni alimentari, interventi nel sociale, strumentazione sanitaria, *sharing mobility* (spese anticipate dallo Stato)

³ spesa per personale medico e sanitario, strumentazione sanitaria (spese anticipate dallo Stato)

⁴ fondo centrale di garanzia (spese anticipate dallo Stato)

⁵ bonus baby sitter, servizi integrativi per l'infanzia (spese anticipate dallo Stato)

⁶ straordinari forze di polizia e personale prefetture, dispositivi protezione individuale (spese anticipate dallo Stato)

⁷ fondo nuove competenze, interventi politica attiva su digitale (spese anticipate dallo Stato)

⁸ assunzione giovani medici e personale sanitario (spese anticipate dallo Stato)

⁹ funzionamento musei e luoghi della cultura; piattaforme digitali; contributi per imprese culturali, creative e turistiche (spese anticipate dallo Stato)

Riprogrammazioni sul POR

Le Regioni e le Province Autonome hanno assunto l'impegno a concorrere alle misure emergenziali nazionali, per la parte di cui beneficiano i rispettivi territori, o a prevedere misure emergenziali a propria titolarità sulla base di esigenze specifiche, nel quadro delle priorità condivise, per un importo complessivo di 6.486 milioni, di cui 3.979 milioni provenienti dalle regioni del Mezzogiorno e 2.507 dalle regioni del Centro/Nord. L'articolazione secondo le priorità condivise è la seguente: Emergenza sanitaria (1.959 milioni di euro); Istruzione e formazione (198 milioni di euro); Attività economiche (2.574 milioni di euro); Lavoro (1.536 milioni di euro); Sociale (219 mln euro).

Anche nel caso dei programmi regionali, al fine di preservare i programmi d'intervento originari dei PO FESR e FSE a fronte della riprogrammazione delle risorse europee, gli Accordi prevedono, nel caso di rendicontazione di spese anticipate dallo Stato, un meccanismo analogo a quello previsto per i PON ai sensi del citato articolo 242. Nel caso degli interventi emergenziali di carattere regionale, lo spazio finanziario per gli interventi originariamente previsti nei programmi europei è individuato, innanzitutto, nell'ambito delle risorse FSC già nelle disponibilità di ciascuna Amministrazione regionale rivenienti dall'attuazione del citato articolo 44 del decreto legge 34/2019, e laddove queste siano insufficienti, attraverso nuove assegnazioni nell'ambito delle disponibilità residue FSC 2014-2020 (come è avvenuto per le Regioni del Centro-Nord, vedasi tavole II.7a e II.7b).

Per proseguire l'attuazione degli interventi ex POR defianziati, ovvero per dare copertura ai nuovi interventi emergenziali, sono state riprogrammate risorse

FSC per complessivi 3.018 milioni di euro e disposte nuove assegnazioni per 2.236 milioni di euro - di cui fino a 1.247 milioni assegnazioni temporanee ai sensi dell'art. 242 c. 5 del 34/2020, nelle more dei rimborsi comunitari per la rendicontazione di spese emergenziali anticipate dallo Stato.

Negli Accordi è altresì previsto un impegno programmatico relativo ad un'assegnazione addizionale di risorse FSC - nel prossimo ciclo di programmazione 2021-2027 - equivalente alla quota rendicontata sui POR FESR e FSE per le spese emergenziali anticipate a carico dello Stato; inoltre, su richiesta motivata della Regione, si prevede un ulteriore stanziamento per l'importo ritenuto necessario per assicurare copertura agli interventi definanziati a seguito della riprogrammazione dei POR.

TAVOLA II.7A: RIPROGRAMMAZIONE POR 2014-2020 PER EMERGENZA COVID-19 (milioni di euro)

Programma Operativo Regionale	Riprogrammazione					Copertura finanziaria per progetti defianziati dai POR				
	Importo UE+Cofin. nazionale	di cui UE:			% Cofin. UE	Finanziamento UE 100% SI/NO	Rendicontazioni e di spese anticipate dallo Stato	Riprogrammazione FSC ex art. 44 d.l. 34/2019	Nuove assegnazioni FSC 14-20	di cui assegnazione temporanea (art. 242, co. 5, dl 34/2020) (Utilizzo a seguito di rendicontazione spese anticipate statali)
		FESR	FSE	FESR+FSE						
Abruzzo	157,0	37,5	41,0	78,5	50	SI	113,5	218,0		
Basilicata	150,4	86,3	17,7	104,0	75-50		52,4	2,8		
Calabria	500,0	255,0	120,0	375,0	75		10,0	288,3		
Campania	892,1	549,2	119,8	669,1	75		400,0	154,3		
Molise	47,8	20,8	7,9	28,7	60		20,0	138,2		
Puglia	750,0	305,0	70,0	375,0	80		20,0	249,0		
Sardegna	286,3	107,7	35,5	143,2	50		36,4	330,5		
Sicilia	1.195,5	732,4	210,0	942,4	80-75		720,0	1.365,8		
REGIONI MEZZOGIORNO	3.979,1	2.093,8	622,0	2.715,8			1.372,3	2.746,9	0,0	
Emilia Romagna	250,0	95,0	30,0	125,0	50	SI		0,9	249,1	
Friuli Venezia Giulia	48,1		24,0	24,0	50		36,6	9,4	38,7	36,6
Lazio	646,2	177,9	145,2	323,1	50		333,6	61,0	585,1	333,6
Liguria	90,9	23,5	22,0	45,5	50		33,0	30,0	60,9	33,0
Lombardia	362,0	96,8	84,3	181,0	50		362,0	16,3	345,7	362,0
Marche	37,5	13,0	5,8	18,8	50		12,4	8,4	29,1	
Piemonte	345,2	112,0	60,6	172,6	50		345,2	122,8	222,3	345,2
Toscana	264,7	84,1	48,3	132,4	50			14,0	250,7	
P.A. Trento	51,0	13,3	12,3	25,5	50	SI	22,0		51,0	22,0
P.A. Bolzano	40,0		20,0	20,0	50		40,0	1,4	38,6	40,0
Umbria	98,6	23,1	26,2	49,3	50			0,7	97,9	
Valle d'Aosta	18,8	4,6	4,9	9,4	50		5,7		18,8	5,7
Veneto	253,7	67,0	59,9	126,9	50		67,0	5,9	247,8	67,0
REGIONI CENTRONORD	2.506,7	710,0	543,3	1.253,3			1.257,4	270,9	2.235,7	1.245,1
TOTALE	6.485,8	2.803,8	1.165,3	3.969,1			2.629,7	3.017,8	2.235,7	1.245,1

Fonte: elaborazioni DP Coe

TAVOLA II.7B: RIPROGRAMMAZIONE POR 2014-2020 PER EMERGENZA COVID-19 (milioni di euro)

Programma Operativo Regionale	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)					TOTALE
	Emergenza sanitaria ¹	Istruzione e formazione ²	Attività economiche ³	Lavoro ⁴	Sociale ⁵	
Abruzzo	8,0	1,0	88,0	60,0		157,0
Basilicata	6,0	3,8	95,6	32,2	12,9	150,4
Calabria	140,0	45,0	180,0	100,0	35,0	500,0
Campania	330,3	34,0	392,3	105,0	30,5	892,1
Molise	15,8	1,5	21,3	9,0	0,3	47,8
Puglia	59,0		551,0	140,0		750,0
Sardegna	107,6	1,0	151,5	23,2	3,0	286,3
Sicilia	270,0	60,0	555,5	280,0	30,0	1.195,5
REGIONI MEZZOGIORNO	936,7	146,3	2.035,1	749,4	111,6	3.979,1
Emilia Romagna	250,0					250,0
Friuli Venezia Giulia		1,9	6,4	39,8		48,1
Lazio	222,3	8,2	133,4	237,2	45,1	646,2
Liguria	8,0	11,5	38,9	25,5	7,0	90,9
Lombardia	193,5			168,5		362,0
Marche	12,4		19,0	2,4	3,8	37,5
Piemonte	160,0		64,0	121,2		345,2
Toscana	70,0	5,0	141,0	18,7	30,0	264,7
Provincia Autonoma Trento	13,5	1,0	13,0	23,5		51,0
Provincia Autonoma Bolzano				40,0		40,0
Umbria	9,5	24,1	46,8	14,5	3,7	98,6
Valle d'Aosta	7,8		6,4	4,7		18,8
Veneto	75,0		70,0	90,7	18,0	253,7
REGIONI CENTRONORD	1.021,9	51,7	538,8	786,7	107,6	2.506,7
TOTALE	1.958,6	198,0	2.573,9	1.536,1	219,2	6.485,8

Fonte: elaborazioni DPCoe

Note:

¹ **Emergenza sanitaria** : spese sostenute da Centrali di committenza nazionali per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari (Dipartimento Protezione Civile, Consip, Struttura Commissariale) e da Centrali di Committenza Regionali nonché da Agenzie regionali di Protezione civile e da Aziende dei Servizi sanitari regionali; Assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale; e personale sanitario assunto per l'emergenza anche attraverso contratti interinali, nonché spese per personale dipendente sanitario direttamente impegnato nell'attività di contrasto all'emergenza epidemiologica, ivi, compreso importi premiali (straordinari ed una tantum) riconosciuti a fronte di condizioni di lavoro maggiormente faticose e complesse; aree sanitarie temporanee; rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute.

² **Istruzione e Formazione**: acquisto di beni e attrezzature per gli istituti e per i beneficiari finalizzato al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale (ad esempio *laptop*, *software*, e spazio digitale su server), adeguamento delle strutture o competenze nel mondo della scuola e delle istituzioni formative regionali.

³ **Attività economiche**: istituzione o rafforzamento della dotazione di sezioni regionali del Fondo Centrale di Garanzia per il finanziamento di misure di garanzia per il sostegno al capitale circolante, di garanzia a sostegno della moratoria dei debiti delle imprese, per la concessione di prestiti a lungo termine a tassi agevolati e/o a fondo perduto; di garanzia anche attraverso i Confidi regionali per l'abbattimento dei tassi di interesse, ovvero rafforzamento di strumenti finanziari regionali finalizzati a sostenere la liquidità delle imprese e/o già attivati per sostenere soggetti con difficoltà di accesso al credito ordinario derivanti dall'emergenza da Covid-19, nonché strumenti previsti nell'ambito del *temporary framework* per sovvenzioni ed indennizzi a fondo perduto a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi.

⁴ **Lavoro**: Sostegno ai redditi dei lavoratori dipendenti del settore privato mediante finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori; sviluppo del lavoro agile; indennità di tirocinio.

⁵ **Sociale**: aiuti alimentari per i Comuni di medio-piccole dimensioni; servizi di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità aggravata dalla crisi; sostegno alle fasce sociali a rischio tramite operatori del III Settore.

II.1.3 Attuazione dei programmi 2014-2020 e rispetto delle scadenze sul disimpegno automatico a fine 2020.

Le conseguenze socioeconomiche derivanti dalla pandemia da Covid-19 hanno naturalmente condizionato l'attuazione dei Programmi operativi e degli interventi finanziati nell'ambito della Politica di Coesione.

La Commissione europea, con l'obiettivo di destinare una quota importante delle risorse disponibili a misure volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria,

economica e sociale, ha introdotto nuovi margini di flessibilità nell'utilizzo dei Fondi strutturali, con i Regolamenti modificativi (UE) 2020/460 e 2020/558, intervenendo anche nel campo degli aiuti di Stato e degli appalti pubblici con il "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di Covid-19" e gli "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici".

Le modifiche apportate dalla Commissione europea al quadro regolamentare, accogliendo anche proposte provenienti dall'Italia e dagli altri Paesi membri, hanno consentito l'ammissibilità nei Programmi operativi delle spese sanitarie e di misure di sostegno al tessuto produttivo in forme e modalità ampiamente maggiori rispetto al passato. Inoltre, è stata data la possibilità, utilizzata dalla gran parte dei Programmi, di rendicontare al tasso di cofinanziamento UE del 100 per cento, le spese dichiarate nell'anno contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021.

Per massimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali, il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, sulla base del lavoro preparatorio condotto dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e dal Dipartimento per le politiche di coesione, ha sottoscritto accordi con i Ministri e i Presidenti delle Regioni titolari di Programmi operativi per una riprogrammazione complessiva sui Fondi strutturali per circa 11,9 miliardi di euro.

Con tali accordi è stata favorita un'accelerazione della spesa preservando, anche attraverso modifiche normative (in particolare, attraverso l'art. 242 del decreto legge 34/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 77/2020), i principi cardine della coesione, in quanto gli interventi già previsti nei Programmi, concordati con la Commissione europea e il partenariato economico e sociale, proseguiranno la loro attuazione con risorse nazionali.

Per il superamento delle criticità attuative (procedurali, tecniche e amministrative) di alcuni Programmi operativi, sono state realizzate azioni volte a individuare possibili soluzioni in termini di efficacia e per il raggiungimento del target N+3 al 31 dicembre 2020, attraverso un supporto diretto alle Autorità di Gestione e garantendo al contempo adeguata collaborazione tra diversi livelli di governo.

Tutte queste azioni hanno portato al positivo risultato di un forte incremento della spesa della programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020.

Sulla base dei dati disponibili sulla Banca Dati Unitaria (BDU) del MEF-Igrue al 31 dicembre 2020, l'attuazione della programmazione, sul totale delle risorse pari a 50,5 miliardi di euro, presenta impegni per 36,1 miliardi di euro e pagamenti per 24,5 miliardi di euro, con incremento in confronto al 31 dicembre 2019, rispettivamente di 6,5 miliardi di euro (pari a +21 per cento) e di 6,4 miliardi di euro (pari a +38 per cento).

Tutti i 51 Programmi operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-2020 hanno superato le soglie di spesa previste per evitare il disimpegno automatico a fine anno, con la presentazione entro il 31 dicembre 2020 delle certificazioni delle spese sostenute e relative domande di rimborso alla Commissione europea.

La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea è risultata pari a circa 21,3 miliardi di euro, con un incremento di 6,1 miliardi di euro rispetto all'importo di 15,2 miliardi di euro certificato al 31 dicembre 2019.

Per quanto riguarda le risorse a valere sul bilancio UE (il cui ammontare è pari a 33,7 miliardi), il livello del loro utilizzo si è attestato a 15,3 miliardi di euro (pari al 45 per cento) a fronte del target minimo per evitare il disimpegno automatico fissato a 12,1 miliardi di euro.

L'ampio incremento di spesa si è concentrato nelle ultime settimane del 2020 ed è dovuto all'elevato livello delle certificazioni presentate utilizzando il tasso di cofinanziamento UE al 100 per cento, resosi possibile solo dopo l'adozione delle decisioni della Commissione europea di approvazione delle modifiche dei piani finanziari dei Programmi operativi, anch'esse intervenute nell'ultima parte del 2020.

I dati sono riportati nelle tavole n.II.8a e II.8 b.

TAVOLA II.8A: PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI PROGRAMMAZIONE 2014-2020; ATTUAZIONE E RISPETTO DELLE SCADENZE SUL DISIMPEGNO AUTOMATICO A FINE 2020 (milioni di euro)

Programma Operativo	Fondo		Quota UE	Certificazioni ai fini dell'N+3 al 31.12.2020				
	Tipologia	Totale disponibilità		Certificato Totale	Certificato %	N+3 (UE) al 31.12.2020 - Stima ²	Rimborso richiesto su quota UE	Rimborso richiesto su quota UE %
		1		2	3	4(=3/1)	5	6
Abruzzo	FESR	275,5	137,8	78,0	28	41,4	46,8	34
Basilicata	FESR	550,7	413,0	271,5	49	152,1	219,8	53
Campania	FESR	4.113,5	3.085,2	1.476,0	36	1.136,5	1.188,2	39
Emilia Rom.	FESR	481,9	240,9	252,1	52	88,8	126,1	52
Friuli V. G.	FESR	230,8	115,4	131,8	57	42,5	65,9	57
Lazio	FESR	969,1	484,5	352,0	36	172,3	217,6	45
Liguria	FESR	392,5	196,3	157,6	40	72,3	78,8	40
Lombardia	FESR	970,5	485,2	336,5	35	171,3	199,7	41
Marche	FESR	585,4	292,7	163,1	28	80,4	98,2	34
PA Bolzano	FESR	144,8	72,4	54,5	38	25,2	27,2	38
PA Trento	FESR	92,2	46,1	37,8	41	20	23,3	51
Piemonte	FESR	965,8	482,9	338,5	35	178,1	206,1	43
Sardegna	FESR	931,0	465,5	306,5	33	172,1	181,6	39
Sicilia	FESR	4.273,0	3.418,4	1.580,1	37	1.259,3	1.335,8	39
Toscana	FESR	779,0	389,5	404,0	52	146	244,6	63
Umbria	FESR	412,3	206,1	148,5	36	69,7	100,7	49
Valle d'A.	FESR	64,4	32,2	27,8	43	11,9	15,8	49
Veneto	FESR	600,3	300,2	215	36	107,1	134,6	45
Calabria	FESR-FSE	2.260,5	1.784,2	887,4	39	651,6	700,3	39
Molise	FESR-FSE	129,0	76,8	44,2	34	27,6	29,3	38
Puglia	FESR-FSE	4.450,6	3.560,5	3.232,1	73	1.301,5	2.266,3	64
Abruzzo	FSE	138,5	69,3	39,0	28	23,3	23,7	34
Basilicata	FSE	289,6	144,8	92,8	32	51,9	55,6	38
Campania	FSE	837,2	627,9	307,8	37	215,2	255,9	41
Emilia-Rom.	FSE	786,3	393,1	384,3	49	138,6	192,4	49
Friuli V. G.	FSE	276,4	138,2	130,6	47	49,3	65,3	47
Lazio	FSE	902,5	451,3	500,5	55	154,7	370,1	82
Liguria	FSE	354,5	177,3	137,0	39	63,0	68,5	39
Lombardia	FSE	970,5	485,2	444,0	46	171,3	235,4	49
Marche	FSE	288,0	144,0	104,3	36	50,6	52,1	36
PA Bolzano	FSE	128,4	64,2	46,0	36	25,2	28,1	44
PA Trento	FSE	126,4	63,2	51,5	41	19,5	25,8	41
Piemonte	FSE	872,3	436,1	542,4	62	152,3	271,2	62
Sardegna	FSE	444,8	222,4	166,4	37	76,8	83,2	37
Sicilia	FSE	820,1	615,1	283,3	35	211,5	235,4	38
Toscana	FSE	746,4	373,2	360,6	48	129,5	208,6	56
Umbria	FSE	237,5	118,8	80,6	34	41,8	48,5	41
V. d'Aosta	FSE	52,6	26,3	18,7	36	8,6	9,3	36
Veneto	FSE	764,0	382,0	305,3	40	137,2	193,7	51
TOTALE		32.709,1	21.220,2	14.497,2	44	7.656,8	9.939,6	47

Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale

Note:

¹ Il valore del finanziamento complessivo dei Programmi tiene conto di tutte le decisioni adottate dalla Commissione europea per le modifiche delle dotazioni finanziarie adottate anche all'inizio del 2021² Per i PON che intervengono su diverse categorie di aree ovvero per i POR che hanno tassi di cofinanziamento differenti per asse, il valore di N+3 è frutto di una stima calcolata sul tasso medio di cofinanziamento del Programma.

TAVOLA II.8B: PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI PROGRAMMAZIONE 2014-2020; ATTUAZIONE E RISPETTO DELLE SCADENZE SUL DISIMPEGNO AUTOMATICO A FINE 2020 (milioni di euro)

Programma Operativo	Fondo		Quota UE	Certificazioni ai fini dell'N+3 al 31.12.2020				
	Tipologia	Totale disponibilità		Certificato Totale	Certificato %	N+3 (UE) al 31.12.2020 - Stima ²	Rimborso richiesto su quota UE	Rimborso richiesto su quota UE %
		1		2	3	4(=3/1)	5	6
Cultura	FESR	490,9	368,2	173,8	35	135,6	139,9	38
Imprese	FESR	3.337,5	2.330,7	1.204,4	36	624,6	1.021,7	44
Iniziativa PMI	FESR	322,5	320,0	102,5	32	80,4	100,0	31
Reti	FESR	1.564,4	1.173,3	639,1	41	509,4	514,5	44
Governance	FESR-FSE	805,6	603,7	308,6	38	208,0	243,6	40
Legalità	FESR-FSE	692,8	470,3	115,2	17	89,9	92,7	20
Metro	FESR-FSE	874,0	599,4	304,3	35	211,0	235,1	39
Ricerca	FESR-FSE	1.189,7	926,3	433,2	36	337,5	359,0	39
Scuola	FESR-FSE	2.732,5	1.517,6	1.052,0	38	548,8	724,3	48
Inclusione	FSE	1.175,4	824,1	325,2	28	247,7	254,7	31
IOG	FSE-IOG	2.829,9	2.181,7	1.408,8	50	1.112,3	1.165,8	53
SPAO	FSE	1.806,1	1.154,7	715,3	40	393,1	540,9	47
TOTALE		17.821,4	12.470,0	6.782,4	38,1	4.498,4	5.392,2	43,2

Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale

Note:

¹ Il valore del finanziamento complessivo dei Programmi tiene conto di tutte le decisioni adottate dalla Commissione europea per le modifiche delle dotazioni finanziarie adottate anche all'inizio del 2021.

² Per i PON che intervengono su diverse categorie di aree ovvero per i POR che hanno tassi di cofinanziamento differenti per asse, il valore di N+3 è frutto di una stima calcolata sul tasso medio di cofinanziamento del Programma.

TAVOLA II.9: PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero Progetti	Costo Totale ³
ITALIA	22.267,5	21.377,3	16.263,0	9.485,2	77.880	21.984,3
CENTRO NORD	6.689,0	5.972,1	5.062,1	2.873,9	42.720	6.275,1
Piemonte	965,8	749,1	619,0	351,7	2.572	749,1
Valle D'Aosta	64,4	67,4	48,6	36,6	399	79,1
Lombardia	970,5	823,6	716,5	417,0	3.349	823,6
P.A. Bolzano	144,8	158,2	158,2	64,7	228	158,2
P.A. Trento	92,2	80,2	72,6	65,0	332	83,9
Veneto	600,3	616,6	457,3	233,0	11.417	702,4
Friuli-Venezia Giulia	230,8	285,7	229,0	145,8	2.637	285,7
Liguria	392,5	264,4	255,7	179,5	6.888	290,7
Emilia-Romagna	481,9	538,6	531,4	271,6	2.248	543,1
Toscana	779,0	875,3	696,0	420,3	6.559	894,0
Umbria	412,3	246,9	185,1	128,3	1.804	267,0
Marche	585,4	459,2	459,0	170,6	2.467	459,9
Lazio	969,1	806,9	633,7	389,8	1.820	938,4
MEZZOGIORNO	15.578,5	15.405,2	11.200,9	6.611,3	35.160	15.709,2
Abruzzo	275,5	193,9	186,3	84,1	709	193,9
Molise ⁴	89,0	80,6	73,3	35,4	1.971	80,9
Campania	4.113,5	3.416,5	2.386,3	1.387,4	1.692	3.602,4
Puglia ⁴	3.485,1	3.561,3	3.560,5	2.184,6	19.972	3.566,4
Basilicata	550,7	601,7	490,2	292,8	1.988	623,4
Calabria ⁴	1.860,7	1.733,3	1.176,3	657,8	2.291	1.775,5
Sicilia	4.273,0	4.796,6	2.677,9	1.597,9	4.123	4.796,6
Sardegna	931,0	1.021,3	650,1	371,3	2.414	1.070,1

Fonte: elaborazioni DP Cœ-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni FESR assegnate dalla Commissione europea e risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FESR monitorati. È possibile che il Costo monitorato sia superiore alla dotazione di risorse programmate in ragione della presenza di progetti in overbooking utilizzati nella gestione finanziaria del Programma e del progressivo allineamento in monitoraggio delle riprogrammazioni finalizzate a contrastare l'emergenza Covid-19. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) 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.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Programma plurifondo FESR + FSE. Nella tavola viene considerata solo la quota riferita al FESR.

TAVOLA II.10: PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI – PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero Progetti	Costo Totale ³
Cultura	490,9	464,6	255,5	175,0	141	467,6
Governance ⁴	392,1	551,2	420,2	244,6	78	551,7
Imprese	3.337,5	3.881,7	3.881,6	2.499,8	2.139	4.416,5
Infrastrutture	1.564,4	1.555,7	1.484,2	842,3	70	5.285,6
Iniziativa PMI	322,5	322,5	322,5	102,5	1	422,5
Legalità ⁴	353,9	414,6	185,1	108,4	209	443,2
Metro ⁴	634,5	579,5	391,0	278,0	435	580,5
Ricerca ⁴	872,4	972,0	971,8	346,1	667	978,0
Scuola ⁴	962,3	635,2	635,2	370,3	24.688	635,2
TOTALE	8.930,5	9.377,0	8.547,1	4.967,0	28.428	13.780,8

Fonte: elaborazioni DP Coe-Nuvas su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni FESR assegnate dalla Commissione europea e risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FESR monitorati. È possibile che il Costo monitorato sia essere superiore alla dotazione di risorse programmate in ragione della presenza di progetti in overbooking utilizzati nella gestione finanziaria del Programma e del progressivo allineamento in monitoraggio delle riprogrammazioni finalizzate a contrastare l'emergenza Covid-19. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) 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.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Programma plurifondo FESR + FSE. Nella tavola viene considerata solo la quota riferita al FESR.

TAVOLA II.11: PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO SOCIALE EUROPEO - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)						
	Programmato¹	Monitorato²	Impegnato²	Pagato²	Numero Progetti	Costo Totale³
ITALIA	10.441,4	8.393,2	8.012,4	5.243,5	333.132	8.478,8
CENTRO NORD	6.505,8	5.661,6	5.445,9	3.776,7	289.681	5.706,3
Piemonte	872,3	804,2	804,2	616,1	5.426	814,3
Valle D'Aosta	52,6	44,4	42,2	28,5	985	46,5
Lombardia	970,5	630,4	604,2	519,2	188.420	630,4
P.A. Bolzano	128,4	85,2	82,1	50,8	621	85,2
P.A. Trento	126,4	101,7	101,7	74,8	1.673	105,3
Veneto	764,0	826,3	807,9	416,8	8.482	830,2
Friuli-Venezia Giulia	276,4	220,6	204,7	140,0	11.824	227,7
Liguria	354,5	296,1	268,7	148,9	5.320	296,1
Emilia-Romagna	786,3	872,3	872,3	529,8	4.930	885,7
Toscana	746,4	550,4	545,6	401,5	39.134	550,4
Umbria	237,5	129,7	129,7	87,5	5.842	129,7
Marche	288,0	173,7	173,7	113,5	10.302	173,7
Lazio	902,5	926,6	808,9	649,3	6.722	931,1
MEZZOGIORNO	3.935,6	2.731,6	2.566,5	1.466,8	43.451	2.772,5
Abruzzo	138,5	57,4	55,7	36,6	5.998	57,4
Molise ⁴	40,1	23,7	22,7	16,2	1.046	23,7
Campania	837,2	648,4	566,7	293,9	6.264	654,2
Puglia ⁴	965,5	949,7	949,7	557,1	4.768	968,0
Basilicata	289,6	137,6	130,6	95,6	3.746	144,2
Calabria ⁴	399,8	165,5	118,3	95,8	902	165,8
Sicilia	820,1	462,3	457,0	190,1	13.452	462,3
Sardegna	444,8	287,0	265,8	181,5	7.275	296,9
Fonte: elaborazioni DP Coo-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020						
Note:						
¹ Dotazioni FSE assegnate dalla Commissione europea e risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015.						
² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSE monitorati. È possibile che il Costo monitorato sia essere superiore alla dotazione di risorse programmate in ragione della presenza di progetti in overbooking utilizzati nella gestione finanziaria del Programma e del progressivo allineamento in monitoraggio delle riprogrammazioni finalizzate a contrastare l'emergenza Covid-19. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) 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.						
³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.						
⁴ Programma plurifondo FESR + FSE. Nella tavola viene considerata solo la quota riferita al FSE.						

TAVOLA II.12: PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO SOCIALE EUROPEO - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato	Numero Progetti	Costo Totale ³
Governance ³	413,5	276,8	189,6	97,6	38	278,3
Inclusione	1.175,4	753,0	753,0	263,6	1.215	753,0
Legalità ⁴	338,9	106,0	35,0	16,4	92	106,9
Metro ⁴	239,4	192,9	129,2	79,9	142	193,0
Occup. Giovani ⁵	2.829,9	1.543,6	1.488,5	1.266,8	210.844	1.543,6
Politiche Attive Lavoro	1.806,1	1.062,2	1.062,2	708,2	302	1.062,2
Ricerca ⁴	317,3	295,3	295,3	124,3	753	295,3
Scuola ⁴	1.770,2	1.319,1	1.319,1	841,5	30.370	1.319,1
TOTALE	8.890,7	5.548,9	5.271,9	3.398,3	243.756	5.551,4

Fonte: elaborazioni DP Cooe-Nuvas su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni FSE assegnate dalla Commissione europea e risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSE monitorati. È possibile che il Costo monitorato sia essere superiore alla dotazione di risorse programmate in ragione della presenza di progetti in *overbooking* utilizzati nella gestione finanziaria del Programma e del progressivo allineamento in monitoraggio delle riprogrammazioni finalizzate a contrastare l'emergenza Covid-19. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) 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.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Programma plurifondo FESR + FSE. Nella tavola viene considerata solo la quota riferita al FSE.

⁵ Oltre alle risorse FSE, include dotazioni IOG pari a 940,1 milioni di euro.

FOCUS**Progressi realizzati per i principali risultati attesi degli Obiettivi tematici**

L'attuazione dell'Obiettivo tematico (OT) 1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" presenta valori di spesa certificata pari a 2.115 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 5.282 milioni di euro (40 per cento).

Il Risultato atteso (RA) 1.1 relativo all'"Incremento dell'attività di innovazione delle imprese", attivato da tutti i programmi operativi regionali e da un Programma operativo nazionale, rappresenta una dimensione invariante della programmazione delle politiche di ricerca e innovazione a tutti i livelli territoriali; la possibilità di finanziare nell'ambito di questo RA la ricerca collaborativa ha consentito di dare continuità, con una diversa modalità, all'azione di policy avviata nei precedenti cicli di programmazione per promuovere forme strutturate di aggregazione (ad esempio distretti tecnologici, poli di innovazione, cluster), finalizzate allo sviluppo di collaborazione stabili tra centri di ricerca e imprese.

Risultano, inoltre, di particolare rilievo in termini di avanzamento i cd. "progetti complessi" di ricerca e sviluppo (R&S) realizzati da partenariati tra imprese e organismi di ricerca, nell'ambito del RA 1.2. "Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale", che si stanno in prevalenza configurando come iniziative di rilevanza sovraregionale, in coerenza con il disegno di policy di potenziamento delle reti lunghe di cooperazione scientifica e industriale.

In relazione al rafforzamento della rete delle infrastrutture di ricerca, nell'ambito del Risultato Atteso 1.5 "Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I", i Programmi operativi FESR stanno contribuendo a promuovere, coerentemente con la

strategia del Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca, una concentrazione di investimenti su infrastrutture selezionate in base alla loro capacità potenziale di sviluppare attività di ricerca strategiche per i percorsi di specializzazione intelligente dei sistemi regionali e nazionale, con particolare riferimento al sistema pubblico della ricerca. L'OT2 ha l'obiettivo di "Migliorare l'accesso, l'impiego e la qualità alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione". Il valore complessivo della spesa certificata è di 839 milioni di euro a fronte di risorse programmate pari a 1.770 milioni di euro (47 per cento).

Nel corso del 2020 è proseguito l'avanzamento fisico e finanziario delle azioni per la realizzazione della Banda ultra larga (BUL) e per lo sviluppo di servizi digitali per cittadini e imprese, i due ambiti d'intervento con maggior peso sull'ammontare complessivo delle risorse programmate. Il grande progetto a regia nazionale banda ultra larga (RA 2.1) prevede a oggi la copertura di oltre 7.000 Comuni. A dicembre 2020 si contano, rispettivamente, il 16 per cento dei Comuni con lavori terminati per i previsti interventi in fibra e lo 0,4 per cento dei Comuni con lavori terminati per quanto riguarda i progetti di collegamento via wireless. Gli interventi per la Crescita digitale (RA 2.2) non presentano particolari difficoltà e si prosegue con la loro attuazione. Le azioni di sostegno alla domanda di tecnologie per l'informazione e la comunicazione (RA 2.3) continuano a presentare un grado di attuazione inferiore, anche per problemi d'integrazione con analoghe misure previste in altri OT (inclusione sociale, istruzione, e rafforzamento della capacità amministrativa).

L'attuazione dell'OT 3 "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese" presenta un valore di spesa certificata totale pari a 3.719 milioni di euro a fronte di risorse programmate pari a 8.445 milioni di euro (44 per cento).

Nella seconda fase della gestione dell'emergenza Covid-19, sono stati introdotti interventi volti ad affrontare le conseguenze economiche e sociali dell'emergenza sostenendo l'economia del Paese e l'OT 3 ha contribuito alla tenuta del sistema delle imprese, soprattutto attraverso gli interventi connessi al credito e alle garanzie. Tra gli interventi introdotti, di rilevante entità, la destinazione di 1,4 miliardi di euro all'incremento della dotazione della riserva del programma operativo nazionale Imprese e Competitività nell'ambito del Fondo Centrale di Garanzia, stabilita sulla base delle prime evidenze riguardanti l'impatto della crisi Covid-19 sui settori produttivi. L'intervento ha raggiunto più di un milione di imprese. La riprogrammazione ha comportato il rafforzamento finanziario dell'Azione 3.6.1, con estensione del relativo ambito di intervento al finanziamento del capitale circolante, in coerenza con le modifiche regolamentari intervenute. Il risultato atteso "Miglioramento dell'accesso al credito" (RA 3.6), aveva confermato la maggiore capacità di spesa già nell'anno precedente.

L'OT 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" interviene in tutte le Regioni e Province autonome sui temi dell'energia e della mobilità sostenibile nelle aree urbane. Le risorse programmate per questo OT hanno subito nel corso dell'anno un significativo decremento di oltre 1.200 milioni di euro a seguito delle rimodulazioni dei programmi per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Il valore complessivo della spesa certificata è pari a 1.432 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 3.891 milioni (36,8 per cento).

Oltre un terzo delle risorse certificate per questo OT provengono dai programmi di Campania (con il contributo significativo degli interventi per la mobilità sostenibile) e Sicilia. Anche i programmi operativi nazionali Imprese e competitività e Città metropolitane mostrano per questo OT un buon livello di spesa.

La maggior parte delle risorse destinate all'energia si concentrano sul RA 4.1 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici", che tuttavia continua a presentare ritardi nell'attuazione, soprattutto per gli interventi assegnati agli enti locali, ove le capacità tecnico-professionali e gli strumenti necessari ai fini della diagnosi energetica e della progettazione degli interventi sono carenti.

Per quanto riguarda il RA 4.6 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane”, che ha subito un decremento pari a circa 180 milioni di euro a seguito delle riprogrammazioni Covid-19, le risorse sono concentrate sulle azioni relative alla realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all’incremento della mobilità collettiva. In particolare, la realizzazione dei grandi progetti in continuità con la programmazione 2007-2013 e l’attivazione di importanti iniziative sul rinnovo del materiale rotabile, tra cui quelle delle Città metropolitane dell’omonimo programma operativo nazionale, hanno assorbito la maggior parte delle risorse e al contempo contribuito all’avanzamento della spesa. Questi interventi sono caratterizzati da una spesa certificata, rispetto al programmato, più alta della media dell’OT.

Per quanto riguarda, invece, le risorse dedicate alla ciclabilità, la riduzione dei fondi è stata compensata da interventi destinati alla creazione di aree pedonali e/o percorsi ciclabili temporanei/transitori (dotandoli di protezioni, apposita segnaletica orizzontale e verticale, ecc.) con lo scopo di realizzare le condizioni per la circolazione del maggior numero di biciclette in sicurezza.

L’OT 5 “Promuovere l’adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi” è articolato su tredici programmi operativi regionali. Nel corso dell’anno 2020 le risorse hanno subito un decremento di quasi 200 milioni di euro a seguito delle rimodulazioni dei programmi per l’emergenza Covid-19, attestandosi a 1.408 milioni di euro. Il valore complessivo della spesa certificata è pari a 523 milioni di euro pari al 37,2 per cento delle risorse programmate. In particolare, hanno già certificato oltre il 50 per cento delle risorse programmate la Calabria, la Liguria, la Puglia e la Provincia Autonoma di Trento.

Tali risorse si concentrano prevalentemente sul RA 5.1 “Riduzione del rischio idrogeologico e dell’erosione costiera”. In particolare, gli interventi per il dissesto idrogeologico mostrano avanzamenti concreti soprattutto laddove si pongono in continuità con il ciclo precedente. La restante quota delle risorse dell’Obiettivo tematico 5 è relativa al RA 5.3 “Riduzione rischio incendio, vulcanico e sismico” la cui attuazione è ancora modesta, ma presenta margini di recupero soprattutto per quanto riguarda le misure non strutturali di prevenzione dei rischi e le azioni relative all’allerta precoce.

L’OT 6 “Preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse” interviene sul rafforzamento dei principali servizi ambientali (idrico e rifiuti), nonché sulla tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività turistica. Nel corso dell’anno le risorse hanno subito un decremento di circa 600 milioni di euro a seguito delle rimodulazioni dei programmi per l’emergenza Covid-19. Il valore complessivo della spesa certificata è pari a 1.272 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 3.453 milioni di euro (36,8 per cento).

Quasi la metà delle spese certificate si riferisce al RA 6.3 “Servizio Idrico Integrato”, che con investimenti concentrati nelle regioni meno sviluppate assorbe una parte significativa della dotazione dell’intero OT, con la finalità principale di risolvere le procedure di infrazione comunitaria in materia di depurazione delle acque reflue ed è caratterizzato da dati di spesa positivi, nonostante le criticità derivanti dalla *governance* del Servizio idrico integrato che, in alcune Regioni, non è ancora del tutto a regime.

Più critica appare la condizione del RA 6.1 “Gestione dei rifiuti urbani”, le cui risorse sono destinate – nelle regioni meno sviluppate e in Sardegna – ai piani di prevenzione della produzione dei rifiuti e ai sistemi di raccolta differenziata, nonché alle dotazioni impiantistiche per il trattamento e il recupero di materia (ed è in relazione a queste ultime che si riscontrano le maggiori difficoltà attuative). Il RA 6.2 “Restituzione all’uso produttivo di aree inquinate”, nonostante sconti alcune difficoltà, risulta ben avviato. In tema di natura e biodiversità, il RA 6.5 “Conservazione degli habitat e della rete ecologica”, limitato alle regioni meno sviluppate, presenta un avanzamento lento; il RA 6.6 “Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale” registra i migliori risultati nelle regioni in transizione, a fronte di una situazione meno omogenea nelle altre.

L'OT 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", che coinvolge un programma operativo nazionale (Infrastrutture e Reti) e cinque programmi operativi regionali (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), ha registrato una sostanziale riduzione (quasi 700 milioni di euro) dell'importo programmato a seguito delle rimodulazioni dei programmi per fronteggiare l'emergenza Covid-19. La spesa certificata è pari a 1.534 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 2.703 milioni di euro (56,8 per cento della spesa programmata).

Le risorse si concentrano principalmente nei RA 7.1 "Potenziamento ferroviario e dei relativi servizi" e 7.3 "Miglioramento della mobilità regionale e integrazione modale".

Le performance di spesa migliori si riscontrano nel RA 7.1 per la modalità ferroviaria (raddoppio Palermo-Messina, nodo ferroviario Palermo, raddoppio Bari-S. Andrea Bitetto, Metaponto-Sibari-Paola, velocizzazione Catania-Siracusa), in continuità con la programmazione 2007-2013, e nel Risultato atteso 7.4 per la modalità stradale, soprattutto grazie ai rilevanti progetti Agrigento-Caltanissetta, Gallico Gambarie, SS 268 del Vesuvio.

Nell'ultimo biennio, i progetti contenuti nel RA 7.3 (acquisto treni, Linea Metaponto-Reggio Calabria, Palermo-Trapani, Canicattì-Siracusa), hanno migliorato notevolmente le performance di spesa, a dimostrazione che la priorità del trasporto regionale ha acquisito sempre più un ruolo centrale nella politica dei trasporti.

Dopo le riprogrammazioni dovute all'emergenza Covid-19, il RA 7.2, relativo alla competitività del sistema portuale, è stato ridotto considerevolmente sia nell'ambito del programma operativo nazionale che nei programmi operativi regionali, anche in ragione delle difficoltà di attuazione delle progettualità previste, dovute soprattutto alle tempistiche del tavolo di coordinamento delle aree logistiche integrate per la selezione degli interventi portuali e alle difficoltà attuative riferibili anche a profili di aiuti di Stato in progetti di miglioramento delle infrastrutture e dei servizi portuali.

In valore assoluto, le spese certificate del programma operativo nazionale Infrastrutture e Reti e del programma operativo della Regione Siciliana rappresentano circa il 73 per cento della spesa certificata complessiva.

TAVOLA II.13: PROGRESSI REALIZZATI PER I PRINCIPALI RISULTATI ATTESI DEGLI OBIETTIVI TEMATICI (milioni di euro)

Obiettivo Tematico (OT)	Risorse Programmate	Costo Operazioni Selezionate al 31.12.2020		Certificato al 31.12.2020	
	a	b	b/a %	c	c/a %
1 Ricerca e Innovazione	5.282	119,9	119,9	2.115	40,0
2 Agenda digitale	1.770	116,0	116,0	839	47,4
3 Competitività del sistema produttivo	8.445	100,9	100,9	3.719	44,0
4 Low carbon economy	3.891	111,2	111,2	1.432	36,8
5 Clima e rischi ambientali	1.408	110,9	110,9	523	37,2
6 Valorizzazione Ambiente e Cultura	3.453	104,6	104,6	1.272	36,8
7 Reti infrastrutturali e mobilità	2.703	129,7	129,7	1.534	56,8
8 Occupazione	8.327	80,6	80,6	3.959	47,5
9 Inclusione sociale	5.947	79,5	79,5	1.805	30,3
10 Istruzione e formazione	6.439	101,0	101,0	3.054	47,4
11 Capacità amministrativa	1.146	84,6	84,6	315	27,5
AT Assistenza tecnica	1.704	86,4	86,4	705	41,4
Totale	50.514	50.301	99,6	21.273	42,1

Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale su dati SFC

Nota: importi comprensivi del cofinanziamento del Fondo di Rotazione

II.1.4 I programmi CTE e le Strategie macroregionali e di bacino marittimo

I programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) 2014-2020

L'Italia partecipa a 19 programmi di cooperazione territoriale europea (CTE²¹), che vantano una dotazione finanziaria complessiva pari a 2.969 milioni di euro²². Al 31 dicembre 2020, i programmi hanno impegnato 2.787 milioni di euro con pagamenti che ammontano a 1.198 milioni di euro, pari rispettivamente al 94 per cento e al 40 per cento della dotazione finanziaria complessiva dei programmi di cooperazione a partecipazione italiana.

Sulla base del dettaglio dei dati forniti dalle Amministrazioni regionali competenti²³ per la stesura della Relazione annuale²⁴ con informazioni riferite al 31 dicembre 2019, i progetti di cooperazione territoriale europea finanziati sono 1.325 e di questi 1.217 prevedono la partecipazione di partner italiani. Inoltre, più della metà dei progetti finanziati (655 progetti) hanno un capofila italiano. Il numero delle partecipazioni italiane (in qualità di capofila o partner di progetto) ai progetti finanziati al 31.12.2019 sono complessivamente 3.294, ovvero il 33 per cento del totale delle partecipazioni dei partner coinvolti (10.022). Ne emerge complessivamente un soddisfacente livello di performance dei Programmi di cooperazione e un elevato tasso di partecipazione italiana, elementi che denotano quanto la cooperazione rappresenti un possibile moltiplicatore di risorse finanziarie e di relazioni oltre i confini nazionali, in particolare per alcuni territori. Il numero elevato di progetti con capofila italiano evidenzia anche la maturità delle competenze che i partner italiani hanno raggiunto nel coordinare e gestire partenariati internazionali.

Nonostante la quota finanziaria dedicata alla CTE sia notevolmente inferiore rispetto a quella assegnata ai Programmi FESR e FSE (cosiddetti *mainstream*), le diverse rilevazioni e analisi dimostrano quanto la cooperazione assuma una fondamentale importanza strategica, contribuendo alla crescita di competitività, della capacità istituzionale e del benessere sociale ed economico dei territori coinvolti, nonché a veicolare il valore dell'approccio di cooperazione per la progettazione strategica tipica delle Strategie macroregionali e di bacino marittimo cui partecipa l'Italia.

²¹ Inclusi i programmi co-finanziati da risorse IPA, cioè destinate anche ai paesi candidati all'ingresso dell'UE, (Italia-Albania-Montenegro, MED, ADRION) ed ENI ("European Neighbourhood Instrument"), lo strumento europeo di vicinato (Italia-Tunisia e ENI CBC MED).

²² Si ricorda che tale dotazione comprende sia la quota dei vari Stati membri relativa al sostegno dell'Unione (FESR, IPA, ENI) che la relativa quota di cofinanziamento nazionale (pubblica e privata). Il totale delle risorse UE assegnate all'Italia per tali programmi è pari a 1.136,7 milioni di euro, al netto dei Programmi Interregionali (URBACT, ESPON, INTERREG EUROPE e INTERACT), le cui risorse costituiscono un unicum a livello di programma e non sono ripartite tra Stati membri. Tali risorse concorrono a definire l'allocazione finanziaria dei singoli Programmi di Cooperazione, insieme alle risorse degli altri Stati Membri coinvolti.

²³ Le Autorità di gestione italiane dei Programmi CTE, i Co-presidenti dei Comitati nazionali dei programmi CTE con Autorità di gestione estera, l'Autorità di gestione del programma Francia-Italia Alcotra e la Regione Puglia per il Programma Grecia-Italia.

²⁴ Prevista dall'art. 8 del Regolamento interno del Gruppo di Coordinamento Strategico CTE 2014-2020 e redatta dal DPCoe e dall'ACT.

TAVOLA II.14: PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA - AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Dotazione finanziaria dei Programmi ¹	Impegnato ²	Pagato ²	Progetti finanziati con partner italiani ³	Risorse assegnate ai partner italiani ³
Francia-Italia Alcotra	234,0	231,7	110,3	118	107,4
Grecia-Italia	123,2	128,1	36,9	54	64,6
Italia-Austria	98,4	105,6	31,0	133	63,8
Italia-Croazia	236,9	236,0	53,4	72	85,9
Italia-Francia Marittimo	199,6	199,6	85,4	86	101,6
Italia-Malta	51,7	28,2	13,2	15	15,9
Italia-Slovenia	92,6	92,6	28,4	41	44,9
Italia-Svizzera	118,3	109,0	27,1	67	80,0
IPA CBC Italia-Albania-Montenegro	92,7	79,0	20,1	40	31,1
ENI CBC MED	234,5	108,0	38,5	36	26,5
ENI CBC ITALIA-TUNISIA	37,0	18,4	3,5	6	3,1
CTE TRANSFRONTALIERA	1.518,9	1.336,4	447,8	668	624,8
Adrion	117,9	101,7	38,9	35	19,8
Alpine Space	139,8	142,6	92,0	63	40,1
Central Europe	299,0	313,3	164,8	111	57,7
Mediterranean	275,9	286,1	159,9	93	58,9
CTE TRANSNAZIONALE	832,6	843,8	455,6	302	176,5
Espon 2020	48,7	48,7	39,6	0	0,0
Interact III	46,3	39,4	21,7	0	0,0
Interreg Europe	426,3	428,8	192,2	185	50,8
Urbact III	96,3	90,2	41,6	62	4,4
CTE INTERREGIONALE	617,7	607,0	295,2	247	55,2
TOTALE CTE	2.969,1	2.787,2	1.198,6	1217	856,4

Fonte : elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale

Note:

¹ Gli importi relativi alla "Dotazione finanziaria complessiva dei programmi CTE" comprendono sia la quota relativa al sostegno dell'Unione (FESR, IPA, ENI) che la quota di cofinanziamento nazionale (pubblica e privata)² Dati al 31.12.2020 forniti dalle Autorità di Gestione dei programmi CTE, ENI e IPA II. Dati al netto della quota relativa al cofinanziamento nazionale dei privati.³ Dati al 31.12.2019 su schede di ricognizione dati di attuazione trasmesse dalle Autorità di gestione e dai co-presidenti dei Comitati nazionali dei programmi CTE, ENI e IPAlI 2014-2020. Dati al netto dei programmi di cooperazione interregionale INTERACT ed ESPON che non prevedono call per la selezione di proposte progettuali quale modalità attuativa. Dati al netto dei progetti di Assistenza tecnica.

Le Strategie macroregionali rappresentano il quadro di riferimento della progettazione strategica di un'ampia area geografica e un'opportunità per affrontare sfide e problematiche che non possono essere risolte in modo efficace a livello di singolo Stato richiedendo un approccio condiviso e azioni coordinate e/o armonizzate a livello di più Stati e/o Regioni.

L'Italia partecipa a due strategie macroregionali (la Strategia europea per la macroregione adriatico-ionica e la Strategia europea per la macroregione alpina) oltre che a una Strategia di bacino marittimo per lo sviluppo sostenibile dell'economia blu nel Mediterraneo occidentale (Iniziativa WestMed).

Tali strategie costituiscono quadri di riferimento politici privi di risorse proprie, rispetto alle cui priorità strategiche l'Italia è chiamata a contribuire, assieme agli altri Paesi, attraverso interventi finanziati nell'ambito della politica di coesione, nella programmazione *mainstream* e CTE, a beneficio dei territori coinvolti.

A tal fine, nei lavori di predisposizione dell'Accordo di partenariato, è stato avviato un confronto con tutti gli attori coinvolti che sta accompagnando la nuova programmazione.

Lanciata nel 2014, la Strategia dell'Unione europea per la macroregione adriatico-ionica (EUSAIR) coinvolge nove Paesi: quattro Stati membri (Italia, Slovenia, Grecia, Croazia) e cinque paesi non-UE (Albania, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord il cui iter di adesione si è concluso nell'aprile 2020). Nell'autunno del 2020 ha fatto richiesta di adesione anche la Repubblica di San Marino, richiesta attualmente in fase di esame da parte del Governing Board. L'obiettivo della strategia è favorire il percorso di integrazione europea dei Balcani occidentali e migliorare l'utilizzo dei fondi Ue e nazionali. I settori prioritari identificati dal piano d'azione della Strategia sono la "crescita blu" (pesca, acquacoltura e *governance* marittima), le infrastrutture dell'energia e dei trasporti, l'ambiente, e il turismo sostenibile. Il principale successo politico e programmatico della Strategia riguarda l'impegno assunto dai Paesi membri nella Dichiarazione ministeriale di Catania del 2018 di far sì che le autorità responsabili della programmazione dei fondi strutturali si coordinino "sin dalle primissime fasi della pianificazione strategica 2021-2027, in modo da concordare le priorità macro-regionali da includere negli accordi di partenariato e nei relativi documenti di programmazione". L'Italia ha contribuito attivamente all'identificazione dei progetti prioritari (*flagship*) per l'attuazione della Strategia Europea per la macroregione adriatico-ionica che sono stati approvati a giugno 2020 dagli organi di *governance* della strategia. L'identificazione dei progetti *flagship* faciliterà il processo di dare attuazione alle priorità identificate a livello di strategia macro-regionale nei programmi finanziati (processo di *embedding*) con le risorse della politica di coesione e dell'allargamento, contribuendo così all'attuazione concreta di EUSAIR.

La Strategia dell'Unione europea per la macroregione alpina (EUSALP) nasce nel 2016 con il fine di rafforzare la cooperazione dei territori dell'arco alpino, favorire una maggiore integrazione tra aree montane e perimontane, e promuovere progetti di sviluppo ecosostenibile per tutta l'area. La Strategia coinvolge 5 Stati membri dell'Ue (Austria, Francia, Germania, Slovenia e Italia) e due paesi non membri (Liechtenstein e Svizzera) e si fonda su un piano d'azione incentrato su tre pilastri: crescita economica e innovazione, mobilità e connettività, energia e ambiente. La caratteristica della Strategia europea per la macroregione alpina risiede nell'obiettivo di ampliare la cooperazione e il coordinamento tra le regioni alpine alla luce delle peculiari caratteristiche geografiche e strutturali comuni, che permettono di identificare bisogni e sfide simili in vari settori della vita concreta di cittadini e territori. L'attenzione dell'Italia è rivolta in particolare agli squilibri territoriali e socio-economici tra le zone montuose e le più vaste aree circostanti, ispirandosi a un principio di solidarietà tra zone montane e pedemontane. La Presidenza francese a settembre 2020 ha dato impulso, con il determinante contributo dell'Italia (Regione Lombardia), al principio delle "iniziative strategiche trasversali" ("*Strategic Priority Policy Areas and Cross-Sectoral Implementation Initiatives*"), che gettano le basi per l'identificazione di progetti prioritari ("*flagship projects*") in EUSALP successivamente declinate nei temi della transizione energetica con focus sull'idrogeno verde, della digitalizzazione delle aree alpine e perialpine più periferiche, della mobilità sostenibile, della

pianificazione territoriale resiliente ai cambiamenti climatici che sono particolarmente avvertiti nella macroregione.

L'Iniziativa WestMED fa seguito alla dichiarazione ministeriale euromediterranea sull'economia blu approvata dall'Unione per il Mediterraneo (UpM) il 17 novembre 2015, che invitava i Paesi partecipanti a esplorare il valore aggiunto e la fattibilità di strategie marittime appropriate a livello subregionale e a basarsi, a tal fine, sull'esperienza del dialogo 5+5 (Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna e Tunisia). Il 19 aprile 2017 la Commissione europea ha adottato una *Comunicazione sull'Iniziativa europea per il bacino del Mediterraneo occidentale - WestMED* e un *Quadro strategico d'intervento* (Piano d'azione), cui il Consiglio ha espresso il suo supporto il successivo 26 luglio, nell'ambito delle Conclusioni sulla Crescita Blu. WestMED si propone di rafforzare le relazioni tra i Paesi partner nel Mediterraneo occidentale secondo le priorità del suo piano d'azione: uno spazio marittimo più sicuro e protetto, un'economia blu intelligente e resiliente, e una migliore *governance* del mare. Per il biennio 2020-2021, l'Italia ha assunto la co-presidenza dell'Iniziativa: il primo anno in condivisione con il Marocco, il secondo con la Libia. Il programma della co-presidenza italiana prevede: l'avvio di gruppi di lavoro tecnici relativi ad alcuni degli ambiti prioritari individuati in una *roadmap*; la costituzione di un sistema di monitoraggio e valutazione dell'Iniziativa; il rafforzamento della comunicazione dell'iniziativa nel quadro di eventi di rilievo nazionale e internazionale dedicati all'economia blu.

Nel corso del 2020, in parallelo all'avvio della definizione dei programmi Interreg per il ciclo 2021-2027, sono state potenziate le strutture di *governance* nazionale con l'obiettivo di promuovere una programmazione coordinata a livello di bacino geografico. La creazione di Gruppi geografici per area (Mediterraneo, Adriatico-Ionio, Alpi-Europa Centrale) - che riuniscono le Autorità di gestione italiane dei programmi, e del Gruppo trasversale Interregionale, con la partecipazione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il coordinamento del Dipartimento - consente la continua condivisione dell'avanzamento dei lavori nei programmi CTE, dello sviluppo di tematiche comuni, delle possibili soluzioni e delle buone prassi, per un utilizzo più efficace ed efficiente delle risorse e, quindi, di un miglioramento complessivo dell'impatto degli interventi finanziati.

Oltre a partecipare al negoziato sul nuovo pacchetto legislativo della politica di coesione per quanto attiene, specificatamente, alla proposta di regolamento CTE e a quella relativa al Meccanismo europeo transfrontaliero, l'Italia ha intrapreso un percorso negoziale con la Commissione e gli altri Stati Membri, su diversi fronti, a salvaguardia degli interessi nazionali. Al riguardo, l'Italia è stata decisiva per il ripristino della specificità dei programmi transfrontalieri marittimi, assente nella proposta CE del maggio 2018. Nel corso del 2020 è stata inoltre conseguita, nonostante le criticità evidenziate su alcuni programmi, la riconferma di tutte le dieci Autorità di gestione italiane, in piena continuità con il 2014-2020.

II.1.5 Stato della chiusura dei programmi comunitari 2007-2013

La programmazione 2007-2013, attuata per il contributo europeo fino alla fine del 2015, ha definito la sua completa conclusione il 31 marzo 2017, con l'invio alla Commissione europea della documentazione di chiusura: il rapporto finale di

esecuzione da parte delle autorità di gestione, il rapporto finale di controllo da parte dell'Autorità di Audit, la certificazione delle spese e la domanda di saldo finale da parte dell'Autorità di Certificazione. Nel 2020 è proseguito il confronto con i servizi della Commissione europea, Direzione Generale per la Politica Regionale ed Urbana e Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione, sui contenuti dei documenti presentati dalle Autorità a marzo 2017.

Alla data del 31 dicembre 2020 risultano perfezionate le procedure di chiusura con contestuale pagamento del saldo finale per 49 programmi operativi su 58 (29 cofinanziati dal FESR e 20 cofinanziati dal FSE):

- 18 programmi operativi regionali FESR Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto;
- 17 programmi operativi regionali FSE Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Toscana, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto;
- 2 programmi operativi interregionali FESR Attrattori culturali, naturali e turismo, Energie rinnovabili e risparmio energetico;
- 6 programmi operativi nazionali (3 FESR) Governance e AT, Istruzione Ambienti per l'apprendimento, Sicurezza per lo Sviluppo, (3 FSE) Governance e Azioni di Sistema, Istruzione Competenze per lo sviluppo, Azioni di sistema;
- 6 programmi operativi FESR dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di Gestione assegnata all'Italia: Italia Francia frontiera marittima, Italia Francia Alpi (ALCOTRA), Italia Svizzera, Italia Slovenia, Italia Austria e Italia Malta.

L'importo delle risorse UE richiesto per i 49 programmi operativi chiusi ammonta a circa 18 miliardi di euro; tuttavia, alcuni programmi operativi presentano importi sospesi in attesa dell'esito dei procedimenti giudiziari tuttora in corso.

Per i rimanenti 9 programmi operativi, oltre ad alcuni importi sospesi per procedimenti giudiziari non conclusi, prosegue il confronto negoziale con i servizi della Commissione europea riguardo alla rendicontazione di spese per le quali sono state presentate formali osservazioni. Si tratta di due programmi operativi nazionali (Reti e Mobilità, e Ricerca e Competitività), e di sette programmi operativi regionali (FESR Sicilia, Molise e Sardegna e FSE Calabria, Puglia, Sardegna e Lazio). Le operazioni di chiusura del programma FESR Sardegna si stanno avviando a positiva conclusione, dopo che, in fase di pre-chiusura i servizi della Commissione avevano considerato in via preliminare che un importo di 176 milioni di euro, relativo a un fondo di garanzia (per le PMI), risultasse non ammissibile alla partecipazione dei Fondi strutturali.

La questione, rilevante anche nel più ampio contesto delle "lezioni apprese" dall'attuazione della programmazione 2007-2013, è emersa già dal 2015 e ha riguardato un numero più elevato di strumenti di garanzia, per un importo complessivo stimato nell'ordine di 350 milioni di euro. In base a quanto disposto

dall'articolo 78 del regolamento (CE) n.1083/2006, per gli strumenti finanziari di garanzia, la spesa ammissibile alla chiusura del programma operativo corrisponde al totale di ogni garanzia fornita. Tuttavia i successivi orientamenti della Commissione europea sulla chiusura dei programmi operativi hanno condizionato l'ammissibilità della spesa al conseguimento di un "effetto leva", da conseguire con gli importi investiti negli strumenti di garanzia, in base al quale si sarebbe moltiplicato l'impatto finanziario dei Fondi strutturali. La posizione italiana ha sostenuto l'esigenza di confermare la piena conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n.1083/2006 per l'ammissibilità della spesa, considerando il moltiplicatore un elemento di riferimento per la valutazione dell'attuazione dello strumento di garanzia ma non determinante in fase di chiusura dei programmi in base alle regole vigenti. Sotto il profilo sostanziale, peraltro, il raggiungimento di un effetto moltiplicatore presuppone un basso accantonamento, a sua volta connesso a una bassa rischiosità del prestito a fronte del quale si forniscono le garanzie. In altri termini, la finalità essenziale degli strumenti di garanzia resta quella di dare una risposta alla forte domanda di accesso al credito da parte delle imprese e dei territori più deboli e meno strutturati attraverso una riduzione del razionamento del credito subito dalle imprese a maggior rischio di default, che è l'obiettivo di fondo dell'intervento degli strumenti finanziari nell'ambito della politica di coesione, rispetto alla quale il conseguimento di elevati livelli del moltiplicatore non è necessariamente coerente.

Su questi temi, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, nel contesto dell'istruttoria tecnica, ha trasmesso nel 2016 ai servizi della Commissione europea un *position paper* sulla spesa ammissibile alla chiusura dei Programmi Operativi 2007-2013 per i fondi di garanzia, che riassume gli argomenti rilevanti sul piano giuridico e sostanziale.

A seguito dell'istruttoria tecnica relativa al fondo di garanzia nell'ambito del programma FESR Sardegna, i servizi della Commissione europea hanno comunicato nel febbraio 2021 di ritenere accettabile il calcolo delle spese ammissibili alla chiusura effettuato dalle competenti amministrazioni italiane.

Nelle tavole n. II.15 e II.16 sono riportati:

- la dotazione finanziaria relativa al contributo comunitario (colonna 1);
- il contributo comunitario complessivamente maturato in base alla domanda di saldo finale presentata al 31 marzo 2017, ovvero, l'importo del contributo da versare che la Commissione europea ha riconosciuto sulla base delle lettere di chiusura dei programmi (colonna 2);
- il contributo comunitario non utilizzato in valore assoluto ed in percentuale rispetto alla dotazione (colonne 3 e 4).

Le tavole sono articolate per obiettivo, Fondo e programma ed espongono lo stato delle procedure di chiusura.

La tavola n. II.17 mostra il quadro complessivo dei disimpegni delle risorse UE intervenuti durante il ciclo di programmazione e successivamente alla chiusura alla data del 31 marzo 2017. Alla data attuale di rilevazione, per i programmi operativi degli obiettivi convergenza e competitività l'ammontare complessivo delle risorse non utilizzate è di circa 281 milioni di euro, pari all'uno per cento delle risorse assegnate all'Italia per il periodo di programmazione 2007-2013.

TAVOLA II.15: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 (milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	PO	Stato	Deciso ¹	Domandato ²	Risorse non utilizzate	
						valori ⁽³⁼¹⁻²⁾	% ^(4=3/1)
CONV	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	Chiuso	469,4	469,4	0,0	0,0
		POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	Chiuso	803,9	803,9	0,0	0,0
		PON Governance e AT ¹	Chiuso	138,1	138,1	0,0	0,0
		PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento ²	Chiuso	255,4	255,4	0,0	0,0
		PON Reti e mobilità	In corso	1.374,7	1.357,0	17,7	1,3
		PON Ricerca e competitività ³	In corso	3.102,7	2.349,5	24,0	0,8
		PON Sicurezza per lo Sviluppo	Chiuso	579,0	579,0	0,0	0,0
		POR Calabria ⁴	Chiuso	1.499,1	1.491,8	0,0	0,0
		POR Campania ⁵	Chiuso	3.432,4	3.432,4	0,0	0,0
		POR Puglia	Chiuso	2.619,0	2.619,0	0,0	0,0
		POR Sicilia	In corso	3.269,8	3.152,7	116,9	3,6
		POR Basilicata	Chiuso	300,9	300,9	0,0	0,0
	FSE	POR Campania	Chiuso	559,0	559,0	0,0	0,0
		POR Calabria	In corso	430,2	398,9	31,4	7,3
		POR Sicilia ⁶	Chiuso	1.042,2	1.042,2	0,0	0,0
		POR Basilicata	Chiuso	128,9	128,9	0,0	0,0
		POR Puglia	In corso	639,6	639,6	0,0	0,0
		PON Governance e Azioni di Sistema	Chiuso	207,1	205,2	0,0	0,0
		PON Istruzione - Competenze per lo sviluppo	Chiuso	743,0	742,9	0,0	0,0
CONV Totale				21.594,6	20.665,8	189,9	0,9
CTE	FESR	PO Italia-Francia frontiera marittima	Chiuso	121,5	121,0	0,0	0,0
		PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	Chiuso	149,7	146,6	0,0	0,0
		PO Italia-Svizzera	Chiuso	68,8	68,8	0,0	0,0
		PO Italia-Slovenia	Chiuso	109,3	108,9	0,0	0,0
		PO Italia-Malta	Chiuso	27,1	26,5	0,0	0,0
		PO Italia-Austria	Chiuso	60,1	60,1	0,0	0,0
CTE Totale				536,5	531,8	0,0	0,0
Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale su dati Commissione Europea							
Note:							
¹ Per il PON Governance e AT risulta una sospensione pari a 3.556.111,29 euro (nota Ares (2018)6062602 del 27/11/2018).							
² Per il PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento risulta una sospensione pari a 258.675,99 euro (nota Ares (2018)3938371 del 25/07/2018).							
³ Per il PO Ricerca risulta una richiesta di sospensione per motivi giudiziari per 729 milioni di euro.							
⁴ Per il PO Calabria FESR risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)7606863 del 15/12/2020).							
⁵ Per il PO Campania FESR risultano ancora progetti sospesi per un importo pari a 83.444.954,36 che attendono gli esiti delle procedure giudiziarie.							
⁶ Per il PO Sicilia FSE risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)4318171 del 19/08/2020).							

TAVOLA II.16: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 (milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	PO	Stato	Risorse non utilizzate			
				Deciso ¹	Domandato ²	v.a. (3=1-2)	% (4=3/1)
CRO	FESR	POR Abruzzo	Chiuso	139,8	139,8	0,0	0,0
		POR Emilia R.	Chiuso	142,7	142,7	0,0	0,0
		POR Friuli VG ¹	Chiuso	73,5	73,5	0,0	0,0
		POR Lazio	Chiuso	368,5	368,5	0,0	0,0
		POR Liguria	Chiuso	166,8	166,8	0,0	0,0
		POR Lombardia	Chiuso	210,7	210,7	0,0	0,0
		POR Marche	Chiuso	111,7	111,7	0,0	0,0
		POR Molise	In corso	70,8	70,7	0,0	0,1
		POR PA Bolzano	Chiuso	25,7	25,7	0,0	0,0
		POR PA Trento ²	Chiuso	18,7	16,5	2,3	12,1
		POR Piemonte	Chiuso	422,9	422,9	0,0	0,0
		POR Toscana	Chiuso	338,5	338,5	0,0	0,0
		POR Umbria	Chiuso	148,1	148,1	0,0	0,0
		POR VdA	Chiuso	19,4	19,4	0,0	0,0
		POR Veneto	Chiuso	206,0	206,0	0,0	0,0
		POR Sardegna	In corso	680,7	680,7	0,0	0,0
		FSE	POR Abruzzo ³	Chiuso	127,7	119,3	8,4
	POR Emilia R.		Chiuso	313,5	313,5	0,0	0,0
	POR Friuli VG		Chiuso	119,4	119,4	0,0	0,0
	POR Lazio		In corso	365,2	365,2	0,0	0,0
	POR Liguria		Chiuso	146,3	146,3	0,0	0,0
	POR Lombardia		Chiuso	337,3	337,3	0,0	0,0
	POR Marche		Chiuso	110,4	110,4	0,0	0,0
	POR Molise		Chiuso	37,7	37,1	0,6	1,5
	POR PA Bolzano		Chiuso	50,7	35,5	15,2	29,9
	POR PA Trento		Chiuso	60,8	60,8	0,0	0,0
	POR Piemonte		Chiuso	394,6	394,6	0,0	0,0
	POR Toscana		Chiuso	310,6	310,6	0,0	0,0
	POR Umbria		Chiuso	97,7	97,7	0,0	0,0
	POR VdA ⁴		Chiuso	32,1	32,1	0,1	0,2
	POR Veneto		Chiuso	346,5	346,5	0,0	0,0
	POR Sardegna		In corso	291,7	291,7	0,0	0,0
	PON AS	Chiuso	58,7	58,3	0,3	0,6	
CRO Totale				6.345,5	6.318,6	26,9	0,4

Fonte: elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale su dati Commissione Europea

Note:

¹ Per il POR FVG FESR, la Commissione con nota Ares(2020)1790725 del 27 marzo 2020 non ritiene ammissibile un importo pari a 11.736.059,77 per i Fondi di Garanzia che grazie alla presenza di spese certificate in *overbooking* ha portato ad una cifra sospesa pari a soli Euro 492.673,89

² L'importo di euro 2.266.657,53 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,55 e in euro 1.329.476,98 da recuperare. Ulteriori recuperi in sospenso per un importo di 312.382,48 euro potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (si veda. Ares(2019)7613321).

³ Per il POR Abruzzo FSE risultano ulteriori 3.474.741,64 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione Europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso (si veda Ares(2019)5610215).

⁴ Il PO VdA FSE con nota Ares(2020)4525900 del 1 settembre 2020, ha subito una riduzione per l'inammissibilità del progetto "Diffusione di buone pratiche negli Uffici Giudiziari".

TAVOLA II.17: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 - DISIMPEGNI (euro)				
Obiiettivo	Fondo	Programma	Anno	Disimpegni
Convergenza	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2011	1.975.922
Convergenza	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2012	33.260.624
Convergenza	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2014	3.163.750
Convergenza	FSE	POR Sicilia	2010	7.465.427
Competitività	FSE	POR P.A. Bolzano ¹	2014	9.407.097
Totale disimpegni pre chiusura (a)				55.272.820
Convergenza	FESR	PON Reti e mobilità	2017 in corso di chiusura	17.685.418
Convergenza	FESR	PON Ricerca e competitività	2017 in corso di chiusura	23.965.385
Convergenza	FESR	POR Sicilia	2017 in corso di chiusura	116.906.503
Convergenza	FSE	POR Calabria	2017 in corso di chiusura	31.368.264
Competitività	FESR	POR Molise	2017 in corso di chiusura	41.499
Competitività	FSE	POR Abruzzo ²	Chiuso	8.424.581
Convergenza	FSE	PON Governance e Azioni di Sistema	Chiuso	1.958.321
Convergenza	FSE	PON Istruzione -Competenze per lo sviluppo	Chiuso	86.860
Competitività	FESR	POR PA Trento ³	Chiuso	2.266.658
Competitività	FSE	POR PA Bolzano	Chiuso	15.179.138
Competitività	FSE	PON Azioni di Sistema	Chiuso	344.937
Competitività	FSE	POR Molise	Chiuso	555.245
Competitività	FSE	POR VdA ⁴	Chiuso	61.389
Convergenza	FESR	POR Calabria ⁵	Chiuso	7.274.409
Totale disimpegni post chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e Competitività (b)				226.118.606
Totale disimpegni pre-post chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e Competitività (c=a+b)				281.391.426
Cooperazione	FESR	PO Italia-Francia frontiera marittima	2017	509.682
Cooperazione	FESR	PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	2017	3.120.471
Cooperazione	FESR	PO Italia-Slovenia	2017	360.622
Cooperazione	FESR	PO Italia-Malta	2017	670.014
Totale disimpegni per risorse non utilizzate Cooperazione				4.660.789
Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale su dati Commissione Europea				
Note:				
¹ A differenza di quanto indicato nella nota di chiusura Ares(2018) 4633141, recante un disimpegno di euro 10.053.754,7, il PO ha avuto disimpegni pre-chiusura pari a euro 9.407.096,7 (si veda Decisione C(2015) 8746); i restanti 646.658 euro sono stati trasferiti dal PO Bolzano FSE al PO Emilia Romagna FSE come aiuto a seguito dell'evento sismico del 2012 nota C(2013) 1666.				
² Per il POR Abruzzo FSE risultano ulteriori 3.474.741,64 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione Europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso (si veda Ares(2019)5610215).				
³ L'importo di euro 2.266.657,53 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,55 e in euro 1.329.476,98 da recuperare. Ulteriori recuperi in sospeso per un importo di 312.382,48 euro potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (si veda Ares(2019)7613321).				
⁴ Il PO VdA FSE con nota Ares(2020)4525900 del 1 settembre 2020, ha subito una riduzione per l'inammissibilità del progetto "Diffusione di buone pratiche negli Uffici Giudiziari".				
⁵ Per il PO Calabria FESR risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)7606863 del 15/12/2020).				

II.2 LA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE

II.2.1 La programmazione complementare alle iniziative comunitarie

I Programmi Complementari 2014-2020

La delibera del CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10, stabilisce che gli interventi attivati a livello nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 242, della Legge n. 147/2013, concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi SIE della programmazione 2014-2020, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto degli interventi operativi e dell'efficiente esecuzione finanziaria, anche attraverso la tecnica dell'*overbooking*.

I Programmi operativi complementari (POC) - detti anche Programmi di azione coesione - sono adottati con delibera del CIPESS, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Dipartimento per le politiche di coesione, in partenariato con le Regioni interessate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della Legge n. 183/1987, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi operativi 2014-2020.

Dal marzo a dicembre 2020, Il CIPE ha approvato le dotazioni finanziarie o i nuovi Programmi derivanti dalle risorse incrementali del Fondo di rotazione, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, d'intesa con il MEF, con le seguenti delibere:

- POC “Legalità”: delibera CIPE n. 5 del 17 marzo 2020;
- POC “Puglia”: delibera CIPE n. 47 del 28 luglio 2020.

Nel primo caso, si è trattato della modifica della dotazione finanziaria del POC “Legalità” come conseguenza dell'acquisizione di una quota di riserva di efficacia del Programma operativo nazionale (PON) “Inclusione”; nel secondo della istituzione del POC “Puglia” a seguito della decisione della Regione - d'intesa con la Commissione europea - di riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del POR Puglia, in coerenza con l'articolo 120 del Regolamento n. 1303/2013.

Nella tavola II.18 è riportato il quadro complessivo delle risorse complementari del Fondo di rotazione per singolo Programma. Restano da riprogrammare 298,6 milioni di euro.

I dati di attuazione riportati nella tavola II.18 segnalano, nel complesso, un utilizzo ancora contenuto delle risorse assegnate ai diversi Programmi complementari, dovuto anche alla recente istituzione del POC Puglia, che al 31 dicembre del 2020 non ha ancora avuto adeguato riscontro nei dati di monitoraggio.

TAVOLA II.18: PROGRAMMI OPERATIVI COMPLEMENTARI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020 – RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero progetti	Costo Totale ³
TOTALE	11.466,6	2.108,7	1.387,8	714,9	4.591	2.683,4
NAZIONALI	3.678,3	890,5	737,1	281,0	2.788	1.401,8
Cultura	178,5	83,8	13,1	5,2	18	83,8
Energia	127,8	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Governance	294,1	71,2	43,0	19,7	13	71,5
SIGECO ⁴	142,2	141,8	96,1	56,7	34	142,1
Imprese	696,3	359,0	359,0	126,6	203	849,9
Infrastrutture	670,4	8,3	8,3	2,0	2	8,3
Legalità	135,3	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Metro	240,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Ricerca	408,3	142,9	142,9	59,9	350	162,7
Scuola ⁵	171,0	74,9	74,7	10,9	2.154	74,9
SPAO ⁶	602,4	0,0	0,0	0,0	0	0,0
CTE ⁷	12,0	8,6	0,0	0,0	14	8,6
REGIONALI	7.788,3	1.218,2	650,7	433,9	1.803	1.281,6
Molise ⁸	24,6	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Campania	1.832,7	900,1	593,1	421,5	997	950,1
Puglia ⁸	2.670,4	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Basilicata ⁸	275,3	170,6	32,7	4,8	315	183,5
Calabria	832,6	65,6	9,0	0,0	133	66,1
Sicilia	1.882,3	81,9	15,9	7,6	358	81,9
da programmare ⁹	270,4	0,0	0,0	0,0	0	0,0

Fonte: elaborazioni DP Coe-NuVap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni assegnate dal CIPE nell'ambito del Fondo di rotazione. I valori riportati includono le risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-2013 monitorate nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali del ciclo 2007-2013 e non scorporate. In dettaglio, la quota di completamenti è pari a 44,9 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità, 496,5 milioni di euro per il POC Campania, 111,8 milioni di euro per il POC Calabria, 249,3 milioni di euro per il POC Sicilia.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui Programmi POC monitorati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio 2014-2020. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli strumenti finanziari), 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.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Il POC SIGECO, a titolarità della Ragioneria Generale dello Stato, è dedicato alla *governance* dei Sistemi di gestione e controllo.

⁵ Il POC Scuola include 3,9 milioni di euro del FSC 2014-2020, come indicato nella delibera CIPE 30/2019.

⁶ Il POC Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) include anche le risorse nazionali derivanti inizialmente dal Programma UE "Inclusione" (302,1 milioni di euro).

⁷ Il "Programma operativo complementare dei Programmi nazionali dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea 2014-2020" è (POC è stato istituito con la delibera CIPE n. 53/2017

⁸ Il valore programmato include, oltre alle risorse nazionali del Fondo di rotazione, anche risorse regionali. In particolare il valore delle risorse regionali è pari a: POC Molise per 7,4 milioni di euro, POC Basilicata per 82,6 milioni di euro e POC Puglia per 801,1 milioni di euro.

⁹ La voce "risorse da programmare" include risorse che non sono state ancora oggetto di deliberazione del CIPE. In particolare: 199,4 milioni di euro non ancora programmati dalla Regione Siciliana, a seguito della riduzione del cofinanziamento dei programmi UE, effettuata a dicembre 2018, 71,0 milioni di euro, derivanti dalla riduzione del programma UE "Inclusione" da destinare al finanziamento di un nuovo POC Inclusione in corso di ultima finalizzazione. Potrebbero verificarsi ulteriori disponibilità residue derivanti dalla riprogrammazione di risorse nei programmi comunitari associate a diversi tassi di cofinanziamento.

Nel corso del 2020, a seguito delle modifiche ai regolamenti europei che consentono di impiegare le risorse dei fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti economico e sociali dell'emergenza epidemiologica, il legislatore, attraverso l'articolo 242, del DL 34/2020 ha stabilito uno stretto legame tra riprogrammazione dei fondi comunitari per emergenza Covid-19 e i POC. Il suddetto articolo, difatti, prevede che confluiscono nei POC:

- le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle rendicontazioni relative a spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia COVID-19;
- le risorse a carico della quota nazionale del Fondo di rotazione che si rendono disponibili a seguito dell'integrazione al 100 per cento del tasso di cofinanziamento.

Per le amministrazioni, centrali e regionali, che non abbiano ancora un POC, la modifica normativa in questione comporta la necessità di istituire i relativi piani. A tale riguardo, con riferimento alle regioni e province autonome, il DPCoe in collaborazione con il MEF sta elaborando una bozza di delibera quadro da sottoporre in tempi brevi all'approvazione del CIPESS.

I Programmi (di Azione Coesione) Complementari 2007-2013

Nel mese di dicembre 2020, l'Agenzia per la coesione territoriale ha fornito all'Autorità politica gli aggiornamenti sullo stato di attuazione del Piano di azione coesione (PAC) 2007-2013 e sull'utilizzo delle risorse allocate, al fine di consentire la redazione della relativa relazione informativa al CIPESS secondo quanto stabilito dalla Delibera CIPE n. 96/2012.

Nel complesso, l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha prodotto due effetti sullo stato di avanzamento dei programmi del PAC 2007-2013:

- ritardi nell'attuazione degli interventi di natura infrastrutturale, con conseguente richiesta di differimento dei termini di conclusione;
- processi di riprogrammazione e rimodulazione finanziaria dei piani finanziari dei programmi, a risorse complessive invariate e riorientamento della spesa verso obiettivi di rafforzamento degli strumenti e delle modalità per fronteggiare la crisi.

Nel corso del 2020, l'Agenzia per la coesione territoriale ha svolto la sua funzione di accompagnamento e sorveglianza sull'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del PAC svolgendo un insieme di attività che possono essere schematicamente ricondotte a:

- assistenza tecnica alle Amministrazioni titolari delle risorse, sia nella rimodulazione finanziaria e conseguente assegnazione a nuove linee di intervento, sia nell'introduzione di azioni correlate a specifiche esigenze espresse dagli ambiti territoriali per far fronte allo stato di crisi economica e sociale, oltre che per il raggiungimento di specifici obiettivi coerenti con le finalità dei programmi medesimi;

- finalizzazione delle procedure istruttorie relative alla richiesta di differimento dei termini dei cronoprogrammi sulla base dell'effettivo avanzamento degli interventi programmati;
- predisposizione e trasmissione al MEF-IGRUE dei piani finanziari aggiornati per la relativa decretazione delle risorse.

Per quanto riguarda i contenziosi intrapresi da alcune Regioni interessate dai provvedimenti di riprogrammazione intervenuti successivamente alla Legge di Stabilità 2015, l'Agenzia ha fornito all'Avvocatura generale dello Stato gli elementi istruttori in merito. Si rileva che risultano ancora pendenti le cause riguardanti il PAC Puglia, il PAC Umbria ed il PAC Friuli Venezia Giulia; per tutti i predetti giudizi si è in attesa della fissazione dell'udienza di merito davanti ai competenti organi giurisdizionali.

La dotazione finanziaria del PAC 2007-2013 si attesta complessivamente a 8.994,0 milioni di euro. Lo stato di attuazione con impegni e pagamenti rispetto alle risorse dei singoli programmi a titolarità delle Amministrazioni, aggiornato al 15 dicembre 2020, è riportato nella tavola II.19.

TAVOLA II.19: PIANO DI AZIONE E COESIONE 2007-2013 - STATO DI ATTUAZIONE (MILIONI DI EURO)							
	Programmi	Programmato¹	Monitorato²	Impegnato ²	Pagato ²	Totale Progetti	Costo Totale ³
Centro-Nord	Piemonte	31,6	23,6	23,1	21,6	10	27,4
	Valle D'Aosta	12,3	13,6	13,6	11,0	282	13,6
	PA Bolzano	15,5	9,4	8,6	0,0	147	25,0
	Friuli-Venezia Giulia	29,5	49,2	45,7	39,6	2.276	60,4
	Umbria	29,4	28,6	25,9	20,8	86	38,9
Mezzogiorno	Abruzzo	66,1	70,6	68,6	48,5	5.064	70,6
	Molise	33,7	32,6	32,6	20,3	108	33,4
	Campania	861,2	1.353,5	1.298,2	842,5	1.755	2.498,8
	Puglia	1.106,8	1.088,8	1.088,8	458,5	1.170	1.088,8
	Basilicata	150,4	144,0	127,4	125,7	822	280,0
	Calabria	786,0	558,9	516,6	55,4	1.372	558,9
	Sicilia	1.357,4	1.048,9	820,0	474,2	2.637	1.335,4
	Sardegna	196,9	231,8	194,5	93,7	407	329,9
Nazionali	Cultura	98,0	66,9	54,1	43,3	48	103,8
	Infrastrutture	426,9	219,9	219,2	123,1	32	220,7
	Legalità	803,4	785,7	458,6	346,8	3.874	1.155,6
	Agenzia Coesione	42,1	41,1	40,3	41,3	74	149,6
	Apprendistato NEET	49,9	49,9	49,9	40,7	4	49,9
	Dir. Ferroviarie	1.085,0	729,0	526,1	0,0	0	0,0
	Gioventù	37,6	92,2	92,2	0,0	516	92,9
	Giustizia	4,4	7,2	6,8	4,1	0	0,0
	MISE	1.204,5	933,4	926,6	773,2	2.482	1.038,9
	MIUR	470,4	617,6	617,6	174,2	929	636,1
Piano Città	94,9	94,5	64,5	13,2	12	94,5	
Totale		8.993,9	8.290,9	7.319,5	3.771,7	24.107	9.903,1

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvasp su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni assegnate dal CIPE nell'ambito del Fondo di rotazione.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi PAC monitorati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio 2007-2013. È possibile che il costo dei programmi PAC monitorato sia superiore alla dotazione di risorse programmate in ragione della presenza di risorse della programmazione comunitaria 2007-2013 non scorponabili dai dati di attuazione.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

II.2.2 Programmazione e attuazione del Fondo sviluppo e coesione

Il Fondo sviluppo e coesione 2014-2020

Alla programmazione unitaria per il finanziamento delle politiche di coesione concorre il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

La chiave adottata per il riparto delle risorse FSC 2014-2020 (articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013) prevede di assegnarne l'80 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il 20 per cento a quelle del Centro-Nord, tenendo conto delle connaturate finalità del Fondo di riduzione dei divari economici, sociali e territoriali tra le aree del Paese e della necessaria sinergia con la declinazione territoriale dei Fondi strutturali di investimento europei.

L'articolo 1, comma 703, della Legge n. 190/2014 dispone sulle modalità di programmazione del FSC 2014/2020, facendo riferimento all'articolazione per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali:

- l'impiego della dotazione finanziaria del FSC per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, da individuarsi da parte dell'Autorità politica delegata per la coesione, in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni (delibera CIPE n. 25/2016, successivamente modificata dalla delibera del CIPE n. 26/2018);
- la costituzione di una Cabina di regia del FSC per la definizione dei Piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, dei risultati attesi, delle azioni, degli interventi necessari, dei fabbisogni finanziari annuali, dei soggetti attuatori, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio (oltre all'approvazione dei piani operativi progressivamente definiti dalla Cabina di regia del FSC, la delibera del CIPE n. 26/2016 ha introdotta un'ulteriore forma di pianificazione a carattere pattizio, i cd "Patti per lo sviluppo" fra Stato/Regione o Città metropolitana);
- l'approvazione da parte del CIPE di "Piani stralcio" per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, con l'assegnazione delle risorse nel limite degli stanziamenti iscritti in bilancio (con la citata delibera CIPE n. 25/2016).
- Oltre alla riprogrammazione e assegnazione di risorse per l'emergenza Covid-19, nel corso del 2020, il CIPE ha approvato le seguenti assegnazioni di risorse del FSC ai piani operativi di rilevanza nazionale:
- Imprese e competitività: dotazione aggiuntiva di 200 milioni di euro, che porta la dotazione finanziaria complessiva del piano è pari a 2.698,00 milioni di euro (delibera CIPE n.7 del 17 marzo 2020).
- Cultura e turismo: riduzione di 75 milioni di euro - ex art. 1, comma 366, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 - che porta la dotazione del piano operativo (di cui alle delibere CIPE n.10 e n. 31 dell'anno 2018) a 665 milioni di euro (delibera CIPE n. 8 del 17 marzo 2020).

- Cultura e Turismo: riduzione di 50 milioni di euro - ex D.L. n. 18 del 2020, art. 89, comma 3, lettera b) - che porta la dotazione del piano operativo (di cui alle delibere CIPE n. 10 e n. 31 dell'anno 2018) a 615 milioni di euro (delibera CIPE n. 46 del 28 luglio 2020).
- Inclusione: assegnazione di 65 milioni di euro per dare copertura agli interventi riprogrammati sul PON Inclusione 2014-2020 (delibera CIPE n. 35 del 28 luglio 2020).
- Città metropolitane: assegnazione di 728,40 milioni di euro di cui 283,40 milioni di euro per dare copertura agli interventi riprogrammati sul PON Città Metropolitane e 445,00 milioni di euro per dare copertura agli interventi riprogrammati sul PON Governance e capacità istituzionale (delibera CIPE n. 36 del 28 luglio 2020).
- Piano per la valorizzazione di beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno: prima assegnazione dell'importo di 10 milioni di euro, di cui 5 milioni di euro per l'annualità 2021 e 5 milioni di euro per l'annualità 2022, a sostegno dell'attività progettuale in favore di enti pubblici impegnati a definire progetti di valorizzazione (delibera CIPE n. 61 del 29 settembre 2020).

Nella tavola II.20 è riportato l'avanzamento finanziario delle risorse rese effettivamente disponibili per la programmazione del FSC 2014-2020 al 31 dicembre 2020, in base alle diverse tipologie di strumenti adottati.

La dotazione finanziaria del FSC 2014-2020, assegnata dal CIPESS ammonta a 60.133,3 milioni di euro con apporti provenienti dalle leggi di bilancio 2014, 2017, 2018, 2019 e 2020 che ha previsto un finanziamento di 5 miliardi di euro, in ragione di 800 milioni di euro per gli anni 2021 e 2022, 1.000 milioni di euro per gli anni 2023 e 2024, e 1.400 milioni di euro per il 2025.

Complessivamente, il valore dei progetti monitorati è pari al 57,7 per cento della dotazione in questione. L'avanzamento degli impegni e dei pagamenti sul totale delle assegnazioni evidenzia percentuali piuttosto contenute, rispettivamente pari, in media nazionale, al 15,0 e al 5,2 per cento, con avanzamenti più elevati nei Patti per lo sviluppo di Regioni e Città metropolitane rispetto ai Piani nazionali.

**TAVOLA II.20: FONDO SVILUPPO E COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2014-2020
RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)**

	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero Progetti	Costo Totale ³
Piani operativi nazionali ¹	29.862,6	19.775,2	4.177,9	881,9	4.481	21.243,0
Patti per lo sviluppo (regioni)	12.138,7	10.339,4	2.643,7	871,2	7.570	12.466,0
Patti per lo sviluppo (città metropolitane)	2.403,0	2.201,1	629,7	294,0	942	2.558,3
Altre assegnazioni CIPE ⁴	2.209,5	1.676,6	981,7	807,5	311	1.744,2
Assegnazioni di legge ⁵	8.149,1	716,2	596,3	275,3	11.151	752,0
Assegnazioni Covid-19 ⁶	3.537,9	0,0	0,0	0,0	0	0,0
da programmare	1.832,5	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Totale ⁷	60.133,3	34.708,5	9.029,3	3.129,9	24.455	38.763,5

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvasp su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 assegnate dal CIPE. Sono inclusi anche 110 milioni di euro di risorse FSC 2007-2013 assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico, 20 milioni di euro di FSC 2007-2013 assegnate al SIN Piombino nonché 44,18 milioni di euro di risorse FSC 2000-2006 e 12,55 milioni di euro di risorse FSC 2007-2013 attratte nell'attuazione del Patto Sardegna

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSC monitorati.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Si tratta di assegnazioni effettuate dal CIPE per diverse tipologie di programmi o progetti. In dettaglio: Autoimpiego, Azioni di sistema, Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) Area di Taranto, CIS Foggia, CIS Molise, Cittadella giudiziaria di Salerno, Completamenti, Contratti di sviluppo, Conti Pubblici Territoriali, Giovani imprenditori nel Mezzogiorno, Piano beni confiscati esemplari - La Balzana, Lampedusa, Matera capitale della cultura 2019, Ospedale unico di Ornavasso, Palazzo di giustizia di Reggio Calabria, Parco città della salute di Torino, Poli tecnologici Centro-nord, Poli tecnologici P.A. Bolzano, Porto di Livorno, Presidio ospedaliero di Prato, Programma Sensi contemporanei, SIN Brindisi, SIN Piombino, SIN Trieste, Voucher digitalizzazione PMI.

⁵ Si tratta di assegnazioni o riduzioni effettuate per legge per diverse tipologie di programmi o progetti. In dettaglio: Capitali italiane della cultura, Agricoltura Puglia, Alluvione Sardegna, Ammortizzatori sociali, Autostrada A24-A25, Bando aree urbane degradate, Fondo di garanzia PMI, Bando sicurezza periferie, Credito d'imposta investimenti, Economia circolare, Edifici scolastici statali, Energia Comuni, Eventi calamitosi 2009, Fondo Imprese Sud PMI, Imprenditoria giovanile agricoltura, Istituti studi storici e filosofici Napoli, Metanizzazione, Sicurezza pubblica, Società risorse Idriche, Xylella, Zone economiche speciali, Fondo Cresci al SUD, contributo per la gestione dell'emergenza ILVA.

⁶ Si tratta delle assegnazioni effettuate a partire da luglio 2020 a favore di Amministrazioni Centrali e Regionali ex artt. 241 e 242 del DL n. 34/2020 e s.m.i., che prevedono la possibilità di utilizzare risorse del Fondo sviluppo e coesione per fronteggiare la crisi pandemica, in raccordo con la riprogrammazione dei Programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020.

⁷ Il Totale non include le risorse FSC (889,9 milioni di euro) destinate al cofinanziamento dei Programmi europei 2014-2020, le riassegnazioni a Programmi del ciclo 2007-2013 effettuate con la Delibera CIPE 21/2014 (1.136,8 milioni di euro), la riduzione del FSC destinata a incrementare il Fondo di Garanzia per le PMI (300 milioni di euro), il completamento di progetti dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013 (7,5 milioni di euro), risorse destinate al ripiano di debiti regionali TPL (756,8 Milioni di euro). Sono inoltre escluse le risorse destinate al completamento del Palazzo di giustizia di Lecco (0,47 milioni di euro) monitorate nel 2007-2013, contributi finanza pubblica della Regione Siciliana (140 milioni di euro).

Il decreto legge n. 34/2019 cd. "Decreto Crescita", convertito con legge n. 58/2019, all'articolo 44, come da ultimo modificato con legge n. 160 del 27 dicembre 2019, "Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione", ha disposto un processo di riclassificazione degli strumenti di programmazione finanziati dal FSC per il periodo 2014-2020, congiuntamente ai cicli 2007-2013 e 2000-2006. L'obiettivo consiste nell'approvazione da parte del CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la

coesione territoriale, di un unico «Piano sviluppo e coesione» (PSC) per ogni amministrazione e articolato per aree tematiche, con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. Le istruttorie - avviate nei primi mesi del 2020 con le Amministrazioni interessate - sono state concluse, e l'approvazione dei PSC è prevista nei primi mesi del 2021.

TAVOLA II.21: FONDO SVILUPPO E COESIONE -- PIANI OPERATIVI NAZIONALI – PROGRAMMAZIONE 2014- 2020; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)

Programma	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	N. Progetti	Costo Totale ³
Agricoltura ⁴	542,6	277,6	276,2	42,3	223	277,6
Ambiente ⁵	2.887,2	2.144,9	506,9	43,9	969	2.597,4
Banda ultra larga	3.509,0	610,0	610,0	4,7	17	610,0
Beni confiscati	25,1	15,1	0,0	0,0	3	15,1
Cultura e turismo ⁶	1.645,3	1.369,4	168,4	58,8	378	1.369,4
Dissesto idrogeologico ⁷	560,0	608,3	427,4	86,7	36	812,2
Dissesto idrogeologico ⁸	100,0	73,3	17,4	5,4	370	73,3
Imprese e competitività	2.698,0	1.352,0	1.285,2	488,7	267	2.046,5
Infrastrutture ⁹	16.920,4	12.776,5	381,8	80,5	954	12.837,4
Ricerca e innovazione	525,0	498,6	498,6	70,9	1.115	554,6
Salute	200,0	6,0	6,0	0,0	1	6,0
Sport e periferie	250,0	43,5	0,0	0,0	148	43,5
TOTALE	29.862,6	19.775,2	4.177,9	881,9	4.481	21.243,0

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 assegnate dal CIPE.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSC monitorati.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ L'assegnazione al Piano Agricoltura non considera le riduzioni di 100 Milioni di euro previste ai sensi del CIPE ai sensi comma 6 dell'art. 63 del DL 16 luglio 2020, n. 76 ma non ancora disposte dal CIPE

⁵ La dotazione programmata del Piano Ambiente tiene conto della riduzione operata con la Delibera n. 31 del 28 luglio 2020, per 386,2 milioni di euro, a esito dell'istruttoria ex art. 44 del DL 34/2019 e s.m.i.

⁶ L'assegnazione al Piano Cultura e Turismo non considera le riduzioni operate dal DL 34/2020 e in particolare 100 milioni di euro ex art. 178, 50 milioni di euro ex art. 183 e 50 milioni di euro ex art. 184.1

⁷ Per il Piano stralcio per la mitigazione dissesto idrogeologico in aree metropolitane e urbane di cui alla Delibera CIPE n. 32 del 20/02/2015 si riporta la dotazione a valere su risorse FSC 2014-2020 (450 milioni di euro) e la quota di FSC 2007-2013 (110 milioni di euro).

⁸ I dati fanno riferimento al Fondo Progettazione previsto dalla Delibera CIPE n. 32 del 20/02/2015

⁹ La dotazione programmata del Piano Infrastrutture tiene conto della riduzione operata con la Delibera n. 32 del 28 luglio 2020, per 1.082,0 milioni di euro, a esito dell'istruttoria ex art. 44 del DL 34/2019 e s.m.i.

I patti per lo sviluppo

I patti per lo sviluppo costituiscono una modalità di intervento che si ispira al concetto di programmazione unitaria, mettendo a sistema la programmazione degli investimenti di ciascuna Regione/Città metropolitana a valere sulle diverse fonti

finanziarie disponibili, e definiscono gli interventi prioritari, le azioni da intraprendere per attuarli, gli ostacoli da rimuovere, la tempistica e le reciproche responsabilità in un unico atto amministrativo e programmatico. Le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 programmate nei Patti, sono state assegnate con le delibere CIPE n. 26 e 56 del 2016, ai sensi dal comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015. Ulteriori risorse sono state assegnate con le delibere: n. 95/2017 (Molise), n. 75/2017 (Bologna) e n. 76/2017 (Emilia-Romagna).

Nel corso del 2019, i Patti per lo sviluppo sono stati integrati con nuove assegnazioni strettamente finalizzate a obiettivi specifici, disposte dai seguenti provvedimenti:

- con la Delibera del CIPE n. 14/2019 sono state assegnate ai Patti per il Sud ulteriori risorse FSC 2014-2020 in favore delle Regioni, per un importo complessivo pari a 80 milioni di euro destinati all'attuazione di un "Piano straordinario di messa in sicurezza delle strade nei piccoli comuni delle aree interne". Per tale finalità, a ciascuna Regione del Sud è stato destinato un importo pari a 10 milioni di euro;
- con la Delibera del CIPE n. 15/2019 sono state assegnate in favore delle Città metropolitane del Mezzogiorno ulteriori risorse FSC 2014-2020 per un importo complessivo pari a 21 milioni di euro destinati all'attuazione di un "Piano straordinario asili nido". Per tale finalità, a ciascuna Città Metropolitana del Mezzogiorno è stato destinato un importo pari a 3 milioni di euro;
- con la Delibera del CIPE n. 29/2019 è stata disposta una nuova assegnazione di risorse FSC 2014-2020 di un milione di euro in favore del Patto per lo sviluppo della Regione Basilicata, per il potenziamento del servizio di collegamento ferroviario sulla tratta Bari centrale - Matera sud, al fine di favorire l'accessibilità alla città di Matera - Capitale della cultura 2019.

Ai sensi delle suddette delibere n. 14/2019 e n. 15/2019, l'assegnazione delle risorse a ciascuna Regione e Città metropolitana è stata perfezionata, nel corso degli ultimi mesi del 2019, attraverso la stipula di un «Atto aggiuntivo» al Patto per lo sviluppo della medesima Amministrazione, sottoscritto dalle competenti Autorità politiche, sulla base della presentazione di specifici progetti per la realizzazione dei relativi interventi - rispettivamente interventi di messa in sicurezza delle strade nei comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti e interventi per la realizzazione di asili nido sul territorio del comune capoluogo.

Durante lo scorso anno (2020), sono stati perfezionate le riprogrammazioni dei Patti per lo sviluppo delle Regioni Abruzzo, Campania e Puglia, e delle Città metropolitane di Cagliari e Napoli - principalmente con la finalità di accelerare la spesa e aggiornare sia fabbisogni finanziari che le priorità di investimento.

Inoltre, la dotazione finanziaria del Patto della Regione siciliana è stata ridotta di 140 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 1, comma 881-bis, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, come inserito dall'articolo 38 quater del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019 n. 58. La norma recepisce l'accordo raggiunto in data 15 maggio 2019 tra Governo e Regione e dispone che il concorso alla finanza pubblica a carico della Regione siciliana sia assicurato per 140 milioni di euro a valere sulle risorse del FSC 2014-

2020. Conseguentemente le risorse FSC 2014-2020 del Patto per lo sviluppo della Regione siciliana sono state rideterminate in 2.190,4 milioni di euro, dalla delibera CIPE n.6/2020.

Come già anticipato, anche la programmazione dei Patti per lo sviluppo per Regioni e Città e metropolitane è stata oggetto dell'istruttoria tecnica in corso collegata all'applicazione di quanto previsto dall'art. 44 del decreto legge n. 34/2019 e s.m.i. e una quota delle risorse assegnate ai Patti è stata oggetto di riprogrammazione in relazione all'emergenza Covid-19 ai sensi degli articoli 241 e 242 del decreto legge 34 del 2020. In attesa dell'approvazione definitiva dei PSC, i valori dei Patti considerati nella tavola seguente sono quelli pre-istruttoria, con indicazione separata nell'ultima colonna degli importi riprogrammati.

La dotazione delle risorse FSC 2014-2020 dei patti per lo sviluppo e il relativo avanzamento finanziario sono sintetizzate nella tavola II.22.

TAVOLA II.22: FONDO SVILUPPO E COESIONE - PATTI PER LO SVILUPPO - PROGRAMMAZIONE 2014-2020 RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)							
	Programma	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero Progetti	Costo Tot. ³
REGIONI CENTRO-NORD	Lombardia	351,3	333,3	20,5	4,3	64	590,8
	Emilia-Rom. ⁴	55,0	54,8	16,1	7,8	120	167,8
	Lazio	113,7	112,5	63,0	30,7	161	139,1
CITTA' METROP. CENTRO-NORD	Milano	110,0	109,3	89,0	55,5	15	165,2
	Venezia	110,0	119,3	72,8	42,2	122	126,3
	Genova	110,0	110,0	79,4	60,2	51	112,6
	Bologna ⁴	107,0	106,6	18,5	7,0	27	118,5
	Firenze	110,0	110,0	25,2	16,6	20	335,0
REGIONI MEZZOGIORNO³	Abruzzo	763,4	712,7	229,6	76,8	565	826,8
	Molise	432,0	368,0	63,7	27,1	618	406,4
	Campania	2.790,2	2.669,4	672,3	138,2	978	3.659,4
	Puglia	2.081,5	1.886,8	488,2	63,6	1.284	1.990,4
	Basilicata	576,2	568,2	215,7	135,5	796	707,6
	Calabria	1.208,7	1.039,0	268,2	19,7	745	1.053,4
	Sicilia	2.190,4	1.400,6	396,2	246,7	1.378	1.524,1
CITTA' METROP. MEZZOGIORNO⁴	Sardegna ⁵	1.576,3	1.194,1	210,2	120,8	861	1.400,2
	Napoli	311,0	311,0	131,0	40,5	42	311,0
	Bari	233,0	229,9	34,9	7,7	82	230,3
	R. Calabria	136,0	129,0	41,1	19,7	221	129,0
	Messina	335,0	332,5	57,9	14,4	114	337,7
	Palermo	335,0	329,0	42,5	9,7	94	371,5
	Catania	335,0	152,8	19,5	13,8	65	152,8
Cagliari	171,0	161,7	17,9	6,7	89	168,4	
TOTALE		14.541,7	12.540,5	3.273,4	1.165,2	8.512	15.024,3

Fonte: elaborazioni DP Coe-NuVap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020 assegnate dal CIPE.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSC monitorati. È possibile che il costo coesione monitorato sia essere superiore alla dotazione di Risorse coesione programmate in ragione della compresenza nei Patti di risorse ordinarie attratte nel ciclo 2014-2020 non scorponabili dai dati di attuazione.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ I Piani operativi territoriali di Emilia-Romagna e Bologna sono riportati in tavola per similarità con i Patti per lo sviluppo.

⁵ La dotazione del Patto Sardegna include 44,18 milioni di euro di risorse 2000-2006 e 12,55 milioni di euro di risorse 2007-2013 attratte nell'attuazione del Patto

L'avanzamento, in media nazionale, degli impegni (22,5 per cento del totale programmato) e dei pagamenti (8 per cento) è abbastanza modesto anche se non uniforme a livello territoriale. Si evidenzia in particolare una maggiore velocità attuativa del Patti delle città metropolitane rispetto ai Patti regionali.

Il Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013

- La strategia nazionale di riferimento per il ciclo 2007-2013 delle politiche di coesione è rappresentata dal Quadro Strategico Nazionale (QSN), documento di riferimento per la programmazione sia dei fondi strutturali europei che delle risorse aggiuntive nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, articolato nei seguenti macro obiettivi (all'interno dei quali sono state individuate 10 Priorità tematiche): (a) sviluppare i circuiti della conoscenza, (b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori, (c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza, (d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni.
- A fronte della dotazione iniziale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (allora Fondo per le aree sottoutilizzate - FAS) 2007-2013 (64.4 miliardi di euro) stanziati con L. 296/2006, art.1, comma 863, la Delibera CIPE n. 166/2007 aveva disposto la programmazione dell'importo di 63,3 miliardi di euro, per effetto di antecedenti riduzioni disposte in via legislativa. Originariamente tale delibera aveva disposto l'impiego del Fondo per programmi regionali e nazionali costruiti in modo analogo ai programmi comunitari del ciclo. L'importo disponibile sul fondo, però, già a partire dalla metà del 2008 e poi negli anni successivi ha subito diversi interventi di riduzione dovuti prioritariamente a esigenze di riequilibrio della finanza pubblica, ma anche a usi autorizzati in via normativa per copertura di debiti sanitari e del trasporto pubblico locale, a copertura di interventi urgenti attraverso Ordinanze di Protezione Civile (OPCM). Inoltre, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 2/2009, a valere sulle disponibilità residue del Fondo originariamente dirette al finanziamento di programmi per amministrazioni centrali è stata disposta la creazione di tre Fondi nazionali non direttamente inquadrabili nelle politiche di coesione (poi anch'essi successivamente ridotti in dimensione)²⁵. Come riportato nella tavola II.23, dei 41,6 miliardi di euro effettivamente assegnati al 31 dicembre 2020, sono circa 18,8 quelli effettivamente destinati a finalità proprie delle politiche di coesione, a titolarità diverse soprattutto di Amministrazioni regionali.

²⁵ Si tratta del: Fondo sociale per occupazione e formazione, Fondo Infrastrutture e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale. Dopo ulteriori riduzioni di disponibilità, la delibera CIPE n. 6/2012 ha effettuato una ricognizione e rimodulazione degli importi. Solo alcuni progetti risultano però effettivamente monitorati.

TAVOLA II.23: FONDO SVILUPPO E COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2007-2013; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)

	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero Progetti	Costo Totale ³
Programm. Coesione Nazionale ⁴	500,1	440,6	424,3	333,0	1.738	491,4
Programm. Coesione Regionale ⁵	15.011,4	14.465,5	10.406,9	6.611,0	22.144	28.454,5
Altre Assegnazioni CIPE ⁶	2.675,0	600,1	314,7	206,9	573	888,2
Altre da Fondi ⁷	581,6	481,0	267,0	222,7	33	808,9
TOTALE	18.768,1	15.987,2	11.412,9	7.373,6	24.488	30.643,0
Ulteriori destinazioni FSC per Legge o per OPCM ⁸	22.806,5					
TOTALE	41.574,6					

Fonte: elaborazioni DP Coe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2007-2013 assegnate dal CIPE. Sono incluse le risorse FSC 2014-2020 (965,4 Milioni di euro) riassegnate dal CIPE ai programmi FSC 2007-2013 a valle delle sanzioni di cui alla delibera CIPE 21/2014.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSC monitorati. Il dato include anche la quota di risorse rivenienti dalla programmazione 2000-2006 riprogrammate a sostegno di iniziative del ciclo 2007-2013 a titolarità delle Regioni (860,2 milioni di euro).

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Nella Programmazione di coesione nazionale sono riportate solo le assegnazioni del CIPE a titolarità di Amministrazioni Centrali. In particolare Museo nazionale di Reggio Calabria, Poli museali nazionali, nuova imprenditorialità agricola, Sicurezza edifici scolastici, Piano sicurezza urbana Roma.

⁵ Nella programmazione di coesione regionale sono incluse le dotazioni Fondo sviluppo e coesione assegnate dal CIPE tenendo conto anche dei provvedimenti che hanno operato riduzioni. Sono incluse le risorse FSC 2014-2020 (1.136,8 Milioni di euro) riassegnate dal CIPE ai medesimi programmi di provenienza a valle delle sanzioni di cui alla delibera CIPE 21/2014. Il dato di attuazione fa riferimento al finanziamento di fonte Fondo sviluppo e coesione nei programmi monitorati e include, pertanto, anche la quota di risorse rivenienti dalla programmazione 2000-2006 riprogrammate a sostegno di iniziative del ciclo 2007-2013 a titolarità delle Regioni (881,7 milioni di euro).

⁶ Risorse assegnate dal CIPE a titolarità varia. Includono le risorse destinate a Città della scienza, Palazzo di giustizia di Lecco, Porti minori di Bari, Regolazioni Porto di Messina, SIN Piombino, Impianti sportivi gruppi militari, Museo delle terme di Montecatini, Expo, risorse destinate a Comuni, Compensazioni ambientali Campania e Emergenza rifiuti Campania.

⁷ Si tratta di risorse assegnate a interventi monitorati, originariamente finanziati dai Fondi nazionali di cui alla nota successiva e quindi salvaguardati ai sensi della delibera CIPE n.6/2012.

⁸ Si tratta di reindirizzi delle risorse FSC operati per legge per esigenze generali di finanza pubblica (3.553,3 milioni di euro per ripiano di debiti per sanità e Trasporto pubblico locale, TPL), per ordinanze di protezione civile per fronteggiare situazioni di emergenza (1.465,7 milioni di euro) e per definire coperture di altre iniziative non inquadrabili nelle politiche di coesione. Con l'articolo 18 della legge n. 2/2009, le risorse FSC nazionali sono infatti confluite in tre Fondi successivamente ridotti per far fronte a oneri di finanza pubblica con la delibera CIPE n.6/2012: Fondo sociale per occupazione e formazione (2.500,0 milioni di euro), Fondo infrastrutture (8.470,8 milioni di euro) e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (7.634,9 milioni di euro). Viene inoltre detratto il valore dei progetti dei Fondi già conteggiati nella voce "altre assegnazioni CIPE" 581,6 milioni di euro).

- Per previsione normativa, l'articolazione territoriale del Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013 vedeva un riparto territoriale pari all'85 per cento al Mezzogiorno e al 15 per cento al Centro-Nord. Nelle Regioni del Centro-Nord e nelle Regioni Mezzogiorno di Abruzzo e Molise sono stati finanziati i Programmi attuativi regionali (PAR) previsti dalla citata delibera CIPE n.166/2007. Nel caso delle altre Regioni del Mezzogiorno, a seguito delle citate riduzioni del Fondo gli stanziamenti sono intervenuti con delibere settoriali o territoriali e hanno assunto una forma programmatica unitaria solo ai fini del monitoraggio attraverso la creazione di contenitori virtuali denominati Programmi regionali di attuazione (PRA). Per il complesso delle Regioni del Mezzogiorno e sempre a

seguito delle riduzioni del Fondo, nell'estate del 2012 (delibera CIPE 79/2012) è stata modificata, seppure in una prospettiva di rilancio strategico, anche l'iniziativa sugli Obiettivi di servizio (ODS) già prevista dal QSN²⁶. Concentrando l'attenzione sulla programmazione regionale, come riportato nella tavola II.24, sono inoltre stati finanziati diversi Contratti Istituzionali di Sviluppo per opere ferroviarie e stradali (si veda il paragrafo II.2.3) e, con la Delibera CIPE 19/2008, è stato istituito il fondo premiale per il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali²⁷. Rispetto ad una dotazione complessiva di 15,0 miliardi di euro di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione a titolarità regionale, al 31 dicembre 2020, oltre il 96 per cento risulta in attuazione in base ai dati del Sistema nazionale di Monitoraggio con il 69,3 per cento di impegni e circa il 45 per cento di pagamenti effettuati.

²⁶ Gli Obiettivi di Servizio per il Mezzogiorno - formalmente introdotti con la delibera CIPE 82/2007 nella programmazione 2007-2013 e rilanciati con la delibera CIPE 79/2012 in prospettiva del ciclo 2014-2020 - sono una iniziativa di sistema attraverso cui la politica di coesione, con diversi strumenti che sono evoluti nel tempo (misurazione, meccanismi di incentivazione, programmazione, dialogo tecnico, valutazione), promuove, sostiene e monitora il livello e la qualità dei servizi pubblici in 5 ambiti ritenuti rilevanti per la qualità della vita dei cittadini e le prospettive di sviluppo dei territori del Mezzogiorno: Istruzione, Servizi di cura per l'infanzia, Servizi di cura per gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani, Servizio idrico integrato.

²⁷ In particolare prevedendo uno stanziamento pari allo 0,008 del valore dell'insieme dei programmi FSC (nazionali e regionali) che, in considerazione delle successive rimodulazioni del Fondo Sviluppo e Coesione, le Delibere CIPE 1/2009 e 1/2011 hanno fissato in un valore complessivo pari a 19,2 milioni di euro da destinare alle diverse Amministrazioni regionali per il rafforzamento della banca dati dei conti consolidati regionali del Settore Pubblico Allargato gestita dall'Agenzia per la Coesione Territoriale e parte del Sistema statistico nazionale.

TAVOLA II.24: FONDO SVILUPPO E COESIONE – PROGRAMMAZIONE 2007-2013 – PROGRAMMI REGIONALI (1)
RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)

	Programma	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero Progetti	Costo Totale ³
REGIONI CENTRO-NORD	Piemonte	502,6	486,8	483,9	353,9	1.694	816,3
	Valle D'Aosta	35,0	35,0	34,8	30,7	21	99,4
	Lombardia	113,7	285,6	285,6	285,6	2.522	926,9
	P.A. Bolzano	72,4	72,5	72,2	72,2	413	93,7
	P.A. Trento	48,6	48,5	44,4	51,8	2	69,5
	Veneto	298,6	293,8	282,9	266,7	581	408,8
	Friuli V. G.	160,3	150,3	120,7	117,8	595	260,0
	Liguria	211,2	209,2	205,9	205,0	400	339,9
	Emilia-Romagna	76,7	117,9	76,4	74,8	29	167,1
	Ricostruzione R-E	50,8	49,9	44,0	43,8	36	64,2
	Toscana	503,5	495,9	469,8	464,8	1.348	915,7
	Umbria	165,2	165,6	161,7	146,1	1.020	273,1
	Marche	122,9	121,3	119,4	94,4	646	204,7
Lazio ⁴	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	
REGIONI MEZZOGIORNO	Abruzzo (PAR+PRA)	594,9	561,1	517,7	465,2	1.546	651,0
	Molise (PAR+PRA)	718,3	695,5	665,5	556,5	3.568	721,5
	Pra Campania	1.908,8	1.768,2	387,2	116,7	420	2.951,1
	Pra Puglia	2.639,2	2.461,1	2.166,7	624,8	897	2.596,7
	Pra Basilicata	657,5	681,3	503,7	295,4	1.060	926,4
	Pra Calabria	770,3	591,0	442,2	194,0	450	718,1
	Pra Sicilia	1.284,3	1.516,6	730,2	687,9	1.081	2.018,9
	Pra Sardegna	1.816,4	1.905,3	1.420,8	710,9	757	2.258,9
	Ob. Di Servizio ⁵	993,9	546,7	282,9	141,4	3.031	586,9
	Salerno-Reg. C.	217,1	183,6	183,6	180,4	4	1.661,1
CIS	Dir. Ferroviarie ⁶	1.030,0	1.022,8	704,7	430,2	23	8.724,6
	Fondo Premiale CPT Centro-Nord	3,7	0,0	0,0	0,0	0	0,0
CPT	Fondo Premiale CPT Mezzogiorno	15,5	0,0	0,0	0,0	0	0,0
TOTALE		15.011,4	14.465,5	10.406,9	6.611,0	22.144	28.454,5

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuavap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2007-2013 assegnate dal CIPE. Nelle Regioni del Centro-Nord e in Abruzzo e Molise sono stati finanziati dei Programmi attuativi regionali (PAR) mentre per le Regioni del Mezzogiorno gli stanziamenti sono intervenuti con delibere settoriali o territoriali e hanno assunto una forma programmatica unitaria ai fini del monitoraggio attraverso la creazione di cosiddetti Programmi regionali di attuazione (PRA). Il dato include anche la quota di risorse rivenienti dalla programmazione 2000-2006 riprogrammate a sostegno di iniziative del ciclo 2007-2013 a titolarità delle Regioni (860,2 milioni di euro) e le risorse FSC 2014-2020 (965,4 Milioni di euro) riassegnate dal CIPE ai medesimi programmi di provenienza a valle delle sanzioni di cui alla delibera CIPE 21/2014. Non sono conteggiate le risorse destinate dalle Regioni per ordinanze della Protezione civile (OPCM), esigenze straordinarie di finanza pubblica e copertura di debiti, nonché le risorse oggetto di sanzioni ai sensi delle delibere CIPE 21/2014 e 97/2017.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi FSC monitorati. È possibile che il costo dei fondi coesione monitorato sia superiore alla dotazione di risorse coesione programmate in ragione della compresenza di risorse FSC 2000-2006 attratte nella programmazione 2007-2013 non scorponabili dai dati di attuazione.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ La Regione Lazio ha interamente devoluto la propria dotazione FSC 2007-2013 a copertura del debito sanitario e non è pertanto riportata nella tavola (si veda Nota 2).

⁵ Le risorse destinate alle singole regioni del Mezzogiorno per gli obiettivi di servizio includono anche 25,8 milioni di euro destinati ai Ministeri dell'istruzione, l'università e la ricerca e 13,0 milioni di euro per Assistenza tecnica. Si riporta di seguito il dettaglio delle assegnazioni: Abruzzo (50,7 milioni di euro), Molise (24,1 milioni di euro), Campania (229,8 milioni di euro), Puglia (157,1 milioni di euro), Basilicata (47,8 milioni di euro), Calabria (100,8 milioni di euro), Sicilia (201,8 milioni di euro), Sardegna (143,0 milioni di euro).

⁶ Il programma "Direttrici ferroviarie" include le risorse regionali FSC assegnate con la delibera CIPE n.62/2011 che contribuiscono ai Contratti istituzionali di sviluppo dedicati alle tratte Napoli - Bari- Taranto (990 milioni di euro di risorse assegnate) e Salerno-Reggio Calabria (40 milioni di euro di risorse assegnate). Il CIS relativo alla tratta Catania-Palermo è invece sostenuto da risorse regionali e nazionali di fonte comunitaria (FESR).

II.2.3 I trasferimenti del Fondo sviluppo e coesione

I trasferimenti a valere sul periodo di programmazione 2007-2013 e precedenti

Il Dipartimento per le politiche di coesione, in base a quanto previsto dalle lettere l) ed m) dell'articolo 1, comma 703, della Legge n. 190 del 23 dicembre 2015 (Legge di Stabilità del 2015), partecipa al processo di trasferimento delle risorse finanziarie del Fondo di sviluppo e coesione, gestito in apposita contabilità del Fondo di rotazione Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, di cui all'articolo 5 della Legge n. 183 del 1987.

Sulla base delle domande di erogazione pervenute dalle Amministrazioni titolari di programma (ovvero delle linee di intervento/azioni nel caso di programmi che presentano il concorso attuativo di più Amministrazioni), corredate dall'attestazione, nel caso di pagamenti intermedi, dell'ammontare delle spese sostenute, il Dipartimento per le politiche di coesione provvede allo svolgimento dell'attività istruttoria di propria competenza propedeutica al trasferimento delle somme richieste. In particolare, il Dipartimento per le politiche di coesione richiede all'Agenzia per la coesione territoriale la verifica del caricamento, da parte delle Amministrazioni assegnatarie, dei dati di monitoraggio relativi allo stato di avanzamento della spesa nella Banca dati unitaria, gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea. In caso di presenza e successiva validazione dei dati da parte del sistema, il Dipartimento trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento della Ragioneria dello Stato (RGS) - cui spetta la gestione del Fondo, la richiesta di assegnazione e trasferimento delle già menzionate risorse.

Tali modalità di trasferimento, riferite specificatamente alle risorse FSC 2014-2020, si applicano, ove compatibili, anche ai precedenti periodi di programmazione, ai sensi della lettera m) dell'art. 1, co. 703 della citata Legge di Stabilità.

Con particolare riferimento alla programmazione 2007-2013, il Dipartimento ha trattato, nel corso dell'annualità 2020, n. 176 richieste di erogazione, così ripartite:

- n. 118 provenienti da Enti Locali;
- n. 18 provenienti dalle Regioni del Mezzogiorno;
- n. 4 provenienti dalle Regioni del Centro Nord;
- n. 14 provenienti da Società, Enti di Ricerca ed Enti Pubblici;
- n. 22 provenienti da Amministrazioni Centrali.

Il Dipartimento ha concluso positivamente l'istruttoria di n. 99 istanze, provvedendo al successivo trasferimento di risorse alle Amministrazioni titolari. Sono state invece rigettate n. 53 istanze a causa, prevalentemente, del mancato inserimento dei dati nel sistema di monitoraggio da parte delle Amministrazioni titolari o del mancato raggiungimento della soglia necessaria per l'erogazione delle risorse, secondo quanto previsto dalla Delibera CIPE n. 166/2007, nonché della mancata conformità delle richieste di trasferimento degli Enti locali destinatari di risorse ex Delibere del CIPE nn. 57/2016 e 97/2017 ai requisiti previsti dalle stesse.

Le 99 istanze accolte hanno consentito il trasferimento di risorse per un totale di 588,15 milioni di euro, così ripartite:

- Amministrazioni regionali: 386,80 milioni di euro (di questi, il 60 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il 40 per cento alle Regioni del Centro-Nord);
- Enti di ricerca, pubblici e società: 22,55 milioni di euro;
- Enti locali: 31,19 milioni di euro;
- Amministrazioni centrali: 147,61 milioni di euro.

A seguire, si riporta la tavola riassuntiva dei trasferimenti (tavola II.25) a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2007/2013 e cicli precedenti, operati dal Dipartimento nel corso del 2020.

TAVOLA II.25: FONDO SVILUPPO E COESIONE - TRASFERIMENTI ANNUALITÀ 2020 PROGRAMMI DEL CICLO 2007-2013 (MILIONI DI EURO)	
Amministrazione	2007-2013
Amministrazioni Centrali	147,6
Regioni del Centro - Nord	154,5
Regioni del Mezzogiorno	232,3
Enti locali	31,2
Società, enti pubblici e di ricerca	22,6
Totale complessivo	588,2

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe)

I trasferimenti a valere sul periodo di programmazione 2014-2020

Il processo di trasferimento delle risorse FSC riferite al ciclo di programmazione 2014-2020 segue le regole di cui all'articolo 1, comma 703, della Legge n. 190 del 23 dicembre 2015 (Legge di Stabilità del 2015), descritte nel punto precedente.

Con esclusivo riferimento ai "Patti per lo sviluppo", si rappresenta, altresì, che il decreto legge n. 91 del 20 giugno 2017 ("Misure di sostegno alla nascita e alla crescita delle imprese nel Mezzogiorno"), convertito in Legge n. 123 del 3 agosto 2017, prevede alcune misure di accelerazione della spesa. In particolare, l'art. 6 dispone che il Dipartimento per le politiche di coesione provveda a inoltrare al Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea le richieste di pagamento per un ammontare pari al 50 per cento della somma richiesta, corredate di autocertificazione relativa all'avanzamento di spesa, subordinando il pagamento della restante quota alla verifica del caricamento dei dati di monitoraggio nella Banca dati unitaria.

A questo primo intervento di accelerazione della spesa se ne è aggiunto un secondo nel corso del 2020. Il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 ("Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19"), convertito in Legge L. 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 97 prevede infatti che, al fine di sostenere gli interventi finanziati con risorse del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 nell'ambito dei Piani Operativi delle Amministrazioni Centrali e dei Patti per lo sviluppo, le anticipazioni finanziarie, di cui al punto 2 lettera h) della delibera

del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 25 del 10 agosto 2016, e di cui al punto 3.4 della delibera del CIPE n. 26 del 10 agosto 2016, possono essere richieste nella misura del venti per cento delle risorse assegnate ai singoli interventi, qualora questi ultimi siano dotati, nel caso di interventi infrastrutturali, di progetto esecutivo approvato, ovvero, nel caso di interventi a favore delle imprese, di provvedimento di attribuzione del finanziamento. Restano esclusi gli interventi di competenza di ANAS e di Rete ferroviaria italiana.

Il Dipartimento per le politiche di coesione ha trattato, nel corso dell'annualità 2020, per il ciclo di programmazione 2014 - 2020, n. 169 richieste di erogazione, così ripartite:

- n. 29 provenienti dalle Regioni del Mezzogiorno;
- n. 74 provenienti da Enti locali (Città metropolitane);
- n. 37 provenienti da Amministrazioni centrali;
- n. 12 provenienti dalle Regioni del Centro Nord;
- n. 17 provenienti da Società, Enti di ricerca pubblici ed Enti pubblici.

Il Dipartimento per le politiche di coesione ha concluso positivamente l'istruttoria di n. 113 istanze, provvedendo al successivo trasferimento di risorse. Sono state invece rigettate n. 16 istanze a causa del mancato inserimento dei dati di monitoraggio nella Banca dati unitaria da parte delle Amministrazioni titolari, o del mancato raggiungimento della soglia necessaria per l'erogazione delle risorse. In alcuni casi il rigetto è stato determinato dalla mancata legittimazione dell'Ente richiedente ad effettuare l'istanza di erogazione, secondo quanto previsto dalle Delibere del CIPE nn. 25/2016, 26/2016 e 56/2016, nonché dalla circolare n.1/2017 del Ministro per la coesione territoriale e del Mezzogiorno.

Le 113 istanze accolte hanno consentito il trasferimento di risorse alle Amministrazioni titolari per un totale di 2.148,17 milioni di euro, così ripartite:

- Amministrazioni centrali: 1.413,50 milioni di euro;
- Amministrazioni regionali: 512,20 milioni di euro (di questi, il 90 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il 10 per cento alle Regioni del Centro-Nord);
- Enti locali (Comuni e Città metropolitane): 120,14 milioni di euro;
- Enti di ricerca, pubblici e società: 102,33 milioni di euro.

Per quanto concerne il totale delle erogazioni 2014-2020 curate dal Dipartimento in favore delle Regioni e delle Amministrazioni locali alla data del 31/12/2020 ammonta a 5.893,72 milioni di euro, di cui:

- Amministrazioni Regionali Mezzogiorno: 1.836,90 milioni di euro;
- Amministrazioni Regionali Centro-Nord: 136,46 milioni di euro;
- Città metropolitane Mezzogiorno: 239,68 milioni di euro;
- Città metropolitane Centro-Nord: 125,15 milioni di euro.

Quanto ai trasferimenti relativi all'attuazione dei "Patti per lo sviluppo", hanno consentito l'erogazione di 1.555,45 milioni di euro; circa l'88 per cento del totale delle erogazioni a valere sui "Patti" ha interessato Regioni e Città metropolitane del Mezzogiorno per un totale di 1.369,27 milioni di euro.

I Contratti istituzionali di sviluppo per infrastrutture ferroviarie e stradali

Nell'ambito degli accordi tra Ministeri, Regioni e soggetti attuatori, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e ANAS S.p.A per l'accelerazione della realizzazione di grandi infrastrutture ferroviarie e stradali ritenute strategiche e di rilevanza nazionale, l'Agenzia per la coesione territoriale riveste il ruolo di Responsabile Unico di Contratto (per le direttrici ferroviarie) e di Alta Vigilanza (itinerario stradale) per i seguenti Contratti istituzionali di sviluppo (CIS):

- Realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce/Taranto, siglato il 2 agosto 2012;
- Completamento della direttrice ferroviaria Salerno-Reggio Calabria, siglato il 18 dicembre 2012;
- Realizzazione della direttrice ferroviaria Messina-Catania-Palermo, siglato il 28 febbraio 2013;
- Realizzazione dell'itinerario stradale Sassari-Olbia, siglato il 6 marzo 2013.

Con riferimento ai tre CIS ferroviari, nel 2020 i Comitati di attuazione e sorveglianza si sono riuniti il 28 luglio, seguiti da una riunione congiunta del Comitato di coordinamento il 14 settembre. I Comitati hanno approvato diverse riprogrammazioni degli interventi e conseguenti rimodulazioni finanziarie di elevato importo.

In seguito all'approvazione da parte del CIPE dell'aggiornamento 2018-19 del Contratto di programma fra il Ministero per le infrastrutture e dei trasporti (MIT) e RFI - Parte investimenti, è stata notevolmente ampliata la copertura finanziaria del CIS Napoli-Bari-Lecce/Taranto, grazie agli stanziamenti sul raddoppio della tratta Apice - Orsara; il Contratto risulta a fine 2020 quasi interamente finanziato.

Nell'ambito del CIS Messina-Catania-Palermo, è stata autorizzata una nuova riprogrammazione del collegamento Catenanuova-Fiumetorto (parte del più ampio collegamento della tratta Catania-Palermo); il costo del Contratto ha raggiunto i 10.636 milioni di euro e la relativa dotazione finanziaria è stata fortemente incrementata, arrivando a 8.709 milioni di euro.

La tavola II.26 confronta costi e dotazioni finanziarie attuali dei CIS ferroviari con gli importi alla data di sottoscrizione.

TAVOLA II.26: CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO FERROVIARIO - COSTO E DOTAZIONE (MILIARDI DI EURO)

	Costo vita alla sottoscrizione	Costo vita aggiornato	Copertura alla sottoscrizione	Copertura aggiornata
NA-BA-LE/TA	7,1	7,6	3,5	7,6
ME-CT-PA	5,1	10,6	2,4	8,7
SA-RC	0,5	0,7	0,5	0,7
Totali	12,7	19,0	6,5	17,0

Fonte: elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale.

Il Contratto che ha complessivamente subito le più consistenti riprogrammazioni è quello relativo alla tratta Messina-Catania-Palermo, il cui costo è più che raddoppiato, a fronte di una destinazione di risorse cresciuta dai 2,4 agli 8,7 miliardi di euro attuali.

Con riferimento all'avanzamento finanziario, che ha risentito negativamente degli impatti dell'emergenza sanitaria legata all'epidemia Covid-19, il monitoraggio al 31 dicembre 2020 indica che è stato raggiunto un livello complessivo di spesa pari a 4,3 miliardi di euro, in gran parte imputabili alla direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto (circa 1,8 miliardi di euro) e alla Messina-Catania-Palermo (1,5 miliardi di euro).

La tavola II.27 riporta l'avanzamento finanziario rispetto alla data di sottoscrizione per i diversi Contratti.

TAVOLA II.27: CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO - AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)

	Spesa alla sottoscrizione	Spesa al 31.12.2020
NA-BA-LE/TA	383,0	1.784,5
ME-CT-PA	887,9	1.518,5
SA-RC	65,5	412,4
SS-OL	6,1	571,6
Totale	1.342,5	4.287,0

Fonte: elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale.

Nell'ambito dei CIS l'Agenzia per la coesione territoriale ha il compito, tra l'altro, di sorvegliare lo stato di avanzamento degli interventi, di coordinare la *governance*, il monitoraggio e il processo di attuazione del contratto e di assumere specifiche iniziative in caso di ritardi e inadempienze. In tale contesto, su richiesta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, per il CIS Messina-Catania-Palermo l'Agenzia per la coesione territoriale ha eseguito a fine 2020 una specifica attività di sorveglianza rafforzata. Sono stati analizzati diversi aspetti dell'attuazione del programma di interventi, nell'ottica di individuare le criticità incontrate nella progettazione e cantierizzazione delle opere e di fornire un quadro aggiornato delle tempistiche di ogni intervento, con particolare attenzione agli slittamenti registrati nei tempi di avvio e conclusione delle principali fasi procedurali (progettazione definitiva, lavori, attivazione intervento).

I Contratti Istituzionali Territoriali

CIS Area di Foggia-Capitanata

Il 13 agosto 2019 è stato sottoscritto il Contratto Istituzionale di Sviluppo per la Capitanata (CIS Capitanata) che prevede la realizzazione di 40 interventi, con una dotazione di 280 milioni di euro finanziati dal CIPE con la delibera n. 26 del 20 maggio 2019 a valere delle risorse del Fondo Sviluppo e coesione. Attualmente, in seguito alla richiesta di accorpamento di due interventi da parte del Comune di San Giovanni Rotondo, il CIS prevede la realizzazione di 39 interventi.

Il soggetto attuatore del CIS è Invitalia – l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A, che su indicazione del Tavolo Istituzionale e del Responsabile Unico del Contratto (RUC), opera in qualità di centrale di committenza, di soggetto gestore delle misure agevolative nella forma dei "Contratti di Sviluppo", nonché di Program Management, al fine di accelerare l'attuazione degli interventi del CIS curando le seguenti fasi: supporto alle singole amministrazioni beneficiarie in ogni fase del ciclo progettuale, individuazione delle più opportune misure di accelerazione degli interventi e di superamento delle criticità attuative, predisposizione degli atti di gara, supervisione della progettazione e della esecuzione degli interventi, predisposizione di report periodici e di avanzamento secondo quanto previsto dal CIS, gestione amministrativa e rendicontazione delle spese, gestione dei rapporti istituzionali, organizzazione degli incontri e predisposizione di note, comunicazioni e documenti, monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi assicurando anche l'alimentazione della Banca Dati Unitaria tramite il cosiddetto sistema "light" e la validazione dei dati inseriti.

Complessivamente, nel corso del 2020, sono stati sottoscritti 18 disciplinari per la definizione delle modalità di erogazione delle risorse, a copertura di tutti gli interventi previsti, ed è stato avviato circa il 70 per cento di tali interventi. Nello specifico, Invitalia ha pubblicato

25 procedure di gara, di cui 17 hanno riguardato l'affidamento dei servizi di progettazione, 5 hanno interessato l'affidamento di lavori e 3 hanno riguardato l'affidamento di servizi. Di tutte le procedure pubblicate, 19 sono state concluse e 2 aggiudicate in via definitiva non efficace.

Con riferimento alle misure agevolative previste dal CIS, l'11 settembre 2020, Invitalia ha approvato la proposta di Contratto di Sviluppo presentata da Leonardo S.p.A., che prevede l'ampliamento della capacità produttiva attraverso il potenziamento delle *facilities* produttive delle linee attualmente operanti presso lo stabilimento Leonardo (Divisione Aerostrutture) di Foggia, per la realizzazione di stabilizzatori orizzontali e verticali di velivoli, destinati sia al mercato civile che alla difesa. La relativa determina di concessione delle agevolazioni è stata sottoscritta il 17 dicembre 2020.

In questo quadro, sono state attivate procedure per il trasferimento delle risorse, a titolo di anticipo, per un importo complessivo di circa 16,4 milioni di euro.

TAVOLA II.28: CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO CAPITANATA; TOTALE DOTAZIONE FINANZIARIA PER FONTE DI FINANZIAMENTO; (MILIONI DI EURO)

FSC 2014-2020 - Delibera CIPE 26/2019	280,0
Totale CIS Capitanata	280,0

TAVOLA II.29: CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO CAPITANATA – STATO DI AVANZAMENTO

Interventi previsti	39
Gare pubblicate	25
<i>Di cui:</i>	
Lavori	5
Progettazione	17
Servizi	3
Gare aggiudicate	19
<i>Di cui:</i>	
Lavori	5
Progettazione	13
Servizi	1

Contratto Istituzionale di Sviluppo per la Regione Molise

L'11 ottobre 2019 è stato sottoscritto il CIS che prevede un piano di interventi finanziato dalla delibera CIPE n.27 del 20 maggio 2019 per un totale di 220 milioni di euro.

Il soggetto attuatore del CIS è Invitalia – l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A, che su indicazione del Tavolo Istituzionale e del Responsabile Unico del Contratto (RUC), opera in qualità di centrale di committenza, di soggetto gestore delle misure agevolative nella forma dei "Contratti di Sviluppo", nonché di Program Management, al fine di accelerare l'attuazione degli interventi del CIS curando le seguenti fasi: supporto alle singole amministrazioni beneficiarie in ogni fase del ciclo progettuale, individuazione delle più opportune misure di accelerazione degli interventi e di superamento delle criticità attuative, predisposizione degli atti di gara, supervisione della progettazione e della esecuzione degli interventi, predisposizione di report periodici e di avanzamento secondo quanto previsto dal CIS, gestione amministrativa e rendicontazione delle spese, gestione dei rapporti istituzionali, organizzazione degli incontri e predisposizione di note, comunicazioni e documenti, monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi assicurando anche l'alimentazione della Banca Dati Unitaria tramite il cosiddetto sistema "light" e la validazione dei dati inseriti.

Originariamente, il CIS prevedeva la realizzazione di 49 interventi di natura infrastrutturale e di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, di cui uno da attuarsi tramite misure di agevolazioni alle imprese. Attualmente, in seguito alla richiesta di accorpamento di tre interventi da parte del Comune di Castel del Giudice, il CIS prevede la realizzazione di 47 interventi.

Alla data del 31 dicembre 2020, in particolare, sono stati sottoscritti 40 disciplinari per l'attuazione degli interventi e per la definizione delle modalità di erogazione dei finanziamenti²⁸.

Invitalia ha supportato i soggetti beneficiari, per il tramite delle sue strutture tecnico-specialistiche, nella predisposizione e nel perfezionamento della documentazione tecnica necessaria all'attivazione della centrale di committenza di Invitalia per la pubblicazione delle gare.

In particolare, Invitalia ha acquisito la documentazione tecnica idonea per la pubblicazione della gara per 9 interventi mentre sono in corso contatti con le amministrazioni per la predisposizione della documentazione relativa ai restanti interventi.

In questo quadro, sono state attivate procedure per il trasferimento delle risorse, a titolo di anticipo, per un importo complessivo di circa 3,7 milioni di euro.

TAVOLA II.30: CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO MOLISE - TOTALE DOTAZIONE FINANZIARIA PER FONTE DI FINANZIAMENTO (MILIONI DI EURO)

FSC 2014-2020 - Delibera CIPE 27/2019	220,0
Totale CIS Molise	220,0

Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto

Il Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto (CIS Taranto), previsto dall'articolo 5 del D.L. 5 gennaio 2015, convertito nella Legge 4 marzo 2015 n. 20, è stato sottoscritto il 30 dicembre 2015.

Il DPCM 3 febbraio 2020 ha definito la nuova *governance* del CIS, individuando Invitalia – l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. quale soggetto attuatore.

Inizialmente il Contratto istituzionale di sviluppo Taranto, con una dotazione finanziaria di 863,8 milioni di euro, prevedeva 33 interventi. Tra il 2016 e il 2019 il numero di interventi è arrivato a 40, a fronte di una maggiore dotazione finanziaria di 1.008 milioni di euro.

Nella seduta del 22 maggio 2020, il Tavolo Istituzionale ha finanziato e inserito nel CIS 18 interventi a valere sulla Delibera CIPE 10/2018. Nella stessa seduta del 22 maggio il Tavolo Istituzionale ha inserito nel CIS anche l'intervento di Bonifica e reindustrializzazione dell'Area ex Yard Belleli da attuare mediante la stipula di un Accordo di programma ai sensi dell'articolo 252.bis del D.lgs. 152/2006.

Pertanto, al 31 dicembre 2020 la dotazione finanziaria del CIS ha raggiunto un importo pari a € 1.098 milioni di euro.

Con riferimento a tali interventi, il soggetto attuatore Invitalia ha assicurato le attività di verifica e condivisione con le amministrazioni interessate delle iniziative necessarie per superare le criticità e accelerare gli investimenti, supportando il Comune di Taranto, il MiBACT e l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio per garantirne il rapido avvio.

²⁸ Al 31/12/2020 si è in attesa della sottoscrizione del solo disciplinare relativo all'intervento del Comune di Gildone.

Nel corso del 2020, Invitalia in qualità di centrale di committenza ha:

- pubblicato 6 procedure di gara per l'affidamento della progettazione dei nuovi interventi inseriti nel CIS;
- completato l'iter per l'affidamento dei lavori di realizzazione e di collaudo del Nuovo Ospedale "San Cataldo" di Taranto, su richiesta della Regione Puglia e nell'ambito del Protocollo di Vigilanza Collaborativa con ANAC.

Inoltre, su indicazione del Tavolo Istituzionale e del Responsabile Unico del Contratto (RUC), al fine di accelerare l'attuazione degli interventi del CIS ha assicurato supporto alle singole amministrazioni anche al fine di individuare le più opportune misure di accelerazione degli interventi e il superamento delle criticità attuative emerse.

TAVOLA II.31: CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO TARANTO - TOTALE DOTAZIONE FINANZIARIA PER FONTE DI FINANZIAMENTO (MILIONI DI EURO)

AQP - Città Delibere CIPE 36/2002 e 20/2004	1,0
Bilancio Regione Puglia	71,5
CONCESSIONARIO	37,5
FONDI Autorità Portuale	98,3
Fondi protezione civile legge 228/2012	0,2
FSC 2007-2013 - Delibera CIPE 179/2006	20,8
FSC 2007-2013 - Min. Infrastrutture e Trasporti Delibera CIPE 104/2010	33,6
FSC 2007-2013 - Regione Puglia Delibera CIPE 87/2012	75,2
FSC 2007-2013 - Regione Puglia Delibera CIPE 92/2012	245,5
FSC 2014-2020 - Delibera CIPE 100/2015	38,7
FSC 2014-2020 - Delibera CIPE 93/2017	17,7
FSC 2014-2020 - PATTO PUGLIA	7,8
FSC 2014-2020 - Piano Operativo Ambientale CIPE 55/2016	37,3
FSC 2014-2020 D.L. 242/2016 - Dlgs 18/2017	70,0
FSC 2014-2020 - Delibera CIPE 10/2018	90,0
Legge 20/2015 - Fondi Commissario Bonifiche	10,0
Fondi Ministero ambiente e tutela del territorio e del mare	24,9
Fondi Ministero Infrastrutture e Trasporti	116,4
Ministero Infrastrutture e Trasporti - Delibera CIPE n. 74/03	21,5
PAC 2007-2013 - Ministero beni, attività culturali e turismo	2,0
PAC 2007-2013 - Piano Città Ministero Infrastrutture e Trasporti	24,0
POIn Attrattori Culturali, naturali e turismo 2007-2013 - MIBACT	1,4
PON Cultura 2014-2020 - Ministero beni, attività culturali e turismo	3,7
PON FESR Infrastrutture e Reti 2014-2020 - Ministero Infr. e Tr-	42,7
PON FESR Reti e Mobilità 2007-2013 - Ministero Infr. e Trasporti	6,8
Totale CIS Taranto	1.098,4

Contratto Istituzionale di Sviluppo "Matera - Capitale Europea della Cultura 2019"

Il comma 1-bis dell'art. 7 del D.L. n. 91 del 20 giugno 2017 ha disposto che per la realizzazione degli interventi urgenti e per migliorare la dotazione infrastrutturale e l'attrattività turistica di Matera si procedesse con un apposito Contratto istituzionale di sviluppo. Il Contratto è stato sottoscritto il 26 settembre 2017. Invitalia è il soggetto attuatore.

Il Contratto istituzionale di sviluppo Matera è stato sottoscritto il 26 settembre 2017 da: Presidenza del consiglio dei ministri, Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la Regione Basilicata, Comune di Matera, Coordinatore per l'attuazione degli interventi infrastrutturali, degli eventi e delle iniziative per la città di Matera e Invitalia.

Il Contratto istituzionale di sviluppo Matera inizialmente comprendeva 7 interventi, destinati prevalentemente alla valorizzazione di una parte importante del patrimonio culturale e paesaggistico della città. Successivamente, il tavolo istituzionale, su richiesta del Comune di Matera, ha inserito ulteriori 13 interventi riguardanti prevalentemente infrastrutture stradali, servizi per la mobilità e l'accoglienza e per la messa in sicurezza e la bonifica. Nel corso del 2019, a seguito dell'avvio degli interventi per la mobilità e l'accoglienza, alcuni interventi sono stati stralciati, rimodulando, conseguentemente, anche i finanziamenti. Infine, nel mese di dicembre 2019, l'Amministrazione comunale, per mezzo del Commissario ad acta per la soluzione della procedura di infrazione comunitaria relativa alla discarica de "La Martella", ha richiesto l'aumento della dotazione finanziaria del relativo intervento di bonifica per un importo di 7 milioni di euro.

Allo stato attuale, dei 18 interventi che fanno parte del CIS Matera, 6 sono conclusi, 6 sono in corso di realizzazione dei lavori, mentre i restanti sono in corso di progettazione o in procinto di avviare i lavori, come rappresentato nella seguente tavola (tavola II.32)

TAVOLA II.32: CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO MATERA – AVANZAMENTO INTERVENTI (MILIONI DI EURO)

Ambito	Intervento	Dotazione finanziaria	Stato d'avanzamento
PARCO DELLA STORIA DELL'UOMO	Civiltà contadina	7,0	Esecuzione
	Preistoria	1,0	Esecuzione
	Civiltà rupestre	3,5	Esecuzione
	Città dello Spazio	1,5	Esecuzione
AREA DELLE CAVE	Sistema delle Cave	2,0	Convocazione CdS
	Viabilità area delle Cave	3,5	Di competenza della Provincia
BONIFICA	Bonifica della discarica in località La Martella	10,0	Gara lavori pubblicata
RIQUALIFICAZIONE AREE URBANE	Riqualificazione Via Gravina – Via Dante	0,2	Concluso
	Riqualificazione percorso Matera Sud	0,3	Concluso
	Riqualificazione ingresso La Martella - via Vesuvio	0,4	Concluso
	Riqualificazione Rione Spine Bianche	0,2	Concluso
	Riqualificazione Rione Serra Rifusa	0,6	Concluso
	Riqualificazione sistema viario Serra Rifusa	0,7	Gara lavori aggiudicata
	Riqualificazione Aia del Cavallo	1,0	Esecuzione
	Riqualificazione Rione Agna	0,7	Gara lavori aggiudicata
SERVIZI PER LA MOBILITÀ E L'ACCOGLIENZA	Interventi e servizi per l'analisi e il governo dei flussi turistici	0,3	Concluso
	Realizzazione servizi igienici sul Belvedere Murgia Timone	0,2	Progettazione esecutiva
TOTALE		33,4	

II.2.4 Riorganizzazione della programmazione del Fondo sviluppo e coesione nei Piani sviluppo e coesione e prospettive per il ciclo 2021-2027

L'art. 44 DL 34/2019 e s.m.i. ha previsto una puntuale ricognizione e riclassificazione delle risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate, FAS) di tre cicli programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 a partire dai dati presenti nei sistemi di monitoraggio nazionale.

Il lavoro di ricognizione, svolto in confronto con le Amministrazioni Centrali, le Regioni e Province Autonome e le Città metropolitane assegnatarie di risorse FSC, ha avuto la finalità di ricondurre la molteplicità di programmi e strumenti di programmazione e gestione degli investimenti finanziati (oltre 900), ciascuno con le proprie regole di funzionamento, in un solo Piano denominato Piano di Sviluppo e Coesione (PSC) per ciascuna delle 31 amministrazioni coinvolte. Il PSC riporta quindi a unitarietà la programmazione ed è caratterizzato da un unico insieme di regole (gestione, ciclo finanziario, riprogrammazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e trasparenza).

L'attività ricognitiva, posta in capo all'Agenzia per la Coesione Territoriale e al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata condotta da un gruppo tecnico costituito da componenti dei rispettivi nuclei NUVEC e NUVAP in collaborazione con MEF-RGS-IGRUE e ha visto un costante e intenso confronto, a partire dalla primavera 2020, con tutte le Amministrazioni interessate.

L'universo di applicazione della norma inizialmente definito, oggetto di specifica informativa del Ministro al CIPE nell'aprile 2020, si è progressivamente affinato a seguito delle evidenze emerse in fase istruttoria e, a conclusione della stessa, vede rientrare nei nuovi Piani Sviluppo e Coesione circa 82 dei 140 miliardi di euro complessivamente destinati attraverso il Fondo Sviluppo e Coesione alle politiche di coesione nazionali nell'ultimo ventennio.

Uno degli obiettivi della ricognizione effettuata ex art. 44 è stato quello di individuare risorse non programmate ed economie riferite a progetti non capaci di raggiungere i target temporali per il conseguimento delle Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti (OGV) entro il 31 dicembre 2021, come indicato dalla stessa norma, al fine di destinarle a nuovi obiettivi di policy. Il violento impatto della crisi pandemica da Covid-19 ha indirizzato in modo univoco, ai sensi degli artt. 241 e 242 del DL 34/2020, la riprogrammazione FSC verso azioni di contrasto alla crisi, sia direttamente che indirettamente per consentire di cogliere al meglio le opportunità di riprogrammazione dei programmi operativi 14-20 cofinanziati dall'UE aperte dalla modifica dei Regolamenti a sostegno della fase di emergenza. Alle risorse riprogrammabili ex art. 44 sono state inoltre affiancate, laddove necessarie, anche nuove assegnazioni di FSC, sia in via definitiva (finalizzate a ulteriori interventi di contrasto all'emergenza pandemica, ai sensi del citato art. 241) sia in via provvisoria (finalizzate a facilitare le riprogrammazioni dei programmi operativi 14-20 ai sensi del citato art. 242).

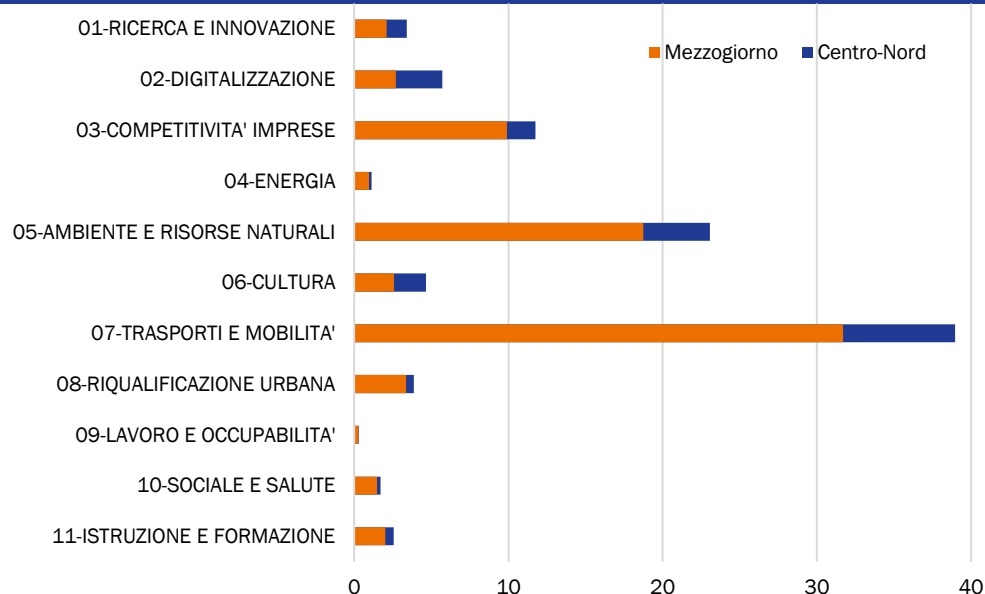
È stata quindi definita, in stretta collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la disciplina dei nuovi Piani Sviluppo e Coesione, definendo uno schema di delibera CIPE che, a dicembre 2020, ha ricevuto parere favorevole dalla Conferenza Stato-Regioni e di cui si prevede approvazione nella prima seduta del

CIPE (oggi CIPESS) del 2021. Di seguito le principali caratteristiche dei nuovi Piani Sviluppo e Coesione:

- articolazione in sezioni che diano evidenza delle risorse FSC confermate ex art. 44 comma 7 (sezione ordinaria) e di quelle riprogrammate in applicazione dei citati articoli 241 e 242, collocate in apposite sezioni speciali;
- in linea con il medesimo art. 44 che, al comma 11, fa salve le norme di legge speciali, in ogni PSC vengono indicate separatamente le risorse assegnate con legge a specifici interventi, che non possono essere quindi sottratte alle loro finalità, come anche le risorse finalizzate attraverso i Contratti istituzionali di sviluppo, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo n. 88/2011 e s.m.i., governate nell'ambito dei relativi organismi di sorveglianza e coordinamento;
- le risorse FSC confluite nella sezione ordinaria del PSC sono ripartite in 12 Aree tematiche;
- il PSC ha un piano finanziario, aggiornato almeno annualmente a cura dell'Amministrazione responsabile, articolato in struttura di programmazione nelle diverse sezioni presenti (per aree tematiche e settori di intervento rilevanti) e che contiene anche la sintesi della spesa realizzata per ciascuna sezione alla fine dell'anno (scorrevole) di riferimento) e previsioni di spesa per il triennio successivo;
- per la *governance* dei PSC, sono previsti un'Autorità responsabile, un Comitato di sorveglianza e, eventualmente, un organismo di certificazione. Gli adempimenti e le procedure per la modifica del Piano prevedono il coinvolgimento della Cabina di Regia di cui al comma 703 della legge 190/2014;
- tutti i progetti dei PSC devono essere obbligatoriamente monitorati nella Banca Dati Unitaria gestita da MEF-RGS-IGRUE i cui dati vengono pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it e i Piani sono oggetto di specifiche attività di valutazione;
- si prevede, infine, un periodo transitorio per l'asestamento di modalità unitarie di trasferimento delle risorse e per l'avvio di modalità unitarie di monitoraggio degli strumenti riclassificati rientranti nell'unico Piano Sviluppo e Coesione.

A esito della ricognizione ex art.44, le risorse FSC riprogrammate sono circa 5,8 miliardi di euro e sono destinate ad azioni dirette di contrasto alla pandemia e a fornire copertura finanziaria a progetti inizialmente inseriti nei Programmi Operativi 14-20, cofinanziati sia con fondi FESR che FSE, che hanno lasciato spazio nei medesimi Programmi alla copertura di spese emergenziali.

La restante parte, pari a circa 76 miliardi di euro, è classificata nelle 12 Aree tematiche di cui sopra, sulla base della natura e scopo degli interventi come rilevati nei Sistemi nazionali di monitoraggio (si veda figura II.5).

FIGURA II.5: ARTICOLAZIONE TEMATICA PRELIMINARE DEI PIANI SVILUPPO E COESIONE (valori percentuali)

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvap

Dal punto di vista amministrativo, i PSC delle singole Amministrazioni interessate dalle attività di ricognizione e riclassificazione ex art.44 saranno oggetto di approvazione nelle prime sedute del CIPESS del 2021.

Il Fondo sviluppo e coesione 2021-2027

La L. 30 dicembre 2020, n. 178 (LB 2021), art. 1, comma 177, in attuazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 88 del 2011, ha disposto una prima assegnazione di risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il periodo di programmazione 2021-2027, nella misura di 50 miliardi di euro (a fronte dei 73,5 miliardi di euro, pari allo 0,6 per cento del PIL 2018, indicati DEF 2020 - sezione III PNR).

Tali risorse sono finalizzate esclusivamente a interventi per lo sviluppo, ripartiti secondo le percentuali dell'80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e del 20 per cento nelle aree del Centro-Nord, mantenendo, dunque, il vincolo di concentrazione territoriale già previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013 per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il successivo comma 178 contiene la disciplina ordinamentale del nuovo FSC 2021-27, che ricalca in massima parte quella del FSC 2014-20 (rif. articolo 1, comma 703, della legge n. 190/2014), segnatamente:

- il Ministro per il Sud e la coesione territoriale individua, sentita la Conferenza Stato-Regioni e in collaborazione con le Amministrazioni interessate, aree tematiche e correlati obiettivi strategici, coerenti con missioni del Piano SUD 2030, dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 e del PNRR, dandone comunicazione alle competenti Commissioni Parlamentari;

- il Ministro per il Sud, in via successiva, sottopone all'approvazione del CIPESS la proposta di riparto dell'intera dotazione FSC 21-27 tra le aree tematiche così individuate, indicando anche il relativo riparto tra Amministrazioni centrali e Regioni;
- nella sede del CIPESS, si stabiliscono, altresì, le regole di dettaglio da seguire nella gestione dei programmi conseguenti - ora, Piani sviluppo e coesione o PSC - secondo i principi, espressamente richiamati, contenuti nell'articolo 44 del decreto legge n. 34/2019 e s.m.i.;
- nelle more della definizione dei Piani di sviluppo e coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, sono ammesse assegnazioni di risorse FSC per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, nel limite degli stanziamenti iscritti in bilancio. Tali interventi confluiscono nei successivi Piani di sviluppo e coesione, in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono;
- la Cabina di Regia del FSC, istituita con DPCM 25 febbraio 2016, opera anche con riferimento alle risorse FSC 2021-27;
- si conferma lo strumento del Contratto istituzionale di sviluppo di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 2011, n. 88, quale strumento di cooperazione interistituzionale rafforzata, per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità o per interventi di sviluppo integrati relativi a particolari ambiti territoriali;
- anche le risorse FSC 2021-27, come i cicli pregressi, sono gestite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, tenuta dal MEF-RGS. In particolare, il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle amministrazioni responsabili ed effettua i pagamenti a valere sulle medesime risorse, secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1988, n. 568, nonché da apposita deliberazione del CIPE, sulla base delle richieste presentate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione.

II.3 STRATEGIE E STRUMENTI DELLE POLITICHE DI COESIONE

L'orientamento di merito delle politiche di coesione è in gran parte definito in sede di impostazione dei documenti strategici di inquadramento di ciascun ciclo. Sia all'interno di essi che in sede di definizione di ulteriori dispositivi dedicati attraverso norme o accordi interistituzionali, alcuni ambiti di intervento specifico assumono ulteriore valenza e significato strategico e operativo. Nella trattazione che segue, si rappresentano con maggior dettaglio alcune famiglie di strategie e strumenti che danno corpo, o accompagnano con ulteriori risorse, gli obiettivi della coesione.

Un primo gruppo - Strategie e strumenti territoriali - riguarda iniziative indirizzate al sostegno dei percorsi di sviluppo e benessere di territori specifici (quindi di una particolare area geografica e della sua comunità) con l'obiettivo di rafforzarne l'identità economica e sociale e quindi anche il protagonismo e

responsabilità nelle scelte d'intervento. La programmazione economica territoriale come campo di intervento pubblico di rango nazionale, pur restando un fattore di centrale importanza per l'identificazione di perseguibili obiettivi di macroarea, ha subito nel tempo un profondo mutamento nei contenuti e nelle modalità dell'attuazione. Da un approccio prevalente di intervento diretto dello Stato nell'economia in qualità di proprietario e gestore di attività economiche - di cui è rimasta traccia limitatamente al ruolo di soggetto in grado di determinare le condizioni necessarie allo sviluppo con la realizzazione delle infrastrutture fondamentali - si è affermata nel tempo una modalità più indiretta e collaborativa di intervento con le istanze del territorio. Lo Stato svolge in questo nuovo approccio un ruolo propositivo ai fini dello sviluppo in qualità di coordinatore di processi di costruzione partecipata degli interventi con gli attori economici e sociali, nonché con le istituzioni locali presenti nel territorio di riferimento. La conseguenza di questo approccio consiste principalmente nella declinazione delle diverse forme di sviluppo che si intendono perseguire non più solo di carattere economico quantitativo generico ma anche e soprattutto qualitativo. Assume rilevanza, quindi, non solo quanti beni/redditi vengono prodotti/generati, ma quale tipologia di beni e servizi viene realizzata come fattore generatore del benessere sociale e dell'accresciuta prosperità economica e come quest'ultima viene distribuita tra gli operatori.

Un secondo gruppo di strumenti e strategie riguardano aggregazioni tematiche trasversali - Strategie e strumenti tematici - che acquisiscono in alcuni momenti storici il significato di fattori cruciali per realizzare effetti strutturali di crescita e coesione. Questo insieme di strategie ha la funzione di coordinare gli sforzi per consentire il progredire dell'innovazione nel processo di sviluppo complessivo conferendo, al tempo stesso, elementi al sistema economico sociale capaci di assorbire in tempi rapidi il manifestarsi di shock esogeni attutendone le conseguenze. La presente pandemia e la precedente crisi finanziaria sono esempi che hanno prodotto effetti sistemici fortemente asimmetrici tra i Paesi dell'Unione accrescendone i divari presenti e indebolendone la coesione sociale ed economica. A questo insieme di interventi appartengono anche le azioni in grado accrescere e innovare il capitale sociale che, nel caso italiano, è particolarmente rappresentato dalle potenzialità presenti all'interno del terzo settore.

Un terzo gruppo riguarda gli Strumenti speciali di sostegno al sistema delle imprese e del lavoro che possono contribuire in modo trasversale agli obiettivi della coesione, modificando le condizioni sottese alle preferenze degli operatori in modo da favorire comportamenti più virtuosi del mercato del lavoro e del sistema delle imprese. La ridotta dimensione e patrimonializzazione delle imprese, la mancanza di intermediari finanziari capaci di produrre strumenti innovativi nel settore finanziario, il ridotto tasso di occupazione femminile e giovanile rappresentano esempi di elementi di contesto strutturale che rallentano o impediscono l'innescio di processi virtuosi di crescita economica e sociale in un territorio e la presenza di strumenti di policy che ne contrastino direttamente la permanenza può favorire il successo di politiche più ampie.

Conclude la trattazione un affondo sulla strategia per la capacitazione istituzionale e amministrativa che rimane uno snodo cruciale per il conseguimento di una maggiore efficienza dell'azione di politica pubblica, di cui le politiche di coesione, che hanno obiettivi particolarmente difficili, necessitano in modo fondamentale.

II.3.1 Strategie e strumenti territoriali

Strategia nazionale per le aree interne

La Strategia nazionale per le aree interne è una politica territoriale, definita nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, che è diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione.

Sono interne quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi (salute, scuola, mobilità), ma anche da una disponibilità elevata di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

In Italia le aree interne rappresentano il 51 per cento circa dei comuni italiani (4.063), cui fa capo il 22 per cento della popolazione italiana, residente in una porzione del territorio che supera il 60 per cento della superficie nazionale.

Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di Salute, Scuola e Mobilità (cosiddetti servizi di cittadinanza), e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato).

Nel lungo periodo, l'obiettivo della Strategia nazionale per le aree interne è quello di invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese.

In merito alle risorse finanziarie dedicate, si ricorda che le Leggi di Stabilità 2014 (L. n. 147/2013), 2015 (L. n. 190/2014) e 2016 (L. 208/2015) e la Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) hanno stanziato complessivamente 281,2 milioni di euro per l'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne. Queste risorse sono state destinate al finanziamento (nella misura di circa 3,740 milioni di euro per ciascuna area) di interventi sui servizi (Salute, Scuola e Mobilità) in 72 aree interne selezionate. Alle stesse aree, le Regioni hanno poi destinato risorse a valere sui Programmi cofinanziati dai Fondi Europei di Sviluppo e Investimento 2014-2020 per supportare la promozione di progetti di sviluppo.

Con riferimento specifico agli interventi in materia di istruzione, con la Legge di Bilancio 2018 è stato disposto lo stanziamento di 50 milioni di euro nell'ambito degli investimenti immobiliari INAIL per la costruzione nelle aree interne di nuove scuole innovative nella didattica, nell'utilizzo di nuove tecnologie, nella riformulazione degli spazi, nel rapporto con le comunità e il territorio.

La *governance* della Strategia ha previsto l'istituzione del Comitato tecnico aree interne, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e al quale partecipano i Ministeri competenti per settore, nonché le Regioni e la Provincia autonoma di Trento. Il Comitato ha proceduto, in una prima fase, alla selezione delle aree interne comprese nella sperimentazione prevista dall'Accordo di partenariato 2014-2020 e, in seguito, ha accompagnato la definizione di progettualità per ciascuna delle aree interne selezionate. All'approvazione di ciascuna strategia di area da parte del Comitato tecnico aree interne ha fatto poi seguito la sottoscrizione di un Accordo di programma quadro, recante la declinazione degli impegni delle parti e degli interventi da realizzare.

Il processo di selezione è stato completato nel corso del 2017 e ha interessato 72 aree, composte da **1.060 Comuni**, da poco meno di 2 milioni abitanti (dato al 2020) e un territorio di circa 51mila kmq, pari ad un sesto del territorio nazionale.

Si evidenzia come nei Comuni inclusi nelle 72 Aree selezionate, già caratterizzate da rilevante caduta della popolazione tra il 2001 e il 2017, (si veda tavola II.33), nel corso del biennio 2017-2020 si sia registrato un ulteriore calo demografico del 3,7 per cento a fronte di un decremento di popolazione in Italia dello 1,6 per cento.

TAVOLA II.33: LA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLE 72 AREE INTERNE							
	2001	2011	2017	2020	Var. % 2001-2011	Var. % 2011-2017	Var. % 2017-2020
Italia	56.995.744	59.439.792	60.589.445	59.641.488	4,30	1,90	-1,60
Italia Aree Interne	12.983.929	13.298.235	13.266.147	12.762.913	2,40	-0,20	-3,80
72 Aree Progetto	2.214.342	2.117.654	2.050.030	1.974.862	-4,40	-3,20	-3,70

Fonte: elaborazioni del Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati ISTAT

Alla fase di selezione ha fatto seguito la fase di definizione di strategie per ciascun territorio selezionato. Al 31 dicembre 2020, le aree interne che hanno definito strategie d'area sono **71**, con un totale di investimenti programmati di circa **1,167 miliardi di euro**. Lo sforzo, che ha accumulato Amministrazioni centrali, Regioni e comunità locali, ha consentito di approvare, nel corso del 2020, 24 strategie di area (un terzo delle aree interne selezionate), portando a conclusione la fase di sperimentazione definita nell'Accordo di partenariato 2014-2020.

Una sola strategia di area non è ancora stata definita ed approvata da parte del Comitato: si tratta della strategia dell'Area Ionico Serre (Regione Calabria) che ha scontato difficoltà legate al sistema sanitario regionale, che hanno reso molto complesso il dialogo tra i diversi livelli di governo, necessario per la individuazione di interventi progettuali in questo specifico ambito di *policy*.

Risultano, poi, sottoscritti **39** Accordi di programma quadro, mentre per **7** aree (Valfino Vestina, Alta Valmarecchia, Valle Arroscia, Fortore, Sicani, Calatino, Contratto di Foce Delta del Po) l'Accordo di programma quadro è in fase di sottoscrizione.

Anche grazie a un maggior livello di approfondimento della progettazione presente nelle strategie di area, si sono ridotti i tempi relativi all'istruttoria condotta dall'Agenzia per la coesione territoriale, preliminare alla sottoscrizione di ciascun Accordo, anche se permangono ritardi. Alla luce dei ritardi riscontrati e anche in considerazione delle difficoltà oggettive incontrate dai comuni e dalle Regioni, legate all'emergenza epidemiologica a partire dal mese di gennaio 2020, il CIPE ha deliberato la rideterminazione della scadenza per la sottoscrizione degli Accordi di programma quadro al 30 giugno 2021.

Con riferimento esclusivo a 46 Accordi di programma quadro sottoscritti o in corso di sottoscrizione, le risorse programmate per fonti di finanziamento sono pari a **834,48 milioni di euro**.

Nella tavola II.34 sono riportati gli Accordi di programma quadro in ordine di sottoscrizione, con indicazione dell'Area e delle fonti finanziarie.

TAVOLA II.34: ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO SOTTOSCRITTI- RIPARTO SETTORIALE (MILIONI DI EURO)

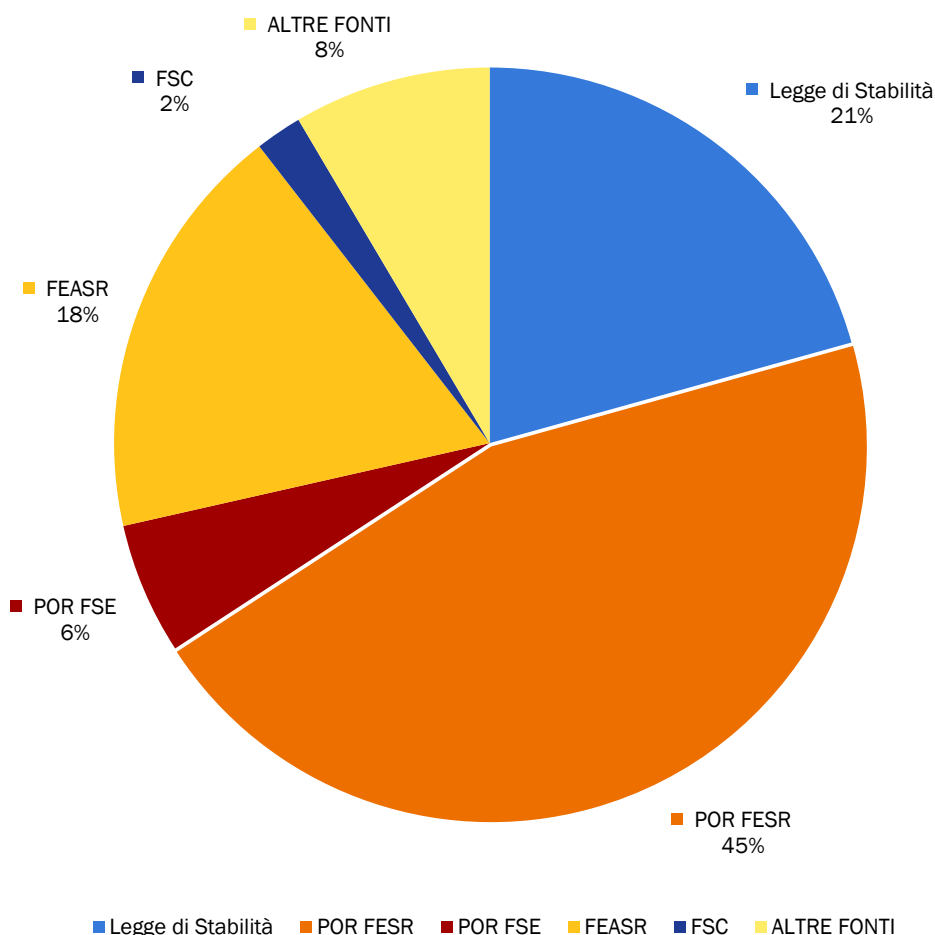
	Area Interna	Regione	Costo complessivo	Legge di stabilità	POR FESR	POR FSE	FEAMP	POR FEASR	FSC	ALTRE FONTI
1	Basso Sangro - Trigno	Abruzzo	11,3	3,7	2,5	1,4	0,0	1,6	0,0	2,0
2	Valfino - Val Vestina	Abruzzo	4,6	3,7	0,0	0,3	0,0	0,6	0,0	0,0
3	Montagna Materana	Basilicata	31,9	3,7	21,5	0,8	0,0	5,5	0,0	0,3
4	Mercure Alto Sinni - Val Sermento	Basilicata	49,5	3,7	28,9	1,5	0,0	7,5	6,6	1,4
5	Reventino - Savuto	Calabria	12,5	3,7	4,5	0,3	0,0	0,5	0,0	3,5
6	Alta Irpinia	Campania	26,0	3,7	8,9	1,7	0,0	10,7	0,0	1,0
7	Vallo di Diano	Campania	17,7	3,7	9,4	0,9	0,0	3,7	0,0	0,0
8	Appennino emiliano	Emilia-Rom.	28,8	3,7	2,7	0,3	0,0	14,5	0,0	7,6
9	Basso Ferrarese	Emilia Rom.	11,6	3,7	3,4	1,5	0,0	2,3	0,0	0,7
10	Appennino piacentino -parmen.	Emilia Rom.	14,4	3,7	2,5	0,2	0,0	7,3	0,0	0,6
11	Alta Carnia	Friuli V.G.	9,6	3,7	2,1	1,0	0,0	1,5	0,0	1,2
12	Valle del Comino	Lazio	12,4	3,7	0,5	0,0	0,0	2,1	4,3	1,7
13	Monti reatini	Lazio	27,0	3,9	10,8	0,0	0,0	6,1	5,0	1,2
14	Antola - Tigullio	Liguria	13,2	3,7	7,4	0,2	0,1	1,2	0,0	0,6
15	Beigua - Union Sol	Liguria	9,0	3,7	2,5	0,2	0,0	2,5	0,0	0,2
16	Valle Arroscia	Liguria	7,5	3,7	1,2	0,2	0,0	2,3	0,0	0,2
17	Alta Valtellina	Lombardia	19,4	3,6	9,5	2,6	0,0	2,8	0,0	0,8
18	Valchiavenna	Lombardia	21,9	3,7	9,5	3,6	0,0	2,8	0,0	2,1
19	Alto Lago di Como e Valli Lario	Lombardia	20,4	3,7	9,5	2,9	0,0	2,8	0,0	1,5
20	Appennino Lombardo - Alto Oltrepò Pavese	Lombardia	19,9	3,7	9,5	3,6	0,0	2,8	0,0	0,2
21	Appennino basso pesarese e anconetano	Marche	10,0	3,7	2,8	1,4	0,0	2,0	0,0	0,0
22	Maceratese	Marche	8,8	3,9	2,2	1,0	0,0	1,6	0,0	0,0
23	Piceno	Marche	8,7	3,9	2,1	1,0	0,0	1,6	0,0	0,0
24	Matese	Molise	6,7	3,7	1,9	0,4	0,0	0,3	0,0	0,4

TAVOLA II.34 (SEGUE): ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO SOTTOSCRITTI- RIPARTO SETTORIALE (MILIONI DI EURO)										
	Area Interna	Regione	Costo complessivo	Legge di stabilità	POR FESR	POR FSE	FEAMP	POR FEASR	FSC	ALTRE FONTI
25	Fortore	Molise	7,6	3,7	0,0	01,0	0,0	0,4	0,9	2,6
26	Tesino	P.A. Trento	15,7	3,7	3,1	1,1	0,0	3,0	0,0	4,8
27	Val di Sole	P.A. Trento	10,9	3,7	2,4	0,6	0,0	4,0	0,0	0,2
28	Valli Maira e Grana	Piemonte	11,6	3,7	4,0	0,5	0,0	2,5	0,0	1,0
29	Monti Dauni	Puglia	77,1	3,7	41,5	2,0	0,0	17,0	0,0	12,8
30	Sud Salento	Puglia	6,7	3,7	2,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
31	Alta Marmilla	Sardegna	15,0	3,7	3,0	1,2	0,0	0,7	0,0	6,5
32	Madonie	Sicilia	37,9	3,7	29,8	1,3	0,0	1,0	0,0	2,0
33	Simeto - Etna	Sicilia	32,1	3,7	26,7	1,3	0,0	0,5	0,0	0,0
34	Nebrodi	Sicilia	34,2	3,7	28,5	0,9	0,0	0,7	0,0	0,3
35	Calatino	Sicilia	38,8	3,7	33,5	1,3	0,0	0,3	0,0	0,0
36	Terre sicane	Sicilia	34,0	3,7	27,9	1,3	0,0	1,1	0,0	0,0
37	Casentino - Valtiberina	Toscana	10,4	3,7	0,5	1,8	0,0	1,4	0,0	2,9
38	Garfagnana	Toscana	9,3	3,7	0,4	0,1	0,2	3,1	0,0	1,7
39	Sud-Ovest orvietano	Umbria	12,0	3,7	1,9	1,4	0,0	4,8	0,0	0,1
40	Area Nord Est Umbria	Umbria	11,9	3,7	2,5	1,5	0,0	4,2	0,0	0,0
41	Bassa Valle	V.d'Aosta	16,3	3,7	2,2	0,8	0,0	6,5	0,0	3,1
42	Grand Paradis	V. d'Aosta	7,6	3,7	0,5	0,1	0,0	2,8	0,0	0,5
43	Spettabile Reggenza 7 Comuni	Veneto	11,3	3,7	1,5	0,7	0,0	2,0	0,0	3,4
44	Comelico e Sappada	Veneto	9,3	3,7	2,5	0,3	0,0	2,0	0,0	0,8
45	Contratto di Foce Delta del Po	Veneto	8,9	3,7	2,4	0,6	0,2	2,0	0,0	0,0
46	Alta Valmarecchia	Emilia Rom.	13,1	3,8	3,0	0,6	0,0	5,1	0,0	0,7
	TOTALE		834,5	172,2	375,7	47,2	0,5	151,8	16,9	70,3

Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale

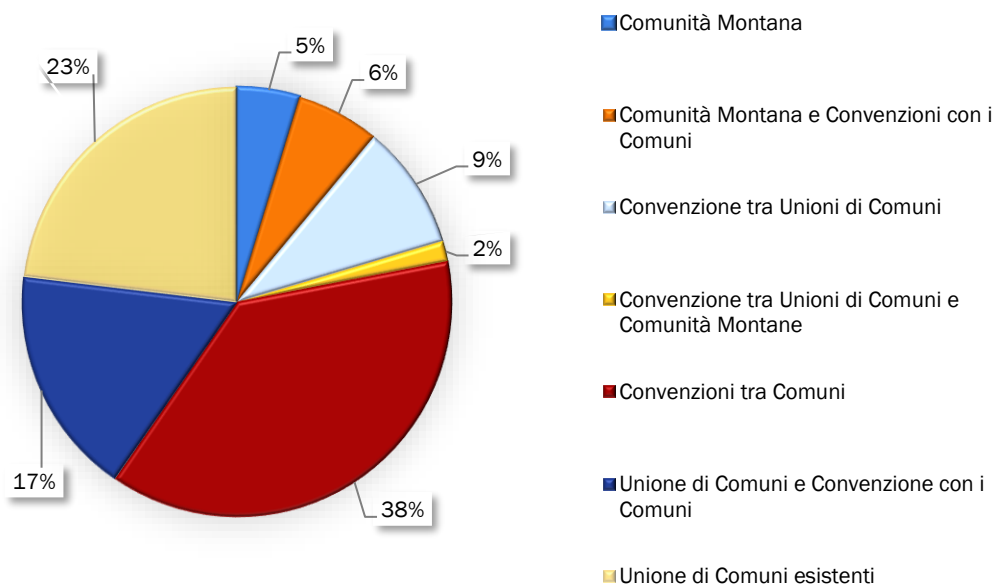
La figura seguente (fig. II.5) rende evidente l'apporto dei Fondi strutturali di investimento europeo 2014-2020 alle strategie di area (circa 574 milioni di euro pari al 69 per cento del totale) provenienti dai Programmi regionali, con un'incidenza elevata del FESR (45 per cento delle risorse programmate) seguito dal FEASR (18 per cento) e con un contributo, più limitato, dal FSE (6 per cento). Tra le altre fonti di finanziamento (circa 10 per cento del totale delle risorse programmate) si segnalano il Fondo sviluppo e coesione, il FEAMP, fondi pubblici erogati a livello locale (regionale, comunale) e fondi privati.

FIGURA II.6: ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO - RIPARTO PER FONTI FINANZIARIE



Parallelamente al lavoro di definizione delle strategie d'area e dei relativi Accordi di programma quadro, è proseguita l'attività di accompagnamento alle aree per la costruzione di sistemi intercomunali permanenti, con soluzioni modulari rispettose delle legislazioni vigenti e delle strutture amministrative esistenti. Il requisito associativo che prevede lo svolgimento in comune di almeno due servizi o funzioni fondamentali costituisce, infatti, una condizione essenziale per l'ottenimento del contributo finanziario dedicato. A dicembre 2020, 64 aree (sulle 72 selezionate) hanno assolto il criterio dell'associazionismo, le altre 8 sono prossime alla adozione e sottoscrizione degli atti necessari.

FIGURA II.7: TIPOLOGIA DELLE FORME ASSOCIATIVE TRA ENTI LOCALI



Fonte: FORMEZ PA

Nel mese di aprile 2020 è stata, poi, avviata l'attività di monitoraggio per la verifica dello stato di avanzamento del requisito associativo e dell'organizzazione per l'attuazione delle strategie sui territori. Sono stati realizzati 7 incontri con le aree interne Basso Sangro-Trigno, Matese, Basso Pesarese e Anconetano, Valchiavenna, Valli Maira e Grana, Madonie e Bassa Valle. Agli incontri hanno preso parte i referenti delle aree e del Comitato tecnico aree interne. Sono in fase di programmazione ulteriori incontri, l'attività proseguirà per tutto il 2021.

Guardando alle prospettive future, il quadro programmatico 2021-2027 dedica uno dei cinque macro-obiettivi di policy (OP) alla definizione, aggiornamento e attuazione di strategie territoriali (Obiettivo di policy 5- Un'Europa più vicina ai cittadini) e, nell'ambito del percorso partenariale, è stata espressa la volontà, da parte di tutti gli attori coinvolti, di dare continuità alla Strategia nazionale per le aree interne.

Si evidenziano alcuni elementi, emersi dal confronto partenariale e con la Commissione europea, che caratterizzeranno l'inquadramento dell'intervento sulle aree interne nell'ambito dell'OP5 nell'Accordo di partenariato 2021-2027:

- si continuerà a sostenere i presidi di comunità nei territori interni, fondamentali per la tenuta complessiva del sistema Paese, secondo l'approccio attivo su sviluppo economico e accesso a servizi già promosso dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI);
- per la programmazione e attuazione delle strategie territoriali e dei relativi progetti integrati saranno condivise indicazioni sugli atti e procedure per

favorire semplificazione, omogeneità delle procedure e certezza delle tempistiche;

- si accompagnerà il passaggio dalla fase di sperimentazione della SNAI alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale per le aree interne, con proprie dotazioni e regole di funzionamento;
- si intende potenziare il supporto agli attori territoriali, anche attraverso strutture di presidio stabile nelle amministrazioni nazionali e/o regionali in grado di coordinare strategie, dare sostegno a casi specifici e integrare indicazioni e azioni afferenti a diversi settori dell'amministrazione nonché a sostenere processi organizzativi, soprattutto nelle situazioni più fragili, in modo da accompagnare le autorità locali e gli stakeholders nei processi deliberativi o nei compiti operativi che richiedono specifiche capacità tecnico-amministrative.

In questa cornice, si collocano le risorse stanziare per il rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne dalla legge di bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n.160) e dal decreto legge del 14 agosto 2020, n. 104 (art. 28), che ammontano a 310 milioni di euro per il triennio 2021-2023.

FOCUS Fondo di sostegno ai comuni marginali

La recessione causata dall'epidemia COVID-19 ha una natura profondamente diversa dalle precedenti, in quanto è causata non solo da misure di distanziamento sociale che non consentono ai consumatori di acquistare determinati beni e servizi anche laddove abbiano le risorse per farlo, ma anche, e in misura determinante, dalla chiusura ordinata dal Governo di numerosi settori produttivi. Questa caratteristica dell'attuale fase ciclica è particolarmente importante in chiave previsiva poiché i dati del PIL sono stimati dall'Istat a partire dal lato dell'offerta. Si è pertanto ritenuto necessario integrare il consueto approccio di previsione del PIL, che si basa su stime di *nowcasting* e proiezioni ottenute dal modello macro econometrico ITEM, con valutazioni degli effetti del blocco produttivo fornite da un modello computazionale settoriale. Nello specifico è stato utilizzato il modello MACGEM-IT, sviluppato dal Tesoro in collaborazione con l'Università di Macerata.²⁹ Un'ulteriore verifica dei risultati è stata poi effettuata attraverso i dati sulla fatturazione elettronica forniti dall'Agenzia delle Entrate.

La legge n. 160 del 27 dicembre 2019, introducendo il c. 65 ter alla legge n. 205 del 27 dicembre 2017, istituisce il fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali nei comuni delle aree interne.

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 dal decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni in legge n.77 del 17 luglio 2020. L'incremento è stato reso necessario al fine di consentire ai comuni presenti in tali aree di far fronte alle maggiori necessità conseguenti al diffondersi dell'epidemia da Covid-19. L'ulteriore stanziamento ammonta a 120 milioni di euro ed ha portato la dotazione complessiva dell'intervento a 210 milioni di euro così ripartiti sul triennio di riferimento: 90 milioni per il 2020; 60 milioni per il 2021 e 60 milioni per il 2022.

Con decreto del Presidente del Consiglio di Ministri del 24 settembre 2020, pubblicato nella GU n. 302 del 4 dicembre 2020, è stato disciplinato nel dettaglio il funzionamento del fondo. Nello specifico - applicando criteri di distribuzione delle risorse in grado di intercettare, in

²⁹ FELICI F., SOCCI C., CIASCHINI M., PRETAROLI R. and SEVERINI F., (2020). 'MACGEM-IT A SAM based CGE model for Italian Economy', Working papers MEF-Dipartimento del Tesoro, n.1.

coerenza con i criteri che fondano la Strategia nazionale per le aree interne, le necessità di sostegno delle realtà imprenditoriali maggiormente bisognose di supporto in base a parametri demografici e di perifericità – sono stati individuati i Comuni beneficiari del fondo in quelle realtà territoriali qualificate nell’Accordo di partenariato 2014-2020 come comuni «intermedi», «periferici» e «ultraperiferici» laddove presentino una popolazione non superiore a 3.000 abitanti e comuni «periferici» e «ultraperiferici» laddove presentino una popolazione non superiore a 5.000 abitanti. Il contributo assegnato a ciascun Comune deve essere impiegato per la realizzazione di azioni di sostegno economico in favore di piccole e microimprese. Le tipologie di azioni finanziabili sono due: erogazione di contributi a fondo perduto per spese di gestione o iniziative che agevolino la ristrutturazione, l’ammodernamento, l’ampliamento per innovazione di prodotto e di processo di attività artigianali e commerciali, incluse le innovazioni tecnologiche indotte dalla digitalizzazione dei processi di marketing on-line.

Il Fondo si rivolge a 3.101 Comuni, con una popolazione complessiva di circa 4 milioni di abitanti. Il contributo medio per ciascun Comune è pari a circa 67.000 euro nel periodo 2020-2022.

Con l’ultima legge di bilancio (Legge 30 dicembre 2020 n. 178), il Legislatore ha modificato la denominazione del fondo in “Fondo di sostegno ai comuni marginali”, attribuendo allo stesso risorse per 180 milioni di euro nel periodo 2021-2023. Inoltre, sono stati stanziati ulteriori 136 milioni (48 per l’anno 2021, 43 per l’anno 2022 e 45 per l’anno 2023) per la realizzazione di interventi di sostegno alle attività economiche finalizzati a contrastare fenomeni di deindustrializzazione e impoverimento del tessuto produttivo e industriale, da destinare ai comuni dei territori di cui all’articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646, non ubicati nelle aree oggetto dell’agevolazione di cui all’articolo 27, comma 1, del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

L’agenda urbana della coesione

In Italia la strategia per lo sviluppo urbano sostenibile (SUS), così come definita all’articolo 7 del Regolamento FESR 2014-2020 (Reg. (UE) 1301/2013) viene attuata secondo due principali modalità: nelle Città metropolitane, tramite il PON METRO (Programma operativo nazionale Città metropolitane), nelle città medie e nei poli urbani regionali del territorio, le strategie vengono attuate all’interno dei Programmi operativi regionali (POR). A fine 2019, la strategia mobilitava risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale per 2,47 miliardi di euro, ma le riprogrammazioni intervenute nel 2020, soprattutto (ma non esclusivamente) dovute all’emergenza Covid-19 hanno indotto una rimodulazione complessiva delle risorse ancora difficile da quantificare con precisione (dell’ordine di almeno 190 milioni).

La Programmazione nazionale: Il PON Città metropolitane (PON METRO)

Il PON METRO è operativo in 14 città metropolitane³⁰, con una dotazione finanziaria complessiva, al 31 dicembre 2020, di 874 milioni di euro, di cui 635 milioni per le priorità cofinanziate dal FESR e 239 milioni per quelle del FSE, e con una allocazione di circa 89 milioni di euro per ciascuna città del Mezzogiorno, 40 milioni di euro per quelle del Centro-Nord e 42 milioni di euro per Cagliari.

³⁰Le dieci individuate con Legge Costituzionale - Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia - e le quattro individuate dalle Regioni a statuto speciale - Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Il PON ha permesso di finanziare i) significativi interventi nell'ambito dell'inclusione e innovazione sociale attraverso un efficace processo di co-progettazione attiva di gruppi formali e informali di cittadini ii) il rafforzamento di servizi digitali iii) il finanziamento di interventi integrati in tema di mobilità (trasporto pubblico locale, sistemi di trasporto intelligenti (ITS) e percorsi di mobilità dolce). Il tutto in una logica di forte "integrazione" tra progetti e tra fonti di finanziamento particolarmente efficace e funzionale che ha inciso positivamente anche sul modello di *governance* multilivello utilizzato.

Nel periodo di riferimento, il Programma ha superato il target finanziario N+3 fissato al 31/12/2020, raggiungendo l'ammontare complessivo di oltre 304 milioni di euro di spesa totale certificata alla Commissione europea. La sola quota UE certificata al 31/12/2020 ammonta a oltre 235 milioni di euro, a fronte del target da raggiungere pari a circa 211 milioni di euro.

Dal 2016 è, inoltre, attivo il Programma operativo complementare "Città metropolitane" 2014-2020 (POC) finalizzato al completamento funzionale e finanziario, e al rafforzamento degli interventi attuati con le risorse del Programma comunitario dalle sei città metropolitane delle Regioni meno sviluppate: Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Messina - nonché all'avvio e alla sperimentazione di progetti innovativi e pilota. Per effetto della riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del PON approvata a fine 2018 e la conseguente assegnazione al POC, la dotazione finanziaria complessiva ha raggiunto i 240 milioni di euro, approvata con delibera CIPE n. 11 del 04 aprile 2019.

La delibera CIPE n. 36 del 28 luglio 2020, infine, ha assegnato all'Agenzia per la coesione territoriale risorse FSC 2014-2020 pari a 283,4 milioni di euro per dare copertura agli interventi trasferiti dal PON METRO al POC METRO a seguito dell'introduzione sul PON METRO di spese legate all'emergenza Covid-19. Per rendere operative tali disposizioni l'Autorità di Gestione ha predisposto e trasmesso al CIPE una proposta di riprogrammazione del POC METRO che estende l'ambito di azione del programma a Cagliari e alle città del centro-nord, limitatamente all'attuazione delle operazioni trasferite dal PON METRO. La proposta di riprogrammazione del POC METRO è in attesa di approvazione da parte del CIPE, avendo ricevuto parere favorevole dalla Conferenza Unificata.

La Programmazione regionale: le strategie urbane nelle città medie

Nella programmazione regionale, la strategia è stata attuata nei POR secondo due modelli: 11 POR individuano un asse FESR dedicato allo sviluppo urbano sostenibile, mentre 6 POR attuano l'agenda urbana con lo strumento degli Investimenti territoriali integrati (ITI) con progetti finanziati da diversi assi tematici con risorse prevalentemente del FESR, talvolta integrate dal FSE. I progetti sostenuti interessano circa 90 città medie, quasi sempre comuni capoluogo di provincia. I progetti combinano azioni di riqualificazione e recupero del patrimonio storico e abitativo della città, di supporto alle filiere economiche e produttive locali, di digitalizzazione dei servizi, mobilità sostenibile e risparmio energetico, e di sostegno alle fasce di popolazione deboli anche con interventi di innovazione sociale.

Le risorse programmate per lo sviluppo urbano sostenibile ammontavano, a fine 2019, a oltre 1,6 miliardi di euro, con azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE

con una allocazione di circa 1,14 miliardi nelle Regioni meno sviluppate (RMS), 71 milioni nelle Regioni in transizione (RT) e circa 389 milioni nelle Regioni più sviluppate (RS). Le riprogrammazioni intervenute nel 2020 hanno comportato una riduzione complessiva che però, come vedremo, i dati di monitoraggio rendono quantificabile solo per i POR con un asse dedicato.

Questi ultimi infatti prevedono a fine 2020 risorse programmate pari a 595 milioni. Rispetto al 2019, hanno subito una riduzione pari al 25 per cento (200 milioni) con conseguente diminuzione dell'incidenza della quota dedicata al SUS in tali programmi, pari a pari al 4,69 per cento, di circa 0,7 per cento rispetto al 2019³¹.

Le Regioni che hanno ridotto nel corso del 2020 la dotazione finanziaria sull'Asse SUS sono alcune RS (Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto) e Campania e Puglia nelle RMS. Il quadro delle riprogrammazioni è articolato: nelle RS la riduzione ammonta a 89,6 milioni presumibilmente reindirizzati al fine di fare fronte alle spese emergenziali della pandemia; la Campania ha ridotto la propria programmazione sull'asse dedicato di una quota più contenuta (circa 14 per cento), mentre la diminuzione delle risorse programmate sull'asse urbano in Puglia (pari a 48,7 milioni di euro) può essere inquadrata entro una significativa diminuzione delle risorse programmate per l'intero programma regionale (circa 2mld in meno FESR).

L'avanzamento finanziario degli assi urbani si conferma, in media, inferiore alla performance dei POR in cui sono inclusi, con un livello di impegni rispettivamente pari al 52 per cento contro il 76 per cento dei Programmi. Tale distribuzione, tuttavia, presenta una forte differenziazione territoriale con impegni di spesa nelle RS pari al 65 per cento, mentre nelle RT scende al 30 per cento per attestarsi al 16 per cento nelle RMS. In una fase in cui le città coinvolte in tali Programmi si stanno adoperando nella realizzazione degli interventi, merita rilevare che la media dei pagamenti (pari al 30 per cento) presenta una forte disparità territoriale: a fronte di una media del 39 per cento nelle Regioni più sviluppate, la spesa nelle due RMS si attesta ad appena l'8 per cento.

Per i POR che precedono, la significativa accelerazione registrata nel 2020 nei progetti urbani delle RS rispetto alle RMS trova spiegazione non solo e non tanto nella minore dotazione finanziaria a disposizione di ciascuna città (e dunque relativa "semplicità" gestionale e operativa), ma soprattutto per la maggiore rapidità nell'adozione, nel corso del periodo di programmazione, delle strategie e dei progetti urbani con le relative liste di operazioni. Esemplari i casi di Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e del Veneto che hanno completato le procedure e istruttorie che precedono l'attuazione già nel 2016-2017, non rinunciando ad importanti sperimentazioni. In queste regioni tanto il livello degli impegni quanto la variabile della spesa per lo SUS è allineata, se non superiore, al livello di avanzamento della spesa dell'intero POR. Più critica la situazione della Campania che, nonostante l'impegno istituzionale e finanziario profuso in più cicli di programmazione per rendere protagoniste 19 città medie del proprio territorio, riporta a fine 2020 dati di impegni e spesa molto ridotti (rispettivamente, 9 per cento e 7 per cento).

³¹ Fonte: MEF-IGRUE Dati di attuazione al 31 dicembre 2020.

Le Regioni che hanno scelto gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) come strumento principale di attuazione della Strategia di sviluppo urbano sostenibile sono Marche, Sardegna, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia. La dotazione finanziaria allocata sugli ITI si concentra nelle Regioni meno sviluppate (per circa il 90 per cento). La poco uniforme e puntuale alimentazione, categorizzazione e controllo del sistema di monitoraggio della BDU da parte delle regioni complica, fino a renderla incomparabile e inattendibile, una restituzione sui dati di attuazione degli ITI in tali regioni³². Tuttavia, altre fonti disponibili segnalano che il complesso quadro procedurale ha condizionato l'avanzamento finanziario degli ITI, soprattutto nei casi in cui le città medie sono numerose (Sicilia e Calabria), mentre l'esperienza nelle tre principali città della Sardegna (Cagliari, Olbia e Sassari) rappresenta ad oggi una realtà avanzata con ulteriore accelerazione dell'attuazione nel corso del 2020.

Come confermato da analisi condotte nel corso degli anni³³, i progetti nelle città attuati attraverso lo strumento degli Investimenti territoriali integrati hanno sperimentato alcuni ritardi, costi e difficoltà che, in generale, accomunano i diversi POR anche quelli finanziati da un Asse dedicato e anche, in alcuni assi dello stesso PON METRO, ovvero: (i) la lunga gestazione nell'elaborazione strategica che ha ridotto, sino a renderli incompatibili con il periodo di programmazione, i tempi disponibili per l'attuazione operativa; (ii) la tendenziale e non di rado eccessiva moltiplicazione dei passaggi amministrativi tra i soggetti locali (i Comuni) e gli enti finanziatori e/o controllori; (iii) l'individuazione di progetti per opere pubbliche con tempi di progettazione tecnica spesso dilatati rispetto alle previsioni; e (iv) limiti nella capacità di alcune amministrazioni locali anche per la carenza di personale e di professionalità tecniche.

Le Zone Economiche Speciali

Il cd. “Decreto Mezzogiorno”, decreto legge 20 giugno 2017, n. 91 convertito in legge 3 agosto 2017, n. 123, ha introdotto la possibilità di istituire le Zone Economiche Speciali (ZES) nelle regioni del Mezzogiorno per sostenere crescita economica e occupazione. Nelle ZES sono previste agevolazioni fiscali nella forma di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi che può riguardare operazioni fino a 50 milioni di euro. Il finanziamento della misura si è attestato a circa 206,4 milioni di euro a valere sul FSC 2014-2020, per il periodo 2018-2020. La misura è stata prorogata con la legge del 27 dicembre 2019 n. 160

³² Come esempio piuttosto significativo di tali disallineamenti, possiamo fare riferimento ai dati in BDU al 31 dicembre 2020 estratti attraverso Open Coesione in relazione agli investimenti integrati in aree urbane nelle sei regioni interessate: a fronte di un finanziamento pubblico totale di 971 milioni, 561 milioni sono rappresentati dai aiuti alle imprese del POR FESR Sicilia dove la Regione risulta essere sia programmatore che attuatore mentre beneficiarie sono le stesse imprese sull'intero territorio regionale, e ciò (in particolare, l'assenza dei Comuni) è in chiaro contrasto con tutte le previsioni regolamentari, strategiche, operative e amministrative che caratterizzano le azioni integrate urbane per lo sviluppo sostenibile secondo il dettato del Regolamento FESR, l'AP 2014-2020, e gli stessi Programmi Operativi.

³³ Da ultimo, nel 2020, il progetto del Dipartimento per le Politiche di Coesione della PCM “*Improvement of the implementation performance and absorption capacity of structural funds at the local level in Italy*” finanziato dalla Commissione Europea e condotto dall'OCSE, con i casi di studio sulle politiche territoriali nei POR e sui fondi di sostegno alla progettazione per le infrastrutture locali in Campania, Sardegna e Toscana.

(Legge di Bilancio 2020) per il 2021 (per il 2022 la proroga sarà operativa dopo l'adeguamento della base giuridica in sede UE).

Alle quattro ZES già istituite nel biennio precedente (Calabria e Campania nel 2018, Ionica Interregionale Puglia-Basilicata e Adriatica Interregionale Puglia-Molise nel 2019), nel 2020 si sono aggiunte le ZES della Sicilia Occidentale, della Sicilia Orientale e dell'Abruzzo, dopo il completamento della fase istruttoria dei Piani di sviluppo strategico (PSS) trasmessi dalle Regioni, e l'approvazione dei rispettivi DPCM istitutivi, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale. È in fase istruttoria la proposta di PSS per la ZES della Regione Sardegna.

Il soggetto istituzionale per l'amministrazione dell'area ZES è identificato nel Comitato di indirizzo composto dal Presidente dell'Autorità portuale, da un rappresentante della regione, o delle regioni nel caso di ZES interregionale, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La Legge di Bilancio 2020 (L.160/2019) ha previsto che i Comitati di Indirizzo delle ZES siano presieduti da Commissari Straordinari di Governo, al fine di garantire l'indirizzo unitario delle politiche di attrazione degli investimenti e di imprimere un impulso all'implementazione delle misure già previste nei singoli PSS, sia a livello di semplificazione amministrativa che a livello di marketing e attrazione degli investimenti. Il DL 76/2020 cosiddetto "semplificazioni" ha previsto che i Commissari possano essere supportati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. A dicembre 2020 risultavano individuati i Commissari delle ZES Calabria e della ZES Ionica.

In relazione all'utilizzo della misura da parte delle imprese, al 31/12/2020 risultavano mobilitati 293 investimenti per 245,7 milioni di euro, con crediti d'imposta per 87,2 milioni di euro, di cui circa il 93 per cento concentrati in Campania (66 per cento) e Calabria (28 per cento), con un ruolo ancora residuale delle tre regioni dove le ZES sono state istituite nel 2019. Come anche in precedenza rilevato, l'importo medio dell'investimento si attesta al di sotto del milione di euro, con l'eccezione della Calabria, ed evidenzia la necessità di attivare iniziative al di là della misura di agevolazione fiscale che possano ulteriormente promuovere investimenti di maggiori dimensioni.

Da ultimo, con la L. 30/12/2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021) è stata prevista, per le imprese che intraprendono una nuova iniziativa economica nelle Zone economiche speciali, la riduzione del 50 per cento dell'imposta sul reddito derivante dallo svolgimento dell'attività nella ZES, a decorrere dal periodo d'imposta nel corso del quale è stata intrapresa la nuova attività e per i sei periodi d'imposta successivi.

L'attività di accompagnamento e sostegno alle ZES è stata integrata dal *Support for the establishment of Special Economic Zones in Italy* finanziato dalla DG Reform della Commissione europea. Nel corso del 2020, l'azione del progetto si è concentrata sulle prime tre ZES approvate (Campania, Calabria, e Ionica Puglia-Basilicata), intervenendo in tema di sistemi informativi territoriali per le aree, di semplificazione amministrativa per l'insediamento delle imprese, e di sistemi di *governance* nazionale e regionale.

Infine, la L. 27/12/2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018) ha previsto l'istituzione di Zone logistiche semplificate, al fine di favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni del

Centro-Nord. La L. 27/12/2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020) ha poi previsto la possibilità, nell'ambito delle Zone Logistiche Semplificate (ZLS), di perimetrare delle ZLS "rafforzate", nelle aree ammissibili agli aiuti di Stato a finalità regionale, estendendo il credito d'importa delle ZES, con uno stanziamento in 20 milioni di euro per il triennio 2020-2022. Le ZLS "rafforzate" risulterebbero dunque sostanzialmente equiparate alle ZES in termini di incentivi fiscali e agevolazioni amministrative. Al momento solamente la Regione Toscana ha presentato richiesta di istituzione di una ZLS (luglio del 2020), la cui relativa istruttoria si trova oggi in fase conclusiva.

Misure di rafforzamento degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno

I principi per il riequilibrio territoriale, contenuti nell'articolo 7-bis del decreto legge 29 dicembre 2016, n. 243 ("Principi per il riequilibrio territoriale") convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 18, sono diretti a sostenere l'efficacia delle azioni inerenti alla rimozione o riduzione del gap infrastrutturale sul territorio nazionale. La misura è orientata all'aumento del livello delle risorse ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna), la cui incidenza sull'omologo totale di spesa si intende riportare in linea con quella della popolazione di riferimento in quei territori.

La norma è stata più volte rivista nel corso del tempo, con interventi che ne hanno mutato anche significativamente i meccanismi. Le modifiche e le integrazioni apportate alla disciplina hanno, pertanto, reso necessaria più volte la revisione della correlata normativa secondaria, fino alla emanazione del DPCM 10 maggio 2019.

La legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 310 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160) è intervenuta a modificare ulteriormente il citato articolo 7-bis; in particolare, il comma 2 dello stesso articolo ora dispone che "al fine di ridurre i divari territoriali, il riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati alla data di entrata in vigore della presente disposizione, deve essere disposto anche in conformità all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna un volume complessivo di stanziamenti ordinari in conto capitale almeno proporzionale alla popolazione residente".

La legge di bilancio per il 2020 ha comportato, pertanto, una modifica dirimente ai fini dell'effettività dell'azione di riequilibrio territoriale, poiché consente di passare dal monitoraggio ex post all'attuazione ex ante del rispetto della "clausola del 34 per cento", che è ora possibile realizzare sin dal momento del riparto delle risorse dei programmi di spesa, nelle fattispecie previste dal comma 310.

Peraltro, negli ultimi giorni del 2019, l'articolo 30 del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", è nuovamente intervenuto sull'articolo 7-bis. In

particolare la disposizione prevede che, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con l'autorità politica delegata per il coordinamento della politica economica e la programmazione degli investimenti pubblici di interesse nazionale, vengano stabilite le modalità per verificare che il riparto delle risorse dei programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale, che non abbia criteri o indicatori di attribuzione già individuati, sia effettuato in conformità alle disposizioni sopra esposte, nonché per monitorare l'andamento della spesa erogata.

In merito al provvedimento in esame, nel corso del 2020 si è proceduto a espletare le necessarie interlocuzioni e gli opportuni confronti con le Amministrazioni concertanti. Sulla base di tali attività è stato elaborato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 gennaio 2021, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 68 del 19 marzo 2021.

Investimenti per infrastrutture sociali a favore dei comuni del Mezzogiorno

Con DPCM 17 luglio 2020, recante “Modalità di assegnazione del contributo di 75 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, ai comuni situati nel territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da destinare a investimenti in infrastrutture sociali” (G. U. n. 244 del 2 ottobre 2020), adottato il 17 luglio 2020, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 21 maggio 2020, è stata data attuazione ai commi 311 e 312 dell'art. 1, L. 160/2019.

Esso, in particolare, disciplina le modalità di assegnazione del contributo di 75 milioni di euro, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, ai Comuni situati nel territorio delle Regioni del Mezzogiorno, da destinare a investimenti in infrastrutture sociali.

I relativi oneri, pari a complessivi euro 300 milioni di euro, sono posti a carico del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) di cui all'art. 1, comma 6, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (FSC 2014-2020).

I contributi sono assegnati ai Comuni, da un minimo di 8.000 euro a un massimo di 235.188,65 euro annui, dal 2020 al 2023, secondo l'elenco e gli importi indicati nell'allegato 1 del decreto. L'inizio dei lavori deve avvenire entro nove mesi dalla data di pubblicazione del decreto per l'annualità 2020, oppure entro il 30 settembre di ciascun anno per i contributi relativi agli anni 2021, 2022 e 2023 (in considerazione del dilagare dell'epidemia, per l'annualità 2020, è prevista la proroga di ulteriori 3 mesi, su richiesta dell'ente beneficiario). In caso di mancato rispetto dei termini previsti, l'assegnazione può essere revocata con decreto del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Per “infrastrutture sociali”, si intendono le infrastrutture qualificate come tali nella corrispondente classificazione CUP (Codice Unico di Progetto), quali, a titolo esemplificativo, le strutture scolastiche e sanitarie.

L'erogazione del contributo è disposta dal Dipartimento per le politiche di coesione, su richiesta dei singoli Comuni, in base all'avanzamento dell'investimento. La prima quota, pari al 50 per cento del costo dell'opera, è

erogata sulla base dell'attestazione da parte dell'ente locale di avvenuta aggiudicazione dei lavori.

L'Agenzia per la coesione territoriale è preposta ai successivi controlli a campione.

II.3.2 Strategie e strumenti tematici

Le Strategie di Specializzazione Intelligente

Nel contesto della politica di coesione 2014-2020 e nell'ambito dell'Obiettivo tematico 1 dell'Accordo di partenariato, l'intervento pubblico di sostegno alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione dà attuazione alla Strategia nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e alle 21 Strategie regionali (*Smart Specialisation Strategy* cd. S3) definite con modalità partecipative in collaborazione fra enti pubblici, rappresentanze economiche, e istituzioni della conoscenza.

A livello nazionale la SNSI ha ricevuto attuazione nell'ambito dei Programmi della politica di coesione comunitaria e nazionale a titolarità del Ministero dell'Università e Ricerca (MUR) e del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE).

Nel corso del 2020, le azioni per il potenziamento del capitale umano altamente qualificato, previste dal Programma Operativo Nazionale Ricerca e Innovazione (PON R&I) e finanziate a valere sul FSE, hanno ammesso a finanziamento 182 borse di dottorato (per un importo complessivo di oltre 15,8 milioni di euro, di cui 163 attribuite alle università delle Regioni meno sviluppate - Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia - e 19 alle Regioni in transizione - Abruzzo, Molise, Sardegna). L'intervento si pone in continuità con la politica di promozione di una più stretta collaborazione tra mondo accademico e imprenditoriale: i percorsi finanziati prevedono infatti l'obbligo per il dottorando di svolgere un periodo di studio e di ricerca presso imprese e all'estero, così da qualificare le esperienze di ricerca e connotarle in senso industriale. Ulteriori 122 borse, a tema vincolato "Aree Interne e aree marginalizzate", sono state finanziate con le risorse in dotazione del Piano Stralcio Ricerca e Innovazione, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione.

Sempre nell'ottica di un rafforzamento della qualità del capitale umano, il Fondo StudioSi, attivato con le risorse del PON R&I e gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), ha iniziato ad erogare una prima *tranche* dei 100 milioni di euro complessivi a valere sul FSE. L'iniziativa sostiene l'accesso all'istruzione, in Italia o all'estero, agli studenti delle 8 regioni target del Programma e rappresenta il primo strumento in Europa che sostiene, senza interessi o richiesta di garanzie, il costo delle rette universitarie, del vitto e dell'alloggio. Data la sua natura rotativa, il Fondo permetterà di reinvestire le risorse per coprire nel tempo nuovi fabbisogni.

In stretta complementarità con il PON R&I, che nel 2019 aveva finanziato 18 infrastrutture di ricerca previste nel Piano nazionale delle infrastrutture di ricerca (PNIR) nelle cinque aree tematiche della SNSI, opera l'intervento di potenziamento condotto, nel corso del 2020, dal Piano Stralcio Ricerca e Innovazione. Tale piano, alimentato da risorse del FSC, ha pubblicato un avviso per l'assegnazione di 33,5 milioni di euro per il rafforzamento del capitale umano all'interno delle medesime infrastrutture di ricerca.

Fra gli interventi a titolarità del MISE attuati nel corso del 2020 nell'ambito del PON Imprese e Competitività, si segnalano, come progetti più significativi per dimensione finanziaria e per impatto potenziale nelle aree tematiche della SNSI, gli *Accordi per l'Innovazione*, che prevedono il finanziamento di progetti collaborativi di ricerca. Un primo Accordo del valore di oltre 9 milioni di euro prevede il sostegno finanziario ad imprese delle regioni Lazio e Campania per l'attuazione del progetto "Living-IoT", finalizzato alla progettazione e allo sviluppo di un macro-ecosistema di ambienti per *smart city*. Con il secondo e terzo Accordo sono stati finanziati, per un valore pari rispettivamente ad oltre 14 milioni e oltre 18 milioni di euro, due progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale che coinvolgono grandi imprese italiane del settore della moda in collaborazione con l'ENEA, con l'obiettivo di supportare la creazione e la prototipazione di nuove collezioni e prodotti, attraverso l'utilizzo di algoritmi di intelligenza artificiale e strumenti di *machine learning*.

Ulteriori risorse del FSC a sostegno della SNSI hanno consentito di dare attuazione al Piano Operativo Salute, che concorre, con una dotazione di 200 milioni di euro, agli obiettivi dell'area tematica "Salute, alimentazione, qualità della vita". Nell'ambito di tale piano nel corso del 2020 è stata ultimata la fase di mappatura dei fabbisogni di intervento espressi dalle Regioni e sono stati predisposti gli avvisi per le manifestazioni di interesse da parte degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, degli IRCCS, delle università e degli enti di ricerca pubblici. In attuazione di tali avvisi, nel corso del 2021, sarà possibile presentare proposte progettuali per le quattro traiettorie tecnologiche: "Tecnologie per l'invecchiamento attivo e l'assistenza domiciliare", "eHealth, diagnostica avanzata, *medical device* e mini invasività", "Medicina rigenerativa, predittiva e personalizzata" e "Biotecnologia, bioinformatica e sviluppo farmaceutico".

La programmazione del FSC per il periodo 2014-2020 sostiene anche la strategia relativa all'area tematica "Aerospazio e Difesa" della SNSI, con cui è stato dato ulteriore seguito all'attuazione del Piano Stralcio Space Economy - Piano Operativo Imprese e Competitività 2014-2020. In particolare, in attuazione della linea di azione Mirror GovSatCom, sono stati predisposti 8 Accordi per l'innovazione per il finanziamento di altrettante proposte progettuali, che saranno cofinanziate anche dalle Regioni. L'Agenzia Spaziale Italiana, inoltre, in qualità di soggetto attuatore della medesima linea di azione, in accordo con il MISE, ha proceduto alla pubblicazione di un bando di gara che ha portato all'attivazione di un Partenariato per l'Innovazione (PPI) composto da grandi imprese del settore quali Thales Alenia Space, Telespazio, Sitael, Leonardo e Airbus Italia, per lo sviluppo e la messa in operazione del sistema satellitare, e l'erogazione di servizi istituzionali innovativi di telecomunicazione.

Dal monitoraggio dei progetti che concorrono all'implementazione della SNSI e delle Strategie regionali di specializzazione Intelligente³⁴ è possibile ricavare un quadro di sintesi della loro attuazione per area tematica di riferimento. Con

³⁴³⁴ L'Agenzia per la Coesione Territoriale, in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, ha definito e implementato una metodologia per identificare nell'ambito del Sistema nazionale di monitoraggio (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea, IGRUE) i progetti finanziati per area tematica/di specializzazione dalla politica di coesione europea e nazionale. Per approfondimenti si rimanda alla Nota operativa Agenzia per la coesione territoriale - IGRUE "Monitoraggio dei progetti della *Smart Specialisation Strategy* (S3)", 2018.

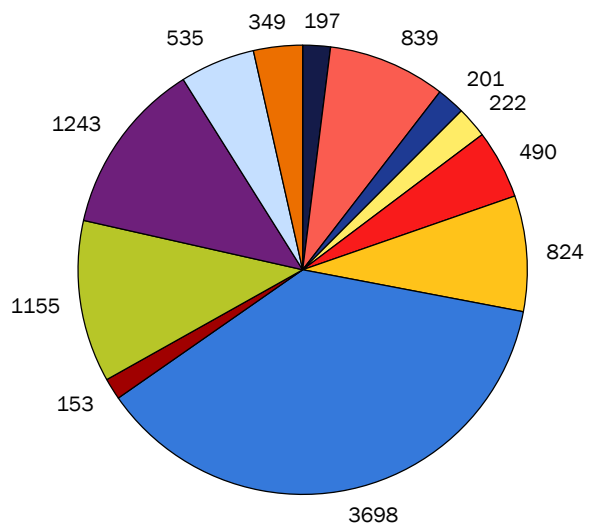
riferimento alla SNSI, tali dati, ancora parziali, segnalano una concentrazione di risorse nelle aree tematiche “Salute, Alimentazione, Qualità della vita”, con 439 progetti e un costo ammesso pari a 201 Mln di euro, e “Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente”, con 417 progetti e un costo ammesso pari a 288 Mln di euro³⁵.

Con riferimento alle Strategie regionali di Specializzazione Intelligente (si veda figura II.7), la maggior parte dei progetti in attuazione si concentra nelle aree “Fabbrica intelligente” (3.698 progetti con un costo ammesso pari a 774 Mln di euro), “*Smart, Secure and Inclusive Communities*” (1.243 progetti con un costo ammesso pari a 181 Mln di euro) e “Salute” (1.155 progetti con un costo ammesso pari a 528 Mln di euro).

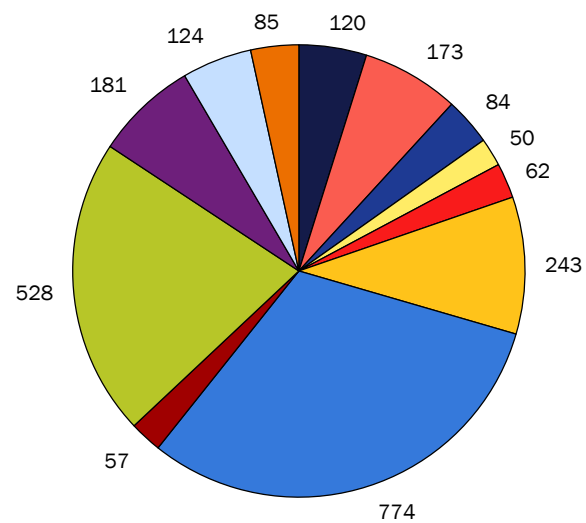
³⁵ Alla data del 22 gennaio 2021, con riferimento alla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente per l’Obiettivo Tematico 1 “Ricerca e innovazione” risultano in attuazione 3.442 progetti, di cui 1.255 (36,5 per cento) sono classificati per area tematica nell’ambito del Sistema Nazionale di Monitoraggio. Nonostante l’incremento della qualità dei dati di monitoraggio registrato nell’ultimo anno con riferimento alla classificazione per area di specializzazione, essi presentano ancora alcune criticità, che riguardano soprattutto i progetti finanziati nell’ambito della SNSI. Alla medesima data, infatti, nell’ambito delle S3 regionali sono in attuazione 11.845 progetti, di cui 9.906 (83,6 per cento) classificati rispetto alle 12 Aree di specializzazione.

FIGURA II.8: STRATEGIE REGIONALI DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE

Progetti (n.)



Costo ammesso (milioni di euro)



- Aerospazio
- Agrifood
- Blue growth
- Chimica verde
- Design Creatività e Made in Italy
- Energia e Ambiente

Nel periodo di programmazione 2021-2027 il ruolo di indirizzo delle strategie di specializzazione intelligente è rafforzato dall'entità delle risorse dedicate all'Obiettivo di policy "un'Europa più intelligente" cui le strategie si riferiscono, e dall'introduzione di una condizione abilitante che vincola la possibilità di utilizzarle all'effettivo funzionamento dei suoi meccanismi di *governance*. Nel corso del 2020 si è dato avvio all'attività di aggiornamento della SNSI, al fine di adeguarla ai nuovi criteri della condizione abilitante e nel fare ciò, si è deciso di confermare l'impianto tematico della strategia vigente, basato sulle 5 aree tematiche, introducendo alcuni adeguamenti di contenuto ed organizzativo-gestionali.

Strategia per la banda ultralarga

Nel 2015 l'Italia ha approvato la *Strategia per la Banda Ultra Larga* (Piano BUL o Grande Progetto BUL³⁶) per raggiungere entro il 2020: a) connettività per l'85 per cento della popolazione con velocità uguale o maggiore di 100 Mbps; copertura al restante 15 per cento con velocità uguale a 30 Mbps; copertura di scuole, ospedali ed altri edifici pubblici con velocità uguale o maggiore di 100 Mbps. L'attuazione della Strategia è affidata al Ministero dello sviluppo economico, che si avvale della società *in house* Infratel Italia S.p.A.

Nel 2018 la Commissione ha predisposto la nuova Strategia verso la cd. *Gigabit Society* che si prefigge al 2025 ambiziosi obiettivi di connettività: a) almeno 1 Gbps per scuole e uffici pubblici; b) almeno 100 Mbps, espandibili ad 1 Gbps, per le famiglie, incluse quelle in aree rurali; c) copertura 5G ininterrotta nelle città e lungo i principali assi di trasporto terrestre.

Tale Strategia è stata aggiornata con la Comunicazione della Commissione "*2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*"³⁷ del 9 marzo 2021 che, per quanto riguarda la connettività, prevede nuovi e più sfidanti obiettivi al 2030: connettere le famiglie europee alla scala dei Gigabit e dotare tutte le "aree popolate" con il 5G.

Tale accelerazione impone all'Italia di adeguare al *Digital Compass* la Strategia del 2015, anche per soddisfare la specifica condizione abilitante per accedere ai fondi SIE nel ciclo di programmazione 2021-27 che prevede la valutazione dell'"*investment gap that needs to be addressed to reach the EU Gigabit*

³⁶ Il termine Banda Larga indica di norma la trasmissione e ricezione di dati ad una velocità di connessione > 2 Mbps. La locuzione Banda Ultra Larga (BUL) individua architetture capaci di connettere in download ad almeno 30 Mbps (reti dette NGA, o *Next Generation Access*). Le reti NGA-VHCN (*Very High Capacity Network*) sono caratterizzate da una velocità in *download* superiore a 100 Mbps, che può raggiungere 1 Gbps

³⁷ La Comunicazione muove dal radicale cambiamento - sostanziale e percepito - del ruolo della digitalizzazione nell'economia e nella società conseguente alla pandemia, andando oltre gli obiettivi posti con il *Digital Single Market* del 2015 e la stessa strategia del 2020 *Shaping Europe's Digital Future*. La nuova strategia al 2030 si fonda su quattro punti centrali (definiti "cardinali"): 1) capacizzazione digitale dei cittadini europei in linea con l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 una quota dell'80 per cento di adulti con competenze digitali di base e formare 20 milioni di specialisti in ICT; 2) Accelerazione dello sviluppo infrastrutturale per ottenere connettività ad almeno 1 Gbps attraverso l'integrazione di soluzioni VHCN con il 5G (in particolare nelle aree "popolate"); 3) Trasformazione digitale del settore produttivo con particolare riferimento a 5 eco-sistemi: manifattura, sanità, costruzioni, agricoltura, trasporti; 4) digitalizzazione spinta dei servizi pubblici (telemedicina ed identità digitale comune europea)

connectivity objective”, come recentemente affermato dal Ministro delegato alla Transizione digitale³⁸

Le principali fonti statistiche segnalano un posizionamento dell'Italia al 22° posto in Europa in termini di famiglie dotate di una connessione VHCN³⁹ ed una assoluta prevalenza delle connessioni in rame o fibra mista a rame⁴⁰, a fronte, peraltro, di una elevata penetrazione infrastrutturale⁴¹.

Fase I del Piano BUL

La prima fase dell'attuazione della Strategia ha riguardato le aree “a fallimento di mercato” (aree bianche) presenti sull'intero territorio nazionale⁴² mediante l'applicazione di un regime di aiuto approvato dalla Commissione europea. L'intervento è stato notificato come “*Grande Progetto Banda Ultra-Larga*” alla Commissione europea e successivamente approvato nel corso del 2019.

Il Piano prevedeva che l'aggiudicatario divenisse concessionario per 20 anni di una rete di proprietà pubblica. In esecuzione del Piano, Infratel ha condotto tre gare, che sono state aggiudicate ad Open Fiber SpA per un importo totale di 1,6 miliardi, con obbligo di completamento entro 36 mesi dalla firma degli atti convenzionali⁴³.

³⁸ “La visione Digital Compass annunciata dalla Commissione europea la settimana scorsa ha come obiettivo di raggiungere una digitalizzazione pressoché piena entro il 2030. Grazie al PNRR vogliamo far sì che l'Italia non solo recuperi il terreno perso, ma sia tra i paesi più vicini a realizzare la visione del Digital Compass già nel 2026”. Audizione del Ministro Vittorio Colao sul Recovery Plan del 18 marzo 2021

³⁹ La più recente graduatoria europea “DESI” segnala che a metà del 2019, a fronte del 44 per cento delle famiglie europee dotate di una connessione VHCN, vi corrispondeva solamente il 30 per cento in Italia, collocando il Paese al 22° posto nella graduatoria UE-28. Prevalgono largamente gli abbonamenti con offerta DSL/VDSL (l'85 per cento del totale contro il 58 per cento della media europea)

⁴⁰ I dati del monitoraggio dell'Osservatorio AgCom sulle Comunicazioni indicano che a settembre 2020, su un totale di 19,4 milioni di accessi alla rete fissa, il 39,1 per cento era ancora effettuato con connessioni in rame, il 45,2 con soluzioni FTTC (fibra mista a rame) e solo il 8,1 per cento in tecnologia in FTTH, con un residuo 7,4 per cento con tecnologia radio FWA

⁴¹ Le rilevazioni dell'Istat sul grado di digitalizzazione del Paese contenute nella banca dati degli indicatori di contesto delineano una situazione caratterizzata da un'elevata penetrazione infrastrutturale, sia pure con limitate differenze territoriali, cui corrispondono ritardi nell'effettivo take up dei servizi. Nel 2019 le imprese con oltre 10 addetti dotate di un collegamento a banda larga erano il 94,5 per cento del totale (94,8 nel Centro-Nord contro 93,1 nel Mezzogiorno). Assai più modesto era l'utilizzo di servizi di e-government da parte delle imprese (69,8 per cento, con modeste variazioni territoriali) nello stesso anno quando, a fronte del 76,2 per cento delle famiglie con accesso ad Internet in media nazionale (78,4 nel Centro-Nord contro 71,3 nel Mezzogiorno), gli individui che dichiaravano di aver usato la rete nei 12 mesi precedenti erano 40,3 milioni (27,6 milioni nel Centro-Nord e 12,7 nel Mezzogiorno)

⁴² In relazione alla rilevazione annuale di Infratel, che nel 2016 aveva ripartito 94.645 aree in 4 cluster omogenei il 2 marzo 2016 il Comitato per la Banda Ultra Larga (COBUL) ha stabilito di concentrare l'intervento nei territori “a fallimento di mercato”. Il 1° maggio 2016 il CIPE ha deliberato che in tali aree si procedesse con interventi diretti. I cluster individuati erano 4: A (aree nere), in cui erano presenti o si sarebbero sviluppate nei tre anni dall'approvazione del Piano almeno 2 reti BUL di operatori diversi; sono i territori dove è più probabile che si verifichi un interesse degli operatori privati a investire ed è possibile il “salto di qualità” della normativa UE che innalzi la velocità di collegamento da 30 a 100 Mbps entro il 2020; b) B (aree grigie) identifica le aree in cui era presente o si sarebbe sviluppata in tre anni dall'approvazione del Piano almeno una rete BUL di un operatore privato dove le condizioni di mercato non sono sufficienti a garantire ritorni accettabili per investire in reti a 100 Mbps; comprende 1.120 comuni in cui risiede il 45 per cento della popolazione (circa 28,2 milioni); è diviso in due sotto-cluster, a seconda che sia stato avviato o meno un intervento pubblico per lo sviluppo della connettività ad almeno 30 Mbps; c) C e D (aree bianche) che comprendono le zone dove non è previsto alcun investimento privato in infrastrutture BUL nei tre anni successivi all'approvazione del Piano se non sostenuto da sussidi pubblici

⁴³ La gara BUL 1 ha riguardato 3.035 Comuni, 4,6 milioni di unità immobiliari e 7,2 milioni di cittadini in Abruzzo, Molise, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto (aggiudicata a marzo 2017; completamento lavori previsto per giugno 2020); b) la gara BUL 2 ha riguardato 3.454 Comuni, 4,7 milioni di unità immobiliari e 6,7 milioni

Il programma operativo del Piano è stato approvato con la delibera n. 65 del 2015 del CIPE che ha destinato, a valere sulle risorse del FSC 2014-20, 3,5 miliardi €, di cui 2,2 per interventi di immediata attivazione, rinviando ad una successiva delibera CIPE (n. 71 del 2017)⁴⁴ l'assegnazione di ulteriori risorse per 1,3 Mld di Euro.

Nella seduta della Conferenza Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016 è stato siglato l'Accordo-Quadro (AQ) tra il Governo, le Regioni e le PP AA autonome per lo sviluppo della BUL verso gli obiettivi EU-2020⁴⁵. Per la realizzazione del Piano, l'AQ considera ulteriori risorse derivanti dai fondi europei: circa 1,9 miliardi di euro derivanti dai fondi FESR (1,2 miliardi) e FEASR (460 milioni) a disposizione delle regioni, nonché la destinazione di oltre 230 milioni di euro dal Fondo PON Imprese e Competitività a reti NGA in distretti ricadenti nei Cluster C e D.

Nel 2105 Infratel prevedeva di coprire 9,6 milioni di unità immobiliari (su un totale di 36,5 milioni), di cui circa 8,0 mln con tecnologia FTTH (*Fiber To The Home*) e 1,5 milioni con tecnologia FWA (*Fixed Wireless Access*). Il Piano è stato rivisto nel 2017, fissando la copertura di circa 7,7 milioni di unità (-1,9 milioni, circa il 20 per cento in meno di quanto previsto inizialmente), di cui 6,1 mln in FTTH e 1,5 mln in FWA (invariate). L'aggiudicazione delle tre gare ha generato risparmi di gara per 1,050 Mld di Euro.

Alla fine del 2020 la prima fase del Piano BUL - relativa alle aree bianche - era in fase di realizzazione. In circa il 17 per cento dei 6.300 Comuni interessati sono stati conclusi i lavori; nel 12 per cento è stato eseguito il collaudo. Si rilevano tuttavia rallentamenti, in particolare legati alla progettazione esecutiva e al ritardo nella concessione di permessi e di autorizzazioni a livello locale, che presumibilmente porteranno ad uno slittamento dei tempi inizialmente previsti (2022). In proposito, il *Comitato Banda Ultra Larga (COBUL)* ha approvato misure di accelerazione: è stata avviata una attività di ricognizione per individuare misure di semplificazione e accelerazione, anche normative ove necessario, e sono stati avviati tavoli tecnici con la partecipazione dei principali soggetti preposti al rilascio delle autorizzazioni.

Fase II del Piano BUL

La seconda fase del Piano BUL prevede l'intervento nelle cd. Aree Grigie - nelle quali è stato confermato il "modello a concessione" - e misure di sostegno alla domanda.

Nel complesso rimangono da coprire 795.000 U.I. (Unità Immobiliari) nelle Aree Grigie, 2.500.000 U.I. nelle nere no-VHCN (dove non è al momento permesso

di cittadini in Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Trento, Sicilia, Umbria e Valle d'Aosta (aggiudicata a luglio 2017; completamento: novembre 2020); c) infine, la gara BUL 3 ha interessato 949 Comuni, 317.000 unità immobiliari e 400.000 cittadini in Calabria, Puglia e Sardegna (aggiudicata a dicembre 2018; completamento: aprile 2022)

⁴⁴ La delibera CIPE 7 Agosto 2017, n. 71, oltre a finalizzare 1,3 Mld di euro per interventi a sostegno della domanda, ha inoltre destinato 100 milioni di Euro per sostenere lo sviluppo di beni e servizi di nuova generazione e 477,5 Milioni di Euro per interventi infrastrutturali nelle aree grigie e nelle nuove aree bianche. Le disponibilità per tale ultima finalità si sommano alle disponibilità di Fondi strutturali e di investimento Europei (Fondi SIE) non ancora utilizzati nell'ambito dell'AQ Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016 e ai ribassi d'asta ottenuti da Infratel Italia.

⁴⁵ Stipulato ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e della Delibera CIPE 6 agosto 2015, n. 65

l'intervento pubblico) e 79.000 U.I. residue in quelle bianche. Per le grigie, il Piano BUL prevede, ad oggi, l'utilizzo delle ulteriori risorse individuate dalla delibera CIPE n. 71 del 2017, nonché di strumenti come credito d'imposta, fondo di garanzia e *voucher*. Sono al momento disponibili circa 1,1 MLD € (di cui 650 M€ derivanti dai residui di risparmi di gara del Piano Aree Bianche e circa 480 M€ a valere sulla delibera CIPE n. 71 del 2017)

La fase II, oltre ad incentivare le infrastrutture, prevede misure di sostegno alla domanda per servizi ultraveloci in forma di *voucher*. Il 5 maggio 2020 il COBUL ha varato un piano di contributi alla connettività in favore di Famiglie, Piccole e Medie Imprese, e Scuole in tutto il Paese, anche per rispondere all'emergenza pandemica. Il Ministero dello Sviluppo Economico ha attribuito ad Infratel le risorse di cui alle delibere nn. 65 del 2016 e 71 del 2017 per avviare la realizzazione e l'attivazione di un Piano *Voucher* e di un Piano Scuole. Il Piano, la cui realizzazione è affidata ad Infratel, ha un valore complessivo di circa 1,146 milioni di euro a valere su Fondi FSC di cui alla delibera CIPE n. 71 del 2017

Per quanto riguarda il sostegno alla domanda di famiglie, il Ministero dello sviluppo economico per ha proposto l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) come criterio prioritario per l'individuazione dei beneficiari, garantendo alle Regioni la possibilità di adottare criteri alternativi in base a specifiche esigenze del territorio (caratteristiche del nucleo familiare, localizzazione e/o caratteristiche dell'impresa, ...). Sia le famiglie con ISEE inferiore a 20.000 euro (Piano *Voucher* Fase I), sia quelle con ISEE compreso fra 20.000 e 50.000 euro (da raggiungere nella seconda fase del Piano) beneficeranno del sostegno

Per le scuole gli interventi riguarderanno 32.000 sedi scolastiche da connettere con banda ultra-larga fino a 1 Gbps, con 100 Mbps garantiti; verranno finanziati su risorse FSC del ciclo di programmazione 2014-20 (di cui alle delibere CIPE 7 agosto 2017, n. 71, e 6 agosto 2015, n. 65) per 400 milioni di euro. Si prevede il collegamento di tutti gli edifici delle scuole medie e superiori sull'intero territorio nazionale e, nelle "aree bianche", di tutti i plessi delle scuole primarie e dell'infanzia. La gara di aggiudicazione dell'appalto per l'esecuzione degli interventi è in fase conclusiva.

In ultimo si segnala che è in corso l'aggiornamento del piano Aree Bianche, nel quale è prevista una nuova iniziativa relativa alla connessione delle isole minori, caratterizzate da alto livello di *digital divide*, principalmente a causa della mancanza di adeguata rete di *backhaul* verso le dorsali ottiche della penisola italiana. L'obiettivo è dotare le isole minori di un'infrastruttura ottica adeguata e/o aumentare la resilienza dei collegamenti esistenti. Il fabbisogno necessario è di circa 60,5 milioni di euro; potrà essere finanziato tramite FSC o risorse residuali per aree bianche o da quanto stanziato nella delibera CIPE n.71 del 2017 nel riparto di 477,5 milioni di euro. La chiusura dei lavori è prevista per giugno 2023.

Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati

Nel corso del 2020 è proseguita l'attuazione della Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, prevista dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 611), ed approvata con delibera CIPE n.53/2018. Le principali misure che hanno trovato attuazione nel periodo hanno riguardato l'ulteriore parziale finanziamento del Piano FSC dedicato alla valorizzazione di beni confiscati esemplari, l'operatività del PON Legalità, e un procedimento di assegnazione diretta di beni ad organizzazioni del terzo settore a cura dell'Agenzia Nazionale per i beni confiscati (ANBSC).

Il Piano FSC per la valorizzazione dei Beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno, è intervenuto per superare uno degli ostacoli alla possibilità di valorizzare Beni confiscati di rilevanza nazionale per simbolicità e scala dimensionale: la difficoltà che molti enti pubblici locali incontrano nel progettare interventi ed impieghi in linea con le potenzialità legate a tali beni. Nella seduta del 29 settembre 2020 il CIPE ha disposto un'assegnazione dell'importo di 10 milioni di euro da destinare al sostegno dell'attività progettuale che riguarda la valorizzazione dei beni in confisca definitiva. La gestione di tale fondo, come quella del piano nel suo complesso, è attribuita all'Agenzia per la coesione territoriale.

Nel corso del 2020, il PON Legalità ha attivato un'azione di *supporto alle imprese sociali e del terzo settore a cui sono stati affidati in gestione beni immobili confiscati*. L'avviso pubblico, diffuso nel gennaio 2020 dall'Autorità di Gestione del Programma, ha finanziato progetti della durata di 18 mesi per l'erogazione di servizi finalizzati ad accrescere le competenze e le capacità operative di titolari e collaboratori di imprese sociali, e a garantire una migliore gestione del bene immobile confiscato. Tali servizi includono accompagnamento e consulenza, forniti anche attraverso l'affiancamento di un *temporary manager*, in ambito gestionale, finanziario, giuridico e di marketing, e percorsi di formazione integrati ai predetti servizi di accompagnamento e consulenza. L'avviso ha portato al finanziamento di sei progetti per un valore di 1,6 milioni di euro. Nonostante le sue limitate dimensioni, l'azione rappresenta una sperimentazione significativa di attività di capacitazione delle organizzazioni non-profit e della società civile, che fa leva sulle capacità presenti all'interno dello stesso terzo settore anche attraverso la costituzione di reti e lo scambio di esperienze, e dà applicazione alle diagnosi e alle azioni prioritarie individuate dalla Strategia nazionale.

Nel 2020 l'Agenzia nazionale beni confiscati ha affiancato alla sua attività tipica di destinazione di beni confiscati ad enti pubblici ai fini della loro valorizzazione, l'assegnazione diretta di alcuni beni immobili ad enti del terzo settore quali associazioni e cooperative, così come consentito dalle recenti modifiche apportate al Codice Antimafia. Il vantaggio distintivo di una tale misura è di coinvolgere nell'opera di valorizzazione dei beni a fini sociali importanti forze organizzate della società civile che in precedenza risultavano coinvolte indirettamente, e solo in fasi successive del percorso di valorizzazione, per il tramite degli enti locali assegnatari dei beni. La misura avviata da ANBSC e denominata "Spazi per ricominciare" richiede agli enti del terzo settore di presentare progetti per la valorizzazione di specifici beni inclusi all'interno di un elenco di oltre mille individuati in tutto il territorio italiano, indicando l'ambito di attività di carattere sociale in cui si intende operare, da selezionare fra 5 possibili.

Il termine per la presentazione delle domande, inizialmente fissato al 31 ottobre 2020, è stato posticipato più volte per consentire alle molte organizzazioni interessate di effettuare sopralluoghi negli immobili di proprio interesse e dunque la fase di valutazione delle domande pervenute si è avviata solo a partire da gennaio 2021.

Al di là di queste iniziative salienti di carattere nazionale, la Strategia riceve applicazione anche in modo diffuso attraverso interventi di scala regionale. È possibile ricostruire un quadro complessivo dei molti interventi oggi in campo attraverso il sistema di monitoraggio degli interventi della politica di Coesione, che oggi filtra e consente di isolare il sottoinsieme degli interventi in tema di beni confiscati. Da dall'esame di tale sottoinsieme, aggiornato con periodicità regolare sul portale OpenCoesione⁴⁶, si ricava che, al 31 dicembre 2020, gli interventi afferenti la tematica dei beni confiscati finanziati dalla politica di coesione nel periodo 2014-20 sono 188 per un valore di 14 Milioni di Euro circa, di cui 138 sono classificati come opere pubbliche. A riprova del più avanzato stato della riflessione e programmazione in questa materia nella Regione Campania, quasi un terzo del totale degli interventi ricadono in territori di tale regione.

Povertà educativa e terzo settore: sostegno alle attività del terzo settore per il contrasto alle fragilità

L'Agenzia per la coesione territoriale ha concorso allo svolgimento delle attività istruttorie per la pubblicazione dell'avviso sul contrasto alla povertà educativa, fornendo il necessario supporto tecnico organizzativo per garantire l'operatività della piattaforma Chairos, utilizzata per la raccolta dei progetti presentati dagli enti del terzo settore. L'avviso prevede un finanziamento di 16 milioni di euro per gli enti del terzo settore delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia e un finanziamento di 4 milioni di euro per gli enti del terzo settore delle Regioni Lombardia e Veneto (in quanto maggiormente colpite dalla pandemia). Tali finanziamenti sono a valere sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Il bando ha suscitato un notevole interesse, confermato dal numero di registrazioni complessive sul portale pari a 6.088 effettuate da soggetti appartenenti al terzo settore, al mondo della scuola, delle istituzioni, dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale, dell'università, della ricerca e delle imprese. L'insieme di questi soggetti si è redistribuito ed aggregato nell'ambito delle domande di ammissione pervenute: 510 relative all'avviso destinato alle Regioni del Mezzogiorno e 138 alle Regioni Lombardia e Veneto.

⁴⁶ Si veda www.opencoesione.gov.it/it/opendata/#!/approfondimenti_section

II.3.3 Strumenti di sostegno per impresa e lavoro

Resto al Sud

La misura denominata “Resto al Sud” è stata attivata il 15 gennaio 2018⁴⁷, con lo scopo di offrire un sostegno alla nascita e allo sviluppo di nuove attività imprenditoriali e libero professionali nelle Regioni del Mezzogiorno. Nel corso degli anni l’ambito di intervento della misura è stato modificato con lo scopo di ampliare l’area geografica originariamente definita in cui è consentito il suo uso - con territori dove si è reso necessario un intervento di sostegno alle popolazioni locali⁴⁸ - o di accrescere la platea degli individui che possono farne richiesta⁴⁹. Le finalità della misura di politica economica sono, quindi, cambiate nel tempo, da strumento nato per promuovere l’imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno è divenuta una misura di intervento più ampio con il fine non solo di rafforzare il sistema imprenditoriale, ma anche di contenere la disoccupazione, contribuire al contrasto dello svuotamento dei territori e dell’impoverimento del Sud e di altre aree del paese particolarmente svantaggiate.

Le risorse destinate alla misura sono individuate a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per un importo complessivo di 1.250 milioni di euro⁵⁰ e un’estensione temporale fino al 2025. Le agevolazioni riguardano le attività imprenditoriali relative alla produzione di beni nei settori dell’artigianato, dell’industria, della pesca e dell’acquacoltura, ovvero relative alla fornitura di servizi, ivi compresi i servizi turistici. Sono, invece, escluse dal finanziamento le attività del commercio a eccezione della vendita dei beni prodotti nell’attività di impresa. La gestione della misura è affidata ad Invitalia⁵¹ con il compito di promozione della misura e di svolgimento della procedura di selezione, approvazione e ammissione al finanziamento delle domande presentate. L’esame di merito riguarda sia il soggetto proponente che l’idea imprenditoriale. Il contributo massimo concedibile, a seguito delle novità normative introdotte⁵² è di 60.000 euro; nel caso di istanza presentata da più soggetti l’importo massimo del finanziamento

⁴⁷ La misura agevolativa è stata istituita dal decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge del 3 agosto 2017, n.123, recante «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno». Con decreto 9 novembre 2017, n. 174 del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno è stato adottato il Regolamento concernente la misura incentivante «Resto al Sud». I criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni sono stati successivamente dettagliati nelle Circolari attuative del Dipartimento per le politiche di coesione n.33, del 22 dicembre 2017, e n.22 del 27 novembre 2019.

⁴⁸ Aree del Centro Italia (Lazio, Marche, Umbria) colpite dai terremoti del 2016 e 2017 (DL 24 ottobre 2019, n. 123, convertito, con modificazioni dalla L. 12 dicembre 2019, n. 156)

⁴⁹ La Legge di bilancio 2021 ha ampliato la platea dei beneficiari (innalzando il limite di età a 55 anni). Il limite d’età a 46 anni era già stato innalzato con la legge di bilancio 2019 che aveva altresì ammesso alle agevolazioni le libere professioni.

⁵⁰ La Delibera Cipe 7 agosto 2017 n. 74 assegna 715,00 milioni di euro così articolati: 36 milioni di euro per il 2017; 100 milioni di euro per il 2018; 107 milioni di euro per il 2019; 308,50 milioni di euro per il 2020; 92 milioni di euro per il 2021; 22,50 milioni di euro per il 2022; 18 milioni di euro per il 2023; 14 milioni di euro per il 2024 e 17 milioni di euro per il 2025. Successivamente la Delibera Cipe n. 102 del 22 dicembre 2017, assegna ulteriori 535 milioni di euro di cui 180 milioni di euro per l’anno 2018, 355 milioni per l’anno 2019.

⁵¹ In base a una Convenzione sottoscritta con il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri sottoscritta in data 16 maggio 2018. Gli oneri derivanti dalle attività di gestione svolte da Invitalia sono posti a carico delle risorse stanziare.

⁵² Il decreto legge 34 (DL *Rilancio*) ha introdotto un ulteriore contributo a fondo perduto a copertura del fabbisogno di circolante dei beneficiari della misura. Successivamente, la legge di conversione n. 77 del 17 luglio 2020, ha incrementato il finanziamento massimo per le imprese esercitate in forma individuale e, modificato il mix di agevolazioni.

è di 200.000 euro. Gli incentivi sono concessi ai sensi del Regolamento *de minimis*. Il finanziamento copre per intero l'investimento ammissibile che comprende spese per la ristrutturazione o manutenzione straordinaria di beni immobili, per l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature e programmi informatici oltre alle principali voci di spesa funzionali all'avvio dell'attività. Le agevolazioni concesse comprendono un contributo a fondo perduto e un finanziamento bancario agevolato, entrambi rispettivamente pari al 50 per cento. Il finanziamento bancario, garantito dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (PMI), deve essere restituito in 8 anni e beneficia di un contributo in conto interessi che copre integralmente gli interessi del finanziamento.

Nel corso del 2020, il numero di domande presentate (7.605), è proceduto ad un tasso medio mensile in crescita rispetto all'anno precedente (4.934). La distribuzione territoriale delle domande, per il triennio 2018-2020, evidenzia una concentrazione in Campania, con la metà dei progetti ammessi (52,25 per cento), seguono Sicilia (15,59 per cento) e Calabria (14,47 per cento), mentre Sardegna e Puglia si attestano su valori attorno al 5 per cento, da ultimo, l'Abruzzo, con all'incirca il 3 per cento delle domande.

Le informazioni più recenti (gennaio 2021) rilevano come a partire dall'avvio della misura a fronte di risorse complessivamente erogate che hanno raggiunto circa 77 milioni di euro, siano state complessivamente presentate 18.130 domande e approvati 7.034 progetti, per un controvalore di circa 480 milioni di euro di investimento. A fronte dei progetti approvati sono stati deliberati 4.560 provvedimenti di concessione, per un volume di investimenti pari a 307 milioni di euro. Per il solo anno 2020, sono stati approvati 2.811 progetti, per un controvalore di circa 200 milioni di euro di investimento e deliberati 1.747 provvedimenti di concessione, per un volume di investimenti di oltre 120,5 milioni di euro⁵³. Le erogazioni della misura per le diverse forme di contributo previste - investimento, conto interessi e contributo liquidità - sono state di circa 41 milioni di euro nel corso del 2020.

Il Fondo Cresci al Sud

Nel Mezzogiorno il sistema delle imprese industriali e la struttura del mercato creditizio/finanziario si contraddistinguono per una marcata accentuazione di fattori che, determinanti ai fini della crescita economica, ne condizionano le prospettive di sviluppo.

Le società di capitale operanti nei settori manifatturiero e dei servizi hanno una dimensione media molto contenuta, e una ridotta dotazione patrimoniale. Questi fattori limitano il finanziamento delle imprese che risultano altamente indebitate e dipendenti dal credito bancario. Inoltre, l'accesso al mercato creditizio risulta penalizzante rispetto alle altre aree del Paese in termini quantitativi, con diffusi fenomeni di razionamento del credito, e qualitativi, in quanto il costo del credito risulta nettamente più elevato al Sud. L'insieme di questi fattori riduce anche l'accesso al finanziamento diretto degli investimenti. La fragilità finanziaria

⁵³ In termini di trasferimento di risorse, nel corso dell'anno 2020 sono state trasferite a Invitalia, risorse per € 48.850.000,00, pari al fabbisogno finanziario al 31 dicembre 2020, comprensivi della quota a titolo di gestione

impedisce il ricorso al mercato dei capitali che, specialmente nelle fasi discendenti del ciclo economico, rappresenta un fattore determinante per la sopravvivenza delle imprese.

Anche il mercato finanziario mostra elementi di fragilità: ridotto numero di intermediari con sede al Sud, di dimensioni medie contenute e per la maggior parte costituita da banche popolari.

Per conseguire l'obiettivo del consolidamento produttivo del Mezzogiorno occorre quindi intervenire rafforzando la base patrimoniale delle imprese in modo da ridurre il grado di rischio cui gli operatori devono far fronte quando investono nel Mezzogiorno e al tempo stesso accrescere il numero e la tipologia di intermediari coinvolti nelle sorti dell'economia meridionale, in grado di fornire alle imprese del Sud attività finanziarie innovative oltre che un'adeguata assistenza creditizia.

La Legge di Bilancio per il 2020 (commi 321-326), con l'istituzione di un Fondo denominato "Fondo Cresci al Sud" ha confermato, nel solco di precedenti esperienze di interventi di politica economica simili nel disegno generale, la volontà del Governo di voler favorire il rafforzamento e l'ampliamento delle PMI del Mezzogiorno nel senso descritto. Le precedenti esperienze hanno consentito di apportare alla misura del Fondo "Cresci al Sud" modifiche sostanziali nelle modalità attuative rispetto al passato, più in linea con gli obiettivi indicati. Ai sensi del comma 323, la gestione è stata attribuita all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa - Invitalia che, ha stipulato apposita Convenzione con la Presidenza del Consiglio dei ministri⁵⁴. La durata del Fondo è di 12 anni.

Sotto il profilo operativo, Invitalia deve individuare le imprese in cui investire con strumenti in grado di ampliare la base di *equity*, unitamente, e alle medesime condizioni di investitori privati indipendenti, individuati attraverso una procedura aperta e trasparente. Ciò dovrebbe permettere di favorire la presenza e l'interesse di intermediari di finanza alternativa in grado non solo di investire nel capitale di rischio delle imprese meridionali ma anche di offrire un insieme di servizi innovativi. Il Fondo ha una dotazione finanziaria di 150.000.000,00 euro per l'anno 2020 e di 100.000.000,00 euro per l'anno 2021. Le risorse sono a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n.147. L'affermarsi di un auspicato circolo virtuoso in grado di accrescere informazioni, interesse e opportunità sia per le imprese meridionali sia per la crescita di intermediari finanziari innovativi interessati alle potenzialità che l'economia meridionale può offrire al mercato, la legge prevede che quote aggiuntive del Fondo possono essere sottoscritte anche da investitori istituzionali, pubblici e privati, individuati da Invitalia, dalla Banca europea per gli investimenti e dal Fondo europeo per gli investimenti.

⁵⁴ La Convenzione per la "Regolamentazione dei rapporti tra il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia in ordine alla gestione del Fondo Cresci al Sud" è stata sottoscritta in data 8 maggio 2020 e registrata dalla Corte dei conti il 25 giugno 2020, al numero 1476.

Il credito d'imposta investimenti

La misura di agevolazione relativa al credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, introdotta con la Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1 commi 98-108 e successive modificazioni, originariamente prevista fino al 2019, è stata prorogata a seguito delle modifiche apportate dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", art. 1, comma 319). Per quanto riguarda l'entità degli oneri finanziari, è stata confermata per il 2020 la dotazione originariamente stabilita, pari a 617 milioni di euro annui. Analogamente, è stato confermato l'importo pari a 250 milioni di euro annui, come obiettivo da conseguire per la spesa da rendicontare relativamente alle agevolazioni concesse alle piccole e medie imprese, nell'ambito di risorse UE (FESR) e di cofinanziamento nazionale previste nel programma operativo nazionale «Imprese e Competitività 2014/2020» e nei programmi operativi delle Regioni del Mezzogiorno relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014-2020.

La misura si conferma di particolare interesse per le imprese delle Regioni in cui si applica l'incentivo come indicano i dati aggiornati al 31/12/2020 che, dall'avvio dell'agevolazione (2016), fanno registrare un importo complessivo di investimento lordo pari a 16,4 miliardi di euro corrispondente a circa 6,2 miliardi di euro in termini di credito d'imposta desumibile dalle comunicazioni per la fruizione inviate dalle imprese che intendono beneficiarne (nel 2019, i due importi erano rispettivamente risultati pari a 12,5 miliardi di euro e 4,7 miliardi di euro). Le comunicazioni delle imprese che indicano l'intenzione di utilizzare il credito d'imposta si concentrano per il 58 per cento del totale in Campania (37 per cento) e Sicilia (21 per cento).

TAVOLA II.35: CREDITO D'IMPOSTA INVESTIMENTI MEZZOGIORNO - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE UNITÀ PRODUTTIVE (MILIONI DI EURO)

Regione	Frequenza (numero)	Totale Investimento lordo	Tot. Credito d'imposta
ABRUZZO	1.395	283,1	60,3
BASILICATA	6.199	746,2	293,6
CALABRIA	20.384	1.531,7	601,1
CAMPANIA	46.498	6.017,4	2.293,1
MOLISE	906	164,6	35,9
PUGLIA	31.114	3.095,6	1.170,3
SARDEGNA	10.135	1.107,6	413,3
SICILIA	38.739	3.439,8	1.307,1
Totale	155.370	16.386,2	6.174,7

Fonte: Agenzia delle entrate. Dati aggiornati al 31 dicembre 2020

Nel corso del 2020 hanno avuto luogo gli adempimenti per la registrazione nel "Registro nazionale aiuti di Stato" (RNA) ai sensi del decreto 31 maggio 2017, n. 115, relativi all'attuazione delle misure agevolative, previsti per la conformità con le disposizioni in materia di aiuti di Stato e per i quali è proseguita la collaborazione

fra le amministrazioni interessate (Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'Economia e delle Finanze). Analogamente, le stesse amministrazioni hanno cooperato per assicurare conformità con le disposizioni in materia di aiuti di Stato in relazione alla comunicazione alla Commissione europea della proroga al 31/12/2020 del regime di aiuti e del relativo piano di valutazione.

Misure a sostegno del capitale umano e dell'occupazione

In continuità con i precedenti interventi di decontribuzione previsti dalla normativa nazionale per favorire le assunzioni con contratto a tempo indeterminato, in particolare, nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna⁵⁵, anche nell'annualità 2020 sono stati implementati dispositivi di incentivi ai programmi di assunzione.

Con decreto direttoriale dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro n. 52 dell'11 febbraio 2020 (successivamente integrato con analogo decreto n. 66 del 21 febbraio 2020⁵⁶) è stato istituito l'“Incentivo Lavoro” (IO Lavoro) per assunzioni effettuate nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 e il 31 dicembre 2020.

L'incentivo, esteso a sedi di lavoro nell'intero territorio nazionale, è rivolto ai datori di lavoro privati che assumano nuovo personale sul territorio che non abbia avuto rapporto di lavoro negli ultimi 6 mesi con lo stesso datore di lavoro e che abbia un'età compresa tra i 16 anni e 24 anni ovvero di 25 anni e oltre, senza impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Per quanto specificamente rileva ai fini della presente relazione⁵⁷, l'incentivo spetta laddove la sede di lavoro, per la quale viene effettuata l'assunzione, sia ubicata nelle Regioni “meno sviluppate” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) o nelle Regioni “in transizione” (Abruzzo, Molise e Sardegna), indipendentemente dalla residenza del lavoratore.

La misura della decontribuzione per le Regioni del Mezzogiorno è finanziata per la categoria di regioni “meno sviluppate” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) mediante risorse del Programma operativo nazionale, “Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione” (SPA0), per 234 milioni di euro (Asse 1, priorità di investimento 8.i). Al sostegno finanziario dell'incentivo all'assunzione concorrono, inoltre, le risorse del Programma Operativo Complementare “Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione” 2014 - 2020 (POC SPA0 - Asse 1, priorità di investimento 8.i) approvato con Delibera CIPE n. 22 del 28 febbraio 2018, per un importo complessivo pari a 83 milioni di euro destinati alle assunzioni nelle Regioni “meno sviluppate” e “in transizione”.

Le tipologie contrattuali incentivate sono i contratti a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione incluse le trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato, nonché i contratti di apprendistato

⁵⁵ Si veda articolo 1, comma 247, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019).

⁵⁶ Il decreto integrativo riconosce la possibilità di cumulo con l'esonero volto all'assunzione stabile di giovani fino a trentacinque anni di età, previsto dall'articolo 1, commi 100 e seguenti, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), come modificato dall'articolo 1, comma 10, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), nel limite massimo di un importo pari a 8.060 euro su base annua.

⁵⁷ Si precisa che l'incentivo “IO Lavoro” - come previsto nel decreto istitutivo - trova applicazione anche nelle Regioni “più sviluppate” con risorse derivanti dal PON SPA0 (Asse 1, priorità di investimento 8.i) per un importo assegnato pari a 12 milioni e 400mila.

professionalizzante. Nel caso in cui la durata dell'apprendistato inizialmente prevista sia inferiore a 12 mesi, l'importo complessivo del beneficio è proporzionalmente ridotto in base alla durata effettiva del rapporto. Ai datori di lavoro viene riconosciuto un incentivo di tipo contributivo, fruibile in dodici quote mensili dalla data di assunzione/trasformazione del lavoratore, riguardante i contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nella misura massima di 8.060,00 euro per ogni lavoratore assunto. La soglia massima di esonero della contribuzione datoriale è riferita al periodo di paga mensile ed è pari a euro 671,66 (euro 8.060,00)⁵⁸.

Al 31 dicembre 2020, le domande complessivamente confermate relative alle Regioni del Mezzogiorno sono state pari a 33.854, con risorse confermate pari a 135.357.857,95 euro, di cui 114.543.351,93 euro per le Regioni "meno sviluppate" e 20.814.506,02 euro per le Regioni in transizione. Per i dati relativi alle singole Regioni si rinvia alla tavola II.36.

In relazione all'avanzamento della misura vanno considerati gli impatti socioeconomici generatisi per effetto della Pandemia COVID 19 e delle collegate misure restrittive adottate dal Governo per contenerne la diffusione.

TAVOLA II.36- INCENTIVO IO LAVORO: DOMANDE CONFERMATE E RISORSE FINANZIARIE PER REGIONE (VALORI IN EURO)					
Regioni		Risorse confermate	Domande confermate	Importo medio	Retribuzione media
In transizione		20.814.506,0	4.779	4.355,4	1.430,5
	Abruzzo	6.150.269,2	1.453	4.232,8	1.425,0
	Molise	2.065.103,6	433	4.769,3	1.488,0
	Sardegna	12.599.133,2	2.893	4.355,0	1.424,6
Meno sviluppate		114.543.351,9	29.075	3.939,6	1.285,3
	Basilicata	4.110.816,7	1.014	4.054,1	1.376,4
	Calabria	11.276.383,2	2.759	4.087,1	1.289,0
	Campania	41.434.427,7	11.190	3.702,8	1.234,0
	Puglia	21.378.923,5	5.239	4.080,7	1.388,2
	Sicilia	36.342.800,9	8.873	4.095,9	1.307,2

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati INPS riferiti al 31/12/2020

Nel quadro delle misure adottate nel 2020 volte a contrastare gli effetti della crisi pandemica e a fornire sostegno all'economia, si evidenzia la misura della "decontribuzione Sud" prevista dall'articolo 27 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126. L'agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate ha l'obiettivo di contenere gli effetti straordinari sull'occupazione causati dalla emergenza epidemiologica da COVID-19 in aree caratterizzate da gravi situazioni di disagio socioeconomico e di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali. In questo quadro, la norma

⁵⁸ Per ogni ulteriore indicazione relativa all'operatività dell'incentivo si richiama la circolare INPS n.124 del 26 ottobre 2020.

riconosce ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo e del lavoro domestico, un esonero contributivo pari al 30 per cento dei complessivi contributi previdenziali dovuti, con esclusione dei premi e dei contributi spettanti all'INAIL.

La decontribuzione, secondo quanto previsto dalla disciplina primaria (citato articolo 27, comma 1), trova applicazione per i rapporti di lavoro dipendente con sede di lavoro ubicata nelle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). Gli oneri derivanti dall'applicazione della misura sono quantificati in 854,7 milioni di euro per il 2020, 535,4 milioni di euro per il 2021 e in 67,5 milioni di euro per il 2023.

La misura, che la norma istitutiva prevede per il periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2020, era soggetta alla previa autorizzazione della Commissione europea, la cui decisione C (2020) 6959 *final* è stata adottata il 6 ottobre 2020 (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C/50 del 12 febbraio 2021, C50/7- C50/8).

La circolare INPS 22 ottobre 2020, n. 122, ha fornito le indicazioni e le istruzioni per la gestione degli adempimenti previdenziali connessi all'applicazione della misura.

Nell'ambito del Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) è proseguita l'attuazione dell'iniziativa "Competenze ICT giovani del Mezzogiorno", con il finanziamento di 24 progetti per un importo complessivo di 6.183.133,26 euro. I progetti si articolano in progetti relativi alla misura 2.A "Formazione mirata all'inserimento lavorativo" per un importo complessivo pari 4.081.697,03 euro e progetti relativi alla misura 5 e 5.bis "Tirocinio formativo extracurricolare anche in mobilità geografica" per 2.101.436,23 euro.

In termini realizzativi i progetti finanziati prevedono l'erogazione di n. 59 corsi per n. 134 edizioni che coinvolgono 1.168 destinatari (Misura 2.A), mentre il numero di tirocini da tre mesi ciascuno è pari a 1.168, per complessive 3.504 mensilità (Misura 5 e 5.bis). Al 30 novembre 2020 risultavano attivati 16 progetti che prevedono la realizzazione di 37 corsi per complessive 104 edizioni con il coinvolgimento di 901 destinatari. In termini percentuali i progetti avviati costituiscono il 66,67 per cento in termini di numero di progetti (16 su 24), il 79,64 per cento in termini di importo del finanziamento) ed il 77,14 per cento in termini di destinatari.

Nell'ambito del Programma PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) sviluppato dall'OCSE, si è conclusa la seconda sperimentazione dello strumento di *self-assessment* - *PIAAC Education and Skills online*. Nel 2020, i dati raccolti nell'anno precedente sono stati elaborati dall'ANPAL a seguito di specifici incontri, ivi compresi *focus group* con gli operatori dei Centri provinciali di istruzione per gli adulti (di seguito CPIA) coinvolti. Il rapporto è stato chiuso ad aprile 2020. La partecipazione dei CPIA ha riguardato anche il Mezzogiorno, con la partecipazione delle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Sicilia, Sardegna. La seconda sperimentazione, realizzata d'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la DG ordinamenti scolastici e valutazione del sistema nazionale di istruzione e in collaborazione con la Rete dei Centri Regionali di Ricerca, Sperimentazione e Sviluppo per l'istruzione degli adulti (CRRS&S-CPIA) su un campione di discenti iscritti ai CPIA, ha avuto l'obiettivo di valutare le potenzialità dello strumento a supporto della profilazione e del riconoscimento dei crediti in ingresso. La

sperimentazione ha acquisito un potenziale valore strategico perché ha tenuto conto fin dall'inizio dei lavori del Tavolo inter istituzionale sull'apprendimento permanente di cui all'Intesa sancita dalla Conferenza Unificata il 20 dicembre 2012, nonché del Rapporto "Implementazione in Italia della Raccomandazione del Consiglio: Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti" ai sensi del Punto 16 della Raccomandazione del Consiglio Europeo del 19 dicembre 2016 (2016/C 484/01) e del Piano nazionale di garanzia della popolazione adulta predisposto dal Ministero dell'istruzione in esso contenuto. La sperimentazione, data la sua natura, corrisponde alla necessità di promuovere una prospettiva di *upskilling* o di *re-skilling* per gli adulti.

Considerata l'importanza e il ruolo che i CPIA svolgono e potranno sempre più svolgere per corrispondere alle azioni menzionate - in termini di qualificazione degli adulti in un'ottica di *upskilling* o di *re-skilling* e di "orientamento" anche in coerenza di quanto previsto dalla suddetta Raccomandazione del Consiglio - risulta essere di grande importanza potenziare i CPIA, sviluppando dispositivi efficaci e condivisi. Da questo punto di vista, lo strumento *PIAAC Education and Skills online* rappresenta un potenziale strumento adatto alla necessità dei discenti e dei CPIA.

In conclusione, la sperimentazione di *PIAAC Education and Skills online* nei CPIA è nata per rispondere a due finalità: 1) valorizzare il ruolo del CPIA quale struttura di servizio nella predisposizione ed erogazione delle seguenti misure di sistema: a) lettura dei fabbisogni formativi del territorio, b) costruzione di profili di adulti definiti sulla base delle necessità dei contesti sociali e del lavoro, c) interpretazione dei bisogni di competenze e di conoscenze della popolazione adulta, d) accoglienza e orientamento degli studenti, e) miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione degli adulti; 2) sostenere l'attività della Commissione presente nei CPIA, di cui all'art. 5 comma 2 del D.P.R. 2012 n. 263 nella fase di valutazione nel processo di riconoscimento dei crediti (fase finalizzata all'accertamento del possesso delle competenze).

Rispetto a entrambe le finalità, gli esiti della sperimentazione e le valutazioni raccolte dagli attori, dai dirigenti e dai docenti sperimentatori coinvolti nei *focus group* finali, sembrano fornire riscontri positivi e incoraggianti per la prosecuzione dell'attività, tanto nelle Regioni del Nord e del Centro, quanto in quelle del Sud, al di là delle differenti caratteristiche del tessuto socio-economico e delle differenti difficoltà, per esempio, a livello delle caratteristiche del mercato del lavoro e del tessuto socio-economico⁵⁹.

⁵⁹ Per il rapporto completo, pubblicato come numero 12 nella collana "Biblioteca" dell'ANPAL, si rinvia al link: <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586714/Rapporto+sulla+sperimentazione+di+PIAAC.pdf/7c7acbd6-c78e-f332-f59d-4e65b51cc6f9?t=1603355310350>.

Gli incentivi alle assunzioni a sostegno dell'occupazione giovanile e femminile

La Legge di bilancio per il 2021 (l. n.178/2020) ha previsto l'operatività di due nuovi incentivi ai programmi di assunzione nella forma dell'“esonero contributivo” per le imprese che assumano giovani under 36 e donne riconoscendo uno sgravio contributivo al 100 per cento. Per gli anni 2021 e 2022 i due incentivi sono finanziati dalle risorse del Programma Next Generation EU (specificamente con le risorse del REACT EU) per complessivi 466 milioni di euro di cui 340 milioni per i giovani e 126 milioni per le donne.

Di seguito, le due misure sono descritte nel dettaglio.

I giovani under 36

Al fine di promuovere l'occupazione giovanile stabile (articolo 1, commi dal 10 al 15), si prevede un esonero contributivo del 100 per cento per i datori di lavoro privati che nel biennio 2021-2022 effettuino nuove assunzioni a tempo indeterminato o trasformazioni di contratti a termine di giovani con età inferiore ai 36 anni. Alla misura, che opera per un periodo massimo di trentasei mesi, si applica il tetto annuale massimo di 6mila euro. Qualora le assunzioni di giovani under 36 riguardino imprese con sede o unità produttiva ubicata nelle regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna), la durata dell'esonero contributivo è estesa a un periodo massimo di quarantotto mesi.

I requisiti per la concessione richiedono, inoltre, che il neo assunto under 36 alla data della prima assunzione incentivata, non sia mai stato occupato con contratto a tempo indeterminato con il medesimo datore di lavoro o con altro datore di lavoro, salvo i casi di fruizione parziale dell'incentivo, in termini di periodo goduto e non di importo.

L'esonero contributivo per le nuove assunzioni spetta ai datori di lavoro che non abbiano proceduto nei sei mesi precedenti, né procedano nei nove mesi successivi, a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ovvero a licenziamenti collettivi nei confronti di lavoratori inquadrati con la medesima qualifica nella stessa unità produttiva. La misura non è cumulabile con la “decontribuzione Sud”.

Le risorse assegnate alla misura ammontano complessivamente a 340 milioni di euro di cui 200,9 milioni di euro per il 2021 e 139,1 milioni di euro per il 2022 (articolo 1, comma 15).

Donne lavoratrici svantaggiate

L'esonero contributivo nella misura del 100 per cento nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro, opera, in via sperimentale, anche per le assunzioni di donne lavoratrici effettuate nel biennio 2021-2022. La previsione normativa (articolo 1, commi dal 16 al 19) mira a sostenere l'occupazione femminile.

La durata dell'incentivo è stabilita in 12 mesi in caso di assunzione a tempo determinato e in 18 mesi se il contratto è a tempo indeterminato. Qualora vi sia trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto a termine già agevolato, lo sgravio contributivo è riconosciuto per complessivi 18 mesi a decorrere dalla data di assunzione. L'incentivo spetta anche in caso di proroga del rapporto a tempo determinato - conforme alla disciplina - fino al limite complessivo di 12 mesi.

Il richiamo normativo all'articolo 4 della legge n. 92/2012, come anche precisato dalla Circolare INPS 32/2020, è da intendersi come “per le assunzioni di donne lavoratrici svantaggiate”, (articolo 4, commi da 8 a 11, della legge n. 92/2012).

Lo sgravio contributivo è concesso qualora l'assunzione riguardi donne: 1) prive di lavoro regolarmente retribuito da almeno 6 mesi se residenti in aree svantaggiate o se assunte da imprese appartenenti a settore economico caratterizzato da un'accentuata disparità occupazionale di genere (superiore al 25 per cento); 2) disoccupate da oltre 12 mesi con

almeno 50 anni di età, ovunque residenti; 3) prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti.

Le assunzioni per beneficiare dello sgravio contributivo dovranno comportare un incremento occupazionale netto calcolato sulla base della differenza tra il numero dei lavoratori rilevato in ciascun mese e il numero dei lavoratori mediamente occupati nei dodici mesi precedenti. I dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale sono ponderati in base al rapporto tra le ore pattuite e l'orario normale di lavoro dei lavoratori a tempo pieno.

Le risorse assegnate alla misura ammontano complessivamente a 126 milioni di euro di cui 37,5 milioni di euro per il 2021 e 88,5 milioni di euro per il 2022 (articolo 1, comma 18).

Come sopra richiamato, in relazione a questa misura l'INPS ha adottato la Circolare n. 32 del 22.02.2021 avente ad oggetto "Articolo 1, commi da 16 a 19, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021). Esonero per le assunzioni di donne lavoratrici effettuate nel biennio 2021-2022. Prime indicazioni operative".

Entrambe le misure sono subordinate all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato (articolo 1, rispettivamente ai sensi del comma 14 e del 18) all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi delle norme UE sugli aiuti di Stato. Al riguardo con la Comunicazione C (2021) 564 final del 28 gennaio 2021, la Commissione ha dato ultimo differito al 31 dicembre 2021 il termine di validità del *Temporary Framework* prevedendone nel contempo l'aumento del massimale concedibile.

Credito d'imposta in ricerca e sviluppo

L'articolo 244 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" ha istituito un credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno. La legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, ha novellato l'art. 244 citato, ampliando tra l'altro l'ambito territoriale di operatività della misura agevolativa con l'ulteriore inserimento, per l'anno 2020, delle Regioni Lazio, Marche e Umbria colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017.

L'agevolazione consente di garantire, nelle regioni indicate, intensità di aiuto rafforzate per le attività di ricerca e sviluppo già rientranti nella misura valida per l'intero territorio nazionale prevista dalla legge di Bilancio per il 2020 e volta a sostenere attività di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in campo scientifico e tecnologico. Il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo, anche in materia Covid-19, svolte nel Mezzogiorno è riconosciuto in percentuale delle spese agevolabili in misura pari al 25 per cento per le grandi imprese, al 35 per cento per le medie e al 45 per cento per le piccole, nel rispetto dei limiti e delle condizioni stabiliti dal regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 e in particolare dall'art. 25, relativo agli aiuti a progetti di ricerca e sviluppo.

L'Agenzia per la coesione territoriale, in raccordo con le amministrazioni interessate, ha assicurato la comunicazione alla Commissione europea del regime agevolativo in esenzione dall'obbligo di notifica, nel rispetto delle condizioni previste dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato. I competenti servizi della Commissione europea - Direzione Generale della Concorrenza hanno rubricato la misura con il numero SA.57798 (2020/X). In conseguenza delle modifiche introdotte in sede di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19

maggio 2020, n. 34, con la legge 17 luglio 2020, n. 77, l’Agenzia per la coesione territoriale ha, altresì, proceduto all’ulteriore comunicazione alla Commissione europea delle modifiche al regime esistente. La misura è stata rubricata dalla Commissione europea con il numero SA.58192 (2020/X).

In conseguenza delle ulteriori modifiche normative introdotte dalle disposizioni di cui all’art. 1 commi 185-187 della Legge di Bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178), l’Agenzia per la coesione territoriale ha avviato l’istruttoria propedeutica alla realizzazione dei conseguenti adempimenti procedurali prescritti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Fiscaltà di vantaggio per il Sud

Nel corso del 2020 è stata introdotta la misura “Agevolazione contributiva per l’occupazione in aree svantaggiate - Decontribuzione Sud” di cui all’art. 27 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, che mira a contenere gli effetti negativi sull’occupazione generati dall’epidemia Covid-19. La misura prevede il riconoscimento di un esonero dal versamento dei contributi in favore dei datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo e del lavoro domestico, la cui attività sia localizzata nelle regioni del Mezzogiorno⁶⁰. L’esonero pari al 30 per cento dei complessivi contributi previdenziali dovuti per ciascun rapporto di lavoro, con esclusione dei premi e dei contributi spettanti all’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), è stato previsto dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, previa autorizzazione della Commissione europea. La dotazione finanziaria della misura è stata stimata in 1.487,5 milioni di euro.

Con riferimento all’attuazione della misura agevolativa relativa alla decontribuzione in conformità con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, l’Agenzia per la coesione territoriale ha collaborato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Conseguentemente, a seguito di interlocuzioni preliminari con i competenti servizi della Commissione europea, Direzione Generale della Concorrenza, la misura è stata notificata ai sensi della sezione 3.1 del “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del Covid-19” e autorizzata dalla Commissione europea con decisione C(2020) 6959 final del 6 ottobre 2020 (SA.58802 (2020/N)) e successivamente prorogata, fino al 30 giugno 2021, con decisione di autorizzazione C(2020) 9121 final del 10 dicembre 2020 (SA.59655 (2020/N)).

Dalla metà del 2020, è stata anche avviata l’interlocuzione a livello politico con la Commissione europea e l’istruttoria a livello tecnico con i servizi della Direzione Generale della Concorrenza, al fine di ottenere l’autorizzazione, nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, all’estensione del citato regime agevolativo sino al 2029, come da ultimo previsto dall’art. 1 commi 161-169 della Legge di bilancio 2021 (Legge 30 dicembre 2020, n.178).

Nel contempo, per quanto concerne la possibilità di cofinanziare la misura con i Fondi strutturali, è stato anche avviato il confronto fra le amministrazioni italiane interessate e i competenti servizi della Commissione europea (Direzione Generale

⁶⁰ Il riferimento previsto dalla norma è alle regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75 per cento della media UE27, o comunque compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale.

Occupazione, Affari Sociali e Inclusione), in particolare per verificare la possibilità di impiego delle risorse disponibili nell'ambito dell'iniziativa REACT-EU, a valere sui programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

II.3.4 La strategia per il rafforzamento della capacità amministrativa

La strategia per il rafforzamento della capacità amministrativa, nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, è stata oggetto di specifiche iniziative nate nell'ambito della più complessiva programmazione ed attuazione del programma operativo nazionale Governance e Capacità istituzionale, la cui Autorità di Gestione è incardinata presso l'Agenzia per la coesione territoriale.

Le principali iniziative, nell'ambito dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, hanno riguardato i seguenti ambiti:

- la semplificazione delle metodologie per la rendicontazione dei costi (Costi Standard) per consentire una riduzione degli oneri amministrativi dei beneficiari in fase di rendicontazione e controllo;
- la modellizzazione e standardizzazione dei processi e il rafforzamento delle strumentazioni informative di supporto alla gestione dei Programmi;
- la digitalizzazione e dematerializzazione nonché lo sviluppo e messa in campo di processi di interoperabilità tra banche dati.

Nell'ambito delle attività di attuazione e monitoraggio degli interventi inseriti nei PRA, l'Agenzia per la coesione territoriale, oltre alle attività di coordinamento della segreteria tecnica PRA, si è occupata dell'attuazione di iniziative di rafforzamento di standard nazionali (finanziate a valere sul programma operativo nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e sul programma complementare) e di interesse, in termini di impatti e benefici, di tutte le amministrazioni e categorie regionali.

La continua animazione della comunità di pratiche attivata attraverso la rete dei responsabili PRA, si è caratterizzata anche nell'organizzazione e il coordinamento di specifici momenti di confronto sulle prossime sfide amministrative che impongono una piena condivisione e riflessione comune su novità, sviluppi, opportunità e possibili criticità in tema di programmazione 2021-2027. A titolo esemplificativo, si richiama la costituzione del network nazionale sulle opzioni di costo semplificato, anche al fine di una più efficace partecipazione al gruppo di lavoro transnazionale in materia.

Sempre in tema di rafforzamento della capacità amministrativa, nell'ambito del programma operativo nazionale Governance e Capacità Istituzionale, nel 2020 sono stati avviati interventi sia gestiti e coordinati dalla stessa Autorità di Gestione, sia a titolarità dei due organismi intermedi del programma operativo, il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero della Giustizia.

Tra i primi, figurano l'iniziativa lanciata con l'Avviso "Open Community PA 2020", con cui si è raggiunto l'obiettivo di consentire lo scambio di buone pratiche tra le amministrazioni, con 30 progetti finanziati per un totale di 180 amministrazioni coinvolte e il progetto Officine Coesione concernente una applicazione coerente ed efficace del codice di condotta sul partenariato.

Tra i secondi, si segnala un'iniziativa attivata dal Dipartimento della funzione pubblica, riguardante un'azione di rafforzamento mirata in modo specifico ai Comuni sotto i 5.000 abitanti, attraverso la pubblicazione di un avviso, aperto fino a settembre 2022, che mette a disposizione 42 milioni di euro per fornire un supporto concreto alle amministrazioni locali, considerate in forma singola o aggregata. Un'ulteriore iniziativa riguarda il progetto del Ministero della Giustizia per la realizzazione nelle Regioni di uffici di prossimità. Con una dotazione di oltre 37 milioni di euro, l'iniziativa risponde a due importanti esigenze: da un lato fornire ai tribunali luoghi di mediazione con il territorio, dall'altro permettere agli enti locali di semplificare l'accesso e la fruizione dei servizi di giustizia ai propri cittadini, in particolare alle fasce più deboli della popolazione, integrandoli con i servizi in ambito sociale gestiti sul territorio. Partita nel 2019 in tre Regioni pilota (Liguria, Piemonte, Toscana), nel 2020 l'iniziativa si è estesa a ulteriori sette Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia, Sardegna e Veneto).

Per dare impulso a iniziative innovative che rafforzino le opportunità di sviluppo economico del territorio, a partire dal mese di agosto 2020, sono state avviate le attività di progettazione della Rete dei Talenti. Si tratta di un'iniziativa connessa all'attuazione del Piano Sud 2030 che prevede, tra i propri obiettivi, quello di creare occasioni istituzionali e informali per mettere in relazione chi è emigrato e chi produce innovazione nel Mezzogiorno. È stata elaborata una prima versione del prototipo del sito che consentirà di interrogare i "talenti", individualmente o in via istituzionale, da parte di amministrazioni, imprese e cittadini impegnati in progetti di innovazione nel Mezzogiorno, con l'organizzazione di meeting periodici e workshop specifici.

Sempre nel corso del 2020 è stato rifinanziato, con una dotazione di circa 25 milioni di euro per il triennio 2021-2023, il progetto "Task Force Edilizia Scolastica" avviato nel 2014 come azione pilota nelle Regioni Calabria, Campania e Sicilia. L'iniziativa persegue una duplice finalità: aumentare la capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti, facilitando l'accesso ai finanziamenti; rafforzare, attraverso il miglioramento della cooperazione tra PA (Ministeri e Regioni), la *governance* multilivello della programmazione per un'attuazione tempestiva ed efficace delle politiche.

La cornice istituzionale di riferimento per l'azione è costituita dal Protocollo d'Intesa sottoscritto il 18 marzo 2020 tra l'Agenzia per la coesione territoriale, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. All'iniziativa hanno aderito 19 Regioni che partecipano alla programmazione triennale in materia di edilizia scolastica e le associazioni degli Enti locali Anci e Upi.

La Task Force Edilizia Scolastica, è organizzata per ambiti regionali ed opera secondo una modalità di intervento sul territorio basata su una stretta collaborazione interistituzionale al fine di rilevare criticità che possono rallentare l'attuazione degli interventi proponendo soluzioni per il loro superamento.

Nel corso dell'ultimo triennio, sono stati eseguiti circa 10.000 sopralluoghi presso oltre 3.000 enti locali, titolari di 5.828 interventi, garantendo un presidio degli interventi ed un supporto all'attuazione e alla rendicontazione degli stessi, con una generale riduzione della durata delle fasi attuative dell'ordine del 20-25 per cento a seconda della dimensione finanziaria rispetto alle medie statistiche per analoghe classi di costo del settore edilizia. Presso 1.895 Enti è stata svolta anche

un'attività di formazione e supporto all'implementazione dei dati nell'Anagrafe per l'Edilizia Scolastica in collaborazione con i competenti uffici regionali, che ha permesso di conseguire un miglioramento quantitativo (+10 per cento) e qualitativo dei dati inseriti. Il valore complessivo degli interventi presidiati ammonta ad oltre 5,7 miliardi di euro, di cui circa 600 milioni relativi ad operazioni rientranti nell'ambito della politica di coesione (FESR e FSC). Inoltre pur non essendo disponibili indicatori riferiti alla qualità progettuale degli interventi, l'attività di disseminazione e trasferimento delle buone pratiche presso gli Enti visitati, ha favorito l'aggiornamento e lo sviluppo di progettazioni tese al contenimento dei consumi energetici e al raggiungimento della completa agibilità degli edifici scolastici nel rispetto degli indici di funzionalità didattica e dei livelli di sicurezza, strutturale e impiantistica, previsti.

Prima fase del Piano di Rigenerazione amministrativa

Il rafforzamento della capacità amministrativa è un elemento cruciale dell'utilizzo efficiente ed efficace dei Fondi della politica di coesione. I dati disponibili dimostrano, peraltro, che negli ultimi dieci anni una delle motivazioni della ridotta capacità amministrativa, in particolare delle amministrazioni locali, è il notevole calo ed il contemporaneo aumento dell'età media dei dipendenti.

Per questo motivo nel 2020 si è dato avvio ad una prima importante iniziativa che delinea un programma di attività per innescare processi di sviluppo a partire dalle Regioni del Mezzogiorno e per avviare un significativo programma di rafforzamento delle Amministrazioni, finalizzato a migliorare la capacità amministrativa di tutti i livelli di governo e a beneficio di tutte le politiche pubbliche, anche in risposta alle raccomandazioni specifiche del Consiglio dell'UE relative all'Italia.

In quest'ottica, viene individuato un processo di rigenerazione delle amministrazioni pubbliche rivolto in prima battuta agli enti locali e alle aree interne del Mezzogiorno quale elemento essenziale di rafforzamento della capacità amministrativa.

Questo programma di rafforzamento costituisce un tassello addizionale rispetto al turn over ordinario che caratterizzerà le amministrazioni nel prossimo decennio e dovrà avere esso stesso un orizzonte temporale decennale, in maniera da poter attingere risorse sia dall'attuale ciclo di programmazione 2014-20 sia dal prossimo ciclo 2021-27 e anche per il PNRR.

Per dare efficacia a tale iniziativa, si è individuato quale elemento principale l'attivazione immediata di procedure di reclutamento di personale, attraverso i fondi della coesione, ancor prima che si liberino le corrispondenti facoltà di assunzione del singolo ente. Il programma prevede la definizione di un meccanismo virtuoso di selezione e reclutamento di alte professionalità, destinate alla gestione di tutte le fasi del ciclo dell'investimento realizzato con i fondi della coesione europea e nazionale.

Si prevede, pertanto, che già nel 2021 si completino le procedure per il reclutamento di giovani laureati da inserire nelle amministrazioni, in particolare gli enti locali del Mezzogiorno. Al fine di dare attuazione all'iniziativa che prevede il reclutamento dei primi 2.800 giovani che saranno destinati alle istituzioni pubbliche coinvolte nell'attuazione degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali si è

ritenuto necessario costituire urgentemente un gruppo di lavoro interno finalizzato alla definizione dei metodi e degli strumenti per la realizzazione dell'iniziativa.

A tal proposito è stata predisposta una proposta di piano che si è concretizzata in una metodologia volta a individuare il fabbisogno di personale sia in termini quantitativi che qualitativi da reclutare e successivamente da destinare alle amministrazioni che rivestono ruoli di coordinamento nazionale, le Autorità di Gestione, gli Organismi intermedi e i soggetti beneficiari delle regioni del mezzogiorno che attuano interventi cofinanziati. Tale metodologia ha trovato riscontro nel DPCM, in fase di approvazione, che definisce le modalità di attuazione della prima applicazione del Piano di rigenerazione amministrativa così come previsto dalla legge di bilancio per il 2021⁶¹.

⁶¹ Legge 30 dicembre 2020 n. 178 articolo 1, comma 179 e ss.

III. GLI STRUMENTI PER SOSTENERE L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE

Nelle politiche di coesione l'utilizzo diffuso di conoscenze in programmazione e attuazione nonché la piena visibilità delle azioni in corso e realizzate sono cruciali per perseguire, con consapevolezza e apertura al confronto, risultati concreti nei numerosi campi in cui si agisce. Per questo motivo, il sistema coesione investe da tempo nella propria capacità di misurare contesti e variabili rilevanti, di valutare i propri esiti e di rendersi trasparente allo scrutinio pubblico. Affinché la messa in campo di strumenti conoscitivi sia utile all'aspirazione della politica di migliorarsi è però indispensabile che questi incontrino le esigenze dei molti e variegati attori attivi e osservatori interessati (politici, amministratori, partenariati, beneficiari, attuatori, comunità e cittadini) e li accompagnino nel protagonismo dell'uso. Nel seguito si dà sinteticamente conto dell'impostazione, evoluzione recente e prossime sfide delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza che la politica di coesione mette in campo per sostenere le proprie ambizioni.

III.1 LA MISURAZIONE

Le politiche di coesione si sono dotate nel tempo di un sistema di dati e indicatori territoriali per osservare il processo di sviluppo e trasformazione dei contesti in cui operano e ottenere segnali informativi anche su avanzamenti o difficoltà della politica nel conseguire risultati nei diversi ambiti di interesse. A questo scopo si è assicurato un sostegno finanziario e uno stimolo di merito alla produzione pubblica di statistica territoriale fin dal ciclo di programmazione 2000-2006, sostenendo in molti casi l'avvio e il consolidamento di nuovi strumenti di misurazione statistica attraverso progetti finalizzati a valere su risorse della politica di coesione comunitaria e nazionale nella prospettiva di un loro aggiornamento con risorse ordinarie. La natura multisetoriale della politica di coesione ha favorito un processo di arricchimento qualitativo e quantitativo della statistica pubblica territoriale in ambiti molto diversi, con la realizzazione di rapporti di collaborazione con i principali produttori pubblici di informazione statistica, in particolare con l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) ma anche con altri soggetti.

Misurare i fenomeni di interesse e le traiettorie di sviluppo dei territori ha caratterizzato tutti i cicli di programmazione. Una spinta ulteriore si è realizzata con il ciclo 2014-2020, in cui i traguardi più rilevanti sono stati espressi nei Programmi Operativi (PO) anche attraverso indicatori di risultato relativi a obiettivi concordati in sede partenariale (risultati attesi - RA). Per favorire misurazioni effettive, aggiornate e confrontabili tra territori, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AP 14-20) ha definito un set di indicatori statistici collegati a ogni RA, che l'Italia si è impegnata a valorizzare con regolarità a livello almeno regionale (NUTS2), anche per consentire il rispetto nel tempo della condizionalità ex ante

“Sistemi statistici e indicatori di risultato”. Tali impegni sono stati soddisfatti soprattutto grazie al contributo di alcuni Progetti sulla misurazione statistica a valere sul Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (PON Governance 14-20) nel cui ambito il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) svolge la funzione di presidio tecnico metodologico, in collaborazione con l’Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT).

Il Progetto realizzato dall’Istat prosegue iniziative simili già realizzate in passato e costituisce il perno attorno cui ruota l’aggiornamento della statistica territoriale per le politiche di coesione e degli indicatori dell’AP 14-20. All’interno della rete SISTAN, si garantisce l’aggiornamento di dati, metadati e indicatori territoriali già definiti (e pubblicati nella Banca dati indicatori territoriali sul sito istituzionale dell’Istat) e si provvede progressivamente all’ulteriore copertura informativa di tematiche d’interesse e relative geografie di dettaglio non ancora pienamente rappresentate con indicatori ufficiali.

Nel corso del 2020, in vista della definizione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi 2021-2027 che continueranno a sostenere anche la Strategia nazionale per le Aree Interne (SNAI) , nell’ambito del Progetto è stata svolta dall’Istat un’attività di aggiornamento della mappatura rilevante adottata dall’AP 14-20, che individua le aree interne come quei territori più distanti dai centri di offerta di servizi essenziali, identificati su tre dimensioni: istruzione, salute e mobilità. L’aggiornamento, necessario a sostenere prossime scelte d’intervento, ha seguito l’approccio metodologico dell’AP 14-20 per garantire confrontabilità un’impostazione metodologica già sperimentata nella definizione della prima mappatura, affinando al contempo le tecniche di rilevazione e il calcolo delle distanze dei diversi territori dai luoghi di offerta completa di servizi.

Tra le attività realizzate nell’ambito del Progetto rientra anche la rilevazione censuaria che l’Istat svolge annualmente per aggiornare gli indicatori su musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali (statali e non statali) e per mantenere l’anagrafe delle strutture museali, disponibile sul sito dell’Istituto. La pubblicazione di tale archivio ha consentito di realizzare nel 2020 un’attività sperimentale di collegamento tra sistemi informativi (*data linkage*) che ha incrociato gli interventi coesione del perimetro “Cultura” pubblicato sul portale OpenCoesione (dati aggiornati al 30/06/2020) con l’anagrafica dei 4.908 musei e istituti similari rilevati dall’Istat con riferimento al 2018. Il confronto (*matching*) tra interventi rilevati nel monitoraggio e siti classificati dall’Istat ha restituito 1.195 progetti - infrastrutturali e immateriali - per un valore di circa 1,76 miliardi di euro (pari rispettivamente all’11 per cento dei progetti e al 23 per cento degli investimenti classificati in ambito Cultura alla data di riferimento).

In attuazione del Progetto sono state, infine, realizzate altre attività di rilievo per le politiche di coesione come, ad esempio, la definizione di una nuova modalità di classificazione delle imprese che, a partire dalla loro propensione alla ricerca e all’innovazione, rappresenta le traiettorie tecnologiche maggiormente esplorate nelle strategie di specializzazione intelligente ed è stata aggiornata l’elaborazione di modelli di simulazione per la stima dell’impatto delle varie proposte negoziali sull’allocazione delle risorse della politica di coesione 2021-2027 per le diverse categorie di regioni e Paesi dell’UE a sostegno della posizione italiana nei negoziati europei.

Con l'obiettivo di ampliare la rosa di indicatori territoriali rilasciati dalla statistica pubblica in materia ambientale è in attuazione anche il Progetto realizzato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca Ambientale (Ispra) per migliorare disponibilità, tempestività e dettaglio territoriale di dati e indicatori su cambiamenti climatici, qualità dell'aria e dell'acqua, difesa del suolo e del sottosuolo, biodiversità marina e terrestre, nonché disponibilità dei servizi di gestione dei rifiuti urbani e impatti dei settori produttivi sull'ambiente. In particolare, oltre ad essere stati aggiornati gli indicatori rilevanti dell'AP 2014-2020, nel corso del 2020 sono state realizzate attività metodologiche propedeutiche allo sviluppo e al popolamento di alcuni ulteriori sistemi informativi. In particolare:

- è stata sviluppata e pubblicata la banca dati IDRO-GEO sul rischio idrogeologico;
- è stato sviluppato un algoritmo per particolari elaborazioni automatizzate in materia di consumo di suolo;
- è stato realizzato un prototipo di database per i siti contaminati di interesse regionale, il cui rilascio è previsto nel 2021;
- è stata completata la ridigitalizzazione dello stato delle coste italiane, che mancava da più di 10 anni.

L'utilizzo di indicatori per sostenere l'orientamento ai risultati delle politiche di coesione continuerà nel periodo di programmazione 2021-2027. L'impostazione regolamentare della coesione comunitaria ha anche l'ambizione di ottenere maggiore uniformità tra programmi e Stati Membri, incoraggiati a considerare indicatori comuni definiti a livello europeo, non solo per quanto riguarda le realizzazioni concrete (output), ma anche per i risultati specifici delle azioni sostenute. L'impianto regolamentare per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2021-2027 (art. 7) prevede infatti ancora indicatori comuni di output - in continuità con il passato - ma anche di risultato diretto dei programmi, cioè di rilevazione di trasformazioni su territori e attori indotte dall'azione propria dei programmi. Gli indicatori di risultato diretto dei programmi costituiscono una novità del prossimo ciclo di programmazione per il FESR (ma non per il FSEplus che già dal ciclo 2014-2020 propone indicatori comuni sia sul lato realizzazione che di risultato diretto). Il regolamento FESR 2021-2027 prevede specifici Allegati per l'elenco esaustivo degli indicatori comuni.

Su tali proposte di indicatori per il FESR nel corso del 2019 vi è stato un confronto tecnico molto intenso tra i rappresentanti degli Stati Membri e con la Commissione, che si è realizzato nel gruppo di lavoro permanente dedicato alle funzioni valutative per le politiche di coesione (*Evaluation Network*) a supporto del negoziato formale interno al Consiglio sulla materia. Coerentemente con il mandato ricevuto, l'*Evaluation Network* ha realizzato una revisione condivisa della proposta originaria sugli indicatori e, per ciascun indicatore, ha predisposto una scheda metodologica di base a supporto delle Autorità di gestione dei programmi nell'interpretazione delle misurazioni, realizzata per favorire valorizzazione di dati omogenei da parte dei numerosi soggetti che attuano le politiche di coesione nei diversi territori europei. A valle di tale percorso sono state riconsiderate le liste di indicatori per gli output e risultato, confluite nell'ultima definizione del Regolamento in via di pubblicazione.

Nel corso del 2020 è proseguito in sede di *Evaluation Network* il confronto su diversi fronti, tra cui quello dell'uso di indicatori appropriati. In particolare sono stati realizzati due seminari tecnici dedicati a indicatori e metodi per la quantificazione delle misure relative ai trasporti e per la stima delle emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, sono stati organizzati diversi momenti di confronto sul quadro logico dei Programmi operativi 2021-2027 con specifico riferimento all'impostazione metodologica che dovrebbe guidare la scelta, l'utilizzo e la valorizzazione di target di indicatori quali elementi di sintesi delle scelte di obiettivi specifici (indicatori di risultato) e di strumenti e azioni per conseguire tali traguardi (indicatori di realizzazione). Questa forte riaffermazione di una impostazione della programmazione su traguardi espliciti e misurabili, negli obiettivi e nelle azioni connesse, sebbene non nuova ma molto rafforzata, richiama la necessità di progredire molto nella capacità e nella consapevolezza delle misurazioni. Queste si estendono dal sostegno della statistica pubblica (che rimane evidentemente rilevantissimo per la scelta e intensità di ambiti di intervento nei diversi contesti territoriali) all'ambito del protagonismo diretto nell'identificazione e misurazione dell'azione intenzionale dei programmi verso luoghi e beneficiari specifici. Ferma restando la necessità di continuare ad alimentare il dettaglio dell'informazione di contesto territoriale, sarà indispensabile fornire ulteriori strumenti e metodi per accompagnare gli attori nell'organizzare misurazioni ancora più di dettaglio che richiederanno necessariamente più risorse cognitive e strumentali dedicate.

III.2 LA VALUTAZIONE

La politica di coesione investe fortemente nella comprensione degli esiti e caratteristiche degli interventi, come strumento per migliorare l'azione pubblica verso il raggiungimento dei propri obiettivi generali che, nel caso italiano, significano soprattutto il recupero di divari tra contesti più avanzati e più deprivati. Oltre che nella realizzazione di valutazioni (ricerche valutative) richieste dai regolamenti comunitari, la politica di coesione investe anche nel costruire capacità valutativa, cioè di richiedere, gestire, diffondere e utilizzare conoscenza valutativa. A livello europeo è attiva una sede stabile (*Evaluation Network*) per il confronto e il sostegno in tutte le attività di costruzione di pratiche e capacità valutativa per la coesione negli Stati membri. A livello nazionale ciò avviene sia attraverso le attività di orientamento e sostegno del Sistema Nazionale di Valutazione della politica di coesione (SNV) riconfermato dall'AP 14-20 e sia attraverso quelle della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ex legge 144/1999 (Rete) che del SNV è motore primario. Il NUVAP, che rappresenta l'Italia nell'*Evaluation Network*, è soggetto coordinatore del SNV e responsabile dell'azione di raccordo della Rete.

Nel 2020, il NUVAP ha proseguito sia le attività relative alla realizzazione diretta di valutazioni⁶², sia quelle di orientamento del SNV e di raccordo nella

⁶² A supporto delle attività di valutazione effettuate direttamente o gestite tecnicamente dal NUVAP è operativo il progetto SI.Valuta (Sistemi per la Valutazione delle politiche di coesione) a valere sul PON Governance 14-20 che finanzia il reclutamento di ricercatori da impegnare nelle diverse attività di valutazione o analisi i cui mandati di ricerca (TOR) sono definiti a cura del NUVAP sulla base di analisi preliminari e con il coinvolgimento di partner interessati. I diversi progetti di valutazione e analisi sono approvati per l'attuazione da un Comitato tecnico (CT) composto da NUVAP, ACT, ANPAL e DPCoe che opera a beneficio del raggiungimento da parte del progetto

Rete⁶³, riconvertendo rapidamente le modalità di lavoro in modo da mantenerne la funzionalità nel rispetto delle norme di contrasto all'emergenza da Covid-19.

Nel 2020 si sono completate le fasi preparatorie di studio prevalutativo e lanciate le selezioni di ricercatori per sei valutazioni sugli esiti di interventi realizzati: sulle tematiche di ricerca e innovazione nelle imprese del Sud, riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, effetti sull'area del grande progetto della Metropolitana di Napoli, e tre valutazioni locali (valutazioni dal punto di vista del territorio) rispettivamente in Sud Salento (Puglia), in Locride - Area Grecanica (Calabria), e nel sistema territoriale di Castel Volturno e della via Domiziana (Campania). La realizzazione di queste valutazioni, che beneficiano del sostegno del progetto SI.Valuta a valere sul PON Governance 14-20, è iniziata a gennaio 2021. In tema di sostegno a iniziative di lavoro autonomo e progetti di impresa, su cui sono state nel tempo finanziate molte iniziative da parte delle politiche di coesione sono stati realizzati sia approfondimenti prevalutativi e raccolto opinioni e punti di vista di portatori di esperienze, in particolare attraverso una dedicata Conferenza di Valutazione⁶⁴.

FOCUS Esiti della Conferenza di Valutazione su Resto al Sud e altre misure di promozione di lavoro autonomo e creazione d'impresa

Lo strumento Resto al Sud, attivo dal 15 gennaio 2018, sostiene, con una significativa dotazione finanziaria del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), iniziative di lavoro autonomo e progetti di impresa nelle regioni del Mezzogiorno e, dal mese di ottobre 2019, anche nelle aree del Centro Italia colpite dai terremoti del 2016 e del 2017⁶⁵. L'ambizione di offrire opportunità a soggetti che vivono in contesti meno sviluppati per suscitare e sostenere le loro idee imprenditoriali non è una novità nel panorama delle politiche di sviluppo. Anche nel ciclo di programmazione 2014-2020, numerosi sono gli strumenti attivi su scala regionale e sovranazionale che prevedono agevolazioni finanziarie (con una prevalenza di sovvenzioni a fondo perduto e in conto capitale) e servizi reali (in larga misura servizi di orientamento e di accompagnamento alla presentazione dei progetti) indirizzati a soggetti disoccupati o inoccupati o a giovani che intendano avviare un percorso imprenditoriale.

In vista della definizione di una **valutazione dedicata agli strumenti di promozione del lavoro autonomo e di creazione di impresa** e in considerazione della molta esperienza maturata su tali misure, il NUVAP ha organizzato ad aprile 2020 un'occasione di confronto in cui attori, *policy maker* nazionali e regionali e analisti sono stati invitati a mettere in comune conoscenze, frutto delle esperienze fatte o in corso, e a riflettere insieme. Il dialogo guidato tra i partecipanti⁶⁶, che ha assunto la forma della Conferenza di Valutazione, ha approfondito

degli obiettivi di valutazione previsti dall'AP 14-20. Le valutazioni e analisi sostenute dal progetto SI. Valuta sono complementari a quelle realizzate dalle singole AdG dei PO in base ai requisiti regolamentari.

⁶³ Il progetto ASSIST (Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione) a valere sul PON Governance 14-20 è un'azione di sistema a supporto delle attività istituzionali del SNV e della Rete per la costruzione di capacità valutativa. Il progetto fornisce strumenti di rafforzamento dell'azione istituzionale tra cui un team di esperti che opera, in collaborazione e sotto la supervisione del NUVAP, a beneficio di tutti gli attori (amministrazioni, Nuclei di valutazione e partner) impegnati nelle attività di produzione e utilizzazione di conoscenze per la politica di coesione.

⁶⁴ La conferenza di valutazione è una tecnica di ricerca per le politiche pubbliche finalizzata ad approfondire le conoscenze su un determinato strumento di policy e a mettere a valore, in modo intenzionale, il dialogo orizzontale tra ideatori, attori, studiosi e valutatori. I partecipanti, facilitati da un conduttore, sono invitati a condividere le proprie conoscenze ed esperienze sulla policy e a identificare nuovi apprendimenti da mettere al servizio delle proprie pratiche e della politica pubblica oggetto della valutazione.

⁶⁵ Dati di dettaglio circa le caratteristiche della misura, la dotazione finanziaria e lo stato di attuazione sono presentati nel paragrafo II.3.3.

⁶⁶ Il 16 aprile 2020 sono stati invitati a prendere parte alla Conferenza rappresentanti dell'amministrazione di livello centrale e regionale, gestori di misure analoghe a Resto al Sud, analisti, ricercatori e testimoni privilegiati a vario titolo attivi sul tema della promozione del lavoro autonomo e della creazione di impresa, il responsabile

cosa sia stato ottenuto nel concreto da strumenti simili a Resto al Sud, interrogandosi su come tali interventi siano risultati utili per i destinatari ed efficaci per i territori.

Il confronto ha consentito di mettere a fuoco alcune questioni di particolare interesse, a partire dalle quali sarà strutturata l'attività di valutazione che sarà avviata nel corso del 2021. Di seguito una sintesi di alcuni elementi emersi.

- Le misure di promozione del lavoro autonomo e di creazione di impresa sono ambiziose, in quanto spesso perseguono molteplici obiettivi. Alcune sono più classificabili quali misure di politica attiva del lavoro, altre sono più centrate sull'idea di contribuire al rafforzamento del tessuto di imprese e associano il successo non solo alla dimensione dell'esperienza lavorativa autonoma maturata, ma anche alla sopravvivenza o alla redditività dell'iniziativa agevolata o, ancora, alla capacità di creare e mantenere occupazione aggiuntiva. Sono punti di vista piuttosto diversi che è importante, in un'ottica di valutazione, tenere adeguatamente in considerazione, così come è necessario, a seconda dei casi, considerare gli indicatori più adatti per misurare l'attuazione e i risultati di queste misure. È rilevante capire **per chi realmente tali misure funzionano, in quali circostanze (soggettive e di contesto) e qual è il loro valore aggiunto:** esperienza lavorativa, benessere, reddito. Ma è altrettanto importante, nei casi in si riscontrano alti tassi di rinuncia da parte dei beneficiari, indagare caratteristiche e **motivazioni di chi ha deciso di abbandonare il percorso avviato.**
- Le misure attivate anche negli ultimi anni sono numerose. Il NUVAP ha portato all'attenzione della discussione 18 diverse misure (di scala regionale e sovra regionale) di sostegno al lavoro autonomo e alla creazione di impresa attive a partire da settembre 2015 che complessivamente destinano circa 2,5 miliardi di euro⁶⁷ a beneficio di aspiranti imprenditori. Se ciò dà ragione della rilevanza data al tema, dall'altro si è riconosciuta l'esigenza di una **sede di raccordo e di coordinamento** tra iniziative sia nella fase di ideazione e lancio sia nella fase di attuazione, **allo scopo sia di favorire processi di condivisione di conoscenza** tra soggetti impegnati in pratiche diverse, sia di **contenere effetti di spiazzamento** tra misure, assicurando in tal modo una migliore allocazione delle risorse.
- Se l'offerta di strumenti è ampia, la potenziale domanda sembra essere parzialmente inesplorata. Un elemento di debolezza delle misure è riconosciuto proprio nella non dimostrata capacità di intercettare i potenziali beneficiari. L'attività di stimolo attivo e riconoscimento di chi possano essere i beneficiari (*scouting*) è in larga misura sottovalutata, sia per una diffusa tendenza a riproporre procedure già rodiate (più utili all'attività amministrativa che a incontrare le necessità individuali) e sia perché di frequente si presume che strumenti dalle "maglie larghe", per requisiti richiesti beneficiari alle persone e caratteristiche dell'iniziativa imprenditoriale, possano intercettare molteplici fabbisogni e quindi un'ampia domanda, con un conseguente alto tasso di partecipazione (take up). Peraltro, lo *scouting* è particolarmente difficile nei confronti di soggetti fragili che vivono in condizioni sociali disagiate a cui, proprio misure di questo tipo, potrebbero rivolgersi.
- Un altro tema di rilievo riguarda l'efficacia dei servizi reali di accompagnamento alla presentazione della domanda e a quelli di tutoraggio e di consulenza successivi all'avvio dell'iniziativa. Pochi sono i soggetti in grado di erogarli in maniera efficace e a costi accessibili. I servizi per le imprese piccole e piccolissime – tolti quelli di contabilità – necessitano di essere personalizzati, di avere continuità nel tempo, oltre a basarsi su delicati rapporti di tipo fiduciario tra esperto di sostegno e utente sostenuto. Sul tema

della gestione di Resto al Sud e un rappresentante di un Ente accreditato Resto al Sud. Hanno inoltre seguito i lavori della Conferenza rappresentanti del Gabinetto del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, del Dipartimento per le Politiche di Coesione, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, dei Nuclei regionali di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, oltre che componenti del NUVAP ed esperti del team ASSIST di sostegno alle attività del SNV e della Rete.

⁶⁷ Le misure analizzate sono valere su diversi fondi: FESR, FSE, FEASR e FSC.

sono state richiamate esperienze di co-progettazione dei servizi con i beneficiari e iniziative che hanno coniugato l'intervento formativo con un percorso guidato alla definizione del progetto di impresa e alla presentazione della domanda di agevolazione. Particolarmente delicata, come emerso nel corso della discussione, è anche la questione del sottile confine tra l'accompagnamento e la consulenza, in quanto quest'ultima spesso rischia di inibire processi di apprendimento e valutazione individuali.

Le attività di costruzione di capacità valutativa si basano largamente su interazioni dirette in cui i soggetti si confrontano, possono reagire alle proposte e meglio affrontare la vasta mole di documentazione disponibile. L'emergenza pandemica se ha fatto emergere una forte domanda di conoscenza e desiderio di discussione, ha imposto diverse modalità di interazione. Condurre le attività, inclusi gli incontri di Rete e SNV, completamente in remoto ha richiesto non solo il competente uso di tecnologie appropriate, ma anche l'uso di tecniche di conduzione e animazione degli incontri diverse rispetto a quelle usate negli incontri in presenza. Il compito è stato agevolato da una lunga consuetudine di lavoro di Rete condotto già parzialmente in remoto (per facilitare la partecipazione di Nuclei che lavorano in tutte le regioni) che è stata estesa consentendo addirittura di incrementare le occasioni. Oltre alle attività previste sono stati aggiunti nel 2020 appuntamenti addizionali. Le Amministrazioni e i Nuclei hanno utilizzato pienamente l'opportunità offerta, incrementando la propria partecipazione agli incontri: mentre all'incontro di Rete del 12 febbraio 2020, l'ultimo tenuto in presenza, avevano partecipato 55 persone, a quello tenuto completamente in remoto il 2 aprile 2020 hanno partecipato 114 persone. L'incremento di partecipazione si è mantenuto in tutti gli incontri collettivi realizzati successivamente. Complessivamente nel 2020 si sono tenuti 12 incontri plenari: 8 di Rete e 4 del SNV, nonché altri numerosi incontri di gruppi di lavoro più ristretti.

Nel 2020 è, inoltre, proseguita l'iniziativa "Osservatorio dei processi valutativi" prevista dall'AP 14-20 che coinvolge le amministrazioni partecipanti il SNV in rilevazioni periodiche sulle valutazioni concluse, in corso o in progettazione con il duplice obiettivo di mantenere alta l'attenzione su necessità e benefici dalla produzione e utilizzazione di valutazioni e di condividere e rendere accessibili i prodotti delle valutazioni. Attraverso le rilevazioni fin qui realizzate (la più recente effettuata a metà 2020, la prossima prevista a maggio 2021), il SNV ha raccolto in un database pubblico informazioni strutturate su 327 valutazioni, tra completate (148), in corso (108) o in preparazione (71), riferite al periodo gennaio 2016-marzo 2020. Si tratta di una riserva di conoscenza che riveste potenzialmente un grande valore per informare anche le scelte della programmazione 2021-2027 e per affrontare le sfide dell'attuazione nel momento delicato che il Paese sta attraversando dall'inizio dell'emergenza pandemica.

Al fine di valorizzare tale conoscenza e di proseguire nella costruzione di capacità di valutazione, nel 2020 si è ideata e avviata un'iniziativa di Laboratori SNV sull'utilizzazione di conoscenze utili all'elaborazione dei Programmi Operativi 2021-2027. Il formato standardizzato (*template*) per il Programma Operativo (PO), incluso nella proposta di regolamento di disposizioni comuni richiede, infatti, di giustificare le scelte del programma alla luce di dati ed evidenze. Il NUVAP ha elaborato un metodo che aiuta i protagonisti a individuare le esigenze conoscitive necessarie alle scelte relative a ciascuna parte del PO e le collega in un percorso

logico articolato in cinque *step*⁶⁸ per ciascuno dei quali sono state individuate domande da porsi e fonti dove cercare le risposte. Attraverso questo percorso, focalizzandosi intorno ad ambiti tematici propri dell'effettiva programmazione si individuano, analizzano e organizzano conoscenze provenienti da fonti di varia natura: valutazioni, studi, dati statistici, dati amministrativi (in particolare quelli di OpenCoesione) e conoscenza raccolta ad hoc attraverso contatti con attori che, sui territori, portano avanti strategie di cambiamento.

I Laboratori SNV sono esperienze collaborative rivolte innanzitutto alle responsabilità di programmazione sui territori (Regioni e Province Autonome), facilitati da un coordinamento composto da esperti tematici NUVAP, coadiuvati dal Team di OpenCoesione e dal Team ASSIST, in collaborazione con CREA, ISPRA, ANPAL e Tecnostruttura FSE (coinvolti a seconda del tema). Partecipano ai Laboratori Nuclei di Valutazione regionali, Autorità di Gestione, Direzioni e Servizi settoriali nell'ambito delle Regioni e altri soggetti competenti rispetto alla policy di interesse, istituzionali e privati.

I Laboratori prevedono ciascuno un percorso di lavoro di alcune settimane articolato in a) incontri in cui l'intero gruppo si confronta sui temi rilevanti e b) lavoro interno a ciascuna Regione aderente all'iniziativa, con l'accompagnamento degli esperti del coordinamento. I partecipanti raccolgono e selezionano le fonti conoscitive, in particolare di natura valutativa, discutono i passi necessari per utilizzarle e organizzarle in materiali utili al processo di elaborazione dei PO regionali, e infine mettono a disposizione i risultati del lavoro in un incontro conclusivo del SNV, aperto a tutte le Amministrazioni coinvolte nella politica di coesione, ai valutatori e al partenariato.

Nel 2020, si sono compiutamente realizzati due Laboratori, in tema di contrasto al dissesto idrogeologico e di competitività di imprese e sistemi locali⁶⁹ (vedi FOCUS "Percorso e approfondimenti dei Laboratori SNV 2020 per la programmazione 2021-2027 su contrasto al dissesto idrogeologico e competitività di imprese e sistemi locali") che hanno portato all'elaborazione di vari prodotti utilizzabili anche da soggetti che non hanno preso parte al percorso specifico:

- **Raccolta di studi e valutazioni sul tema approfondito.** Il primo passo di ciascun Laboratorio è stato quello di individuare valutazioni e studi rilevanti nel database delle valutazioni della politica di coesione realizzato nell'ambito dell'Osservatorio dei processi valutativi. Tali valutazioni sono state poi integrate con ricerca bibliografica di ulteriori materiali disponibili sul web e con l'individuazione di fonti presenti presso le Regioni partecipanti.
- **Identificazione degli interventi coesione realizzati e in realizzazione.** Con la collaborazione del team di coordinamento dell'iniziativa Open Coesione⁷⁰, si sono ricercati gli insiemi rilevanti (perimetro d'interesse) degli interventi attuati con i fondi per la coesione nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Il perimetro elaborato per il Laboratorio sul contrasto al dissesto

⁶⁸ Gli step sono: 1) analisi dei fabbisogni; 2) ricostruzione del quadro strategico e degli obiettivi perseguiti da ciascun livello territoriale (comunitario, nazionale, regionale e territoriale); 3) individuazione dei risultati attesi per i destinatari ultimi; 4) individuazione delle azioni e analisi dell'attuazione; 5) analisi dei costi.

⁶⁹ Inoltre è stato progettato un terzo Laboratorio, in realizzazione dai primi mesi del 2021, in tema di inclusione sociale (sugli interventi per l'inclusione attiva e per garantire l'accesso a servizi di qualità).

⁷⁰ Sull'attività dell'iniziativa OpenCoesione vedi il paragrafo successivo.

idrogeologico ha costituito la base per l'elaborazione di una Data Card⁷¹ pubblicata sul portale OpenCoesione.

- **Prodotti per le Regioni:** ciascuna Regione ha prodotto materiali ad uso interno, in cui sono organizzate le conoscenze necessarie per informare le scelte che le AdG e i loro partenariati dovranno fare nell'elaborazione del PO in relazione agli ambiti oggetto di approfondimento.
- **Incontri collettivi del SNV.** I percorsi laboratoriali culminano in momenti collettivi di restituzione e confronto. Nel 2020, sono stati svolti due incontri finali (26 maggio per il Laboratorio 1 sul contrasto al dissesto,⁷² 13 ottobre per il Laboratorio 2 sulla competitività⁷³) in cui sono stati presentati e discussi con tutto il SNV i principali esiti dei percorsi laboratoriali. La registrazione degli incontri è disponibile sul canale YouTube del SNV e anche i materiali di supporto alle presentazioni sono a disposizione sulla pagina web del progetto ASSIST del PON Governance.
- **Ricostruzione dell'organizzazione amministrativa interna ed elementi sulla governance del tema nello spazio regionale.** Sulla base di uno schema fornito dal coordinamento dei Laboratori, è stato chiesto a ciascun Nucleo di ricostruire la struttura delle responsabilità interne della Regione sul tema oggetto del Laboratorio e alcuni elementi della *governance* regionale (che identifica quali soggetti istituzionali, di partenariato o privati svolgono un ruolo in programmazione e attuazione). Tali schemi sono di ausilio a riflettere sulla natura composita degli attori coinvolti e sui passi necessari a rendere reale la richiesta di azione collettiva implicita nei regolamenti.

FOCUS

Percorso e approfondimenti dei Laboratori SNV 2020 per la programmazione 2021-2027 su contrasto al dissesto idrogeologico e competitività di imprese e sistemi locali

Il Laboratorio sugli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico ha impegnato cinque regioni (Calabria, Liguria, Sicilia, Veneto e Umbria). Il percorso ha richiesto 7 riunioni del gruppo di lavoro (comprensivo dei soggetti di coordinamento: NUVAP, Team ASSIST, Team OpenCoesione, CREA, ISPRA) e ulteriori attività presso le Regioni e con soggetti del territorio. Il Laboratorio ha costruito sull'esperienza del Gruppo di Monitoraggio e Valutazione per la Sostenibilità Ambientale della Rete dei Nuclei che aveva già realizzato precedentemente anche una Rassegna valutativa "Come migliorare le politiche di prevenzione del rischio idrogeologico" realizzata nell'ambito delle attività di Rete nel 2019.⁷⁴ Il tema è particolarmente rilevante per l'Italia, a causa degli impatti potenziali su quote rilevanti della popolazione e dei territori.⁷⁵ A tale rilevanza, tuttavia, non appare corrispondere una politica di previsione e prevenzione coordinata a livello nazionale. Insufficiente omogeneità e coordinamento tra Regioni appaiono influenzare anche la raccolta dei dati sul fenomeno.

⁷¹ <https://opencoessione.gov.it/it/pillole/data-card-dissesto/>

⁷² <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/sistema-nazionale-di-valutazione-valutazioni-analisi-e-dati-per-le-decisioni-di-intervento-laboratori-snv-per-la-programmazione-2021-2017-metodi-e-pratiche-per-riconoscere-e-utilizzare-con/>.

⁷³ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/home-2/sistema-nazionale-di-valutazione-laboratori-snv-per-la-programmazione-2021-2027-metodi-e-pratiche-per-riconoscere-e-utilizzare-conoscenze-utili-laboratorio-2-competitivita-di-impre/>

⁷⁴ http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/2020_05_04-Rassegna-Valutativa_Prev_Rischio-1.pdf

⁷⁵ Rapporto ISPRA: https://www.isprambiente.gov.it/files2018/pubblicazioni/rapporti/rapporto-dissesto-idrogeologico/Rapporto_Dissesto_Idrogeologico_ISPRA_287_2018_Web.pdf

Attraverso la politica di coesione, nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, l'Italia ha promosso 7.250 interventi contro il dissesto, con un costo totale pubblico di 7,8 miliardi di euro (per pagamenti nei dati aggiornati al 30 giugno 2020 pari a 3,5 miliardi di euro)⁷⁶. Meno chiaramente discernibile il contributo della politica di sviluppo rurale, in assenza di un coordinamento nazionale tra interventi che necessariamente hanno natura e dimensioni eterogenee. Il lavoro del Laboratorio, e prima ancora quello della Rassegna valutativa, hanno fatto emergere un quadro generale in cui le risorse finanziarie appaiono dedicate più a gestire emergenze e a riparare i danni causati da fenomeni di dissesto, che a realizzare opere di prevenzione – un orientamento che appare da riconsiderare, soprattutto considerato che gli interventi di prevenzione costano meno e risultano più efficaci di quelli di riparazione (evidenza confermata anche da studi messi in luce dalla Regione Veneto).

I lavori delle Regioni hanno colto l'opportunità di ragionare sulle evidenze a disposizione, con punti di vista diversi. La Regione Liguria ha mostrato i risultati ottenuti tramite il proprio sistema informativo, che crea, a partire da varie fonti, una banca dati regionale dei progetti, finalizzata a facilitare sia la gestione, sia le funzioni di controllo. Il sistema ricostruisce il quadro complessivo degli interventi finanziati dalla Regione con varie fonti e lo riferisce all'appropriata dimensione cartografica. La Regione Siciliana, che nel percorso laboratoriale ha affrontato tutti gli step previsti dal metodo condiviso, ha sintetizzato il proprio lavoro confrontando la distribuzione territoriale dei progetti messi in cantiere con la distribuzione dell'intensità dei problemi di dissesto sul territorio, evidenziando solo parziali sovrapposizioni e alcune discrepanze. La Regione Calabria, oltre ad un'accurata ricostruzione della *governance* regionale e del quadro strategico adottato, ha realizzato un approfondimento in confronto con alcuni attori del territorio, evidenziando anche questioni che talora ostacolano o non facilitano la realizzazione di azioni serventi le necessità locali. Tra queste emergono: i bisogni di realizzare attività diffuse di manutenzione per prevenire danni ricorrenti, un maggiore riconoscimento del ruolo delle imprese agricole nella gestione del territorio, un attento coinvolgimento delle comunità locali, la necessità di sostenere con sufficienti risorse gli strumenti con maggiore potenzialità collaborativa e di prevenzione (come ad esempio i Contratti di Fiume). La Regione Umbria ha approfondito, in particolare, le lezioni che provengono dalle valutazioni realizzate. Come già la Rassegna, anche il Laboratorio ha constatato che è necessario incrementare il numero di valutazioni degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico.

Il Laboratorio sugli interventi per la competitività di imprese e sistemi locali ha impegnato, accompagnate dal gruppo di coordinamento, sei Regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte/IRES, Sardegna, e Sicilia) in 13 incontri collettivi e attività presso le Regioni. A queste Regioni vanno aggiunte Lazio e Molise che hanno partecipato agli incontri, considerandoli come un'opportunità di riflessione e formazione. La scelta degli interventi per la competitività di imprese e sistemi locali come oggetto di un Laboratorio deriva dalla necessità di una riflessione attenta su un ampio e articolato insieme di strumenti senz'altro di rilievo (in tema di infrastrutture, logistica e trasporto merci, trasferimenti, credito e garanzie, formazione continua, scuole tecniche e professionali, servizi pubblici per le imprese, mobilità, sicurezza, marchi, etc.) che, però, spesso nella concreta applicazione appaiono associati a modalità poco mobilitanti su snodi specifici (ad es. con interventi di aggiudicazione di risorse a PMI attraverso bandi rivolti a territori ampi e disomogenei, come intere regioni). Soprattutto nella situazione attuale, caratterizzata da una forte crisi che investe territori e settori con modalità e intensità diversa, tali interventi potrebbero tornare ad essere concepiti in modo più mirato. La tradizione italiana di politica regionale, infatti, ha per lungo tempo (prima di una più recente spinta alla standardizzazione) considerato centrale il collegamento tra caratteristiche territoriali e

⁷⁶ Dati sui progetti: https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#!approfondimenti_section

competitività delle imprese. Tuttora, numerose conformazioni della politica valorizzano la conoscenza dei territori (Strategia Nazionale per le Aree Interne, Zone Economiche Speciali, Aree di crisi industriale, parchi tecnologici, etc.). In questo contesto, il Laboratorio ha spinto verso un maggiore ancoraggio territoriale della riflessione.

La Sicilia ha individuato primi orientamenti per le azioni sulla base di un'analisi dell'ambiente produttivo e dei suoi fabbisogni, collegata ad una ricostruzione del quadro delle strategie e degli interventi perseguiti nella regione. Il Piemonte ha collegato un'analisi dei territori e dei fabbisogni della struttura produttiva regionale, arricchita dai risultati di un'indagine sull'impatto della crisi innescata dalla pandemia, con apprendimenti dalle valutazioni realizzate. Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno approfondito aspetti relativi a singoli territori all'interno della regione. La Calabria ha tratto indicazioni per la programmazione dall'approfondimento su due aree: Cosenza-Rende e l'area SNAI Reventino-Savuto. La Sardegna ha concentrato l'analisi della struttura economica regionale sul territorio della Gallura, cercando di individuare le conseguenze del Covid-19 sulle attività produttive (in particolare sul turismo). Il Friuli ha osservato in particolare il contributo che gli interventi della Cooperazione Territoriale Europea possono dare allo sviluppo delle aree montane, in un'ottica collegamento tra le risorse culturali e i processi di innovazione. L'Emilia-Romagna ha estratto indicazioni dall'esperienza della Regione in una delle aree interne SNAI (Appennino emiliano) che è riuscita, non senza sforzi, a mettere insieme interventi diversi verso una più compiuta comprensione delle esigenze e prospettive degli attori di competitività territoriale.

I Laboratori hanno incontrato molte delle esigenze della fase di preparazione dei programmi regionali e aiutato a riconsiderare differenze, opportunità, esperienze e vocalità del territorio anche nell'impostazione di interventi settoriali. Inoltre, l'esperienza ha portato, in diversi casi, anche a una maggiore integrazione di alcuni Nuclei all'interno dell'Amministrazione di riferimento. Si tratta di un aspetto rilevante per il percorso di costruzione e consolidamento di capacità analitica e valutativa, perché i Nuclei sono stati istituiti con la specifica missione di intermediari, sostenitori e diffusori dell'utilizzazione di conoscenze per l'azione.

III.3 LA TRASPARENZA

OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di governo aperto (*open government*) sulle politiche di coesione coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il NUVAP-team OpenCoesione⁷⁷. Dal 2012 OpenCoesione ha garantito attività e impegno sui tre interrelati pilastri dell'*open government*: trasparenza, collaborazione e partecipazione. L'iniziativa si rivolge a cittadini, Amministrazioni, imprese, ricercatori, studenti, valutatori e media per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione e il riutilizzo di dati e informazioni sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione così come pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it⁷⁸.

⁷⁷ L'iniziativa OpenCoesione è realizzata in stretta collaborazione istituzionale e operativa con l'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'UE della Ragioneria Generale dello Stato (RGS-IGRUE), responsabile del Sistema nazionale di monitoraggio unitario delle politiche di coesione, e con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, anche in qualità di Autorità di Gestione dei programmi di promozione di capacità amministrativa in cui sono inquadrate i progetti di sostegno all'iniziativa.

⁷⁸ Attraverso il portale, l'iniziativa assicura la fruibilità e riutilizzabilità di informazioni aggiornate su programmazione, attuazione e contesto degli interventi finanziati con le risorse dedicate alla coesione sia di

Il portale viene aggiornato bimestralmente e al 31 dicembre 2020 vede la pubblica disponibilità di dati su oltre 1,6 milioni di progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia nei cicli 2007-2013 e 2014-2020. Per ciascun progetto vengono rese disponibili in formato aperto oltre 200 variabili con informazioni di tipo anagrafico, finanziario, procedurale e fisico oltre a dettagli sui principali soggetti coinvolti nella realizzazione dei progetti.

La sistematica pubblicazione dei dati è corredata dalla periodica diffusione di brevi testi di analisi che propongono spunti di riflessione e approfondimenti su singoli o gruppi di progetti. Nel 2020 le “Pillole” e “Data Card” di OpenCoesione⁷⁹ hanno offerto dettagli e storie su progetti della coesione dedicati a temi ambientali (dissesto idrogeologico, energie rinnovabili, biodiversità, diritto all’acqua, cambiamenti climatici, mobilità sostenibile), a sfide che la pandemia da Covid-19 ha reso di estrema attualità (dalla salute del cittadino a strumenti della didattica a distanza) e al settore turistico- culturale (turismo lento, sostegno offerto a nuove produzioni per cinema e tv e alla digitalizzazione delle sale cinematografiche, valorizzazione dei territori montani e dei luoghi della cultura come i musei). Gli approfondimenti sugli interventi della politica di coesione sui musei italiani hanno visto, come indicato nel paragrafo III.1, anche la realizzazione di una specifica sezione del portale⁸⁰ quale esito di un’attività di *data linkage* tra l’insieme degli interventi che compongono il focus di policy dedicato investimenti della politica di coesione in tema Cultura (periodicamente aggiornato nella sezione open data del portale) e l’anagrafica di musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali statali e non statali oggetto di rilevazione annuale a cura dell’Istat.

Accanto a queste sperimentazioni volte ad arricchire la portata informativa dei dati resi disponibili sul portale, l’iniziativa OpenCoesione ha consolidato il suo ruolo di modello di riferimento internazionale per promuovere la partecipazione pubblica a partire da dati pubblicati in formato aperto. A partire dall’anno scolastico 2019-2020 la sperimentazione europea del progetto “A Scuola di OpenCoesione” (ASOC), sviluppato in Italia dal 2013 per sostenere attività di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici da parte di studenti e docenti delle scuole superiori, ha coinvolto anche classi di Bulgaria, Croazia, Grecia, Portogallo e Spagna. Il percorso didattico ASOC si è rivelato flessibile e facilmente adattabile alle esigenze dei diversi Paesi e non si mai è fermato durante l’emergenza pandemica che nel corso del 2020 ha interessato l’intera Europa. Ad ASOC è stato riconosciuto il merito di aver rafforzato, proprio nel momento più difficile della crisi da Covid-19, il senso di unità delle comunità scolastiche partecipanti e di aver costituito un importante elemento di aggregazione di docenti e studenti grazie alla prerogativa “digitale” del progetto, al modello organizzato per moduli, *step* e obiettivi progressivi e agli ausili forniti per incrementare l’utilizzo di strumenti digitali per svolgere le attività a distanza.

fonte comunitaria che nazionale. I dati e le informazioni presenti sul portale sono sia visualizzabili dagli utenti con modalità dinamiche e geo-referenziate, sia scaricabili in formato open data per elaborazioni. La fonte delle informazioni pubblicate è principalmente il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) gestito dall’Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato (MEF-RGS-IGRUE) alimentato, sulla base di un Protocollo Unico di Colloquio, da tutte le Amministrazioni titolari di Piani e Programmi finanziati da risorse della coesione.

⁷⁹ Si veda www.opencoesione.gov.it/it/pillole/

⁸⁰ Si veda www.opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT/

I diversi team-classe europei hanno seguito, in inglese e nelle lingue dei diversi paesi partecipanti al *pilot*, le 4 lezioni previste in modalità Massive Online Open Course - MOOC (Progettare, Analizzare, Esplorare, Raccontare) selezionando i progetti da monitorare secondo criteri di prossimità territoriale e di rilevanza per la comunità di riferimento e redigendo un apposito report di monitoraggio pubblicato su Monithon.it, piattaforma indipendente di *civic monitoring* che il progetto ASOC utilizza sin dai suoi primi anni di attività e che è oggi pienamente fruibile in modalità multilingue.

Nell'anno scolastico 2019-2020, accanto alle 200 classi italiane che hanno aderito al progetto in tale edizione, sono state complessivamente coinvolte nella sperimentazione europea oltre 30 scuole, per un totale di circa 600 studenti e 60 docenti. Tutti i team partecipanti, a eccezione delle scuole portoghesi a lungo bloccate dall'emergenza, hanno completato i lavori di ricerca di monitoraggio civico secondo quanto programmato, raccontando le fasi di avanzamento dei lavori e i contenuti dei progetti monitorati con l'ausilio dei social media attivati per l'occasione (circa 50 account tra *Instagram, Facebook, Twitter*). Gli studenti italiani ed europei dei team che si sono distinti per aver realizzato le migliori ricerche di monitoraggio civico nell'edizione 2019-2020 hanno avuto l'opportunità di partecipare a occasioni di dialogo, confronto e dibattito con referenti istituzionali di alto profilo nazionale ed europeo, organizzate in modalità virtuale e dedicate ad approfondire molti diversi ambiti tematici delle politiche di coesione: agenda digitale, inclusione sociale, ricerca e innovazione, cultura e turismo, ambiente e trasporti⁸¹.

Considerato il positivo riscontro dell'iniziativa pilota europea, la sperimentazione prosegue anche nell'anno scolastico 2020-2021 affiancando in altri Paesi gli oltre 5.000 ragazzi italiani che, guidati da circa 500 docenti, hanno intrapreso l'ottava edizione del percorso ASOC nel nostro Paese.

⁸¹ E' disponibile la playlist youtube con la raccolta delle 9 giornate organizzate in Italia dal titolo "ASOC Talk - dialoghi istituzionali" da cui è possibile ascoltare il dibattito tra studenti e rappresentanti della Commissione Europea, del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e di diverse Amministrazioni Regionali competenti per programmazione e attuazione degli interventi della politica di coesione nei diversi territori: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLe47mmEmIMU4adf-iWTcgkRR6kxrJKkEy>.

I contenuti dell'incontro avuto da rappresentanze degli studenti partecipanti ad ASOC Europa con la commissaria Elisa Ferreira in occasione della 18° edizione della European Week of Regions and Cities, organizzata dalla DG REGIO della Commissione Europea, sono invece disponibili al link: <https://www.pscp.tv/w/1eaKbzNwQRRKX?fbclid=IwAR3jL5pKoYvun80PTXhUfQKxbKZPtWDupTV0JnTFxlpk995UWzbskpH6MQ>

IV. LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA 2021-2027

IV.1 GLI ESITI DEL CONFRONTO SULLE PROPOSTE DEI REGOLAMENTI

Nel corso del 2020, è proseguito il negoziato sui regolamenti che disciplineranno la politica di coesione nel settennio di programmazione in fase di avvio. Alle cinque proposte regolamentari facenti parte del pacchetto presentato dalla Commissione Europea il 29 maggio 2018⁸², si è aggiunto, nel quadro della più ampia iniziativa in materia di *Green Deal* europeo, il progetto di regolamento istitutivo del Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund - JTF*)⁸³. Lo strumento, che concorre agli obiettivi della politica di coesione, è rivolto a dare sostegno ai territori maggiormente dipendenti da produzioni ad alta intensità di carbonio nella transizione verso un'economia climaticamente neutra. La proposta istitutiva del nuovo Fondo, presentata dalla Commissione Europea il 14 gennaio 2020, è stata accompagnata dalla collegata modifica al regolamento recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi a gestione concorrente (di seguito regolamento generale o RDC)⁸⁴. Inoltre, il 28 maggio 2020, nell'ambito del pacchetto di iniziative per la ripresa (*Recovery package*), la Commissione Europea ha ulteriormente modificato le proprie proposte regolamentari sulla politica di coesione, introducendo alcune misure di flessibilità straordinarie da poter attivare in caso di circostanze eccezionali.

Il lungo e complesso negoziato sul nuovo quadro regolamentare della politica di coesione si è svolto in parallelo al negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 (si veda paragrafo IV.2). Nella prima metà del 2020 è proseguito l'esame dei testi legislativi nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico del Consiglio UE (Gruppo Misure Strutturali), cui ha fatto seguito l'approvazione da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (Coreper II) di mandati parziali a negoziare con il Parlamento Europeo (PE) per blocchi tematici del RDC e per gruppi di disposizioni dei regolamenti FESR, FSE Plus, JTF. Tra settembre e dicembre 2020 si sono tenuti i c.d. triloghi di confronto tra le posizioni di Parlamento, Consiglio e Commissione sull'intero pacchetto legislativo, ad eccezione del regolamento relativo al Meccanismo Transfrontaliero Europeo, il cui esame tecnico è tuttora in corso. I lavori negoziali sono successivamente culminati negli accordi politici provvisori raggiunti tra Consiglio e Parlamento, ratificati dal

⁸² Regolamento recante disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), al Fondo di coesione (FC), al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo e migrazione (FAMI), al Fondo per la sicurezza interna (FSI) e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI)" (COM (2018)375final)); Regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione (FESR/FC) (COM(2018)372final), Regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+)(COM(2018)382final), Regolamento recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterni (COM(2018)374final) e Regolamento relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero (ECBM)(COM(2018)373final).

⁸³ COM(2020) 22 final del 14/01/2020

⁸⁴ COM(2020) 23 final del 15/01/2020

Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio nelle sedute del 16 dicembre 2020 e 3 marzo 2021.

La pubblicazione dei regolamenti è prevista entro il mese di giugno 2021.

Nel seguito sono riepilogate le tappe dell'articolato processo negoziale, di cui in parte si è già dato conto nelle relazioni relative agli anni precedenti, e i principali esiti.

I lavori negoziali sono stati oggetto di un attento e costante presidio da parte del Dipartimento per le politiche di coesione allo scopo di definire, anche attraverso la consultazione dei partner istituzionali impegnati nella programmazione e attuazione della politica di coesione, le posizioni negoziali da rappresentare nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico del Consiglio, prima della loro approvazione a livello politico.

IV.1.1 Le tappe del processo negoziale

I lavori negoziali sono stati avviati nel mese di giugno 2018 e sono proseguiti fino al marzo 2021 secondo la seguente articolazione, sotto il coordinamento delle Presidenze di turno che si sono avvicendate:

- giugno-dicembre 2018 (Presidenza austriaca): a seguito dell'esame tecnico del regolamento generale (suddiviso in 8 differenti blocchi tematici) e tenuto conto del dibattito politico svoltosi in occasione del Consiglio "Affari generali" (Coesione) del 30 novembre 2018, il Comitato dei Rappresentanti Permanenti del Consiglio (Coreper II) ha conferito, alla Presidenza di turno mandato parziale a negoziare con il Parlamento Europeo i blocchi tematici 1 "*Approccio strategico e programmazione*" e 5 "*Sistemi di gestione e controllo*";
- gennaio-giugno 2019 (Presidenza romena): è proseguito l'esame dei rimanenti blocchi tematici del RDC e dei regolamenti specifici di fondo. A fine mandato, il Comitato dei rappresentanti permanenti ha approvato testi di compromesso parziali da negoziare con il Parlamento su tutte le proposte regolamentari facenti parte del pacchetto legislativo, ad eccezione del regolamento sul meccanismo transfrontaliero europeo (ECBM). Parallelamente, il Parlamento ha definito, prima di sciogliersi, le proposte di emendamento in prima lettura per tutti i regolamenti;
- luglio-dicembre 2019 (Presidenza finlandese): è stata avviata la prima fase negoziale del c.d. trilogio sui blocchi tematici del regolamento generale 1 "*Approccio strategico e programmazione*", 2 "*Condizioni per l'eleggibilità e performance framework*" e 5 "*Sistemi di gestione e controllo*", nonché per alcune disposizioni dei regolamenti specifici relativi ai Fondi FESR e Coesione e al FSE Plus, che si è conclusa con l'approvazione dei testi di compromesso provvisori sui tre blocchi tematici sopra citati, avvenuta il 18 dicembre 2019;
- gennaio-giugno 2020 (Presidenza croata): è proseguito il negoziato inter-istituzionale che ha preso in esame alcuni articoli dei regolamenti FESR, FSE Plus e Interreg, nonché i blocchi tematici 3 "*Monitoraggio, valutazione, comunicazione e visibilità*", 4 "*Forme di sovvenzione, strumenti finanziari, regole di ammissibilità*" e 6 "*Gestione finanziaria*" del RDC ed è stato avviato l'esame in Consiglio del nuovo regolamento JTF, conclusosi il 24 giugno 2020 con l'approvazione da parte del Coreper II del testo di compromesso da

negoziare con il Parlamento. Dopo la sospensione dei lavori nei mesi di marzo e aprile 2020, resasi necessaria per lasciare spazio alla discussione e adozione rapida delle iniziative regolamentari di riposta alla crisi sanitaria (c.d. CRII e CRII Plus), il confronto sui regolamenti coesione è entrato nuovamente nel vivo con l'esame di entrambe le proposte CE di modifica del RDC (di gennaio e maggio 2020) e dei blocchi 7 "*Oggetto e definizioni, delega di poteri, attuazione, disposizioni finali e transitorie*" e 8 "*Quadro finanziario*", giungendo all'adozione di mandati parziali a negoziare con il Parlamento sotto la successiva presidenza tedesca (Coreper II del 22 luglio 2020);

- luglio-dicembre 2020 (Presidenza tedesca): a seguito dell'adozione da parte del Consiglio Europeo delle proprie conclusioni sul QFP 2021-2027 e sui c.d. programmi Next Generation EU (NGEU), si è resa necessaria la trasposizione degli aspetti dell'accordo politico afferenti alla politica di coesione nel pacchetto legislativo coesione e il conseguente aggiornamento della posizione del Consiglio, avvenuto con la decisione del 5 ottobre 2020. Parallelamente, anche il PE ha provveduto ad approvare e/o aggiornare le proprie posizioni sul pacchetto legislativo.

Sui testi approvati si sono svolti i triloghi, culminati negli accordi politici tra Consiglio e Parlamento raggiunti tra dicembre 2020 e febbraio 2021, cui è seguita la ratifica in Consiglio da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti.

IV.1.2 Principali esiti del negoziato sul pacchetto legislativo coesione

Con l'accordo raggiunto sul **Regolamento recante disposizioni comuni sui fondi a gestione concorrente** è stato definito il quadro giuridico comune applicabile ad otto fondi, vale a dire: i Fondi della politica di coesione (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo di coesione, Fondo Sociale Europeo Plus, Fondo per una transizione giusta); il Fondo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura; i c.d. Fondi "Home" (Fondo asilo e migrazioni, Fondo per la Sicurezza Interna, Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti).

Rispetto alla proposta iniziale della Commissione Europea, su istanza del Parlamento, nel testo finale di compromesso sono stati più puntualmente esplicitati i contenuti del "Codice europeo di condotta sul partenariato", introdotto nel 2014-2020, confermando però nella sostanza quanto già previsto nella proposta della Commissione in merito alla sua applicabilità alla programmazione 2021-2027. Sempre su richiesta del Parlamento, sono stati, inoltre, reintrodotti i principi orizzontali che devono essere rispettati nella programmazione e attuazione della politica di coesione. Accanto a quelli già previsti nei passati cicli di programmazione, vale a dire lo sviluppo sostenibile, le pari opportunità e la non discriminazione, viene introdotto un nuovo principio orizzontale riguardante il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, su cui nella programmazione 2021-2027 si interviene anche attraverso la previsione di un'apposita condizione abilitante.

L'Accordo di Partenariato rimane il documento in cui rappresentare la cornice strategica di programmazione della politica di coesione e i meccanismi per l'uso efficace ed efficiente dei fondi. In seguito alle modifiche alle proposte regolamentari apportate dalla Commissione nel 2020, così come approvate da Consiglio e Parlamento, esso include il Fondo per una transizione giusta mentre non

comprende i c.d. Fondi Home, che invece erano stati considerati nella proposta iniziale della Commissione. In linea con la posizione rappresentata dall'Italia nelle sedi negoziali, l'Accordo di Partenariato è stato reso obbligatorio per tutti gli Stati membri e ne è stata mantenuta la possibilità di modifica nel corso del settennio, in particolare in occasione della revisione intermedia. Al contempo, il documento è stata ulteriormente snellito rispetto alla proposta iniziale, prevedendo un numero massimo di 35 pagine da sviluppare secondo il modello previsto in allegato al RDC (Allegato II).

L'intesa raggiunta sul regolamento generale conferma il rafforzamento del collegamento tra politica di coesione e Semestre Europeo di coordinamento delle politiche economiche attraverso l'allineamento degli obiettivi e delle priorità della politica di coesione con le Raccomandazioni specifiche per Paese formulate annualmente dal Consiglio, sia in fase di stesura dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi, sia in occasione della revisione intermedia nel 2025. Ad esito dei lavori negoziali, è stato inoltre previsto l'allineamento dei documenti di programmazione della politica di coesione con il Pilastro europeo dei diritti sociali e, su richiesta del Parlamento Europeo, con il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima.

Particolare attenzione dovrà essere riservata sia nell'Accordo di Partenariato, sia nei Programmi alle sfide in termini di capacità amministrativa e di semplificazione.

Con riguardo al sistema di condizionalità per l'uso dei fondi (, il cui soddisfacimento dovrà essere garantito dallo Stato membro sia all'avvio della programmazione che nel corso del settennio di programmazione, l'accordo sul regolamento generale conferma l'applicazione delle condizioni "orizzontali" a tutti i fondi ad esclusione del JTF, e di quelle tematiche a tutti i fondi. E' stata, inoltre, reintrodotta, su richiesta del Parlamento, la condizione abilitante relativa al quadro di azioni prioritarie per gli interventi nelle aree Natura 2000, eliminata nella prima fase di esame del Consiglio. Il meccanismo sanzionatorio che impedisce allo Stato membro di ricevere il rimborso delle spese certificate in caso di mancato soddisfacimento anche di uno dei criteri di adempimento previsti risulta inasprito rispetto al 2014-2020 in quanto non più basato su un principio di proporzionalità e non essendo più previsto un periodo transitorio. Rimane confermato che per alcune condizioni abilitanti (in particolare quelle afferenti al settore delle risorse idriche e dei rifiuti) il rispetto dei criteri di adempimento dovrà essere assicurato sull'intero territorio nazionale.

I testi di compromesso relativi alle condizioni abilitanti sono stati affinati in alcuni punti sulla base delle osservazioni avanzate nel corso dell'esame in Consiglio. Un avanzamento significativo, per il relativo impatto sui fondi, è quello che ha riguardato la condizione abilitante orizzontale sul monitoraggio degli appalti pubblici. Altra importante modifica, fortemente voluta dall'Italia e pienamente recepita nell'accordo politico, è quella apportata all'Allegato IV e all'articolo 67.3(b) RDC, che esclude gli investimenti produttivi delle PMI dal campo di applicazione della condizione abilitante in materia di strategie di specializzazione intelligente. Tale esclusione consente di sostenere attraverso il FESR anche gli investimenti produttivi delle PMI non necessariamente collegati ad ambiti di innovazione e specializzazione intelligente, in modo tale da abilitare al sostegno un ventaglio più ampio di tipologie di intervento, ivi comprese le misure di natura automatica che, soprattutto nell'attuale contesto economico, possono fornire una risposta adeguata ai fabbisogni del tessuto produttivo del Paese.

Quanto all'orizzonte temporale della programmazione, è stata mantenuto il testo approvato dal Consiglio, prevedendo l'assegnazione definitiva agli obiettivi strategici del Programma del 50 per cento delle risorse delle annualità 2026 e 2027 (c.d. importo di flessibilità) soltanto nel 2025, in fase di revisione intermedia, e la connessa possibilità di modifica dei Programmi, se necessaria ad esito del processo di revisione.

Si evidenzia, inoltre, il recepimento nel testo dell'accordo della possibilità riconosciuta in capo alla Commissione di attivare misure di flessibilità al verificarsi di circostanze eccezionali e inusuali, replicando le innovazioni introdotte nei regolamenti 2014-2020 con le iniziative regolamentari di risposta alla pandemia (*Coronavirus Response Investment Initiative* - CRII e CRII Plus). Sull'applicazione di tali misure la Commissione dovrà tener informati Parlamento e Consiglio.

Per quanto riguarda il trasferimento di risorse tra fondi, strumenti, regioni e obiettivi, è stata introdotta l'ulteriore possibilità di trasferimento tra fondi FESR, Fondo di Coesione e FSE Plus fino al 20 per cento del valore dell'allocazione nazionale iniziale del fondo, in aggiunta al 5 per cento già previsto nella proposta della Commissione per i trasferimenti tra i fondi a gestione concorrente. Rimane confermata la facoltà di trasferire fondi a strumenti a gestione diretta/indiretta della Commissione entro il 5 per cento del valore dell'allocazione nazionale iniziale per fondo e la facoltà di trasferire risorse al programma INVEST EU nella misura del 2 per cento dell'allocazione nazionale iniziale per fondo, più un ulteriore 3 per cento a partire dal 2023 (scelte da effettuare nell'Accordo di Partenariato o in fase di modifica dei Programmi). È stato, inoltre, ridotto al 5 per cento il tetto massimo per i trasferimenti dalle "regioni meno sviluppate" alle "regioni in transizione" e "più sviluppate" e dalle "regioni in transizione" alle "regioni più sviluppate" mentre nessuna soglia è prevista per il trasferimento verso le categorie di regioni "meno sviluppate" e "in transizione". Sono, infine ammessi, a certe condizioni, i trasferimenti in deroga dall'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (CTE) all'Obiettivo Investimenti per l'occupazione e la crescita (IOC).

Infine, tra le altre posizioni recepite nell'accordo politico sul RDC si citano per rilevanza le modifiche introdotte nel quadro delle decisioni assunte con il Consiglio Europeo del 17-21 luglio. In particolare: la disposizione riguardante la condizionalità macroeconomica, che è stata alleggerita, accogliendo diverse proposte presentate da parte italiana; il mantenimento della regola di disimpegno N+3 per il periodo 2021-2026, che consente di affrontare più adeguatamente la concomitanza dei due cicli di programmazione e che si adatta meglio a talune tipologie di spesa sostenute dalla politica di coesione; la possibilità da parte degli Stati membri di richiedere flessibilità per le spese sostenute a titolo di cofinanziamento nazionale nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Relativamente al **Regolamento FESR, Fondo di coesione**, l'accordo politico ha recepito importanti proposte di modifica sostenute dall'Italia fin dall'inizio del negoziato, come quelle riguardanti lo spostamento delle infrastrutture digitali nell'Obiettivo Strategico (OS) 1 "Un'Europa più intelligente" e lo spostamento della mobilità urbana sostenibile nell'Obiettivo Strategico 2 "Un'Europa più verde", che, in tal modo, concorrono alle regole di concentrazione tematica. È stato, inoltre, introdotto nell'ambito dell'Obiettivo Strategico 4 "Un'Europa più sociale" un nuovo obiettivo specifico riguardante il rafforzamento del ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione

sociale, che rafforza l'azione del fondo in questi ambiti particolarmente colpiti in conseguenza della pandemia.

Con riferimento alla regola di concentrazione tematica l'accordo conferma, in linea con la posizione italiana, la possibilità di applicare la regola a livello di categoria di regioni, oltre che a livello nazionale, su decisione dello Stato membro. Sono stati introdotti ulteriori vincoli relativamente agli obiettivi specifici "connettività digitale" e "mobilità urbana multimodale, che concorrono, rispettivamente, ai requisiti di concentrazione tematica nella misura del 40 per cento e 50 per cento delle risorse destinate a tali obiettivi. Tali importi, inoltre, non devono superare a loro volta il 40 per cento e il 50 per cento dei requisiti di concentrazione tematica minima relativi agli OS 1 "Un'Europa più intelligente" e 2 "Un'Europa più verde".

In riferimento all'ambito di intervento del FESR (art.2), nel testo concordato sono state introdotte alcune novità rispetto all'iniziale proposta, tra cui: la possibilità per il FESR di intervenire per rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari e la resilienza alle catastrofi nell'ambito, rispettivamente, degli Obiettivi Strategici 4 e 2; la possibilità di finanziare il capitale d'esercizio delle PMI nella forma di sovvenzioni, come misura temporanea per rispondere a circostanze eccezionali per un periodo massimo di 18 mesi; l'estensione delle fattispecie in cui il FESR può intervenire a sostegno delle grandi imprese. Con riguardo alla disposizione che disciplina le esclusioni dall'ambito di intervento del FESR (art.7), le principali innovazioni introdotte nel corso del negoziato rispetto al testo della Commissione, alcune di esse sostenute dall'Italia, hanno riguardato: il materiale rotabile nel trasposto ferroviario, divenuto ammissibile; gli investimenti sulle infrastrutture aeroportuali ammissibili soltanto per interventi sugli aeroporti regionali esistenti e per investimenti di mitigazione dell'impatto ambientale, sicurezza e controllo del traffico aereo; l'ammissibilità degli interventi sulle discariche esistenti per investimenti rivolti alla disattivazione, riconversione o messa in sicurezza delle stesse, a condizione che non ne aumentino la capacità, gli interventi sugli impianti per il trattamento dei rifiuti residui basati sull'utilizzo di tecnologie rivolte al recupero dei materiali; l'ammissibilità di alcune specifiche tipologie di produzioni e lavorazioni basate sull'utilizzo di combustibili fossili entro limiti prefissati; la possibilità di sostenere le imprese in difficoltà autorizzate nell'ambito di regimi di aiuto *de minimis* o di quadri temporanei necessari a far fronte a circostanze eccezionali.

In merito al **Regolamento FSE Plus**, il negoziato inter-istituzionale è stato completato nei mesi di gennaio-febbraio 2021. L'ultima fase del confronto negoziale è stata incentrata principalmente sulle regole di concentrazione tematica, rispetto alle quali l'Italia ha mantenuto una posizione in linea con quella del Parlamento Europeo, che ha poi trovato in gran parte riscontro nel compromesso raggiunto con gli altri Stati Membri. L'accordo raggiunto ad esito del negoziato prevede, in particolare, soglie di concentrazione minima delle risorse FSE Plus per l'inclusione sociale (25 per cento), l'occupazione giovanile (12,5 per cento), il contrasto alla deprivazione materiale (3 per cento) e la povertà infantile (5 per cento).

In base alle previsioni del nuovo Regolamento, gli Stati membri dovranno, inoltre, assegnare al rafforzamento delle capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, nei casi in cui tale priorità sia oggetto di una raccomandazione specifica del Consiglio, un importo almeno pari allo 0,25 per cento delle risorse FSE Plus in regime di gestione concorrente.

Ulteriori elementi che caratterizzano il testo di compromesso finale del Regolamento riguardano l'eliminazione della componente "Salute" dal FSE+ (a seguito dell'adozione del nuovo programma EU4Health 2021-2027) e il sostegno ad azioni di innovazione sociale volte a rafforzare approcci dal basso basati sui partenariati.

In continuità con gli strumenti di flessibilità sperimentati per far fronte all'emergenza sanitaria, anche in questo caso si prevede la possibilità accordata agli Stati Membri di derogare temporaneamente ad alcune norme del nuovo Regolamento, in presenza di circostanze eccezionali e inusuali. Nello specifico, per un periodo massimo di 18 mesi, il FSE Plus potrà finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo senza l'obbligo di associarli a misure attive e l'accesso all'assistenza sanitaria, anche per le persone non immediatamente vulnerabili a livello socio-economico.

Quanto al **Regolamento recante la disciplina del Fondo per una transizione giusta**, nel corso del confronto in trilogia, su istanza del PE, è stato ampliato l'ambito di intervento del fondo, in particolare rafforzandone l'azione sui temi sociali e sulle politiche per l'occupazione in favore dei lavoratori coinvolti nei processi di transizione verso la neutralità climatica.

La programmazione avverrà attraverso piani territoriali per una transizione giusta da allegare ai programmi, nei quali identificare, in dialogo con la CE, i territori beneficiari più colpiti nella transizione verde, che per l'Italia corrispondono alle aree di Taranto e del Sulcis-Iglesiente. Quanto al contributo previsto da parte dei fondi FESR e FSE+ da definire, in prima istanza, nell'Accordo di Partenariato, nell'accordo politico è stato stabilito, in linea con la posizione sostenuta dall'Italia, il carattere volontario e non più obbligatorio di tali trasferimenti, in funzione delle effettive esigenze del Paese e tenuto conto del fatto che lo strumento è alimentato anche dalle risorse NGEU. È stata inoltre confermata la possibilità di intervento a sostegno delle grandi imprese limitatamente alle aree assistite ex 107.3a e 107.3c TFUE e per investimenti previsti nei piani territoriali per la transizione giusta di cui sia possibile dimostrare il contributo in termini di creazione di nuova occupazione.

Con riferimento al **Regolamento Interreg**, l'accordo politico sul testo finale di compromesso dal punto di vista della posizione negoziale dell'Italia è risultato soddisfacente. In particolare, è stata scongiurata la modifica dell'architettura delle componenti di cooperazione dell'Obiettivo CTE proposta dalla Commissione, che sminuiva la specificità della cooperazione transfrontaliera marittima, prevedendone l'accorpamento a quella transnazionale di bacino. È stata quindi confermata l'attuale articolazione in tre componenti di cooperazione ('transfrontaliera terrestre e marittima', 'transnazionale' e 'interregionale', oltre alla nuova componente 'regioni ultra-periferiche' che non interessa l'Italia). Questo risultato è particolarmente importante e consentirà di garantire continuità alla programmazione 2014-2020, rafforzando le consuetudini di cooperazione, anche bilaterale, dei nostri territori con i Paesi del Mediterraneo occidentale e del Bacino adriatico-ionico. La ripartizione delle risorse complessive FESR dedicate alla CTE (8.050 milioni di euro) tra tali componenti vede l'assegnazione della maggior quota di risorse ai programmi transfrontalieri (72 per cento), il 18,2 per cento ai transnazionali, il 6,1 per cento agli interregionali e il 3,5 per cento delle risorse totali ai programmi della componente 'regioni ultraperiferiche', con una flessibilità nei trasferimenti tra componenti consentita fino a un massimo del 15 per cento delle risorse assegnate a ciascuna di essa. Quanto al tasso di cofinanziamento UE,

nella fase finale del negoziato ne è stato concordato, in linea con la posizione italiana, l'aumento dal 75 all'80 per cento. Con riguardo agli obiettivi specifici selezionabili dai programmi Interreg, l'accordo ha confermato i due obiettivi integrativi rispetto a quelli definiti per il FESR, proposti dalla Commissione, "Una migliore *governance* della cooperazione" (c.d. ISO 1) e "Un'Europa più sicura" (c.d. ISO 2), rendendoli opzionali e non più obbligatori come inizialmente previsto. A tali obiettivi specifici potranno essere dedicate rispettivamente fino a un massimo del 20 per cento (ISO 1) e del 5 per cento (ISO 2) delle risorse totali di un programma. Le disposizioni sulla concentrazione tematica prevedono inoltre che almeno il 60 per cento delle risorse complessive di ciascun programma siano concentrate sull'OS 2 'Un'Europa più verde' (e sull'OS 4 'Un'Europa più sociale', per i programmi transfrontalieri terrestri) e su un massimo di altri due obiettivi strategici. Per i programmi transnazionali che supportano una strategia macro-regionale o di bacino marittimo è previsto invece l'obbligo di contribuire agli obiettivi stabiliti dalla strategia stessa con almeno l'80 per cento delle proprie risorse. Un altro elemento che potrà caratterizzare la programmazione e l'attuazione dei programmi Interreg, riguarda l'obbligo, salvo giustificazione, di finanziare progetti di limitato volume finanziario e di supportare il fondo piccoli progetti, fino al 20 per cento dell'allocazione totale del programma.

Per quanto riguarda il **Regolamento ECBM**, il progetto di norma presentato dalla Commissione europea, sul quale si è espresso con proprio parere anche il Servizio giuridico del Consiglio il 2 marzo 2020, è stata discussa in più occasioni in sede di Gruppo di lavoro tecnico del Consiglio senza giungere a un accordo a causa delle criticità ravvisate in merito all'applicazione nell'ambito delle giurisdizioni nazionali del meccanismo proposto per la cooperazione transfrontaliera. Alla fine del 2020 la Presidenza portoghese ha presentato un *paper*⁸⁵ nel quale vengono analizzati i principali elementi di discussione relativi alla natura giuridica dello strumento, all'ambito di applicazione e alle procedure operative ad esso connesse, al fine di orientare al meglio il lavoro futuro sulla proposta regolamentare, chiedendo agli Stati membri di esprimere la propria posizione al riguardo. L'Italia ha presentato la propria posizione favorevole alla prosecuzione dei lavori in seno al Consiglio ai fini della messa a punto dello strumento.

IV.2 ACCORDO SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 E STRUMENTO STRAORDINARIO PER LA RIPRESA IN EUROPA-NGEU

I lavori per la definizione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, iniziati nel 2018 con la presentazione della proposta della Commissione Europea, sono proseguiti nel corso del 2020 sotto il coordinamento della Presidenza croata del Consiglio UE fino a giugno 2020, cui è subentrata la Presidenza tedesca, che ha affrontato anche le successive importanti fasi del negoziato che attengono al confronto con il Parlamento Europeo.

⁸⁵ *Presidency paper on European Cross-Border Mechanism (ECBM) Regulation* (doc. WK 14497/20)

A partire dal progetto iniziale di QFP presentato dalla Commissione, che fissava gli impegni del futuro Bilancio dell'Unione all'1,11 per cento del RNL dell'UE-27⁸⁶, nel corso di due anni e mezzo di intenso negoziato sono stati presentati dalle presidenze di turno del Consiglio diversi progetti di schemi negoziali⁸⁷ (si veda anche Relazione sugli interventi nelle aree sotto-utilizzate, anno 2020).

In particolare, in seguito al mancato accordo sulle proposte romena (giugno 2019) e finlandese (dicembre 2019), quest'ultima basata sul ridimensionamento di diverse rubriche e politiche, tra cui la politica di coesione, nel febbraio 2020 i leader europei hanno conferito mandato al Presidente del Consiglio Europeo di presentare un nuovo schema negoziale⁸⁸. Anche su tale ipotesi, oggetto di esame del Consiglio Europeo il 20-21 febbraio 2020, non si è trovata una posizione di compromesso per le marcate distanze tra gli Stati membri che chiedevano maggiore ambizione per la dimensione finanziaria del QFP - tra questi, l'Italia e i Paesi facenti parte del gruppo "Amici della coesione" - e i c.d. Paesi "frugali", non disponibili ad accettare un Bilancio superiore all'uno per cento del RNL dell'UE-27. Nel contempo, anche il Parlamento Europeo, favorevole a rafforzare la dimensione del quadro finanziario dell'Unione, si era detto non disponibile a votare le proposte presentate.

Nei mesi successivi, a causa del mutato scenario socioeconomico globale dovuto alla crisi innescata dalla pandemia di Covid-19, i membri del Consiglio Europeo hanno sollecitato una strategia di uscita coordinata dalla crisi, cui ha fatto seguito la presentazione da parte dei Presidenti di Commissione e Consiglio di una tabella di marcia in cui veniva evidenziato il ruolo fondamentale del QFP per sostenere una ripresa duratura e un mercato unico pienamente funzionante e modernizzato. Con il Consiglio Europeo del 23 aprile 2020 sono state poste le basi per la creazione di un fondo dedicato a far fronte alle conseguenze socioeconomiche della crisi ed è stato conferito mandato alla Commissione Europea di avanzare una proposta all'altezza di tale sfida. Il 28 maggio 2020 la Commissione ha quindi presentato un pacchetto di misure straordinarie (*Next Generation EU - NGEU*), finanziato attraverso il nuovo Strumento dell'Unione Europea per la ripresa, con funzione addizionale e complementare rispetto al QFP, dando il via, in tal modo alla più grande manovra di stimolo dell'economia mai realizzata attraverso il Bilancio dell'Unione. Nella proposta della Commissione, una quota del nuovo Strumento europeo per la ripresa, alimentato attraverso l'indebitamento dell'UE sul mercato, è dedicata all'iniziativa REACT-EU che va a rafforzare la politica di coesione 2014-2020. Viene, inoltre, potenziata l'azione del Fondo per una transizione giusta, introdotto con la proposta di regolamento della Commissione del 15 gennaio 2020. Il Fondo, il cui scopo è di sostenere, attraverso i programmi della politica di coesione, le regioni ad alta intensità di carbonio nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, riceve nell'ambito del nuovo assetto finanziario rafforzato finanziamenti sia a titolo del QFP, sia attraverso *NGEU*.

⁸⁶ Alla politica di coesione venivano assegnati in tale proposta 330,6 miliardi di euro a prezzi 2018 (373 miliardi di euro a prezzi correnti), pari al 29,2 per cento del totale complessivo. Le assegnazioni all'Italia sarebbero state pari a 38,3 miliardi di euro prezzi 2018 (43,2 a prezzi correnti).

⁸⁷ Si veda anche Relazione sugli interventi nelle aree sotto-utilizzate, anno 2020.

⁸⁸ L'ipotesi di schema negoziale posta sul tavolo dal Presidente Charles Michel non si discostava sostanzialmente dalle precedenti ipotesi quanto a dimensione del QFP, pur prevedendo l'assegnazione di 7,5 miliardi di euro al nuovo Fondo per una transizione giusta. Alla politica di coesione veniva destinato un ammontare di risorse pari a quello della proposta finlandese (323,2 miliardi di euro, prezzi 2018), ma con alcune significative ricomposizioni interne, tra cui l'aumento delle risorse in favore delle regioni meno sviluppate.

Su queste basi, il 10 luglio 2020 il Presidente del Consiglio Michel ha presentato un nuovo progetto di schema negoziale riguardante sia il Bilancio a lungo termine dell'Unione, sia il pacchetto di misure per la ripresa. Tale proposta ha rappresentato il punto di partenza dell'accordo raggiunto in occasione del Consiglio Europeo straordinario tenutosi dal 17 al 21 luglio 2020 ad esito di un articolato e intenso negoziato che ha visto i leader europei confrontarsi su diverse ipotesi di schemi negoziali prima di giungere ad un compromesso.

Sul piano della dimensione finanziaria complessiva del Bilancio, l'accordo raggiunto, così come aggiornato in seguito all'intesa con il Parlamento Europeo nel dicembre 2020, prevede misure per 1.835,3 miliardi di euro a prezzi 2018, combinando il QFP (1.074,3 miliardi di euro a prezzi 2018, cui si aggiungono 11 miliardi di euro di risorse derivanti da ammende per l'adeguamento di alcuni programmi di spesa)⁸⁹ con il pacchetto *Next Generation EU* (750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi sotto forma di sovvenzioni agli Stati membri e 360 miliardi sotto forma di prestiti). Una quota pari a 47,5 miliardi di euro delle risorse *NGEU* (prezzi 2018) è destinata all'iniziativa REACT-EU, per misure di sostegno alla ripresa dalla crisi e per la preparazione della doppia transizione, verde e digitale, da finanziare attraverso la politica di coesione 2014-2020. Al Fondo per una transizione giusta sono destinati 7,5 miliardi dal QFP e 10 miliardi da *NGEU* (prezzi 2018).

Nell'ambito della rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori" del QFP 2021-2027, i fondi destinati alla sotto-rubrica "coesione economica, sociale e territoriale" sono risultati pari a 330,2 miliardi di euro (prezzi 2018), corrispondenti al 30,7 per cento del Bilancio dell'Unione, valore pressoché in linea con l'ipotesi iniziale presentata dalla Commissione europea. Per quanto riguarda l'articolazione tra i fondi, al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sono destinati 200,6 miliardi di euro, un valore anch'esso pressoché in linea rispetto alla proposta iniziale della Commissione mentre il Fondo Sociale Europeo (FSE) Plus (escluse le componenti a gestione diretta e indiretta della Commissione) viene ridimensionato rispetto alla proposta iniziale, attestandosi a 87,3 miliardi di euro, a fronte di un aumento della dotazione del Fondo di coesione (42,5 miliardi di euro). Ad esito dell'accordo e della conseguente trasposizione dello stesso nel regolamento recante disposizioni comuni e generali sui fondi a gestione concorrente (RDC), sui cui tra settembre e dicembre 2020 si sono svolti i triloghi, le risorse per le categorie di regioni meno sviluppate e in transizione sono risultate rispettivamente pari a 202,2 miliardi di euro e 47,8 miliardi di euro, entrambi i valori in aumento rispetto alla proposta iniziale della Commissione, mentre quelle per la categoria di regioni più sviluppate, ridimensionate in confronto alla proposta iniziale, sono risultate pari a 27,2 miliardi di euro (si veda tavola IV.37).

Quanto alle risorse per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, rispetto all'accordo raggiunto nel Consiglio Europeo di luglio e per effetto dello spostamento di 100 milioni di euro dall'Obiettivo per l'occupazione e la crescita, esse sono risultate pari a 8.050 milioni di euro.

In raffronto al ciclo di programmazione 2014-2020, i fondi destinati alla politica di coesione nel Bilancio dell'Unione hanno subito un ridimensionamento, passando

⁸⁹ Il regolamento che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 è stato adottato il 17 dicembre 2020 mentre il regolamento che istituisce lo Strumento dell'Unione europea per la ripresa attraverso il quale sono finanziati i programmi *NGEU*, è stato adottato il 14 dicembre 2020.

dal 34 per cento al 30,7 per cento; la riduzione più significativa ha riguardato il Fondo di coesione.

Le risorse destinate all'Italia per gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale nel ciclo di programmazione 2021-2027 ammontano complessivamente a 37,3 miliardi di euro a prezzi 2018, che diventano 42 miliardi a prezzi correnti, incluse quelle dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea. A tali risorse europee si aggiungerà il cofinanziamento nazionale nel rispetto delle percentuali previste dall'RDC per la quota europea per ciascuna categoria di regioni.

In esito dell'accordo sul quadro finanziario rafforzato, inoltre, il nostro Paese beneficerà, per la politica di coesione, di una somma al momento stimabile in 13,5 miliardi euro (prezzi correnti) a valere sullo strumento REACT-EU sopra richiamato, previsto nell'ambito di *Next Generation EU*. Sulla base del metodo allocativo indicato dal regolamento, le risorse saranno assegnate in due tranche (2021 e 2022). Con riferimento all'assegnazione per l'annualità 2021, già comunicata dalla Commissione europea (pari all'80 per cento del totale), l'Italia, con 10,6 miliardi di euro di assegnazione a prezzi 2018 (11,3 miliardi a prezzi correnti), è il Paese principale beneficiario dello strumento.

Per quanto riguarda il Fondo per una transizione giusta, le assegnazioni all'Italia, pari a 932 milioni di euro a prezzi 2018 (1,30 miliardi di euro a prezzi correnti), proverranno dal QFP per 451 milioni di euro e da NGEU per 579 milioni di euro.

Le risorse messe a disposizione dell'Italia all'esito del negoziato europeo sono dunque molto rilevanti e daranno un impulso significativo agli investimenti, in particolare nei settori dell'innovazione, della digitalizzazione, del clima e dell'ambiente e per le politiche attive per il lavoro e l'inclusione sociale, su cui si concentrerà in misura prevalente l'azione della politica di coesione, in coerenza con le regole stabilite dai regolamenti. Su questi temi, tale politica rappresenta, altresì, un elemento fondamentale di sostegno al conseguimento e al rafforzamento degli obiettivi connessi agli assi strategici dell'altro rilevante strumento previsto nell'ambito di *NGEU*, vale a dire il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che gli Stati membri si apprestano a tradurre nei rispettivi Piani nazionali.

La politica di coesione continua quindi mantenere, anche per il ciclo di programmazione 2021-2027, il suo ruolo di principale politica di investimento dell'Unione, rappresentando circa un terzo del futuro Bilancio dell'UE, obiettivo per il quale il nostro Paese si è battuto in tutte le occasioni di confronto politico e tecnico, a conferma della centralità di questa politica, in un contesto, quale quello attuale, in cui i divari tra le regioni dell'Unione Europea e al loro interno continuano ad aggravarsi.

Con riferimento agli elementi chiave che definiscono impostazione e regole della politica di coesione demandati all'esame nell'ambito del processo negoziale sul QFP, il Governo ha attentamente presidiato tutte le fasi di confronto tecnico e politico. Oltre all'aspetto della dimensione finanziaria della politica di coesione e relativa articolazione tra Stati membri e categorie di regioni già richiamato, sono state affrontate nell'ambito del negoziato sul QFP le disposizioni riguardanti: la flessibilità connessa al trasferimento delle risorse tra i fondi della coesione e verso altri strumenti del Bilancio UE; la condizionalità macroeconomica; la regola di concentrazione tematica; il meccanismo di disimpegno automatico dei fondi; le risorse destinate alla Cooperazione Territoriale Europea nonché diversi altri elementi che attengono anche ai profili attuativi della politica. Con riguardo a tali

disposizioni nel corso del negoziato, sono state accolte, totalmente o in parte, posizioni rappresentate dall'Italia. Si citano, tra le altre: l'istituzione di una sotto-rubrica dedicata alle risorse della politica di coesione, che dà maggiore certezza e stabilità al quadro finanziario; il mantenimento della regola di disimpegno c.d. "N+3", applicabile fino all'anno 2026, che consente di affrontare più adeguatamente la concomitanza dei due cicli di programmazione e che si adatta meglio a talune tipologie di spesa sostenute dalla coesione; le modifiche alle regole proposte per la concentrazione tematica nel regolamento FESR, per le quali, nei testi oggetto dell'accordo, è stata introdotta la possibilità di applicazione anche livello di categoria di regione e non soltanto a livello nazionale ed è stata prevista la riduzione delle soglie minime per le regioni meno sviluppate e in transizione, consentendo, in tal modo, più flessibilità e maggiore adattamento ai fabbisogni specifici delle regioni; la modifica alla regola di condizionalità macroeconomica, da sempre osteggiata da parte italiana e non sostenuta dallo stesso Parlamento europeo, ma che, nello spirito di compromesso, nei successivi lavori del Consiglio è stata alleggerita nella procedura, prevedendo, allo stesso tempo, una minore discrezionalità in capo alla Commissione nell'applicazione della disposizione, in linea con le proposte presentate da parte italiana; l'incremento del tasso di cofinanziamento europeo per le regioni meno sviluppate rispetto alle ipotesi negoziali, innalzato all'85 per cento per le regioni meno sviluppate e al 60 per cento per le regioni in transizione, mentre non è stata accolta la richiesta italiana di incremento del tasso di cofinanziamento per le regioni in transizione, confermato al 40 per cento. Rilevante, infine, l'introduzione della possibilità da parte degli Stati membri di richiedere flessibilità per le spese sostenute a titolo di cofinanziamento nazionale nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita.

I fondi del QFP sono divenuti disponibili a partire dal primo gennaio 2021. L'operatività delle risorse messe a disposizione da *Next Generation EU* è, invece, subordinata alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri della Decisione sulle Risorse Proprie, che stabilisce l'incremento del massimale delle risorse proprie necessario affinché l'Unione europea possa contrarre prestiti sul mercato nella dimensione prevista dallo Strumento europeo per la ripresa⁹⁰. Al fine di consentire una rapida attivazione delle risorse messe a disposizione dall'iniziativa REACT-EU è stata prevista la possibilità da parte della Commissione Europea di autorizzare le modifiche ai programmi operativi 2014-2020 con clausola sospensiva nelle more del completamento del processo di ratifica della decisione da parte di tutti gli Stati membri.

⁹⁰ Tale decisione è stata recepita dall'Italia con la Legge n. 21 del Legge 26 febbraio 2021 di conversione del c.d. Decreto Milleproroghe.

TAVOLA IV.37: LA RUBRICA 2 DEL QFP 2021-2027 NELLE DIVERSE FASI NEGOZIALI - PREZZI 2018 (MILIONI DI EURO)										
Rubrica/Fondo/Obiettivo	2014-2020 1	2021-2027							Conclusioni EUCO 17-21 luglio 2020	QFP approvato 17 dicembre 2020
		Comm. Europea	Presidenza finlandese	Presidenza croata	Presidenza tedesca - II Sem. 2020					
		2 maggio 2018 2	II Sem. 2019	I Sem. 2020 3	10 luglio 2020	18 luglio 2020	20 luglio 2020			
Rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori"	387.314	391.974	374.056	380.056	380.500	384.300	380.018	377.768	377.768 ⁴	
Sotto rubrica 2a "Coes. econ., soc. terr."	367.616	330.642	323.181	323.181	323.600	327.400	328.335	330.235	330.235	
Peso Sotto rubrica 2a sul totale QFP	34,0%	29,1%	29,7%	29,5%	30,1%	30,5%	30,6%	30,7%	30,7%	
FESR ⁵	197.922	200.622	197.181	196.881	197.000	199.500	200.212	200.360	200.360	
Fondo coesione (incluso CEF, pari a 10.000 milioni di euro)	75.848	41.374	39.700	40.700	40.700	41.000	41.006	42.556	42.556	
FSE+ ⁶	93.846	88.646	86.300	85.600	85.900	86.900	87.117	87.319	87.319	
JTF - Rubrica 3				7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	
TOTALE QFP	1.082.048	1.134.583	1.087.327	1.094.827	1.074.300	1.074.300	1.074.300	1.074.300	1.074.300	
Risorse per l'Obiettivo investimenti per l'occupazione e la crescita		322.194	313.100	315.300	315.700	319.500	320.385	322.285	322.285	
di cui ⁷ :										
a) regioni meno sviluppate		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	
b) regioni in transizione		45.935	42.200	44.900	46.000	47.200	47.589	47.789	47.772	
c) regioni più sviluppate		34.843	34.200	27.800	27.400	27.300	27.362	27.212	27.203	
Note:										
¹ Fonte: Working paper del Consiglio dell'UE, WK 5978/2018 INIT, dati al netto Regno Unito.										
² Fonte: COM(2018)321 final e COM(2018)328 final del 2 maggio 2018.										
³ Proposta del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel.										
⁴ A cui si aggiungono 6 degli 11 miliardi di euro, a prezzi 2018, per l'adeguamento specifico dei programmi per gli anni dal 2022 al 2027, ai sensi dell'art. 5 del Reg. (UE, Euratom) 2093/20 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, equivalenti alle entrate derivanti dalle ammende imposte dalle istituzioni dell'Unione a norma dei Regolamenti (CE) n. 1/2003 e (CE) n. 139/2004 del Consiglio. In particolare, tale adeguamento riguarda solo i programmi della Sotto rubrica 2b "Resilienza e valori": UE per la salute (EU4Health), Erasmus+, Europa creativa, Diritti e valori.										
⁵ Importi FESR delle proposte finlandese, croata e tedesca calcolati per differenza tra il totale della Sotto rubrica e gli altri fondi.										
⁶ Esclusa la componente a gestione diretta e indiretta della Commissione europea (proposte Commissione europea, finlandese e croata: 1.042 milioni di euro; <i>Negotiating box EUCO</i> , QFP Approvato e proposte tedesche: 676 milioni di euro).										
⁷ Dati della colonna "QFP Approvato 17-dic 20", relativi alla ripartizione delle risorse per categoria di regione, come da art. 104 della proposta di Regolamento di disposizioni comuni, versione approvata nel Coreper del 3 marzo 2021. La differenza di complessivi 100 milioni di euro in meno rispetto alla ripartizione definita nelle "Conclusioni EUCO 17-21 luglio 2020", deriva dallo spostamento di tale importo di risorse verso l'Obiettivo cooperazione territoriale europea.										

IV.3 LA PROGRAMMAZIONE DI REACT-EU

L'iniziativa REACT-EU - ideata dalle istituzioni europee nell'estate del 2020 - rappresenta un incremento di operatività della programmazione coesione comunitaria 2014-2020 per proseguire interventi di mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia e per costituire un ponte verso l'avvio operativo del ciclo 2021-2027, in particolare a sostegno di interventi per la cd. "doppia transizione", verde e digitale. REACT-EU assegna risorse aggiuntive agli Stati Membri a valere sullo strumento finanziario straordinario NGEU, ma che devono essere programmate all'interno di programmi operativi 2014-2020, benché in nuove separate priorità⁹¹. Le risorse sono assegnate agli Stati Membri in due tranche, di cui la prima (più consistente e pari a circa l'80 per cento della disponibilità prevista a livello europeo) è stata definita dopo l'estate 2020 e la seconda sarà definita a inizio dell'autunno 2021. Sebbene le risorse REACT-EU siano assegnate agli Stati Membri senza una preallocazione per categorie di regione, la Commissione ha segnalato l'importanza di mantenere un focus privilegiato sulle regioni meno sviluppate.

Per l'Italia le assegnazioni complessive su REACT-EU sono stimate in 13,5 miliardi di euro a prezzi correnti, ma solo la prima tranche pari a 11,3 miliardi è stata già assegnata. Il percorso istruttorio per la programmazione delle risorse REACT-EU per l'Italia, che ne è uno dei maggiori beneficiari, si è avviato nell'autunno 2020 secondo tre linee fondamentali:

- l'esigenza di utilizzare una parte importante delle risorse (oltre la metà) a copertura di dispositivi inseriti nella legge di bilancio 2021 al fine di avere simultaneamente sia misure compiute e rapide nell'attuazione e sia un contributo all'ingente sforzo finanziario che si sta compiendo già dai primi mesi del 2020 per contrastare le conseguenze della pandemia ancora in pieno momento;
- considerare veicoli attuativi il più possibile omogenei nelle procedure verso i beneficiari ultimi, quindi prevedendo la programmazione delle risorse in pochi dispositivi mirati da inserire in programmi attivi su tutto il territorio nazionale (PON);
- contemperare esigenze ancora di ripresa dalla pandemia con le ambizioni dello strumento di progredire, anche prima dell'avvio attuativo del prossimo ciclo, verso gli obiettivi climatici⁹².

⁹¹ La programmazione delle risorse assegnate con l'iniziativa di REACT-EU è prevista di norma attraverso la modifica di programmi 2014-2020 esistenti (ma è possibile prevedere nuovi dedicati programmi). Le nuove risorse vanno impiegate sul terreno entro la conclusione naturale del ciclo 2014-2020 (dicembre 2023). Il Regolamento (UE) 2020/2221 che disciplina REACT-EU è, infatti, formalmente una modifica di alcune parti del Regolamento di disposizioni comuni 2014-2020 (Reg. 1303/2013) con l'inserimento di un nuovo obiettivo tematico dedicato, la definizione di tipologie di interventi privilegiati per il FESR e il FSE, alcune semplificazioni nei requisiti per la modifica dei programmi e una procedura accelerata di adozione da parte della Commissione. L'ammissibilità della spesa decorre retroattivamente dal 1 febbraio 2020.

⁹² Benché non parte dell'articolato, infatti, il sesto considerando al regolamento di riferimento si esprime ambiziosamente nel definire nel 25 per cento delle risorse REACT-EU il contributo atteso agli obiettivi climatici, prevedendo, però, che tale obiettivo possa essere considerato diversamente dagli Stati Membri in ragione di esigenze specifiche.

Nel merito, la programmazione delle risorse è stata impostata identificando alcune misure idonee già esistenti da rafforzare e introducendone di nuove solo se in grado di raggiungere gli obiettivi nei tempi previsti o comunque in grado di anticipare linee di intervento da continuare nel prossimo ciclo 2021-2027. Dal lato del contrasto alla crisi indotta dalla pandemia sono previsti interventi nel campo della salute, per il sostegno alle imprese e per l'occupazione - anche attraverso incentivi all'impiego di lavoro⁹³ - e per l'inclusione sociale. Dal lato del sostegno alla transizione verde, digitale e resiliente del sistema socioeconomico sono previsti interventi per completare il cablaggio degli ambienti scolastici e le dotazioni laboratoriali, stimolo alle imprese ad adottare modelli produttivi improntati alla competitività verde e digitale, ricerca e formazione superiore indirizzate a ambiti innovativi e competenze ecologiche, interventi per efficientamento energetico, tutela della risorsa idrica e progetti a contributo del miglioramento dell'impatto della vita urbana su ambiente e clima.

Molti dei dispositivi d'intervento previsti riguardano l'intero territorio nazionale in coerenza con l'ampia dimensione territoriale degli effetti della pandemia, ma la quota più consistente delle risorse (oltre il 64 per cento) è programmata a favore del Mezzogiorno.

IV.4 PREPARAZIONE DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO 2021-2027

La preparazione dell'Accordo di Partenariato per il 2021-2027, avviata nel 2019 dal Dipartimento per le politiche di coesione con il contributo essenziale del Nucleo di Valutazione e analisi per la programmazione - NUVAP con un ampio confronto partenariale⁹⁴, è proseguita nel corso del 2020.

A luglio 2020, dopo la pubblicazione degli esiti della prima fase di confronto partenariale, è stato predisposto e inviato ai Servizi della Commissione Europea un primo documento relativo alle scelte di policy, predisposto sulla base del Format allegato al Regolamento di Disposizioni Comuni relativo ai contenuti dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, ed è stato avviato il dialogo informale.

Tra settembre e novembre 2020, il dialogo con i Servizi della CE si è intensificato al fine di individuare puntualmente gli elementi di accordo/disaccordo negoziale sulle scelte di policy. Questa fase di confronto ha portato a un aggiornamento del documento inviato ai Servizi della Commissione Europea il 17 novembre 2020 su cui la CE ha espresso sostanziale apprezzamento e ha formulato osservazioni di dettaglio per ciascun obiettivo di policy volte a perfezionare il testo

⁹³ In particolare si è previsto di coprire con una quota significativa delle risorse REACT-EU (per un importo di 4.000 milioni di euro) parte delle prime annualità di spesa del nuovo consistente sgravio contributivo per il Mezzogiorno, finalizzato a sostenere i livelli occupazionali nel Mezzogiorno, arginando la caduta dei posti di lavoro a seguito della crisi, e per favorire, al contempo, l'emersione del lavoro irregolare. La misura, che prevede l'esonero contributivo parziale per i datori di lavoro privati anche per i dipendenti già in forza alle imprese, è stata introdotta dal decreto legge 104/2020 con riferimento al quarto trimestre 2020 ed estesa dalla Legge di Bilancio 2021 (art. 1 commi 161- 169) sino al 2029, con intensità decrescente (dal 30 per cento dei primi cinque anni) a partire dal 2026.

⁹⁴ L'ampio confronto partenariale condotto nel corso del 2019 è stato descritto in dettaglio nella Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate L. 196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7 dello scorso anno. La documentazione completa è disponibile sul portale OpenCoesione

https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

e isolare alcuni specifici punti negoziali ancora aperti e a definire sinergie e complementarità con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il 29 dicembre 2020 è stato riaperto il confronto partenariale allargato durante il quale sono stati illustrati e condivisi i principali aspetti del percorso di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, in particolare: stato dell'arte del confronto negoziale sul pacchetto legislativo, che ormai si sta concludendo, e delle condizioni abilitanti l'uso dei fondi, evidenziando le specifiche criticità ancora presenti. Sono stati, inoltre, condivisi i principali contenuti negoziali ancora aperti sulle scelte di policy e gli aspetti finanziari relativi alle allocazioni spettanti all'Italia comunicate dalla Commissione Europea nel mese di novembre 2020.

A valle dell'incontro è stata avviata un'ulteriore raccolta di contributi scritti da parte del partenariato istituzionale e socioeconomico che permette di valorizzare pienamente i diversi punti di vista sulla politica di coesione e di finalizzare e condividere le scelte di policy.

In parallelo è proseguito il lavoro tecnico, anche attraverso confronti con il partenariato istituzionale, volto a:

- definire l'architettura finanziaria dell'Accordo individuando a) la distribuzione delle risorse europee e nazionali da assegnare, rispettivamente, ai Programmi nazionali e regionali; b) la dimensione finanziaria di ciascun Programma regionale (condividendo con le Regioni la metodologia di riparto a livello Nuts 2 nell'ambito di ciascuna categoria di Regioni);
- finalizzare le azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dell'attuazione dei fondi coperti dall'Accordo di Partenariato (già state oggetto di istruttoria tecnica con la Commissione);
- verificare le potenziali sinergie e complementarità tra politica di coesione 2021-2027 e Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nei prossimi mesi proseguirà il dialogo informale di merito con i Servizi della Commissione prima della notifica dell'Accordo che potrà avvenire solo dopo l'approvazione dell'intero pacchetto legislativo coesione 2021-2027 (verosimilmente tra maggio e giugno 2021) e restringere così i tempi del negoziato formale.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN 2239-0928