



Documento di Economia e Finanza

2020



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

2020

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

Giuseppe Conte

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Roberto Gualtieri

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

Giuseppe Provenzano

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020



INDICE

PREMESSA	7
I. L’AZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E NAZIONALE ...	9
I.1 Risorse e cicli di programmazione	10
I.2 Ambiti di programmazione e settori d’intervento: quadro d’insieme dell’attuazione dei cicli 2007-2013 e 2014-2020	16
II. OBIETTIVI E RISULTATI DELLA POLITICA DI COESIONE	23
II.1 La programmazione e lo stato d’attuazione dei fondi strutturali nel periodo 2014-2020	23
II.2 La politica di coesione nazionale nel periodo 2014-2020	42
II.3. Lo stato d’attuazione della politica di coesione del periodo 2007-2013	54
II.4 Strategie e strumenti delle politiche di coesione.....	63
III. STRUMENTI PER SOSTENERE L’ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE: MISURAZIONE VALUTAZIONE E TRASPARENZA	93
III.1 La misurazione	93
III.2 La valutazione	96
III.3 La trasparenza	99
IV. LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA POST 2020.....	103
IV.1 Le proposte della commissione e il confronto con il Parlamento e il consiglio sui regolamenti 2021-2027	103
IV.2 Il negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027	106
IV.3 Il percorso partenariale per la programmazione 2021-2027	110

GLOSSARIO

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 2019 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. L'AZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E NAZIONALE

Le politiche di coesione finanziano interventi di sviluppo economico e sociale dei territori, con azione più intensa e maggiori risorse nelle aree meno sviluppate e fragili nonché per le comunità e persone più deboli. L'obiettivo guida della coesione è, infatti, ridurre le disparità che sono generate dall'operare dell'economia, dai comportamenti sociali e, talora, dalle stesse politiche generali.

L'impegno del governo è mettere in campo una politica generale nazionale che, attraverso la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, l'attuazione dei principi della perequazione e del riequilibrio territoriale della spesa in conto capitale ordinaria (la cosiddetta "clausola del 34 per cento"), tenga conto dei divari tra le aree geografiche e consenta alla politica di coesione comunitaria e nazionale di essere realmente aggiuntiva, non depotenziandone l'impatto economico e sociale.

Il perseguimento dell'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale - presente nei Trattati di funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e nella Costituzione italiana (art.119, comma 5) - prevede, infatti, risorse dedicate (addizionali o speciali) e progetti di intervento in una molteplicità di ambiti tematici. La plurisettorialità e integrazione tra interventi diversi è tipica della politica di coesione, perché essa è guidata, per impostazione teorica e normativa, dai diversi bisogni da soddisfare e dalle diverse opportunità da riconoscere. L'Unione europea (UE) finanzia politiche di coesione con i Fondi strutturali in tutti gli Stati membri organizzate per cicli di programmazione di medio periodo. L'Italia, oltre all'intervento di tali Fondi, ha storicamente elaborato anche proprie politiche di coesione, finanziate con fondi nazionali, che si sono nel tempo allineate, pur con alcune differenze, ai cicli di programmazione comunitaria.

Le politiche di coesione non rappresentano una quota rilevante rispetto al totale della spesa per interventi e investimenti strutturali nel Paese, tuttavia il loro peso finanziario è significativo nel Mezzogiorno e, comunque assumono un ruolo che va al di là del solo apporto finanziario. L'approccio delle politiche di coesione, sebbene non sempre facile da mettere in pratica, prevede che i progetti finanziati nei diversi ambiti siano individuati con riferimento a un'idea strutturata di intervento che definisce azioni utili al raggiungimento di obiettivi espliciti non solo di breve termine (strategia). Non solo per diversi settori, ma anche per molte questioni di policy trasversali - come ad esempio quelle dello sviluppo territoriale locale, urbano e delle aree interne - le politiche di coesione sono nel tempo divenute uno spazio privilegiato di azione, pratiche e collaborazione tra attori diversi che ha influenzato l'azione ordinaria.

Anche nella recente legge di bilancio 2020, che ha rifinanziato il Fondo per lo sviluppo e la coesione con ulteriori 5000 milioni di euro, sono, tra l'altro, previste, a valere su tali risorse, misure specifiche di infrastrutturazione per il Mezzogiorno:

in particolare, 300 milioni di euro sono destinati, ai sensi dell'articolo 1, comma 311, ad incentivare gli investimenti in opere destinate al soddisfacimento di bisogni e interessi della collettività, cosiddette "infrastrutture sociali". E' in corso di emanazione l'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dal successivo comma 312, 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, volto a definire le modalità attuative di tale contributo e il riparto delle risorse tra i Comuni, assicurando, come disposto dalla stessa norma, un'incidenza decrescente rispetto alla dimensione demografica degli enti.

La legge di bilancio 2020, inoltre, rafforzando la "clausola del 34 per cento" e le possibilità di riprogrammazione delle risorse del Fondo sviluppo e coesione, ha posto le basi per l'azione strategica e coordinata di rilancio degli investimenti pubblici e privati nel Mezzogiorno, raccolta nel "Piano Sud 2030 - Sviluppo e coesione per l'Italia", l'atto di indirizzo politico che orienta le politiche di coesione in Italia, nei prossimi anni.

I.1 RISORSE E CICLI DI PROGRAMMAZIONE

La natura delle politiche di coesione richiede un'impostazione strategica relativamente stabile per un periodo medio - lungo e rinnovabile a cadenza ciclica per tenere conto dell'evoluzione autonoma del contesto e di reimpostazioni nelle priorità di lungo periodo. L'articolazione in cicli di programmazione strategica pluriennali risponde a queste esigenze, ancorché nella realtà non infrequenti sono le riprogrammazioni all'interno di ciascun ciclo. I cicli di programmazione della politica di coesione comunitaria hanno una durata settennale corrispondente a quella del quadro finanziario pluriennale dell'UE, 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, ma la loro durata attuativa è maggiore per accompagnare la realizzazione compiuta di interventi che richiedono tempi più lunghi e per poter corrispondere meglio a esigenze di mutamento di scenario che possono intervenire nel corso del ciclo di programmazione. Inoltre, mentre le attività di programmazione (definizione dei contenuti e obiettivi specifici dei programmi) della politica di coesione comunitaria sono piuttosto compatte e si realizzano nelle fasi iniziali del ciclo, nel caso della politica di coesione nazionale queste attività si completano in un arco di tempo più ampio nel corso di ciascun ciclo, anche per definire complementarità o specializzazione dell'intervento nazionale rispetto al ciclo comunitario. Quest'ultimo, in quanto comune a tutti i Paesi UE e basato sul bilancio comunitario, presenta inquadramenti necessariamente più rigidi sulle tempistiche.

Le risorse disponibili sono definite a inizio del ciclo per la programmazione sia comunitaria sia nazionale. Modifiche, in aumento o in decremento, delle dotazioni finanziarie sono tuttavia possibili nel corso del periodo di programmazione. Le

risorse di provenienza comunitaria sono piuttosto stabili nel corso di ciascun ciclo¹, meno stabili sono state storicamente le risorse nazionali. Queste ultime in alcuni periodi sono state incrementate per rifinanziamento della principale risorsa nazionale dedicata (Fondo 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 iniziative².

In Italia, le risorse disponibili per le politiche di coesione (comunitarie e nazionali) per i cicli 2014-2020 e 2007-2013 sono presentate in una ricognizione analitica, per tipologia di fonte finanziaria, aggiornata a dicembre 2019 nelle Tavole I.1 e I.2 dalle quali si evince il ruolo preponderante per le politiche di coesione nel Mezzogiorno del Paese.

Le note alle tavole chiariscono diversi aspetti di dettaglio e danno conto, ove opportuno, dell'evoluzione nel tempo delle dotazioni.

¹ 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).

² 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 soprattutto 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.

TAVOLA I.1: PROGRAMMAZIONE 2014-2020 - RISORSE FINANZIARIE (milioni di euro)

	Risorse UE				Risorse nazionali				Totale risorse			
	Mezzo-giorno	Centro Nord	Non ripartito	Totale	Mezzo-giorno	Centro Nord	Non ripartito	Totale	Mezzo-giorno	Centro Nord	Non ripartito	Totale
A) Fondi Strutturali	25.302,6	8.345,7	-	33.648,3	11.946,3	7.643,7	-	19.590,0	37.248,9	15.989,4	-	53.238,3
FESR (1)	18.016,2	3.644,4	-	21.660,5	8.213,9	3.644,4	-	11.858,2	26.230,0	7.288,7	-	33.518,8
FSE (2)	6.848,1	4.229,1	-	11.077,2	3.732,4	3.999,4	-	7.731,8	10.580,5	8.228,4	-	18.809,0
IOG (3)	438,3	472,2	-	910,5	-	-	-	-	438,3	472,2	-	910,5
B) FESR CTE (4)	-	-	1.136,8	1.136,8	-	-	-	200,6	-	-	1.337,4	1.337,4
C) FEAD (5)	-	-	670,6	670,6	-	-	118,3	118,3	-	-	788,9	788,9
D) POC (6)	-	-	-	-	8.684,1	29,4	84,7	8.798,2	8.684,1	29,4	84,7	8.798,2
E) FSC (7)	-	-	-	-	49.249,2	12.298,1	-	61.547,3	49.249,2	12.298,1	-	61.547,3
F) Aree Interne	-	-	-	-	123,7	155,6	-	279,3	123,7	155,6	-	279,3
TOTALE	25.302,6	8.345,7	1.807,4	35.455,7	70.003,3	20.126,8	403,7	90.533,7	95.225,9	28.472,5	2.211,0	125.989,4

(1) FESR: Fondo europeo per lo sviluppo regionale;

(2) FSE: Fondo sociale europeo; IOG: Iniziativa occupazione giovani;

(3) IOG: Iniziativa occupazione giovani;

(4) CTE: Cooperazione territoriale europea;

(5) FEAD: Fondo per il programma per gli aiuti europei agli indigenti;

(6) POC: Programma operativo complementare;

(7) FSC: Fondo sviluppo e coesione

Fonte: Per i Fondi strutturali - elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su dati del portale della Commissione europea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>; per i Fondi nazionali - elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).

Note:

Mezzogiorno: 'regioni in transizione' e 'regioni meno sviluppate', Centro-Nord: 'regioni più sviluppate' ai sensi del Regolamento UE n. 1303/2013 di disposizioni generali sui Fondi strutturali di investimento europeo 2014-2020.

Centro-Nord = Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Province di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio; territori dell'obiettivo 'Competitività regionale e occupazione'.

A) Risorse UE e di cofinanziamento nazionale (statale e regionale) di tutti i programmi regionali e nazionali, ivi incluse le risorse addizionali pari a 1.645 milioni di euro, Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo, 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 9.942 milioni di euro (derivanti da 567,5 milioni originariamente assegnati a cui si aggiungono il rifinanziamento di 343 milioni del 2017, come previsto dalla decisione della Commissione Europea C(2017)2440 e quello di 31,5 milioni del 2019 in base all'ulteriore decisione della Commissione (COM (2019)55) di incremento della dotazione complessiva a livello europeo, nonché di parziale modifica dei requisiti di cofinanziamento sul FSE). 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 loro complesso, includono anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la Pesca (FEAMP).

B) Le risorse dei Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE) considerano le allocazioni UE e le risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015 per i Programmi con Autorità di Gestione italiana.

C) FEAD: Fondo per il Programma per gli aiuti europei agli indigenti

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; 139,2 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 Inclusion; 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 PON Basilicata FESR; 24,6 milioni di euro del PON Molise FESR - FSE. 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 Inclusion. 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.

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 risorse (800 milioni di euro) destinate a co-finanziamento di programmi comunitari a seguito dell'assegnazione all'Italia di ulteriori risorse di fondi strutturali in occasione dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 per la politica di coesione del 2016 (Delibera CIPE n. 50/2017). Inoltre, non sono incluse le 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 né i 3,9 milioni di euro di cofinanziamento al POC Scuola, ivi conteggiati. Il totale include, invece, le risorse FSC 2007-2013 assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico (110 milioni di euro), una modesta quota di risorse destinate a completamenti di progetti della programmazione Fondi strutturali 2007-2013 (7,5 milioni di euro), risorse destinate al ripiano di debiti regionali TPL (756,8 Milioni di euro) e un contributo per la gestione dell'emergenza ILVA (300 milioni di euro). Si precisa che il totale complessivo delle risorse FSC 2014-2020 riportato nella Tavola è definito alla data del 1 gennaio 2020 e pertanto include una quota ancora da destinare pari a 5.083 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 alla Strategia Nazionale Aree Interne con Legge di Stabilità 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.1.: PROGRAMMAZIONE 2014-2020 - RISORSE FINANZIARIE (milioni di euro)

	Risorse UE				Risorse nazionali				Totale risorse				
	Centro Nord		Non ripartito		Centro Nord		Non ripartito		Centro Nord		Non ripartito		Totale
	Mezzo-giorno	Totale	Mezzo-giorno	Totale	Mezzo-giorno	Totale	Mezzo-giorno	Totale	Mezzo-giorno	Totale			
A) Fondi Strutturali	23.001,5	4.938,5	-	27.940,0	10.759,1	7.082,2	-	7.841,3	33.760,6	12.020,7	-	45.781,3	
FESR (1)	18.735,7	2.253,2	-	20.988,9	7.605,5	3.423,9	-	11.029,5	26.341,2	5.677,2	-	32.018,4	
FSE (2)	4.265,8	2.685,3	-	6.951,1	3.153,5	3.658,3	-	6.811,8	7.419,4	6.343,6	-	13.762,9	
B) CTE (3)	-	-	846,4	846,4	-	-	149,4	149,4	-	-	995,8	995,8	
C) PAC (4)	-	-	-	-	8.875,6	1.18,4	-	8.994,0	8.875,6	118,4	-	8.994,0	
D) FSC (5)	-	-	-	-	14.126,4	2.988,2	1.415,7	18.530,4	14.126,4	4.988,2	1.415,7	18.530,4	
TOTALE	23.001,5	4.938,5	846,4	28.786,4	33.761,1	10.188,8	1.565,1	45.515,0	56.762,6	15.127,3	2.411,5	74.301,4	

(1) FESR: Fondo europeo per lo sviluppo regionale;

(2) FSE: Fondo sociale europeo; IOG: Iniziativa occupazione giovani;

(3) CTE: Cooperazione territoriale europea;

(4) PAC: Piano di azione e coesione;

(5) FSC: Fondo sviluppo e coesione.

Fonte: Per i Fondi Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su dati della Piattaforma della Commissione Europea <https://ec.europa.eu/sfc/en> e su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).

Mezzo-giorno = Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna; classificazione della politica di coesione UE 2007-2013 e degli interventi nazionali come il Piano d'azione coesione (PAC). L'area riguarda le 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 per i fondi strutturali 2007-2013.

Centro-Nord = Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Province di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio; territori dell'obiettivo 'Competitività regionale e occupazione'.

- A)** 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. I valori scaturiscono dalla 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)** Risorse dei Programmi della Cooperazione Territoriale Europea relative alle allocazioni UE e alle risorse nazionali di cofinanziamento per i Programmi con Autorità di Gestione italiana, definiti alla chiusura del ciclo di programmazione. I programmi interessati sono i seguenti: Italia/Francia Alpi (ALCOTRA 3), Italia/Francia (frontiera marittima), Italia Svizzera, Italia Austria, Italia Malta, Italia Slovenia.
- C)** Risorse del Fondo di Rotazione derivanti dalle riduzioni di cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2007-2013 operate a partire dalla fine del 2011 e assegnate a Piani di Azione e iniziative Coesione a integrale finanziamento nazionale (PAC 2007-2013). La dotazione deriva dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013 comprensiva degli asssestamenti finanziari. L'importo 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 Provincia Autonoma 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 (3.553,3 milioni di euro) e di quelle utilizzate a copertura di interventi urgenti attraverso Ordinanze di Protezione Civile (1.465,7 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 (282,4 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 (881,7 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). Ai fini del riparto delle risorse per macro aree territoriali vale la previsione 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.2 AMBITI DI PROGRAMMAZIONE E SETTORI D'INTERVENTO: QUADRO D'INSIEME DELL'ATTUAZIONE DEI CICLI 2007-2013 E 2014-2020

L'Italia persegue da tempo una programmazione 'unitaria' delle politiche di coesione che, pur necessariamente basate su diverse fonti finanziarie (comunitarie e nazionali) e su un'ampia articolazione di strumenti-contenitori programmatici³ (che hanno strutture e regole in parte differenti), sostiene un intervento nel complesso coerente e sinergico nelle finalità. Anche per questa ragione le politiche di coesione si sono dotate da tempo di una strumentazione comune di monitoraggio che consente di osservare l'attuazione a partire dai singoli progetti monitorati⁴.

A fine 2019, considerando congiuntamente i cicli 2007-2013 e 2014-2020 si osservano nel monitoraggio oltre 1 milione e mezzo di progetti, di varia dimensione, completati, in corso o da avviare, per un valore complessivo di finanziamenti dalle risorse della coesione pari a oltre 140 miliardi di euro e con pagamenti registrati per 75,4 miliardi (Tavola I.3).

TAVOLA I.3: ATTUAZIONE CON RISORSE COESIONE CICLI 2007-2013 E 2014-2020 (milioni di euro)

Ciclo	Ambito di programmazione	Progetti monitorati (numero) (2)	Costo dei progetti (3)	Impegni sui progetti	Pagamenti dei progetti
2014-2020	FESR	59.881	24.657	19.112	9.888
2014-2020	FSE	317.216	10.471	9.941	5.342
2014-2020	POC	2.096	1.104	791	326
2014-2020	FSC	11.144	25.820	5.963	1.482
2014-2020	IOG	196.167	2.198	2.142	1.161
2014-2020	SNAI (1)	63	17	4	1
TOTALE 2014-2020		586.116	64.267	37.953	18.200
2007-2013	FESR	108.947	36.321	34.913	32.678
2007-2013	FSE	797.218	14.838	14.581	13.798
2007-2013	PAC	23.905	8.771	7.303	3.726
2007-2013	FSC	23.202	15.949	11.295	6.949
TOTALE 2007-2013		951.163	75.878	68.093	57.151
TOTALE		1.537.279	140.145	106.046	75.351

(1) 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 gli altri progetti sono considerati all'interno degli altri ambiti che li sostengono.

(2) 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.

(3) Il costo a valore su risorse coesione dei progetti 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 il costo monitorato fa riferimento al costo ammesso a finanziamento dei progetti nei programmi (solo per i programmi FSC è considerato il finanziamento FSC se maggiore del costo ammesso).

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati del Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

L'identificazione dei progetti da parte degli strumenti di programmazione avviene nel tempo e una parte significativa delle risorse del ciclo 2014-2020 non è

³ L'analisi di programmazione e attuazione dei singoli contenitori programmatici è presentata in dettaglio nel capitolo II.

⁴ 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.

ancora stata destinata a progetti. Mentre i programmi comunitari del ciclo 2007-2013 hanno ormai da tempo terminato l'attuazione, molti programmi e iniziative della politica di coesione nazionale di quel ciclo sono ancora pienamente in attuazione e con una quota non marginale di risorse ancora da destinare a progetti specifici.

I progetti che risultano sostanzialmente completati hanno un valore complessivo di 47,5 miliardi. Si tratta soprattutto di tipologie di progetto che hanno tempi di completamento più brevi (aiuti e acquisti di beni o servizi) e riferibili per la gran parte al ciclo 2007-2013. Considerando, invece, l'insieme di progetti per infrastrutture, il valore di quelli completati è minore (poco più del 20 per cento dei 67,4 miliardi di finanziamenti dedicati sui due cicli) e risultano in corso o da avviare oltre 26mila progetti, di cui ben il 41 per cento in valore è riferito al ciclo 2007-2013 (Tavola I.4).

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

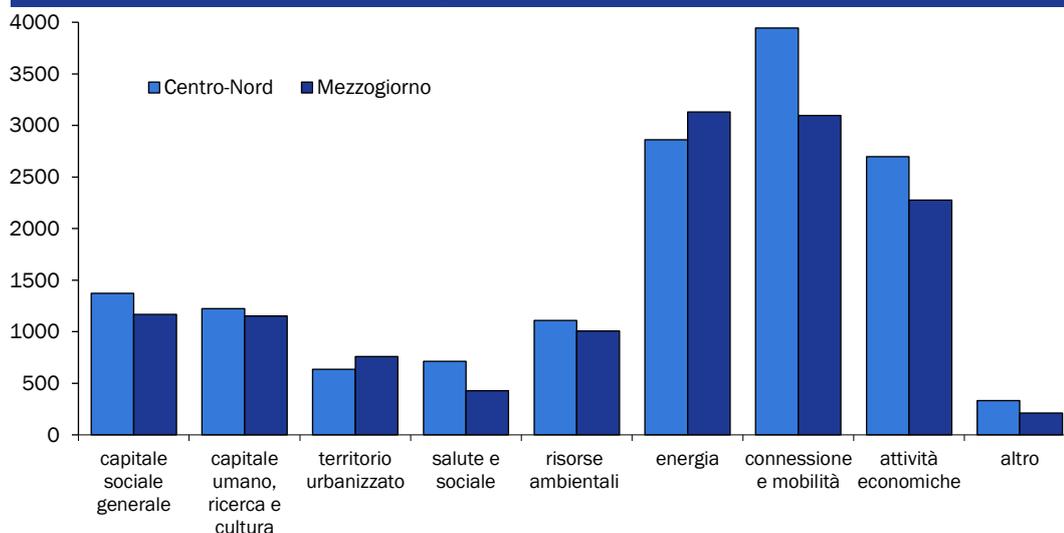
	Aiuti Incentivi	Beni e Servizi	Infrastrutture	Totale
2007-2013				
Completati	11.592	16.460	13.508	41.560
In corso	3.854	7.839	21.576	33.268
Non avviati	77	436	538	1.051
2014-2020				
Completati	1.894	3.612	462	5.969
In corso	13.111	11.760	24.502	49.372
Non avviati	603	1.473	6.850	8.926
Totale	31.131	41.580	67.435	140.145

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati del Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Il monitoraggio consente di osservare i singoli progetti sulla base di svariate caratteristiche e di considerarne aggregazioni per diverse chiavi di lettura. È quindi possibile confrontare per macro settori simili le informazioni sui pagamenti totali dei progetti delle politiche di coesione dei due cicli 2007-2013 e 2014-2020 con quelle derivanti dai Conti pubblici territoriali (CPT) sulla spesa in conto capitale complessiva cumulata su oltre un decennio. Dal confronto si evince come il peso assoluto delle politiche di coesione risulti inferiore all'investimento pro capite. Contestualmente si rileva il loro maggior peso nelle risorse destinate al Mezzogiorno (cfr. Figure I.1 e I.2).

L'analisi dell'attuazione dei progetti (pagamenti cumulati dei due cicli al 31 dicembre 2019) per macro settori evidenzia, inoltre, che le politiche di coesione nel tempo si sono gradualmente concentrate su ambiti in cui prevalgono interventi a minore intensità di tipo infrastrutturale in senso stretto (capitale umano, ricerca e cultura). Rimangono ancora limitati gli interventi in campo sociale e per la salute e si confermano assai rilevanti, accanto al più tradizionale sostegno alle imprese, gli interventi per il servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti, protezione e salubrità dell'ambiente (risorse ambientali) e per le infrastrutture di collegamento (connessione e mobilità), anche considerando le ampie risorse programmate per tali ambiti nel ciclo 2014-2020, ma ancora non destinate a progetti osservabili in monitoraggio.

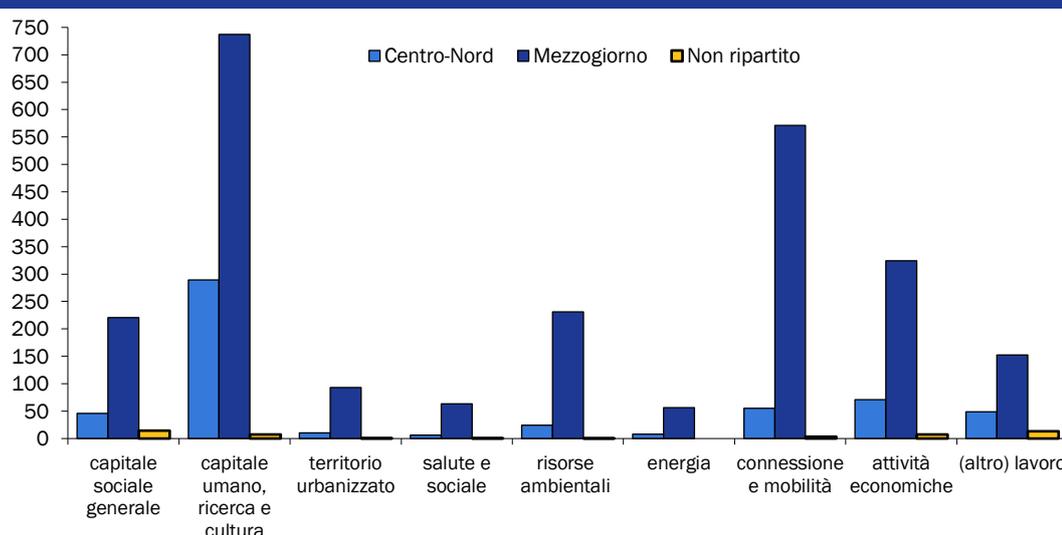
FIGURA I.1: SETTORE PUBBLICO ALLARGATO SPESA CUMULATA - 2007-2017 - IN CONTO CAPITALE PROCAPITE PER AMBITI DI INTERVENTO (euro correnti)



Nota: Nelle elaborazioni i macro settori considerati sono un'aggregazione dei settori considerati nella pubblicazione Conti pubblici territoriali (CPT): capitale sociale generale (Amministrazione Generale, Difesa, Sicurezza pubblica, Giustizia); capitale umano, ricerca e cultura (Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo, Cultura e servizi ricreativi); territorio urbanizzato (Edilizia abitativa e urbanistica, Altre opere pubbliche); salute e sociale (Sanità, Interventi in campo sociale -assistenza e beneficenza); risorse ambientali (Servizio Idrico Integrato, Ambiente, Smaltimento dei Rifiuti, Altri interventi igienico sanitari); energia (Energia); connessione e mobilità (Telecomunicazioni, Altri trasporti, Viabilità); attività economiche (Agricoltura, Pesca marittima e Acquacoltura, Turismo, Commercio, Industria e Artigianato, Altre in campo economico); altro (Lavoro, Previdenza e Integrazioni Salariali, Oneri non ripartibili).

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione—Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati dell'Appendice alla Relazione sui Conti Pubblici Territoriali (CPT) 2019.

FIGURA I.2: PAGAMENTI E PROGETTI - CICLI 2007-2013 E 2014-2020 - VALORI CUMULATI PER ABITANTE - (euro correnti)



Nota: Per l'aggregazione in macro settori si sono considerate le meta informazioni di classificazione collegate ai codici CUP dei progetti individuando ambiti analoghi a quelli considerati nella classificazione dei conti pubblici territoriali.

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione—Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati del Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

FOCUS **L'evoluzione del contesto territoriale**

Dopo un quadriennio caratterizzato da un generale miglioramento ciclico e da un progressivo rafforzamento della capacità di competere sui mercati internazionali, l'economia italiana ha perso progressivamente slancio, negativamente influenzata in parte dalla frenata del commercio mondiale, e in parte dalla decelerazione delle altre economie europee, in particolare della Germania. Al rallentamento registrato già nella seconda metà del 2018, che ha determinato un contenuto incremento del PIL in volume nell'anno (0,8 per cento), ha fatto seguito un ulteriore indebolimento nel corso del 2019 (0,3 per cento).

Le più recenti informazioni statistiche riguardanti i conti economici territoriali, riportano per il 2018 una crescita del Centro-Nord, 0,9 per cento, tripla rispetto a quella nel Mezzogiorno, 0,3 per cento confermando un trend affermatosi dall'avvio della crisi globale del 2007. Nonostante il persistere di un'intonazione ancora espansiva della politica monetaria, attenta alla piena trasmissione di questo orientamento all'economia reale, il Mezzogiorno ha visto accrescere viepiù il gap di reddito e benessere con il resto del Paese.

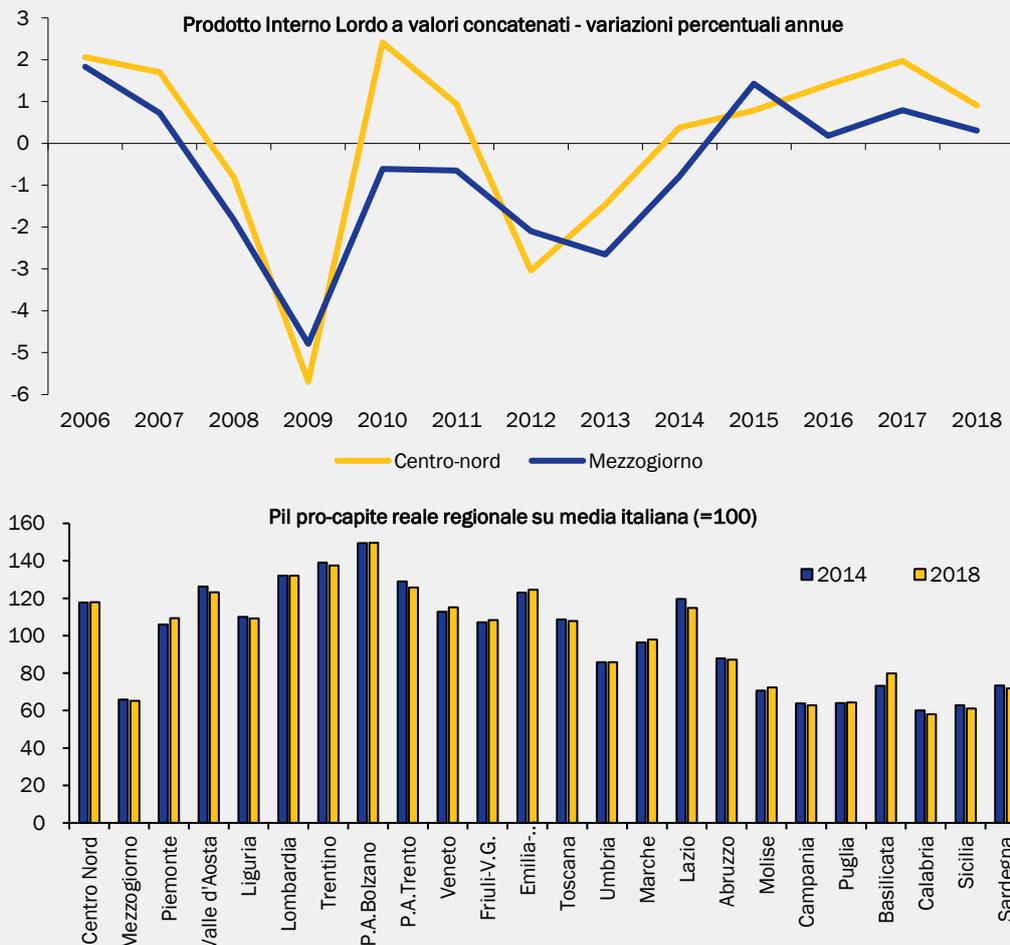
Con riferimento al 2007, anno precedente l'avvio della crisi globale, il PIL del 2018 risulta ancora inferiore di circa tre punti percentuali nel Centro-Nord e di dieci nel Mezzogiorno, a fronte di una media nazionale che registra una perdita di prodotto pari a poco più di quattro punti percentuali.

La divergenza tra le due aree del Paese è meno accentuata in termini pro capite, a seguito di una dinamica demografica che, considerando i flussi migratori sia interni al Paese sia dall'estero, conferma un trend in atto da qualche anno con saldi sostanzialmente nulli nel Centro Nord e negativi nel Mezzogiorno. In ragione dei fenomeni descritti, tra il 2007 e il 2018 il PIL per abitante è diminuito di quasi sette punti percentuali nel Centro Nord e di circa dieci nel Mezzogiorno. Tra il 2016 e il 2018 il prodotto meridionale pro capite è rimasto stabile al livello del 55 per cento per cento di quello del Centro Nord.

La debole dinamica dell'economia meridionale nel 2018 e il conseguente ampliamento del differenziale di crescita rispetto al Centro Nord è riconducibile prevalentemente alle componenti della domanda interna e in particolare alla spesa in conto corrente e capitale sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche. La spesa pubblica corrente del Mezzogiorno - che rappresenta in media circa il 30 per cento del PIL contro il 20 per cento delle altre aree del Paese, - ha assunto una dinamica divergente rispetto al Centro Nord. In base alle stime SVIMEZ, la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, ha segnato una caduta pari a -0,6 per cento nel 2018, che segue la stessa contrazione dell'anno precedente, mentre negli stessi anni le variazioni congiunturali nel Centro Nord hanno registrato valori positivi.

La dinamica degli investimenti pubblici rappresenta un altro fattore della domanda interna cui si può in parte ricondurre l'ampliamento del differenziale di crescita economica delle aree del nostro Paese. Le più recenti informazioni statistiche rivenienti dal sistema dei conti pubblici territoriali, relativamente al settore pubblico allargato, mostrano un trend negativo della spesa in conto capitale, che nel Mezzogiorno per il 2017 ha fatto registrare un'ulteriore caduta pari a circa -1,5 per cento rispetto all'anno precedente. Alla disponibilità complessiva delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla politica di coesione tra il Fondo sviluppo e coesione e i fondi strutturali dell'Unione Europea, fa riscontro l'esiguità delle somme impegnate ed erogate che contribuisce ad ampliare il già forte ritardo nella dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno. La lentezza delle Amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale nella gestione del ciclo dei progetti infrastrutturali (dalla progettazione alla loro realizzazione) sono riconducibili in parte al progressivo indebolimento delle pubbliche amministrazioni conseguente il blocco del turnover e le correlate riduzione degli occupati e aumento dell'età media dei dipendenti pubblici. L'indebolimento della capacità amministrativa è ancor più evidente nelle amministrazioni locali responsabili di attuare la quota più rilevante del complessivo ammontare degli investimenti pubblici. Nelle amministrazioni meridionali l'occupazione è passata negli ultimi 10 anni dalle 189.839 unità a 167.352 con una riduzione di circa il 12 per cento (ben al di sopra della media nazionale che si attesta al 5,6 per cento). L'età media, alla fine del 2017, era di 55,5 anni e 100.208 dipendenti (circa il 60 per cento del totale) avevano più di 55 anni.

FIGURA R 1: SITUAZIONE ECONOMICA DEI TERRITORI



Fonte: Elaborazione Dipartimento politiche di coesione su dati Istat

Il tasso di crescita in volume della spesa per consumi finali delle famiglie del Mezzogiorno (0,8 per cento), ancorché debole, appare sostanzialmente in linea con quanto registrato nel Centro Nord (0,9 per cento); investimenti privati ed esportazioni nette hanno registrato un incremento diffuso a entrambi i territori del nostro Paese. Gli investimenti fissi lordi rimangono l'elemento più dinamico della domanda interna nel Mezzogiorno (+3,1 per cento nel 2018 nel Mezzogiorno, a fronte del +3,5 per cento del Centro-Nord) anche se concentrata nel settore delle costruzioni. Il mancato avvio di una ripresa degli investimenti negli altri settori produttivi (macchine e attrezzature principalmente) come avvenuto nel Centro Nord costituisce un ulteriore fattore di preoccupazione per la tenuta della crescita economica del Mezzogiorno. Le esportazioni, sebbene penalizzate nel confronto con l'anno precedente dalle condizioni internazionali, hanno mantenuto, nel 2018, il carattere di maggiore dinamicità rispetto alle regioni del Centro Nord, confermando una linea di tendenza in atto dal 2015 che attesta un'acquisita capacità di competere sui mercati internazionali. Tale capacità va consolidandosi anche in settori non tradizionali a più alto valore aggiunto e a domanda mondiale dinamica come i prodotti farmaceutici, apparecchi elettronici e ottici.

Competitività e innovazione

Segnali positivi in tema di competitività e innovazione del tessuto produttivo provengono dalle informazioni statistiche relative alla demografia d'impresa, sebbene complessivamente l'incidenza della spesa in ricerca e sviluppo delle imprese pubbliche e private sul PIL risulti

ancora insufficiente nel Mezzogiorno e di conseguenza l'intensità brevettuale, misurata dal numero di brevetti per milione di abitanti, abbia manifestato un ampliamento del differenziale a svantaggio delle regioni meridionali.

Il 2017 è stato il primo anno successivo alla crisi finanziaria del 2007 a registrare un tasso netto di turnover delle imprese positivo: la dinamica della natimortalità delle imprese meridionali, +0,3 per cento, è risultata superiore al saldo nullo registrato nel Centro Nord. Nei settori ad alta intensità tecnologica e contenuto di conoscenza⁵ la demografia d'impresa ha mostrato una certa vivacità a dimostrazione di una vitalità del tessuto imprenditoriale dei territori meridionali. L'allargamento della base produttiva sembra oltretutto non assumere connotati meramente congiunturali come si evince dall'osservazione del tasso di sopravvivenza delle imprese del settore che mantenendo una quota stabile in ambito nazionale ha acquisito nel corso degli ultimi quattro anni una dinamica positiva e in linea con quanto registrato nel Centro Nord.

L'ampliamento della base produttiva rappresenta una delle condizioni necessarie alla riduzione del gap economico e sociale tra i territori del Paese, purché si realizzi, da una parte la crescita dimensionale delle imprese e dall'altra la loro capacità di rafforzare il proprio ruolo nelle filiere produttive di competenza

Lavoro e inclusione

Dal 2014 il tasso di occupazione è cresciuto in entrambe le aree del Paese con una dinamica più accentuata nel Mezzogiorno per effetto degli sviluppi demografici precedentemente indicati che hanno costituito un freno all'incremento della forza lavoro dell'area e una corrispondente accelerazione nel resto del Paese. Nel 2018 con l'indebolimento della crescita si è riscontrato un andamento divergente della forza lavoro con variazioni positive al Centro Nord (+0,4 per cento) e negative al Mezzogiorno (-0,4 per cento) che ha contribuito a mantenere inalterato il differenziale negativo di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro per le regioni del Sud (attorno ai 17 punti percentuali). Il fenomeno di migrazione dal Mezzogiorno, sia verso il Centro Nord sia verso l'estero, in atto ormai da tempo, ha riguardato prevalentemente i giovani determinando una consistente riduzione del differenziale del tasso di occupazione giovanile tra le due aree che si è ridotto negli ultimi dieci anni di circa 4 punti percentuali (nel 2018 il differenziale si è attestato a 15,9 punti percentuali).

L'incremento di occupati dalla fine della crisi finanziaria è proseguito anche nel 2018 con un'intensità marginalmente superiore nelle regioni del Centro Nord (0,7 per cento contro 0,5 per cento) riportando così in valore assoluto un ampliamento della base occupazionale pari a 635mila unità nel Centro Nord e 195mila unità nel Mezzogiorno. A sintesi degli andamenti descritti il tasso di disoccupazione ha proseguito il trend decrescente degli ultimi anni facendo registrare nel 2018 una percentuale pari al 10,6 per cento due punti percentuali in meno rispetto al picco del 2014.

La dinamica del mercato del lavoro negli ultimi anni mostra, con maggiore evidenza di quanto non facciano i dati di contabilità, una caratteristica strutturale dell'economia meridionale di ritardare e anticipare gli effetti rispettivamente positivi e negativi del ciclo economico nazionale. Come conseguenza di quanto descritto, dal 2011 il differenziale del tasso di disoccupazione tra le due aree del Paese si è notevolmente ampliato.

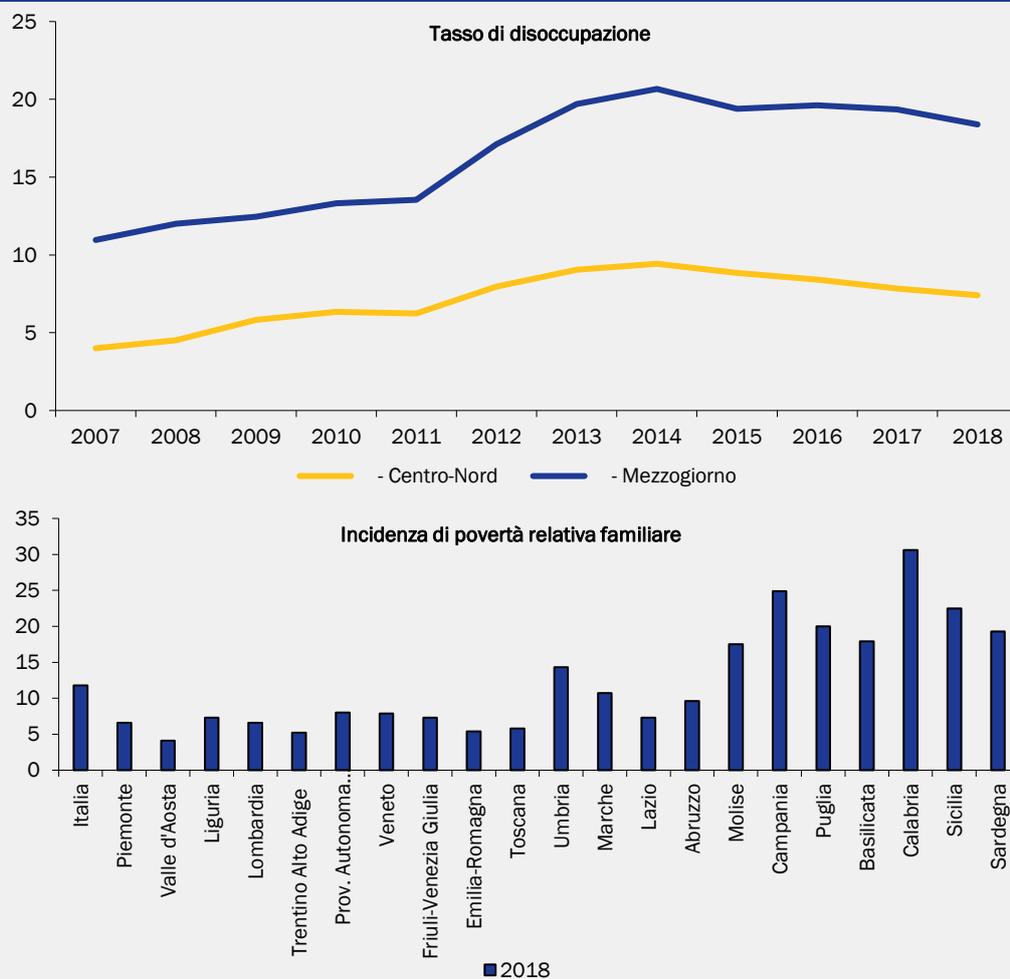
I descritti indicatori del mercato del lavoro mostrano, quando calcolati con riguardo alla componente giovanile delle forze lavoro e della popolazione, un quadro di omogeneo e diffuso disagio sociale del Mezzogiorno. Il tasso di disoccupazione nel 2018 è pari al 48,4 per cento, il doppio del Centro Nord. I giovani laureati⁶ che trovano occupazione sono il 40 per cento della popolazione di riferimento a fronte di oltre il 70 per cento del Centro Nord. Il

⁵ I "settori ad alta tecnologia", secondo la definizione Eurostat, sono i seguenti: per la manifattura, divisioni 21, 26, 30.3 (fabbricazione di: prodotti farmaceutici; computers, prodotti elettronici e ottica; aeromobili e veicoli spaziali; per i servizi, divisioni da 59 a 63 e 72 (produzione cinematografica, televisiva e musicale; trasmissioni; telecomunicazioni; produzione di software e consulenza informatica; servizi di informazione; ricerca scientifica).

⁶ Dopo 1-3 anni dal conseguimento del titolo.

numero di giovani di 15-29 anni non impegnati in un'attività lavorativa e non inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET) costituiscono nel 2018 il 34 per cento circa della corrispondente classe di popolazione dell'area con un differenziale elevato, circa 16 punti percentuali, rispetto al Centro Nord e sostanzialmente immutato negli ultimi 15 anni.

FIGURA R 2: SITUAZIONE OCCUPAZIONALE E INCLUSIONE SOCIALE DEI TERRITORI



Fonte: Elaborazione Dipartimento politiche di coesione su dati Istat.

Nel 2018, l'incidenza di povertà relativa familiare mostrava un quadro omogeneo che, con la sola eccezione dell'Abruzzo, individuava per tutte le Regioni del Mezzogiorno una condizione di intensa difficoltà con valori medi nettamente superiori alle restanti regioni italiane e stabili nel confronto temporale. Il numero di persone a rischio di esclusione sociale, indicatore della Strategia UE2020, resta elevato e il differenziale con il Centro Nord nel 2018 mostra un incremento che sintetizzava la scarsa reattività dell'economia meridionale nelle fasi anche di debole ripresa economica.

II. OBIETTIVI E RISULTATI DELLA POLITICA DI COESIONE

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

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 all'Italia 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).

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.

Nel formulare le scelte di investimento confluite nell'Accordo si è tenuto conto degli orientamenti strategici per la definizione della programmazione adottati dalla Commissione europea e della necessità di assicurare la coerenza della programmazione rispetto agli obiettivi della Strategia europea 2020 e alle raccomandazioni specifiche per Stato membro formulate nell'ambito del Semestre europeo, come previsto dai regolamenti.

L'Accordo ha indicato, altresì, il numero e la tipologia dei Programmi operativi nazionali e regionali chiamati ad attuare la strategia d'intervento. In particolare, in ambito FESR e FSE, sono stati individuati 12 programmi nazionali (PON), di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 programmi regionali (POR), di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise). A questi si aggiungono i 23 Programmi a valere sul FEASR (21 regionali e 2 nazionali) e il Programma nazionale sostenuto dal FEAMP, per un totale complessivo di 75 Programmi.

L'approvazione dell'Accordo di partenariato, definito a seguito di un intenso confronto con i Ministeri interessati, tutte le Regioni, le rappresentanze degli Enti locali e i diversi soggetti del partenariato economico sociale e della società civile, è avvenuta con decisione di esecuzione della Commissione Europea il 29 ottobre 2014. Esso è stato modificato con successiva decisione dell'8 febbraio 2018, al fine di tener conto delle risorse aggiuntive assegnate all'Italia (1.645 milioni di euro) risultanti dall'aggravamento della situazione economica del Paese nell'ambito del processo di adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Il necessario cofinanziamento nazionale delle risorse europee aggiuntive è stato assicurato, per un importo complessivo pari a 800 milioni di euro, con delibera del CIPE n.50 del 10 luglio 2017, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020.

La revisione dell'Accordo di partenariato ha dato anche l'opportunità di intervenire per affrontare rilevanti emergenze, come quella sismica e migratoria, e per mettere a punto i programmi operativi destinatari di nuove risorse. In tale contesto, sono state anche finalizzate le ulteriori risorse derivanti, per 343,02 milioni di euro, dal rifinanziamento dell'Iniziativa occupazione giovani (IOG) e per 14,7 milioni di euro, da risorse del pilastro Piano di azione e coesione (PAC) destinate ai programmi FEASR.

Nel corso del 2019, si è reso necessario ripensare alcuni indirizzi definiti nell'Accordo per l'impiego delle risorse FESR, anche al fine di assicurare una più spedita attuazione dei Programmi cofinanziati e superare difficoltà interpretative sorte in sede attuativa. Le richieste di modifica all'Accordo hanno riguardato, in particolare, i seguenti ambiti: l'alleggerimento del limite alle risorse FESR destinate agli investimenti sulle infrastrutture stradali; il sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale anche da parte dei Programmi operativi regionali; il finanziamento della bonifica da amianto negli edifici pubblici; le modalità di riutilizzo dei benefici finanziari ricavati dall'efficienza energetica. Il 20 gennaio 2020 tutte le richieste di modifica avanzate dall'Italia sono state approvate con decisione della Commissione Europea C(2020)174.

Nel corso del 2019, particolare attenzione è stata posta, inoltre, al c.d. *performance framework* (artt. 21 e 22 del Reg. (UE) 1303/2013), meccanismo volto a migliorare l'efficacia dell'attuazione della programmazione 2014-2020, a cui è subordinata l'erogazione della riserva di efficacia (6 per cento del valore di ciascun Programma operativo), al verificarsi del raggiungimento di target finanziari e di output intermedi al 31 dicembre 2018. La verifica del raggiungimento dei target intermedi rispetto agli indicatori di spesa e di realizzazione previsti dal meccanismo è stata effettuata, in collaborazione con la Commissione Europea, sulla base dei dati contenuti nelle Relazioni annuali di attuazione al 31 dicembre 2018.

Allo stato attuale della programmazione, le risorse europee assegnate all'Italia nel ciclo 2014-2020 per la sola politica di coesione (FESR e FSE) sono pari a 33,6 miliardi di euro, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale, nella misura di 19,6 miliardi di euro, incluse le quote a carico dei bilanci regionali, ai sensi della Delibera CIPE n.10/2015.

Completano la dotazione dei Fondi strutturali di investimento europeo i contributi europei a titolo del FEASR e del FEAMP, rispettivamente, pari a 10,4 e a 0,5 miliardi di euro, cui si aggiunge il relativo cofinanziamento nazionale (10,5 e 0,4 miliardi di euro).

Il complesso delle risorse impegnate alla programmazione 2014-2020 raggiunge, pertanto, un valore di oltre 75 miliardi di euro.

Tali risorse, oltre a rappresentare la leva stabile e irrinunciabile delle politiche di coesione, sono chiamate a dare un importante contributo, anche nell'attuale contesto di emergenza sanitaria innescata dalla pandemia COVID-19, per fronteggiare le gravi ripercussioni che tale emergenza sta producendo sui sistemi economico e sociali delle regioni europee e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

Al riguardo è stata svolta negli ultimi due mesi un'intensa interlocuzione con la Commissione Europea, affinché il quadro regolatorio dei Fondi SIE fosse reso più funzionale e idoneo a rispondere ai nuovi fabbisogni territoriali per il contrasto all'emergenza COVID-19.

Il primo pacchetto di misure diretto a consentire, a partire dal 1° febbraio 2020, la rendicontabilità degli interventi emergenziali in campo sanitario e degli strumenti finanziari a garanzia del capitale circolante delle imprese, nonché a favorire una maggiore elasticità nella possibilità di utilizzo delle quote di prefinanziamento relative all'annualità 2020, è già stato adottato ed entrato in vigore il 30 marzo 2020.

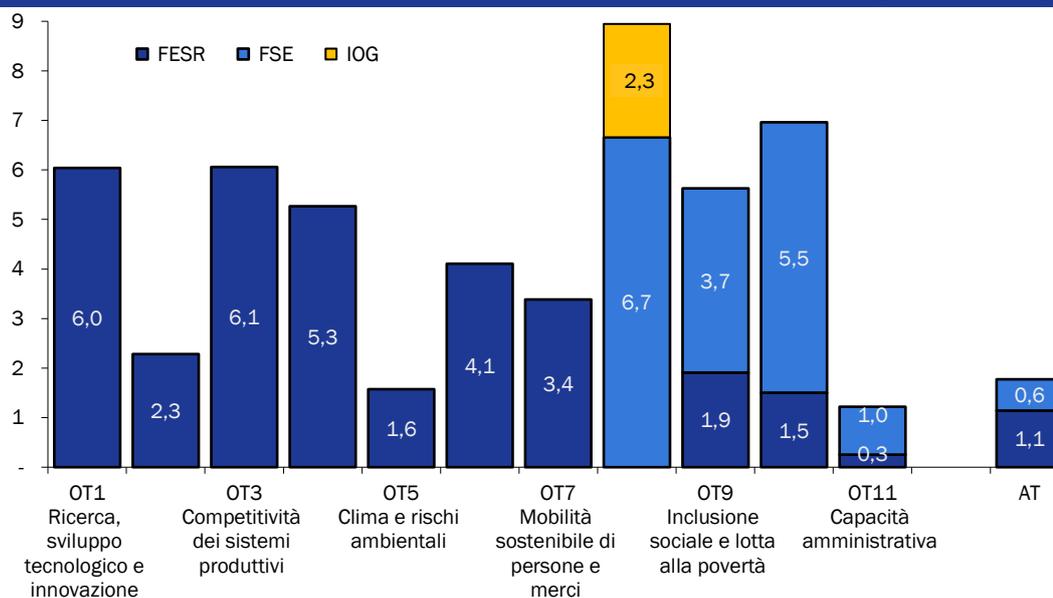
Inoltre, la Commissione Europea ha presentato il 2 aprile un secondo pacchetto di modifiche dei regolamenti dei fondi strutturali, di cui è prossima la definitiva adozione, finalizzato a favorire ulteriormente l'utilizzo dei fondi strutturali in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale. Tale pacchetto di modifiche comprende:

- la temporanea possibilità di innalzare il tasso di cofinanziamento UE al 100 per cento per l'anno contabile 2020-21;
- l'ampliamento della possibilità di trasferimento di risorse tra Fondi, e programmi con riferimento all'ultima annualità della programmazione 2014-2020;
- una semplificazione degli obblighi di concentrazione tematica e con riferimento alla valutazione ex ante sugli strumenti finanziari.

Per quanto riguarda le iniziative da parte italiana, il Governo è intervenuto, da un lato, come detto, nel costante raccordo con le istituzioni dell'Unione europea, per concorrere all'elaborazione delle modifiche proposte dalla Commissione Europea volte a consentire agli Stati membri di disporre della più ampia flessibilità possibile per l'impiego tempestivo dei fondi e, dall'altro, per promuovere, in raccordo con le misure intraprese attraverso le politiche nazionali, una possibile azione di riprogrammazione delle risorse potenzialmente disponibili nell'ambito della programmazione 2014-2020, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale previsti.

In particolare, con tale azione si intendono destinare le risorse non ancora impegnate nell'ambito dei programmi operativi per la copertura di spese nel settore sanitario connesse all'emergenza e per il sostegno alle attività economiche e ai lavoratori, come pure per interventi in favore delle fasce sociali più fragili, particolarmente esposte agli effetti della crisi sanitaria. L'eventuale maggior contributo delle Regioni meridionali alle spese dell'emergenza è compensato con ulteriori risorse aggiuntive da assegnare, ai fini del rispetto del principio dell'addizionalità.

L'articolazione al 31 dicembre 2019 delle risorse programmate dall'Accordo di partenariato per i fondi politica di coesione (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.1: ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PER OBIETTIVI TEMATICI E PER FONDO – (miliardi di euro)

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione su dati del Sistema per la gestione dei fondi nell'UE. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Verifica intermedia e riallocazione della riserva di performance

Nel ciclo 2014-2020 i Regolamenti prevedono un meccanismo finalizzato a incentivare un'attuazione più controllata degli esiti dei programmi nel tempo e quindi di stimolo a procedere ad azioni correttive laddove necessarie. È stato, pertanto, definito un sistema (Reg. 1303/2013 artt. 20-22) attraverso cui le Amministrazioni responsabili dei Programmi operativi (PO) si impegnano, per ogni asse prioritario interessato, a raggiungere alcuni target di spesa e di realizzazione dei progetti alle scadenze: intermedia del 2018 e finale del 2023. I programmi prevedono sezioni dedicate, i cosiddetti quadri di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (*Performance framework* - PF), in cui tali target intermedi e finali sono presentati. Ai PF è collegato un meccanismo di incentivazione che prevede premi e sanzioni associati a momenti formali di verifica da parte della Commissione Europea. In particolare, in caso di conseguimento dei target alla verifica intermedia, è prevista l'assegnazione definitiva della "riserva di efficacia dell'attuazione" (o riserva di performance), già assegnata in via provvisoria ai singoli assi dei programmi; in caso contrario, la riserva viene riprogrammata su altri assi (del medesimo programma ovvero anche di altri programmi se necessario) che abbiano superato positivamente la verifica.

Nell'estate del 2019 si è proceduto alla verifica intermedia su quanto raggiunto dai programmi alla fine del 2018 e riportato, sulla base dei dati inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), nelle Relazioni annuali di attuazione (RAA) notificate alla fine di giugno 2019. Al fine di assicurare parità di trattamento e solidità delle informazioni contenute nelle RAA per il monitoraggio del PF, nel caso italiano è stato realizzato, a cura delle autorità di coordinamento nazionali e a beneficio delle Autorità di gestione, un lungo percorso di accompagnamento per assicurare la qualità dei dati di monitoraggio e la uniforme interpretazione delle

disposizioni regolamentari attuative che hanno subito nel tempo modifiche e affinamenti dovuti alla novità del meccanismo. Per tutti i programmi europei, il meccanismo del PF ha costituito, infatti, una sfida rilevante e numerosissime sono state nel tempo le modifiche nei target iniziali, peraltro possibili alla luce delle disposizioni regolamentari. Anche per molti programmi dell'Italia, il PF impostato inizialmente non era sufficientemente adeguato quale guida stabile per l'attuazione fino alla verifica intermedia. Il percorso svolto verso la fase di verifica, con adeguamento dei dati di monitoraggio e spesso riprogrammazione dei target, è stato quindi utile soprattutto per maturare una maggiore consapevolezza sull'uso di indicatori e target nella programmazione e nel controllo dell'attuazione.

Per i programmi FESR, FSE e plurifondo FESR-FSE, la verifica intermedia ha interessato 300 assi di 50 programmi⁷; solo 64 assi sono risultati con dati di realizzazione di spesa e di altri indicatori rilevanti, di output o procedurali, non sufficienti a passare positivamente la verifica. Considerando i singoli programmi: 22 hanno superato la verifica su tutti gli assi, 27 su alcuni assi, 1 solo su nessun asse (cfr. Tavola II.1 e II.2).

TAVOLA II.1: VERIFICA INTERMEDIA E RIPROGRAMMAZIONE DELLA RISERVA DI PERFORMANCE – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI 2014-2020 FESR, FSE E PLURIFONDO FESR-FSE

	Riserva (1) degli assi (milioni di euro)	Verifica intermedia (numeri)				Riserva (1) da riprogrammare (milioni di euro)	Riserva (1) riprogrammata (milioni di euro)
		Superata (2)	Parzialmente superata (3)	Non superata	Non rilevante		
Totale PON + POR	1.898,0	22	27	1	1	543,8	543,8
Totale PON	624,8	1	10	0	1	266,9	266,9
Scuola FESR-FSE	95,2		●			87,5	17,8
Città metropolitane FESR-FSE	35,3		●			15,4	26,7
Cultura e Sviluppo FESR	22,1	●					
Governance FESR-FSE	35		●			19,7	39,6
Impresa. e competitività FESR	133,3		●			2,7	2,7
Inclusione FSE	53		●			40,8	6,5
Infrastrutture e Reti FESR	83		●			31,9	31,9
Iniziativa Occ. Giovani FSE	19,2		●			19,2	19,2
Legalità FESR-FSE	26,8		●			4,4	27,5
Ricerca e innovazione FESR-FSE	55,6		●			43,4	43,4
Politiche attive occupazione FSE	66,3		●			1,8	51,6
Iniziativa PMI FESR					●		

(1) Risorse UE.

(2) Su tutti gli assi del PO.

(3) Su alcuni assi del PO.

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione su dati Sistema nazionale di monitoraggio e Sistema della Commissione Europea.

⁷ La verifica intermedia di performance è realizzata sui quadri Performance Framework (PF) autonomi, quindi per asse tematico e anche per categoria di regione nel caso di Programmi operativi nazionali (PON) che coprono più categorie di regione. I 300 assi su cui è stata effettuata la verifica intermedia di performance non comprendono gli assi per l'assistenza tecnica (AT) che non prevede riserva di performance, né i due assi del PON Iniziativa Piccole e medie imprese (PMI) che pure non prevedono riserva, ma includono anche l'asse del PON Iniziativa Occupazione Giovani che, sebbene non abbia riserva, è sottoposto alla verifica di performance sui propri indicatori e relativi target. Complessivamente i programmi sono quindi 51, ma solo per 50 vi sono assi sottoposti a verifica. La maggior parte delle decisioni della Commissione in tema di verifica intermedia, in cui per ciascun programma sono stati definiti gli assi performanti o non performanti, è intervenuta nell'estate del 2019 con qualche ulteriore decisione o corrigenda.

TAVOLA II.2: VERIFICA INTERMEDIA E RIPROGRAMMAZIONE DELLA RISERVA DI PERFORMANCE – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI 2014-2020 FESR, FSE E PLURIFONDO FESR-FSE

		Riserva (1) degli assi (milioni di euro)	Verifica intermedia (numeri)				Riserva (1) da riprogrammare (milioni di euro)	Riserva (1) riprogrammata (milioni di euro)
			Superata (2)	Parzialmente superata (3)	Non superata	Non rilevante		
Totale PON + POR		1.898,00	22	27	1	1	543,8	543,8
Totale POR		1.273,30	21	17	1	0	276,9	276,9
Abruzzo	FESR	8,1		•			0,8	0,8
Abruzzo	FSE	4,3		•			1,1	1,1
Basilicata	FESR	24,8		•			5,9	5,9
Basilicata	FSE	8,7	•					
Calabria	FESR FSE	107,1		•			6,9	6,9
Campania	FESR	185,1		•			71,7	71,7
Campania	FSE	37,7	•					
Emilia-Romagna	FESR	14,5	•					
Emilia-Romagna	FSE	23,6	•					
Friuli VG	FESR	6,9		•			2,4	2,4
Friuli-VG	FSE	8,3	•					
Lazio	FESR	29,1		•			5,5	5,5
Lazio	FSE	27,1	•					
Liguria	FESR	11,8	•					
Liguria	FSE	10,6	•					
Lombardia	FESR	29,1	•					
Lombardia	FSE	29,1	•					
Marche	FESR	17,6	•					
Marche	FSE	8,6	•					
Molise	FESR FSE	4,6		•			2,5	2,5
P.A. Trento	FESR	3,3		•			1,4	1,4
P.A. Trento	FSE	3,3	•					
P.A. Bolzano	FESR	4,1	•					4,1
P.A. Bolzano	FSE	4,1			•		4,1	
Piemonte	FESR	29		•			1,1	1,1
Piemonte	FSE	26,2	•					
Puglia	FESR FSE	213,6		•			13,2	13,2
Sardegna	FESR	27,9		•			4,1	4,1
Sardegna	FSE	13,3	•					
Sicilia	FESR	205,1		•			136,6	136,6
Sicilia	FSE	36,9		•			12,7	12,7
Toscana	FESR	23,8	•					
Toscana	FSE	22	•					
Umbria	FESR	12,4	•					
Umbria	FSE	7,1		•			3,9	3,9
Valle d'Aosta	FESR	1,9	•					
Valle d'Aosta	FSE	1,7		•			0,6	0,6
Veneto	FESR	18		•			2,4	2,4
Veneto	FSE	22,9	•					

(1) Risorse UE.

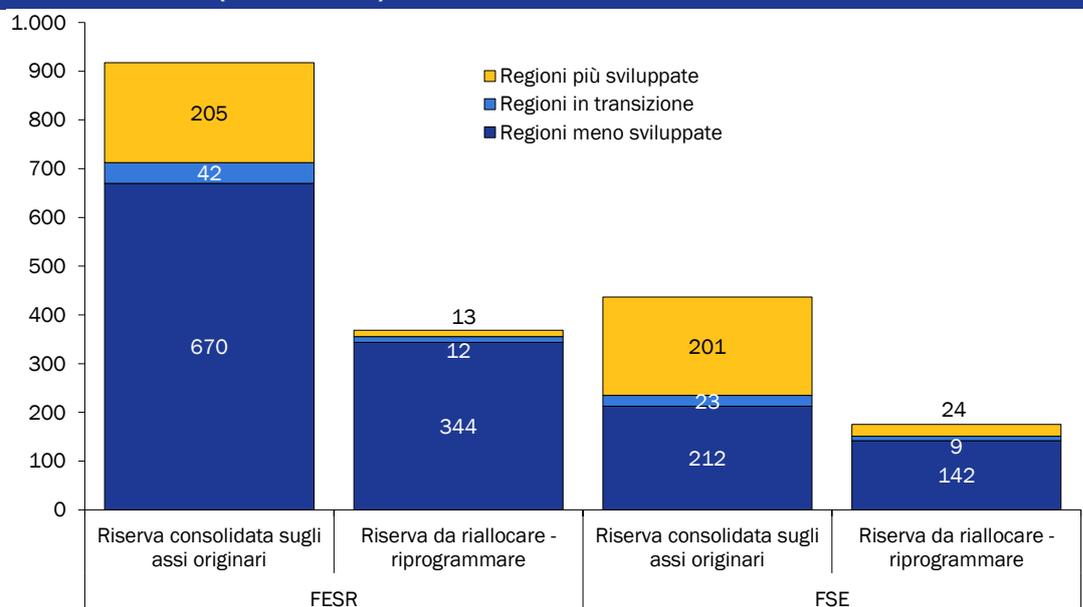
(2) Su tutti gli assi del PO.

(3) Su alcuni assi del PO.

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione su dati Sistema nazionale di monitoraggio e Sistema della Commissione Europea.

La riserva complessivamente in gioco era pari a circa 3 miliardi di euro (un terzo FSE e due terzi FESR), di cui circa 1,9 miliardi di risorse UE (il 6 per cento delle assegnazioni complessive). La riserva da riprogrammare, relativa ad assi che non hanno superato positivamente la verifica (assi non performanti), è risultata circa un quarto del totale, in termini di risorse UE pari a 543,8 milioni di euro e largamente concentrata (per il 90 per cento) nelle regioni meno sviluppate, dove i target assoluti erano evidentemente più ambiziosi stante la maggiore dotazione dei programmi nell'area. Infatti, concentrato nelle regioni meno sviluppate è anche il valore della riserva consolidata sugli assi che hanno passato positivamente la verifica (assi performanti), sebbene con minore valore relativo, a confermare la circostanza che l'esercizio del PF è risultato relativamente più agevole per programmi meno dotati finanziariamente e meno complessi nell'articolazione (Figura II.2).

FIGURA II.2: VALORI DELLA RISERVA CONSOLIDATA PER VERIFICA POSITIVA E RISERVA DA RIPROGRAMMARE (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione su dati del Sistema per la gestione dei fondi nell'UE.

Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Analizzando i dati per Obiettivo tematico (OT), per il FESR gli assi più frequentemente non performanti sono riconducibili ai primi quattro OT (che per la concentrazione tematica presentano la dotazione maggiore), in particolare all'OT4, dove la riserva da riallocare è risultata pari a oltre il 40 per cento. Per il FSE gli assi non performanti sono riconducibili soprattutto all'OT9 e OT10, non tanto per numerosità dei programmi interessati, ma soprattutto per il peso relativo di ciascuno, per il mancato conseguimento dei target in alcuni assi dei due PON dedicati: Inclusione per OT9 e Scuola per OT10. Tuttavia, va segnalato che per il PON Scuola il mancato raggiungimento dei target è stato dovuto alla sovrastima dei target finanziari (con target sugli output invece raggiunti) che non è stato possibile modificare. Il PON Inclusione ha scontato difficoltà collegate alla novità del programma e all'altissimo numero di beneficiari (tutti gli ambiti sociali del Paese),

che non sempre sono riusciti a condurre pienamente le attività di impiego e rendicontazione delle risorse in un contesto di regole a loro nuove e oggettivamente non semplici.

L'attività di riprogrammazione della riserva si è svolta largamente nell'autunno del 2019, anch'essa realizzata all'interno di un percorso guidato dalle autorità di coordinamento nazionale⁸. I principi stabiliti a livello nazionale per la riprogrammazione della riserva hanno privilegiato il mantenimento delle risorse nei territori cui le risorse erano state originariamente assegnate. Tutti i POR interessati hanno proceduto alla riprogrammazione internamente ai programmi, con l'eccezione del POR FSE Bolzano che, non avendo assi performanti, ha ceduto la riserva da riprogrammare al POR FESR del medesimo territorio. Più complessa la situazione dei PON, dove si sono presentati casi in cui tutti gli assi del medesimo Fondo o categoria di regione non risultavano avere conseguito i target intermedi. In tali casi, anche con l'ausilio delle autorità di coordinamento, si è operata una riprogrammazione sinergica tra diversi PON al fine di preservare la destinazione territoriale delle risorse e possibilmente anche l'OT di origine. Ad esito della riallocazione della riserva, pertanto, alcuni PON (*Governance*, *Metro*, *Legalità*, *Sistemi di politiche attive del lavoro*) hanno visto incrementata la propria dotazione avendo riprogrammato al loro interno anche quote della riserva proveniente da altri PON, in particolare dai PON *Inclusione e Scuola* che hanno quindi ridotto la propria dimensione finanziaria. In diversi casi ci sono stati spostamenti anche tra i due Fondi (FESR e FSE), sebbene complessivamente la riallocazione tra Fondi sia risultata modesta (nel complesso pari a circa 8 milioni di euro passati dal FESR al FSE).

Il quadro complessivo di dimensione iniziale della riserva, esito della verifica intermedia e della riallocazione definita per i diversi programmi è riportato nelle Tavole II.1 e II.2.

Quasi tutti i programmi interessati hanno completato l'attività formale di riprogrammazione per la riallocazione della riserva tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 con la notifica delle modifiche alla Commissione Europea.

Va, ricordato che la funzione del PF non si conclude con la verifica intermedia e la riprogrammazione della riserva, ma prosegue fino al termine dell'attuazione dei Programmi alla fine del 2023, data di riferimento per la verifica finale.

L'attuazione dei Programmi dei Fondi strutturali del ciclo 2014-2020

I 51 Programmi operativi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo sociale europeo del ciclo 2014-2020 hanno presentato, entro il 31 dicembre 2019, la certificazione delle spese sostenute, risultate complessivamente pari a 15,2 miliardi di euro. La quota di risorse comunitarie a valere sul bilancio dell'Unione europea si attesta a 9,6 miliardi di euro pari al 113 per cento del target, fissato a 8,4 miliardi di euro.

⁸I Regolamenti prevedono che nel riallocare la riserva sia necessario continuare a rispettare i requisiti di concentrazione tematica (cioè di destinazione di quote prestabilite di risorse a specifici ambiti d'intervento), salvo casi debitamente giustificati. Poiché tali requisiti sono definiti a livello di categoria di regione per il FESR (è previsto un vincolo di concentrazione sui primi 4 OT, con intensità maggiore nelle regioni meno sviluppate) e per il FSE soprattutto a livello nazionale (sull'OT9), le autorità di coordinamento hanno condotto un processo di dialogo con tutte le autorità di gestione interessate nel corso dell'impostazione delle riprogrammazioni per assicurare il rispetto dei requisiti.

Tutti i Programmi operativi hanno superato le soglie di spesa previste e ciò è avvenuto grazie a un forte impegno delle Amministrazioni titolari dei Programmi operativi, per effetto del quale è stato possibile completare gli iter amministrativi necessari a rendicontare la spesa realizzata nei territori durante l'attuale ciclo di programmazione.

Rispetto all'importo della spesa certificata al 31 dicembre 2018 (pari a 9,7 miliardi di euro) si è registrato un incremento di spesa di 5,5 miliardi di euro; ciò ha permesso di raggiungere una percentuale di certificazioni pari al 28,5 per cento del totale delle risorse programmate (pari a 53,2 miliardi di euro) per i 51 Programmi operativi.

Con riferimento al target di spesa complessiva da certificare alla fine del 2020, per un importo di circa 4,3 miliardi di euro, il Governo proseguirà l'impegno per una tempestiva ed efficace attuazione della programmazione 2014-2020.

TAVOLA II.3: SPESA CERTIFICATA (milioni di euro)

Categoria di regioni/Fondo	Programmato (1)	Certificato	Percentuale di Avanzamento
Totale	53.238,3	15.187,7	28,5
In transizione	2.733,8	677,1	24,8
FESR	1.800,6	435,4	24,2
FSE	933,2	241,7	25,9
Meno sviluppate	32.916,7	8.586,4	26,1
FESR	24.429,4	6.658,2	27,3
FSE	8.487,3	1.928,2	22,7
Più sviluppate	14.802,4	4.753,4	32,1
FESR	7.288,7	2.172,3	29,8
FSE	7.513,7	2.581,1	34,4
Intero Territorio IOG	2.785,4	1.170,8	42,0

(1) Comprensivo del cofinanziamento del Fondo di rotazione.

Fonte: Elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale su dati Sistema per la gestione dei fondi nell'UE. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

L'ammontare totale delle risorse attualmente programmate è più basso rispetto ai 54,2 miliardi di euro del 2018 a seguito:

- dell'adozione delle Decisioni comunitarie che hanno rideterminato le dotazioni dei Programmi che avevano proposto la riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale (Programmi operativi regionali Basilicata, Molise e Sicilia e Programmi operativi nazionali Città metropolitane, *Governance*, Ricerca e innovazione, Scuola e inclusione). Le risorse, rese così disponibili restano destinate alla programmazione complementare e impiegate negli stessi territori e per le finalità proprie della politica di coesione dell'Unione europea;
- dei disimpegni automatici intervenuti a fine 2018 per il Programma operativo nazionale inclusione (Fondo sociale europeo) e per il Programma operativo regionale Valle d'Aosta (Fondo sociale europeo) e definiti con le rispettive Decisioni C(2019)5237 dell'11 luglio 2019 e C(2019)5827 del 30 luglio 2019.

A fine dicembre 2019 si sono inoltre concluse tutte le proposte di riprogrammazione per la riallocazione di risorse a seguito della verifica intermedia del meccanismo del *Performance framework* e si è quindi avviato il processo negoziale con la Commissione Europea che dovrebbe terminare nella prima parte

del 2020 con una conseguente rideterminazione dei valori complessivi dei singoli Programmi operativi (cfr. paragrafo 'Verifica intermedia e riallocazione della riserva di performance').

L'analisi dei dati di attuazione al 31 dicembre 2019 per tutti i Programmi operativi FESR e FSE 2014-2020, così come registrati nel Sistema nazionale di monitoraggio gestito dalla Ragioneria generale dello Stato (MEF-RGS-IGRUE), mostra un valore complessivo di risorse monitorate, quindi il valore dei progetti finanziati con risorse a valere sui diversi Programmi operativi, pari al 70 per cento del programmato. L'avanzamento degli impegni raggiunge l'84 per cento (pari a 31,2 milioni di euro di cui 19,1 FESR e 12,1 FSE) mentre i pagamenti si attestano sul 54 per cento (pari a 16,4 milioni di euro di cui 9,9 FESR e 6,5 FSE). Il valore dei pagamenti monitorati risulta dunque superiore di oltre un miliardo di euro alla spesa certificata a fine 2019 in quanto un pagamento rendicontabile viene inserito nel sistema di monitoraggio nel momento in cui viene effettuato, mentre può essere portato a rendicontazione all'UE anche in un momento successivo.

Le tavole che seguono, distinte tra titolarità regionale e centrale, dettagliano l'avanzamento finanziario per singolo Fondo e Programma operativo. Per i Programmi plurifondo (cofinanziati quindi sia da FESR che da FSE) viene di volta in volta considerata solo la rispettiva quota.

Il FESR presente nei Programmi regionali (Tavola II.4) mostra, in media nazionale, una percentuale di impegni sul totale programmato pari al 53,3 per cento (62,5 nel Centro Nord e 49,8 nel Mezzogiorno) e una percentuale di pagamenti del 29,2 per cento (32,5 nel Centro Nord e 27,9 nel Mezzogiorno).

TAVOLA II.4: PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (MILIONI DI EURO)

	Programmato (1)	Monitorato (3)	Impegnato (3)	Pagato	Totale Progetti	Costo Totale (4)
Italia	24.555,4	17.596,4	13.082,8	7.158,4	41.422	17.916,9
Centro-Nord	6.710,8	5.284,7	4.195,3	2.180,3	23.631	5.429,2
Piemonte	965,8	708,6	604,8	278,7	1.999	708,9
Valle d'Aosta	64,4	67,9	45,2	30,2	148	81,7
Lombardia	970,5	644,9	593,2	322,0	2.357	644,9
P.A. Bolzano	136,6	132,0	132,0	38,8	186	132,0
P.A. Trento	108,7	104,6	65,1	42,5	517	109,7
Veneto	600,3	369,5	315,0	167,0	2.510	402,5
Friuli-Venezia Giulia	230,8	267,2	197,1	98,8	1.867	267,2
Liguria	392,5	256,4	227,5	140,9	2.066	259,7
Emilia-R.	481,9	589,4	476,9	257,2	3.418	609,7
Toscana	792,5	984,4	576,3	358,9	4.395	992,2
Umbria	412,3	182,8	148,8	99,8	1.278	196,4
Marche	585,4	329,1	329,0	122,3	1.914	329,8
Lazio	969,1	647,9	484,4	223,2	976	694,5
Mezzogiorno	17.844,6	12.311,7	8.887,5	4.978,1	17.791	12.487,7
Abruzzo	271,5	182,5	173,6	63,8	570	182,6
Molise (2)	89,0	64,1	56,3	25,3	307	64,2
Campania	4.113,5	2.740,1	1.923,0	1.117,9	1.230	2.804,1
Puglia (2)	5.576,1	2.739,2	2.739,2	1.580,9	7.770	2.739,2
Basilicata	550,7	580,6	404,1	214,2	1.156	601,9
Calabria (2)	2.039,8	1.403,4	882,4	505,2	1.914	1.442,3
Sicilia	4.273,0	3.760,2	2.216,6	1.188,7	2.846	3.760,2
Sardegna	931,0	841,6	492,3	282,1	1.998	893,2

(1) Dotazioni FESR assegnate dalla Commissione Europea e le risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi FESR monitorati. È possibile che il Costo monitorato possa essere superiore alla dotazione di Risorse programmate in ragione della presenza di progetti in overbooking utilizzati nella gestione finanziaria del Programma.

(2) Per i Programmi multifondo (FESR + FSE) viene considerata solo la quota riferita al FESR.

(3) 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.

(4) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche di finanziamento.

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Il FESR nei Programmi operativi nazionali (Tavola II.5) registra, in media, una percentuale di impegni del 67,3 per cento del totale delle risorse programmate e pagamenti per 30,5 per cento. Va evidenziato come le risorse FESR siano in grado di attrarre anche una quota significativa di altre risorse pubbliche, come si osserva dal valore del costo pubblico complessivo dei progetti sostenuti, pari a circa 11,4 miliardi di euro, rispetto al valore monitorato a valere sui programmi, pari a poco più di 7 miliardi.

TAVOLA II.5: PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI – PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (1)	Monitorato (3)	Impegnato (3)	Pagato	Totale Progetti	Costo Totale (4)
Cultura	490,9	407,7	213,1	111,7	138	410,7
Governance	341,1	440,2	267,3	137,5	69	440,8
Imprese	3.058,2	2.120,9	2.120,9	819,7	1.542	2.477,1
Infrastrutture	1.843,7	1.561,4	1.334,0	696,3	70	5.377,2
Iniziativa PMI	322,5	322,5	322,5	102,5	1	422,5
Legalità	467,8	347,6	128,6	87,8	184	374,2
Metro	650,2	550,5	333,5	194,8	393	551,9
Ricerca	928,1	916,2	915,9	269,1	656	921,7
Scuola	860,9	393,9	393,9	310,0	15.406	393,9
Totale	8.963,4	7.060,9	6.029,7	2.729,4	18.459	11.370,0

(1) Dotazioni FESR assegnate dalla Commissione Europea e le risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi FESR monitorati. È possibile che il Costo monitorato possa essere superiore alla dotazione di Risorse programmate in ragione della presenza di progetti in overbooking utilizzati nella gestione finanziaria del Programma.

(2) Per i Programmi multifondo (FESR + FSE) viene considerata solo la quota riferita al FESR.

(3) 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.

(4) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche di finanziamento.

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Con riferimento ai Programmi operativi regionali finanziati dal Fondo sociale europeo (Tavola II.6), il valore degli impegni sul totale programmato è pari, al 31 dicembre 2019, al 57 per cento circa in media nazionale, con circa il 40 per cento nel Mezzogiorno e poco meno del 70 per cento al Centro-Nord. L'elevata eterogeneità che caratterizza il numero dei progetti rilevati nell'ambito dei diversi programmi è legata alle diverse modalità di monitoraggio adottate dalle Amministrazioni competenti. Ad esempio, nel caso del programma operativo della Lombardia la numerosità rilevata è riconducibile alla contabilizzazione dei singoli beneficiari di misure di sostegno alle persone come progetti distinti, modalità non adottata in altri programmi operativi che, al contrario contabilizzano il numero di strumenti (bandi) attraverso cui si attiva il sostegno e cui poi associano i singoli beneficiari. I pagamenti si attestano, in media nazionale sul 35 per cento circa (con livelli molto inferiori nel Mezzogiorno, dove sono pari a 23 per cento circa).

TAVOLA II.6: PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO SOCIALE EUROPEO; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (1)	Monitorato (3)	Impegnato (3)	Pagato	Totale Progetti	Costo Totale (4)
Italia	10.942,4	6.529,9	6.245,3	3.802,9	287.034	6.597,2
Centro-Nord	6.484,2	4.580,6	4.447,2	2.769,2	254.268	4.612,2
Piemonte	872,3	742,5	742,5	500,7	4.500	749,6
Valle d'Aosta	52,6	38,3	35,2	22,9	480	40,5
Lombardia	970,5	558,7	550,3	466,9	183.480	558,7
PA Bolzano	136,6	62,5	62,3	35,0	439	62,5
PA Trento	110,0	88,2	88,2	58,0	1.425	90,7
Veneto	764,0	631,1	624,0	309,5	5.028	632,9
Friuli-Venezia Giulia	276,4	142,9	136,9	104,1	7.543	146,7
Liguria	354,5	224,3	210,2	112,8	4.111	224,3
Emilia-Romagna	786,3	773,2	773,2	404,0	4.643	784,9
Toscana	733,0	469,2	464,8	295,4	27.853	469,2
Umbria	237,5	109,5	109,5	68,2	4.451	109,5
Marche	288,0	116,5	116,4	65,3	6.152	116,5
Lazio	902,5	623,7	533,7	326,4	4.163	626,2
Mezzogiorno	4.458,2	1.949,3	1.798,1	1.033,7	32.766	1.985,0
Abruzzo	142,5	43,4	40,2	26,4	5.203	43,4
Molise (2)	40,1	21,3	20,5	14,8	1.004	21,3
Campania	837,2	567,5	478,7	211,7	5.511	571,7
Puglia (2)	1.544,8	612,9	612,9	365,2	3.725	629,0
Basilicata	289,6	122,5	108,9	76,6	3.138	128,3
Calabria (2)	339,1	111,8	86,3	78,0	392	111,9
Sicilia	820,1	223,3	212,7	123,2	8.044	223,3
Sardegna	444,8	246,6	237,9	137,8	5.749	256,1

(1) Dotazioni FSE assegnate dalla Commissione Europea e le risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi FSE monitorati.

(2) Per i Programmi multifondo (FESR e FSE) viene considerata solo la quota riferita al FSE.

(3) 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

(4) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche di finanziamento.

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Infine il Fondo sociale europeo nei Programmi operativi nazionali sostenuti dal (Tavola II.7) registra, in media, un avanzamento degli impegni pari al 66,5 per cento del totale delle risorse programmate e un livello di pagamenti pari a circa il 31 per cento.

TAVOLA II.7: PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; FONDO SOCIALE EUROPEO; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (1)	Monitorato (4)	Impegnato (5)	Pagato	Totale Progetti	Costo Totale (5)
Governance (3)	439,7	270,5	166,3	65,5	35	272,1
Inclusione	1.218,3	722,6	722,6	143,1	1.084	722,6
Legalità (3)	142,6	94,2	13,9	13,2	84	95,1
Metro (3)	208,8	152,4	91,4	46,9	109	152,5
Occupazione. Giovani (2)	2.785,4	2.197,5	2.142,5	1.161,4	196.167	2.197,5
Politiche Attive Lavoro	1.729,5	1.166,2	1.166,2	478,6	263	1.166,2
Ricerca (3)	261,6	248,9	248,9	66,8	689	248,9
Scuola (3)	1.991,3	1.285,8	1.285,8	725,0	27.918	1.285,8
Totale	8.777,1	6.138,1	5.837,6	2.700,5	226.349	6.140,7

(1) Dotazioni FSE assegnate dalla Commissione Europea e le risorse nazionali di cofinanziamento stabilite dalla delibera CIPE n. 10/2015. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi FSE monitorati.

(2) Oltre alle risorse FSE, include dotazioni IOG pari a 910,5 milioni di euro.

(3) Per i programmi multifondo (FESR, FSE) viene considerata solo la quota riferita al FSE.

(4) 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.

(5) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche.

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

I progressi realizzati per i principali risultati attesi degli Obiettivi tematici

L'avanzamento finanziario è misurato in termini di rapporto percentuale tra la spesa certificata al 31/12/2019 e risorse programmate, considerando sia la quota di cofinanziamento dell'Unione europea sia la quota nazionale.

L'attuazione dell'Obiettivo tematico (OT) 1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" presenta valori di spesa certificata pari 1.608,6 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 5.980,7 milioni euro (26,9 per cento).

Il Risultato atteso (RA) 1.1 relativo all'"Incremento dell'attività di innovazione delle imprese" presenta l'avanzamento più significativo, sia in termini di volume di spesa certificata che di numero di progetti finanziati, con particolare riferimento agli interventi relativi all'acquisizione di servizi finalizzati all'introduzione di innovazioni nelle imprese e alla realizzazione di progetti di collaborazione tra imprese e/o con enti di ricerca in tema di ricerca e sviluppo (R&S). Risultano, inoltre, di particolare rilievo in termini di avanzamento i cd. "progetti complessi" di R&S realizzati da partenariati tra imprese e organismi di ricerca, nell'ambito del RA 1.2. "Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale". Gli interventi finanziati sono realizzati in coerenza con le Strategie di specializzazione intelligente - regionali e nazionale - come previsto dall'Accordo di partenariato 2014-2020.

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 673,8 milioni di euro, a fronte di risorse programmate di 2.331,8 milioni di euro (28,9 per cento).

Nel corso del 2019 si registra un sostanziale equilibrio, in termini di avanzamento finanziario, nell'implementazione delle azioni per la realizzazione

della Banda ultralarga (BUL) e per lo sviluppo di servizi digitali per cittadini e imprese. Le azioni BUL (RA 2.1) comprendono la realizzazione di un grande progetto a regia nazionale, e contano oltre 15.000 progetti in fase di attuazione - che coprono 7.706 comuni - dei quali 2.914 (19 per cento) risultano essere progetti in esecuzione o completati. Gli interventi per la Crescita digitale (RA 2.2) hanno superato alcune delle criticità iniziali e sono entrati pienamente in attuazione. Le azioni di sostegno alla domanda di tecnologie per l'informazione e la comunicazione (RA 2.3) presentano 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'OT3 "Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese" presenta valori di spesa certificata pari a 1.825,4 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 6.128,8 milioni di euro (29,8 per cento).

Il risultato atteso "Miglioramento dell'accesso al credito (RA 3.6)", conferma la maggiore capacità di spesa. Sopra la media si colloca l'avanzamento dei risultati attesi "Rilancio della propensione agli investimenti (RA 3.1)" e "Nascita e consolidamento delle Piccole e medie imprese (PMI) (RA 3.5)" che conferma le dinamiche vivaci che hanno già connotato i periodi precedenti di programmazione.

L'Obiettivo tematico (OT) 4 "Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" interviene sui temi dell'energia e della mobilità sostenibile nelle aree urbane. Il valore complessivo della spesa certificata è pari a 1.268,5 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 5.224,5 milioni (24,3 per cento).

La maggior parte delle risorse destinate all'energia si concentrano sul RA 4.1 "Riduzione dei consumi energetici negli edifici pubblici", che tuttavia presenta 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.

I programmi con le migliori performance di spesa rispetto alle risorse programmate risultano quello della Regione Campania con il 42,3 per cento di spese certificate (con il contributo significativo degli interventi per la mobilità sostenibile) e quello della Regione Piemonte con il 40 per cento di spese certificate (dovute principalmente al fondo rotativo sull'efficientamento energetico delle imprese).

Per quanto riguarda la "mobilità sostenibile nelle aree urbane" (Risultato atteso - RA 4.6) le risorse sono concentrate sulle azioni relative alla realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva all'interno del quale ricadono anche alcuni grandi progetti e al rinnovo del materiale rotabile che assorbono la maggior parte delle risorse del risultato atteso. Le stesse azioni hanno garantito la maggiore spesa, sia rispetto alla realizzazione dei grandi progetti in continuità con la programmazione 2007-2013, che per l'attivazione di importanti iniziative sul rinnovo del materiale rotabile tra cui quelle delle Città metropolitane dell'omonimo Programma operativo nazionale.

L'OT 5 "Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi" registra un valore complessivo della spesa certificata pari a 448,3 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 1.581,2 milioni di euro (28,4 per cento).

Tali risorse, articolate su tredici Programmi operativi regionali, si concentrano prevalentemente sul RA 5.1 - “Riduzione del rischio idrogeologico e dell’erosione costiera”. In tale ambito, la costituzione di fondi per la progettazione, sia a livello centrale che regionale, attraverso i quali predisporre un parco progetti, dovrebbe consentire di superare una delle principali difficoltà attuative, consistente nell’assenza di progetti esecutivi, dovuta alle carenti capacità tecnico professionali, soprattutto da parte dei piccoli comuni.

La restante quota delle risorse dell’Obiettivo tematico 5 è relativa al RA 5.3 “Riduzione rischio incendio, vulcanico e sismico”, la cui attuazione desta minore preoccupazione, soprattutto per quanto riguarda le misure non strutturali di prevenzione dei rischi e le azioni relative all’allerta precoce.

Le Regioni con le migliori performance di spesa rispetto alle risorse programmate risultano la Calabria, con il 108,2 per cento di spese certificate (anche per l’attuazione di interventi selezionati nella programmazione 2007-2013), la Provincia autonoma di Bolzano, con il 36,7 per cento di spese certificate, seguita dalle Regioni Veneto e Puglia, rispettivamente con il 35,9 per cento e il 30 per cento di spese certificate.

L’attuazione dell’OT 6 “Preservare e tutelare l’ambiente e promuovere l’uso efficiente delle risorse”, che affronta i principali servizi ambientali (Idrico e rifiuti), nonché la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività turistica, presenta un valore complessivo della spesa certificata pari a 1.054 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 4.059,7 milioni di euro (26 per cento).

Si attestano al di sopra dei valori di spesa medi riferiti all’intero Obiettivo tematico, i RA 6.8 “Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche” e RA 6.3 “Servizio Idrico Integrato”. Quest’ultimo, con investimenti concentrati nelle regioni meno sviluppate, assorbe una parte significativa della dotazione dell’intero Obiettivo tematico con la finalità principale di fronteggiare 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 invece la situazione per il RA 6.5 “Conservazione degli habitat e delle rete ecologica”, per il quale la realizzazione sconta difficoltà nelle procedure di avvio dei progetti, e del RA 6.1 “Gestione dei rifiuti urbani”, le cui risorse sono destinate - esclusivamente nelle Regioni meno sviluppate - 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).

Con riferimento all’intero Obiettivo tematico, le Regioni con le migliori performance di spesa rispetto alle risorse programmate risultano la Valle D’Aosta, con il 51,1 per cento di spese certificate, l’Abruzzo e la Campania, rispettivamente con il 34,3 per cento e il 30,4 per cento di spese certificate.

L’OT 7 “Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”, che coinvolge un PON (Infrastrutture e Reti) e cinque POR (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), presenta un valore complessivo della spesa certificata è pari a 1.238,8 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 3.384,8 (36,6 per cento).

Le risorse si concentrano principalmente in tre RA (7.1 - Potenziamento ferroviaria e dei servizi, 7.2 - Competitività del sistema portuale e interportuale e 7.3 - Integrazione modale e collegamenti multimodali).

Le performance di spesa migliori si riscontrano per il 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 il Risultato atteso 7.4, come modificato nel corso del 2019 (cfr. paragrafo 'L'impianto di programmazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020'), per la modalità stradale soprattutto grazie ai Grandi e rilevanti progetti Agrigento-Caltanissetta, Gallico Gambarie, SS 268 del Vesuvio).

Il RA 7.2 relativo alla competitività del sistema portuale fa registrare performance molto basse. Il ritardo di attuazione è connesso alle tempistiche del tavolo di coordinamento delle aree logistiche integrate per la selezione degli interventi portuali, oltre che a difficoltà attuative riferibili anche a profili di aiuti di Stato in progetti di miglioramento delle infrastrutture e dei servizi portuali.

In valore assoluto la spesa certificata del PON Infrastrutture e reti e del POR Sicilia rappresentano oltre il 70 per cento della spesa certificata complessiva. I programmi con le migliori performance di spesa rispetto alle risorse programmate risultano quello della Regione siciliana con il 63,6 per cento di spese certificate e a seguire quello della Regione Calabria (48,7 per cento) e della Regione Basilicata (47,5 per cento).

Alcuni risultati positivi in termini di avanzamento della spesa certificata si stanno conseguendo nel quadro della strategia di sviluppo urbano sostenibile alla cui attuazione contribuiscono gli interventi presenti in molti obiettivi tematici i cui profili attuativi sono stati precedentemente sintetizzati.

I programmi cooperazione territoriale europea e le strategie macroregionali

L'Italia partecipa a 19 programmi di cooperazione territoriale europea con una dotazione complessiva di risorse pari a 2.969 milioni di euro. Al 31 dicembre 2019, i 19 programmi avevano impegnato 2.470 milioni di euro - il 91,6 per cento - dei 2.698 milioni di euro programmati per il 2014-2020. La spesa dichiarata dai beneficiari ammonta a 749 milioni di euro, il 27,8 per cento delle risorse programmate. Il numero dei progetti approvati al 31 dicembre 2019 è di 1.382 afferenti ad attività di cooperazione transfrontaliera (tra territori confinanti), transnazionale (all'interno di regioni di area vasta) e interregionale (su tutto il territorio dell'UE).

TAVOLA II.8: PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA - AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (2)	Impegnato (5)	Pagato (3)	Totale Progetti (4)	Assegnato a partner italiani (5)
Francia-Italia Alcotra	234,0	227,5	56,8	102	89,8
Grecia-Italia	123,2	128,4	14,1	41	25,9
Italia-Austria	98,4	104,6	21,9	96	49,6
Italia-Croazia	236,9	154,8	23,6	22	13,2
Italia-Francia Mar.	199,6	186,7	52,2	70	88,4
Italia-Malta	51,7	27,5	6,4	15	15,9
Italia-Slovenia	92,6	91,0	16,9	37	40,5
Italia-Svizzera	118,3	98,3	11,2	29	28,5
IPA CBC Italia-Albania- Montenegro	92,7	79,1	6,1	32	13,9
CTE TRANSFRONTALIERA	1.247,4	1.097,9	209,2	444	365,7
Adrion	117,9	53,1	16,0	35	19,8
Alpine Space	139,8	143,3	67,9	49	31,1
Central Europe	299,0	303,8	117,3	74	39,7
Mediterranean	275,9	274,7	97,2	91	57,4
CTE TRANSAZIONALE	832,6	774,9	298,4	249	148,0
Espon 2020	48,7	48,7	24,3	N.A	N.A
Interact III	46,3	39,4	20,4	N.A	N.A
Interreg Europe	426,3	433,5	161,3	138	37,9
Urbact III	96,3	76,1	35,2	26	2,3
CTE INTERREGIONALE	617,6	597,7	241,2	164	40,2
TOTALE CTE (1)	2697,6	2470,5	748,8	857	553,9

(1) Al netto dei programmi finanziati dallo strumento europeo di vicinato (ENI), non presente su

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

(2) Gli "Impegni" fanno riferimento al "Costo ammissibile totale delle operazioni selezionate per il sostegno".

(3) La "Spesa" fa riferimento alla "Spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'Autorità di gestione".

(4) Al 31 dicembre 2018, al netto dei progetti di assistenza tecnica.

(5) Al 31 dicembre 2018, elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale 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.

Fonte: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Sulla base del dettaglio dei dati forniti dalle Amministrazioni regionali competenti⁹ e riferiti al 31 dicembre 2019, i progetti cooperazione territoriale europea finanziati erano 917 e di questi 857 prevedevano la partecipazione di partner italiani, 456 dei quali con *partner* italiani in posizione di *leader*. Il numero complessivo di partner italiani partecipanti era di 2.271, ovvero il 32,8 per cento del totale dei 6.927 partner coinvolti. I tassi di partecipazione italiana denotano quanto la cooperazione rappresenti una fonte rilevante 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.

Complessivamente il livello di performance nell'impiego di risorse dei Programmi di cooperazione risulta molto elevato, con limitati ritardi registrati dai

⁹ Autorità di gestione italiane dei Programmi CTE, dai 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.

due Programmi dello strumento di vicinato, ritardi dovuti appunto alla strutturale maggiore complessità di operare con partner di paesi non membri dell'Unione europea.

Nonostante la quota finanziaria dedicata alla cooperazione territoriale europea, seppur consistente, sia notevolmente inferiore rispetto a quella assegnata ai Programmi *mainstream*, le analisi condotte dimostrano quanto la cooperazione assuma rilevanza strategica, contribuendo alla crescita di competitività e del benessere sociale ed economico dei territori coinvolti, attraverso un miglioramento complessivo della *capacity building* e una maggiore integrazione dei territori coinvolti, strumento quest'ultimo indicato come obiettivo delle strategie macroregionali.

Le strategie macroregionali rappresentano il quadro di riferimento della progettazione strategica di una macro-area 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 a un'iniziativa per lo sviluppo sostenibile dell'economia blu nel Mediterraneo occidentale (l'Iniziativa WestMed).

Lanciata nel 2014, la Strategia dell'Unione europea per la macroregione adriatico-ionica (Eusair) coinvolge otto Paesi: quattro Stati membri (Italia, Slovenia, Grecia, Croazia) e quattro paesi non-UE (Albania, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro). Ai paesi indicati si aggiunge l'adesione da parte della Macedonia del Nord, il cui iter di adesione è iniziato durante la presidenza italiana della Strategia e si è concluso nell'aprile del 2020. L'obiettivo della strategia è favorire il percorso di integrazione europea dei Balcani occidentali e migliorare l'utilizzo dei pertinenti 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 delle priorità tematiche prioritarie della Strategia Europea per la macroregione adriatico-ionica, ora in approvazione dagli organi di *governance* della strategia.

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 macroregione alpina copre una zona ad alto potenziale economico e di sviluppo, in quanto include alcune delle regioni economicamente più sviluppate dell'Unione europea. La caratteristica della Strategia europea per la macroregione alpina

risiede nella stretta collaborazione tra i livelli statale, regionale e transfrontaliero con l'obiettivo di fornire risposte concrete alle istanze 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 italiana della Strategia europea per la macroregione alpina 2019 si è conclusa con il Forum e la Dichiarazione ministeriale di Milano del 2019 stabilendo l'impegno a considerare le priorità della Strategia negli accordi di partenariato dei paesi membri e il coordinamento con i programmi operativi delle regioni su materie di comune interesse, in un'ottica di policy che privilegi l'individuazione di iniziative di elevato valore macroregionale, con il coinvolgimento e coordinamento degli Stati membri.

Diversamente dalle strategie macroregionali che si basano su accordi intergovernativi, l'Iniziativa europea per il bacino del Mediterraneo occidentale WestMed nasce nel 2017 da un piano di azione della Commissione Europea con l'obiettivo di rafforzare le relazioni tra i paesi partner nel Mediterraneo occidentale per sostenere lo sviluppo di una crescita blu, migliorare gli standard di vita e difendere dall'inquinamento il mar Mediterraneo. L'iniziativa riguarda Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna e Tunisia. Il piano d'azione è articolato su tre obiettivi principali: 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 anno con la Tunisia. 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.

II.2 LA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE NEL PERIODO 2014-2020

I Programmi Complementari

La Delibera del CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10, stabilisce che, al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali e di investimento europei della programmazione 2014-2020, concorrono anche gli interventi attivati a livello nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 242, della Legge n. 147/2013, 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*.

Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di rotazione (FdR) 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.

I Programmi operativi complementari (POC) - detti anche Programmi di azione coesione - finanziati con le predette risorse complementari sono adottati con delibera del CIPE, 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.

Tra fine 2018 e prima metà del 2019, le Amministrazioni responsabili dei PON (Programmi operativi nazionali) 2014-2020 "Governance e capacità istituzionale", "Inclusione", "Città metropolitane", "Per la Scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento" e "Ricerca e Innovazione", nonché le Amministrazioni regionali responsabili dei POR (Programmi operativi regionali) 2014-2020 di Basilicata, Molise e Sicilia, hanno proceduto, d'intesa con la Commissione Europea, alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei rispettivi Programmi, in coerenza con l'articolo 120 del Regolamento n. 1303/2013.

In conseguenza, le risorse così liberate sono state rese disponibili per l'adozione di integrazioni finanziarie dei Programmi complementari, approvati in precedenza dal CIPE; ovvero, laddove non esistenti, per l'adozione di nuovi Programmi complementari.

Nella Tavola II.13 è riportato il quadro complessivo delle risorse complementari del Fondo di rotazione per singolo Programma (tali importi comprendono anche le risorse assegnate a completamento di progetti della passata programmazione 2007-2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 804, della legge n. 208/2015), e gli incrementi derivanti dalle riprogrammazioni mediante riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei PON e POR, di cui sopra.

Il CIPE, dopo aver adottato tutti i Programmi complementari relativi alle risorse originarie, ha approvato le integrazioni 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 "Basilicata": delibera CIPE n. 71 del 28 novembre 2018;
- POC "Metro" (per le Città metropolitane): delibera CIPE n.11 del 4 aprile 2019;
- POC "Ricerca e innovazione": delibera CIPE n. 16 del 4 aprile 2019;
- POC "Governance": delibera CIPE n. 31 del 20 maggio 2019;
- POC "Per la Scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento": delibera CIPE n. 30 del 20 maggio 2019;
- POC "Molise": delibera CIPE n.44 del 24 luglio 2019.

Restano, infine, da programmare 270,4 milioni di euro, derivanti dalle risorse del cofinanziamento nazionale stralciate dai programmi UE "Sicilia" e "Inclusione" a dicembre 2018. I dati di attuazione riportati nella tabella II.2.1.A segnalano, nel complesso, un utilizzo ancora contenuto delle risorse assegnate ai diversi Programmi complementari, dovuto anche alle recenti riassegnazioni di risorse sopra indicate, che, essendo in larga parte intervenute nel corso del 2019, non hanno ancora adeguato riscontro nei dati di monitoraggio al 31 dicembre dello stesso anno.

TAVOLA II.9: PROGRAMMI OPERATIVI COMPLEMENTARI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (1)	Monitorato	Impegnato (2)	Pagato (2)	Totale Progetti	Costo Totale (3)
TOTALE	8.798,2	1.104,2	791,3	325,9	2.096	1.688,2
NAZIONALI	3.680,2	691,8	560,7	164,7	1.562	1.249,7
Cultura	178,5	67,3	3,9	0,7	12	67,3
Energia	127,7	-	-	-	-	-
Governance	294,1	50,1	33,1	6,5	9	50,4
IGRUE	142,2	141,8	91,1	42,7	33	141,8
Imprese	696,3	288,6	288,6	56,8	246	826,5
Infrastrutture	670,4	-	-	-	-	-
Legalità	137,3	-	-	-	-	-
Metro	240,0	-	-	-	-	-
Ricerca	408,3	112,5	112,5	52,4	198	132,2
Scuola (4)	171,0	31,5	31,5	5,6	1.064	31,5
SPAO (5)	602,4	-	-	-	-	-
CTE (6)	12,0	-	-	-	-	-
REGIONALI	4.847,6	412,4	230,6	161,2	534	438,5
Basilicata	275,3	-	-	-	-	-
Molise	24,6	-	-	-	-	-
Campania	1.832,8	390,4	230,1	160,8	410	416,5
Calabria	832,6	-	-	-	-	-
Sicilia	1.882,3	22,0	0,5	0,4	124	22,0
da programmare (7)	270,4	-	-	-	-	-

(1) Dotazioni assegnate dal CIPE nell'ambito del Fondo di rotazione. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi POC monitorati. I valori riportati sono al lordo delle risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-2013 monitorate nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali del ciclo 2007-2013 e non sono scorponabili. 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) 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) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche.

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

(5) 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).

(6) 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

(7) La voce "risorse da programmare" include risorse che non sono state ancora oggetto di deliberazione del CIPE. In particolare: 119,4 milioni di euro non ancora programmati dalla Regione siciliana, a seguito della riduzione del cofinanziamento dei programmi UE, effettuata a dicembre 2018, e 71,0 milioni di euro, derivanti dalla riduzione del programma UE "Inclusione" da destinare al finanziamento di un nuovo POC Inclusione

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Il Fondo sviluppo e coesione 2024-2020

La programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020

Alla programmazione unitaria per il finanziamento delle politiche di coesione concorre, altresì, 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 più o meno deboli e della necessaria sinergia con la declinazione territoriale dei Fondi strutturali di investimento europei.

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

In particolare, il legislatore, attraverso il su menzionato comma 703:

- ha disposto 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. Sulla base di tale individuazione, il CIPE, con propria delibera, ha disposto una ripartizione della dotazione finanziaria del FSC iscritta in bilancio (delibera CIPE n. 25/2016, successivamente modificata dalla delibera del CIPE n. 26/2018);
- ha previsto la definizione, ad opera di apposita Cabina di regia del FSC, di specifici Piani operativi per ciascuna area tematica nazionale come sopra individuata, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio, nonché dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari in coerenza con l'analoga articolazione dello stanziamento per ogni area tematica nazionale. Ai sensi della lettera c) del predetto comma 703, i Piani operativi, progressivamente definiti dalla Cabina di regia, sono stati proposti singolarmente dall'Autorità politica per la coesione al CIPE per la relativa approvazione. Inoltre, con delibera del CIPE n. 26/2016, al fine di andare incontro alle istanze dei territori, è stata introdotta un'ulteriore forma di pianificazione a carattere pattizio (Stato/Regione o Città metropolitana), i cd "Patti per lo sviluppo";
- nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei Piani operativi, il disposto della lettera d), ha consentito all'Autorità politica per la coesione di sottoporre all'approvazione del CIPE "Piani stralcio" per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, con l'assegnazione delle risorse nel limite degli stanziamenti iscritti in bilancio. In attuazione di tale disposizione, il CIPE ha approvato una pluralità di Piani stralcio, essendo intervenuto soltanto nel 2016 (con la citata delibera CIPE n. 25/2016) il riparto FSC per aree tematiche.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020, la dotazione iniziale del FSC, pari a complessivi 54.810,0 milioni di euro, è stata individuata dal predetto articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che ne ha anche disposto l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento (43.848,0 milioni di euro).

La legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) ha stanziato la quota del 20 per cento (10.962,0 milioni di euro), inizialmente non iscritta in bilancio,

così completando la dotazione di risorse FSC 2014-2020 autorizzata dalla legge n. 147/2013.

Successivamente la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, allo scopo di compensare le riduzioni di legge intervenute nel corso del 2014 (per oltre 5 miliardi di euro) e far fronte alle nuove istanze provenienti dai territori, ha integrato la dotazione del Fondo di ulteriori 5.000,0 milioni di euro, portandola a 54.678,1 milioni di euro. Anche tale dotazione aggiuntiva è stata totalmente programmata con apposite delibere del CIPE intervenute nel corso del 2018.

Il Fondo 2014-2020 è stato quindi rifinanziato dalla Legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) per un importo di 4.000,0 milioni di euro, suddivisi in 800,0 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023. A carico di tale stanziamento, sono intervenute delibere CIPE di finalizzazione e previsioni normative.

Da ultimo, la Legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160) ha previsto un ulteriore finanziamento del Fondo sviluppo e coesione per un importo 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.

La definizione progressiva della dotazione del Fondo, così come sopra dettagliata, ha visto anche riduzioni di disponibilità, intervenute nel medesimo lasso di tempo, a copertura di oneri diversi, ad opera di provvedimenti legislativi. Nella Tavola II.14 è riportato l'avanzamento finanziario delle risorse rese effettivamente disponibili per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 alla data del 1 gennaio 2020 (al netto di alcune voci indicate in nota), in base alle diverse tipologie di strumenti adottati. Complessivamente, il valore dei progetti monitorati è pari a circa il 34 per cento della dotazione già programmata. L'avanzamento degli impegni e dei pagamenti sul totale delle risorse programmate evidenzia percentuali molto basse e rispettivamente pari, in media nazionale, a 8,6 per cento e 2,1 per cento. Avanzamenti più elevati si registrano nei Patti per lo sviluppo di Regioni e Città metropolitane rispetto ai Piani nazionali.

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 CIPE, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di un unico «Piano sviluppo e coesione» per ogni amministrazione e articolato per aree tematiche, con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. Nei primi mesi del 2020 sono state avviate con le Amministrazioni interessate le interlocuzioni propedeutiche all'attuazione della norma (cfr. oltre il paragrafo 'Lo stato di attuazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2007-2013', Focus 'Percorso per l'attuazione dell'Articolo 44 DL crescita 2019').

TAVOLA II.10: FONDO SVILUPPO E COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2014-2020; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (1)	Monitorato	Impegnato (5)	Pagato (4)	Numero Progetti	Costo Totale (5)
Piani operativi nazionali (1)	31.208,4	13.038,7	2.691,9	349,5	2.326	4.125,3
Patti per lo sviluppo (regioni)	12.222,0	9.241,9	1.874,6	482,1	5.766	11.170,9
Patti per lo sviluppo (città metropolitane)	2.403,0	2.136,7	392,4	154,3	853	2.510,2
Altre assegnazioni CIPE (2)	2.661,6	700,7	359,1	159,2	177	763,2
Assegnazioni di legge (3) da programmare	7.969,3 5.083,0	702,4 -	645,2 -	336,8 -	1.847 -	710,2 -
Totale (5)	61.547,3	25.820,4	5.963,2	1.481,9	11.179	29.279,8

(1) Dotazioni Fondo sviluppo e coesione (FSC) assegnate dal CIPE inclusi 110 milioni di euro di risorse FSC 2007-2013 assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi FSC monitorati.

(2) 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 Lecco, 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, Radio monitoring.

(3) Si tratta di assegnazioni o riduzioni effettuate per legge per diverse tipologie di programmi o progetti. In dettaglio: Aeroporto Reggio Calabria, 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. Il totale include, inoltre risorse destinate al ripiano di debiti regionali TPL (756,8 Milioni di euro) e un contributo per la gestione dell'emergenza ILVA (300 Milioni di euro).

(4) Il Totale non include le risorse FSC (800,0 milioni di euro) destinate al cofinanziamento dei Programmi europei 2014-2020 e le riassegnazioni a Programmi del ciclo 2007-2013 effettuate con la Delibera CIPE 21/2014 (1.136,8 milioni di euro).

(5) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche.

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

I Piani operativi nazionali

Con la delibera del CIPE n. 25 del 10 agosto 2016 e, da ultimo, con le delibere del CIPE n. 26 del 28 febbraio 2018 e n. 31 del 21 marzo 2018, la dotazione finanziaria del FSC (risultante a quella data) è stata ripartita tra le aree tematiche considerate di rilievo nazionale secondo la Tavola II.11 che segue:

TAVOLA II.11: I PIANI OPERATIVI NAZIONALI – ALLOCAZIONE FINANZIARIA PER AREE TEMATICHE (milioni di euro)

1	Infrastrutture	30.810,2
2	Ambiente	8.806,4
3	a. Sviluppo economico e produttivo	9.622,2
	b. Agricoltura	538,9
4	Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	3.327,7
5	Occupazione, inclusione, povertà, istruzione e formazione	727,7
6	Rafforzamento della Pubblica Amministrazione	120,1
7	Altro	725,2
	Totale	54.678,1

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione su delibere CIPE.

All'interno del riparto di cui sopra, considerato anche il rifinanziamento del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 di 4.000 milioni di euro operato con la legge di bilancio 2019, i Piani operativi nazionali, rientranti ciascuno nella responsabilità delle Amministrazioni centrali di settore, al 31 dicembre 2019 ammontano complessivamente a 31.208,4 milioni, ivi inclusi i Piani stralcio FSC (Banda ultra larga, Dissesto idrogeologico e Ricerca e Innovazione) delle Amministrazioni centrali, approvati anteriormente alla delibera CIPE n. 25/2016 e successivamente ridefiniti o implementati.

Nel corso del 2019, in particolare, sono intervenute le seguenti delibere del CIPE:

- Delibera CIPE n. 12 del 4 aprile 2019: il Piano operativo "Agricoltura" è stato portato da 442,6 milioni di euro a 542,6 milioni di euro, con un incremento di 100 milioni di euro assegnato alla linea d'intervento: "Contratti di filiera e di distretto";
- Delibera del CIPE n. 13 del 4 aprile 2019: il Piano operativo "Ambiente" è stato portato da 2.798,4 milioni di euro a 3.248,4 milioni di euro, con un incremento di 450 milioni di euro, per il rafforzamento delle azioni connesse alla tutela del territorio e delle acque, in particolare per la progettazione di interventi contro il dissesto idrogeologico, inclusi nei piani di bacino idrico (100 milioni di euro); per l'area di rilevante interesse nazionale di Bagnoli, con riferimento sia ad interventi di bonifica (per 265,2 milioni di euro), sia ad interventi per il miglioramento del servizio idrico integrato (per 47,378 milioni di euro), per un totale complessivo di 312,6 milioni di euro; per la progettazione di interventi nel settore idrico inclusi nei piani di distretto dell'Appennino meridionale, della Sicilia della Sardegna (30 milioni di euro);
- Delibera del CIPE n. 17 del 4 aprile 2019: il piano "Ricerca e Innovazione", già approvato con delibera CIPE n. 1/2016, è stato incrementato da 500 milioni di euro a 525 milioni di euro, al fine di assicurare copertura finanziaria alle seguenti due iniziative proposte dal MIUR: 10 milioni di euro in favore del progetto denominato «CRIMAC», relativo alla realizzazione del Centro ricerche ed infrastrutture marine avanzate nella Regione Calabria; 15 milioni di euro in favore del progetto, da realizzare in Sicilia, denominato «Materials and processes beyond the Nano-scale (Beyond Nano)»;
- Delibere del CIPE n. 28 del 20 maggio 2019 e n. 47 del 24 luglio 2019: il Piano operativo "Infrastrutture" è stato integrato di circa 134 milioni di euro, per rafforzare l'asse metropolitano e ferroviario in Regione Piemonte (per 34,60 milioni di euro), nonché per la messa in sicurezza dell'area portuale di Palermo (per 39 mln di euro), dell'area portuale di Castellammare di Stabia (per 35 milioni di euro) e dell'aeroporto di Reggio Calabria (per 25 milioni di euro, in attuazione dell'articolo 1, commi 131 e 132, della legge n. 145/2018);
- Delibera n. 48 del 24 luglio 2019, nell'ambito della Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, di cui alla delibera CIPE n. 53 del 2018, è stata effettuata una prima assegnazione dell'importo di 15,114 milioni di euro, attribuita all'Agenzia per la coesione territoriale per la copertura degli investimenti necessari per i lavori di urbanizzazione primaria e per la realizzazione di uffici, servizi pubblici e

Istituto agrario, quale prima fase del progetto di riqualificazione de «La Balzana», iscritta nel patrimonio indisponibile del Comune di Santa Maria La Fossa (CE) e concessa in comodato gratuito alla stazione appaltante «Consorzio comunale Agrorinascite s.c. a r.l.», per la realizzazione del «Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Regione Campania».

Un riepilogo delle dotazioni complessive dei Piani operativi nazionali e del loro stato di attuazione dei piani, come ricostruito sulla base delle informazioni disponibili attraverso il Sistema nazionale di monitoraggio, è riportato nella tavola seguente:

TAVOLA II.12: FONDO SVILUPPO E COESIONE – PIANI OPERATIVI NAZIONALI – PROGRAMMAZIONE 2014- 2020; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (1)	Monitorato	Impegnato	Pagato	Numero Progetti	Costo totale (4)
Agricoltura	542,6	202,9	200,4	0,8	43	202,9
Ambiente	3.248,4	849,0	54,7	3,2	498	1.041,1
Banda ultra larga	3.500,0	609,3	609,3	4,5	16	609,3
Cultura e turismo	1.770,4	774,9	109,1	23,5	160	776,7
Dissesto idrogeologico ²	560,0	608,3	269,1	46,0	36	800,7
Dissesto idrogeologico ³	100,0	8,0	6,0	0,1	44	8,0
Imprese e competitività	2.498,0	903,9	441,6	59,9	89	1.153,0
Infrastrutture	17.999,0	1.920,9	0,0	0,0	163	1.920,9
Ricerca e innovazione	525,0	376,2	363,3	40,9	1.277	605,3
Salute	200,0	-	-	-	-	-
Sport e periferie	250,0	-	-	-	-	-
Beni confiscati esemplari	15,0	-	-	-	-	-
Totale	31.208,4	13.038,7	2.691,9	349,5	2.536	14.125,3

(1) Assegnate dal CIPE. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi Fondo sviluppo e coesione monitorati. È possibile che il costo monitorato possa essere superiore alla dotazione di Risorse programmate in ragione della compresenza nei Patti di risorse Fondo sviluppo e coesione di precedenti cicli di programmazione attratte nel ciclo 2014-2020 non scorponabili dai dati di attuazione.

(2) 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) con l'intero costo pubblico monitorato (inclusa la quota non scorponabile coperta da risorse 2007-2013, pari a 110 milioni di euro di assegnazione).

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

(4) Il Piano Beni confiscati esemplari ha ricevuto una prima dotazione per il progetto "La Balzana" con Delibera CIPE n. 48/2019.

(5) Costo totale dell'investimento comprensivo di altre fonti pubbliche

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

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 (cfr. Focus 'Percorso per l'attuazione dell'Articolo 44 DL crescita 2019').

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, sono stati riprogrammati i Patti per lo sviluppo delle Regioni Basilicata, Campania, Lazio, Molise, Sardegna e Sicilia e delle Città metropolitane di Genova e Messina, principalmente con la finalità di accelerare la spesa e aggiornare sia fabbisogni finanziari, sia 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 quarter 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 rideterminate in 2.190,4 milioni di euro; la relativa delibera del CIPE è attualmente in via di definizione.

La dotazione delle risorse FSC 2014-2020 dei patti per lo sviluppo e il relativo avanzamento finanziario sono sintetizzate nella Tavola II.13.

TAVOLA II.13: PATTI PER LO SVILUPPO; PROGRAMMAZIONE 2014 – 2020; FONDO SVILUPPO E COESIONE; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

		Programmato (1)	Monitorato	Impegnato	Pagato	Numero Progetti	Costo Pubblico
REGIONI CENTRO-NORD	Lombardia	351,3	248,1	15,3	0,7	61	368,7
	Emilia-Romagna (2)	55,0	53,0	11,6	1,4	57	98,8
	Lazio	113,7	112,5	23,1	20,5	161	152,1
CITTÀ METROPOLITANE CENTRO-NORD	Milano	110,0	99,3	74,3	29,4	14	155,2
	Venezia	110,0	89,8	54,1	9,8	85	96,8
	Genova	110,0	110,0	63,1	44,2	51	112,3
	Bologna ²	107,0	107,0	6,2	2,1	27	118,8
	Firenze	110,0	110,0	19,0	6,2	20	335,0
REGIONI MEZZOGIORNO (3)	Abruzzo	763,4	707,3	132,0	32,7	373	821,3
	Molise	432,0	285,6	41,5	3,4	432	321,9
	Campania	2.790,2	2.747,3	343,1	78,4	907	3.892,6
	Puglia	2.081,5	1.468,2	463,7	51,7	709	1.546,3
	Basilicata	576,2	518,2	144,9	89,0	726	666,4
	Calabria	1.208,7	760,6	251,5	6,1	555	772,6
	Sicilia	2.330,4	1.097,3	317,6	128,2	950	1.097,3
	Sardegna	1.519,6	1.243,8	130,3	70,0	835	1.432,9
CITTÀ METROPOLITANE MEZZOGIORNO (4)	Napoli	311,0	311,0	67,3	30,9	36	311,0
	Bari	233,0	229,7	0,0	0,0	82	230,1
	Reggio Calabria	136,0	134,4	9,0	9,0	216	134,4
	Messina	335,0	317,4	40,8	5,1	104	342,8
	Palermo	335,0	328,7	36,9	4,5	93	371,2
	Catania	335,0	128,0	9,8	9,6	45	128,0
	Cagliari	171,0	171,4	11,9	3,5	80	174,6
TOTALE		14.625,0	11.378,6	2.267,0	636,4	6.619	13.681,1

(1) Assegnate dal CIPE. Il dato di attuazione fa riferimento al costo ammesso sui programmi FSC monitorati. È possibile che il costo coesione monitorato possa essere superiore alla dotazione di Risorse coesione programmate in ragione della compresenza nei Patti di risorse FSC di precedenti cicli di programmazione attratte nel ciclo 2014-2020 non scorponabili dai dati di attuazione.

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

(3) I dati esposti considerano anche le assegnazioni della delibera CIPE 14/2019 per la viabilità di accesso ai piccoli comuni (80 milioni di euro).

(4) I dati esposti considerano anche le assegnazioni della delibera CIPE 15/2019 per asili nido (21 milioni di euro).

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione, Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

L'avanzamento, in media nazionale, degli impegni (15,5 per cento del totale programmato) e dei pagamenti (4,4 per cento) è ancora modesto anche se non uniforme a livello territoriale. Si evidenzia in particolare una maggiore velocità attuativa dei Patti delle città metropolitane rispetto ai Patti regionali.

Come già anticipato, anche la programmazione dei Patti per lo sviluppo per Regioni e Città e metropolitane è 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 (cfr. Focus 'Percorso per l'attuazione dell'Articolo 44 DL crescita 2019').

L'evoluzione del contesto territoriale**a) 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 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, sebbene 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 2019, n. 171 richieste di erogazione, così ripartite:

- n. 115 provenienti da Enti Locali;
- n. 23 provenienti dalle Regioni del Mezzogiorno;
- n. 17 provenienti dalle Regioni del Centro Nord;
- n. 9 provenienti da Società, Enti di Ricerca ed Enti Pubblici;
- n. 7 provenienti da Amministrazioni Centrali.

Il Dipartimento ha concluso positivamente l'istruttoria di n. 103 istanze, provvedendo al successivo trasferimento di risorse. Sono state invece rigettate n. 41 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 103 istanze accolte hanno consentito il trasferimento di risorse per un totale di 1.358,468 milioni di euro, così ripartite:

- Amministrazioni regionali: 1.278,7 milioni di euro (di questi, il 79 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il 21 per cento alle Regioni del Centro-Nord);
- Enti di ricerca, pubblici e società: 48,6 milioni di euro;
- Enti locali: 29,6 milioni di euro;
- Amministrazioni centrali: 1,8 milioni di euro.

Relativamente alle programmazioni precedenti al 2007 - 2013, il Dipartimento per le politiche di coesione ha, inoltre, accolto n. 7 richieste di trasferimento per un totale di 153,7 milioni di euro, la gran parte riferite ad Amministrazioni regionali.

A seguire si riporta la tavola riassuntiva dei trasferimenti a valere sulle risorse del Fondo sviluppo e coesione 2007/2013 e cicli precedenti, operati dal Dipartimento nel corso del 2019.

TAVOLA R 1: FONDO SVILUPPO E COESIONE - TRASFERIMENTI ANNUALITÀ 2019 E PRECEDENTI SU PROGRAMMI DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013 (milioni di euro)

Amministrazione	Ante 2000	2000-2006	2007-2013	Totale trasferito
Regioni del Centro – Nord	1,616	4,039	275,228	280,884
Regioni del Mezzogiorno	38,022	108,89	1.003,45	1.150,36
Amministrazioni Centrali			1,776	1,776
Enti locali, società, enti pubblici e di ricerca		1,12	78,016	79,136
Totale complessivo	39,638	114,049	1.358,46	1.512,16

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione su delibere CIPE.

b) 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.

Il Dipartimento per le politiche di coesione ha trattato, nel corso dell'annualità 2019, per il ciclo di programmazione 2014 - 2020, n. 114 richieste di erogazione, così ripartite:

- n. 41 provenienti dalle Regioni del Mezzogiorno;
- n. 32 provenienti da Enti locali (Città metropolitane);
- n. 25 provenienti da Amministrazioni centrali;
- n. 8 provenienti dalle Regioni del Centro Nord;
- n. 8 provenienti da Società, Enti di ricerca pubblici ed Enti pubblici;

Il Dipartimento per le politiche di coesione ha concluso positivamente l'istruttoria di n. 75 istanze, provvedendo al successivo trasferimento di risorse. Sono state invece rigettate n. 13 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 75 istanze accolte hanno consentito il trasferimento di risorse per un totale di 1.003,786 milioni di euro, così ripartite:

- Amministrazioni centrali: 628,6 milioni di euro;
- Amministrazioni regionali: 204,1 milioni di euro (di questi, il 79 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il 21 per cento alle Regioni del Centro-Nord);
- Enti locali (Comuni e Città metropolitane): 124,2 milioni di euro;
- Enti di ricerca, pubblici e società: 46,9 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 31/12/2019, queste ammontano a complessivi 3.393,1 milioni di euro, così ripartiti:

- Amministrazioni Regionali Mezzogiorno: 1.342,0 milioni di euro;

- Amministrazioni Regionali Centro-Nord: 126,1 milioni di euro;
- Città metropolitane Mezzogiorno: 153,4 milioni di euro;
- Città metropolitane Centro-Nord: 84,2 milioni di euro;
- Amministrazioni Centrali : 1.430,7 milioni di euro;
- Enti locali, Enti pubblici, Enti di ricerca e società: 256,7 milioni di euro.

Oltre la metà di tali erogazioni sono relative all'attuazione dei "Patti per lo sviluppo", che hanno consentito l'erogazione di oltre 1.705,7 milioni di euro; circa 87 per cento del totale delle erogazioni a valere sui "Patti" ha interessato Regioni e Città metropolitane del Mezzogiorno, per un valore di 1.495,4 milioni di euro.

II.3. LO STATO D'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE DEL PERIODO 2007-2013

La chiusura del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013

Alla data del 31 dicembre 2019 risultano perfezionate le procedure di chiusura con contestuale pagamento del saldo finale per 42 Programmi operativi su 58, di cui 17 cofinanziati dal FESR, 19 cofinanziati dall'FSE e i 6 Programmi operativi dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea con Autorità di gestione assegnata all'Italia.

L'importo delle richieste di rimborso UE dei 42 Programmi chiusi ammonta a circa 14,0 miliardi di euro, di questi alcuni importi risultano tuttavia sospesi in attesa dell'esito dei procedimenti ancora in corso, come indicato nelle note a corredo delle tavole.

Per quanto riguarda i rimanenti 16 Programmi operativi, le interlocuzioni con la Commissione Europea sono in corso e dovrebbero concludersi entro il corrente anno.

Alla data del 31 dicembre 2019 risultavano completate le procedure di chiusura dei 13 POR FESR Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto; dei 16 POR FSE Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto; del POIN FESR Attrattori culturali, naturali e turismo, e dei 6 PO 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.

Risultavano, altresì, chiusi tutti i 6 Programmi dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea con Autorità di gestione italiana: Italia Francia frontiera marittima, Italia Francia Alpi (Alcotra), Italia Svizzera 2007-2013, Italia Slovenia, Italia Austria e Italia Malta.

Nelle Tavole II.14 e II.15 sono riportati:

- la dotazione finanziaria relativa al contributo comunitario;
- il contributo comunitario complessivamente maturato in base alla domanda di saldo finale presentata al 31.3.2017, ovvero, l'importo del contributo da versare che la Commissione ha riconosciuto sulla base delle lettere di chiusura ai programmi;

- il contributo comunitario non utilizzato in valore assoluto e in percentuale rispetto alla dotazione.

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

TAVOLA II.14: CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013 – PROGRAMMI OBIETTIVO CONVERGENZA E COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA (milioni di euro)						
			Programmato (a)	Speso (b)	(c) = (a) - (b)	(d) = (c) / (a) %
FESR	POIN Attrattori culturali	Chiuso	469,4	469,4	-	-
	POIN Energia	In corso	803,9	803,8	-	-
	PON Governance	Chiuso	138,1	138,1	-	-
	PON Istruzione (1)	Chiuso	255,4	255,4	-	-
	PON Reti e mobilità	In corso	1.374,7	1.357,0	17,7	1,3
	PON Ricerca (2)	In corso	3.102,7	2.349,5	24,0	0,8
	PON Sicurezza	Chiuso	579,0	579,0	-	-
	POR Calabria	In corso	1.499,1	1.499,1	-	-
	POR Campania	Chiuso	3.432,4	3.432,4	-	-
	POR Puglia	Chiuso	2.619,0	2.619,0	-	-
	POR Sicilia	In corso	3.269,8	3.152,7	116,9	3,6
	POR Basilicata	In corso	300,9	300,9	-	-
FSE	POR Campania	Chiuso	559,0	559,0	-	-
	POR Calabria	In corso	430,2	398,9	31,3	7,3
	POR Sicilia	In corso	1.042,2	1.042,2	-	-
	POR Basilicata	Chiuso	128,9	128,9	-	-
	POR Puglia	In corso	639,6	639,6	-	-
	PON Governance	Chiuso	207,1	205,2	1,9	1,0
	PON Istruzione	Chiuso	743,0	742,9	0,1	0,0
Obiettivo Convergenza			21.594,6	20.673,1	192,0	0,9
FESR - CTE	Italia-Francia marittimo	Chiuso	121,5	121,0	0,5	0,4
	Italia-Francia Alpi	Chiuso	149,7	146,6	3,1	2,1
	Italia-Svizzera	Chiuso	68,8	68,8	-	-
	Italia-Slovenia	Chiuso	109,3	108,9	0,4	0,3
	Italia-Malta	Chiuso	27,1	26,5	0,6	2,5
	Italia-Austria	Chiuso	60,1	60,1	-	-
Obiettivo CTE			536,5	531,9	4,7	0,9

(1) Risulta una sospensione pari a 258.67,0 euro (nota Ares (2018)3938371 del 25/07/2018).

(2) Avanzata richiesta di sospensione per motivi giudiziari per 729,0 milioni di euro.

Fonte: Elaborazione Agenzia per la coesione territoriale su dati Commissione Europea.

TAVOLA II.15: CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013 – PROGRAMMI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ (milioni di euro)

			Programmato (a)	Speso (b)	(c) = (a) - (b)	(d) = (c) / (a) %
	POR Abruzzo	In corso	139,8	139,8	-	-
	POR Emilia R.	Chiuso	142,7	142,7	-	-
	POR Friuli VG	In corso	73,5	73,5	-	-
	POR Lazio	In corso	368,5	368,5	-	-
	POR Liguria	Chiuso	166,8	166,7	-	-
	POR Lombardia	Chiuso	210,7	210,7	-	-
	POR Marche	Chiuso	111,7	111,7	-	-
	POR Molise	In corso	70,8	70,7	0,1	0,1
FESR	POR P.A. Bolzano	Chiuso	25,7	25,7	-	-
	POR P.A. Trento (1)	Chiuso	18,7	16,6	2,1	11,4
	POR Piemonte	Chiuso	422,9	422,9	-	-
	POR Toscana	Chiuso	338,5	338,5	-	-
	POR Umbria	Chiuso	148,1	148,1	-	-
	POR Valle d'Aosta	Chiuso	19,4	19,4	-	-
	POR Veneto	Chiuso	206,0	206,0	-	-
	POR Sardegna	In corso	680,7	680,7	-	-
	POR Abruzzo (2)	Chiuso	127,7	119,3	8,4	6,6
	POR Emilia R.	Chiuso	313,5	313,5	-	-
	POR Friuli VG	Chiuso	119,4	119,4	-	-
	POR Lazio	In corso	365,2	365,2	-	-
	POR Liguria	Chiuso	146,3	146,3	-	-
	POR Lombardia	Chiuso	337,3	337,3	-	-
	POR Marche	Chiuso	110,4	110,4	-	-
	POR Molise	Chiuso	37,7	37,1	0,6	1,5
FSE	POR P.A. Bolzano	Chiuso	50,7	35,5	15,2	29,9
	POR P.A. Trento	Chiuso	60,8	60,8	-	-
	POR Piemonte	Chiuso	394,6	394,6	-	-
	POR Toscana	Chiuso	310,6	310,6	-	-
	POR Umbria	Chiuso	97,7	97,7	-	-
	POR Valle d'Aosta	Chiuso	32,1	32,1	-	-
	POR Veneto	Chiuso	346,5	346,5	-	-
	POR Sardegna	In corso	291,7	291,7	-	-
	PON AS	Chiuso	58,7	58,3	0,4	0,6
Competitività Totale			6.345,5	6.318,8	26,7	0,4

(1) L'importo di euro 2.143.857,3 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,5 e in euro 1.206.676,8 che potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (cfr. Ares (2018) 340606).

(2) Ulteriori 3.474.741,6 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione Europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso.

Fonte: Elaborazione Agenzia per la coesione territoriale su dati Commissione Europea.

La Tavola II.16 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. Per i programmi degli obiettivi convergenza e competitività, al 31 dicembre 2019, l'ammontare complessivo delle risorse non

utilizzate è di circa 274,0 milioni di euro, pari allo 1,0 per cento delle risorse assegnate all'Italia per il periodo di programmazione 2007-2013¹⁰.

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

Obiettivo	Fondo	Programma	Anno	Disimpegni
Convergenza	1.975.922	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2011	1.975.922
Convergenza	33.260.624	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2012	33.260.624
Convergenza	3.163.750	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2014	3.163.750
Convergenza	7.465.427	POR Sicilia	2010	7.465.427
Competitività	9.407.097	POR P.A. Bolzano ¹	2014	9.407.097
(a) Totale disimpegni pre-chiusura				55.272.820
Convergenza	FESR	PON Reti e mobilità	in chiusura	17.685.418
Convergenza	FESR	PON Ricerca e competitività	In chiusura	23.965.385
Convergenza	FESR	POR Sicilia	In chiusura	116.906.503
Convergenza	FSE	POR Calabria	in chiusura	31.368.264
Competitività	FESR	POR Molise	in 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 P.A. Trento ¹	Chiuso	2.143.857
Competitività	FSE	POR P.A. Bolzano	Chiuso	15.179.138
Competitività	FSE	POR Basilicata	Chiuso	344.937
Competitività	FSE	POR Molise	Chiuso	555.245
(b) Totale disimpegni post-chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e Competitività				218.660.008
(c) = (a+b)				273.932.828
Cooperazione	0,5	Italia-Francia marittimo	2017	509.682
Cooperazione	3,1	Francia-Italia-Alpi (ALCOTRA)	2017	3.120.471
Cooperazione	0,4	Italia-Slovenia	2017	360.622
Cooperazione	0,7	Italia-Malta	2017	670.014
Totale disimpegni per risorse non utilizzate Cooperazione				4.660.789

(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 (cfr. 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 ci sono ulteriori 3.474.741,6 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione Europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso.

(3) L'importo di euro 2.143.857,3 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,6 e in euro 1.206.676,8 che potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (cfr. Ares (2018)340606).

Fonte: Elaborazione Agenzia coesione territoriale su dati Commissione Europea.

Lo stato di attuazione del Piano di azione coesione 2007-2013

Nel mese di dicembre 2019, l'Agenzia per la coesione territoriale ha fornito all'Autorità politica gli aggiornamenti sullo stato di attuazione del PAC e sull'utilizzo delle risorse allocate, al fine di consentire la redazione della relativa relazione informativa al CIPE secondo quanto stabilito dalla Delibera CIPE n. 96/2012.

¹⁰ Gli importi riferiti ai valori dei disimpegni nei Programmi di cooperazione riguardano tutti gli Stati membri che partecipano agli stessi.

Nello specifico, la funzione di “sorveglianza” sull’attuazione degli interventi finanziati con le risorse del PAC, mediante il Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183 del 16 aprile 1987, e svolta dall’Agenzia per la coesione territoriale - che coordina il Gruppo di azione coesione - si è concretizzata attraverso:

- attività di accompagnamento alle Amministrazioni titolari delle risorse per le rimodulazioni finanziarie tra linee di intervento dei programmi anche in relazione a specifiche esigenze maturate nell’ambito dell’attuazione dei Programmi operativi nazionali e regionali ai fini del raggiungimento dei target di spesa previsti al 31.12.2019;
- finalizzazione delle procedure istruttorie relative alla richiesta di differimento dei termini dei cronoprogrammi e alla rimodulazione delle risorse dei Programmi;
- predisposizione dei piani finanziari aggiornati e trasmissione al Ministero dell’economia e delle finanze (MEF)- Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea per la relativa decretazione delle risorse. Tale funzione ha consentito di imprimere un’azione di decisa accelerazione dell’attuazione dei progetti, consentendo di massimizzare l’utilizzo di tutte le risorse finanziarie ad essi correlate e concorrendo al raggiungimento degli obiettivi di spesa dei Programmi operativi, in particolar modo delle Regioni del Mezzogiorno, come previsti al 31 dicembre 2019.

Con riguardo ai contenziosi intrapresi dalle Regioni interessate dalla riprogrammazione disposta dalla Legge di stabilità 2015, l’Agenzia ha fornito all’Avvocatura generale dello Stato, costituitasi per i relativi giudizi, gli elementi istruttori in merito. Quanto ai giudizi davanti ai giudici amministrativi, risultano ancora pendenti le cause davanti al Tribunale amministrativo regionale (TAR) Molise (Regione Molise ricorrente), davanti al TAR Puglia - Bari (Regione Puglia ricorrente), davanti al TAR Umbria (la Regione Umbria proposto ricorso avverso il silenzio sulla richiesta di restituzione delle risorse oggetto del definanziamento a seguito della sentenza della CC n. 13/2017) e TAR Lazio - Roma. Nello specifico, in ordine al contenzioso riguardante il Piano di azione coesione (PAC) Friuli Venezia Giulia e i provvedimenti di riprogrammazione intervenuti successivamente alla Legge di Stabilità 2015: l’Agenzia, ha predisposto gli opportuni atti istruttori relativi ai ricorsi per motivi aggiunti davanti al TAR Lazio, proposti dalla Regione Friuli Venezia Giulia c/o Agenzia per la coesione territoriale e Ministero dello sviluppo economico; in particolare, facendo seguito in merito al ricorso introduttivo del suddetto giudizio, sono state fornite all’Avvocatura generale dello Stato le ulteriori relazioni sui motivi aggiunti successivamente notificati (da ultimo con IV e V ricorso per motivi aggiunti). 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 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 2 dicembre 2019, è riportato nella Tavola II.17.

TAVOLA II.17: PIANO DI AZIONE E COESIONE 2007-2013 - STATO DI ATTUAZIONE - (milioni di euro)

	Programmato	Impegnato	Speso
Ministero Infrastrutture e Trasporti - Diretrici Ferroviarie	1.085,0	393,8	137,7
Ministero Infrastrutture e Trasporti - Salvaguardia (*)	426,9	432,4	258,2
Ministero Infrastrutture e Trasporti - Piano città	94,9	94,4	10,4
Ministero Infrastrutture e Trasporti - PRA Sardegna (*)	21,6	36,2	16,9
Ministero Giustizia (*)	4,4	6,8	6,7
Ministero Interno - Sicurezza (*)	165,8	268,0	236,6
Ministero Interno - Sicurezza Calabria	10,0	8,9	3,9
Ministero Interno - PNSCIA	627,6	273,5	195,1
MiBACT	98,0	77,4	59,5
MLPS	49,9	49,9	40,7
Ministero Istruzione, Università e Ricerca (*)	470,4	676,5	155,8
Ministero Sviluppo Economico - DGIAI - Autoimpiego	49,7	48,5	46,8
Ministero Sviluppo Economico - DGIAI - Imprese	676,4	408,7	317,1
Ministero Sviluppo Economico - DGIAI - Nuove Azioni	342,0	318,1	311,5
Ministero Sviluppo Economico - DGPIIC - Misure Anticicliche	136,4	44,4	13,2
PCM - Gioventù (*)	37,6	97,7	78,1
Agenzia per la Coesione Territoriale (*)	42,0	49,0	48,2
Abruzzo (*)	66,1	76,5	55,0
Calabria	786,0	576,0	59,4
Campania	861,2	1.374,0	719,4
FVG	29,5	23,6	23,1
Molise	33,7	32,7	20,0
Puglia (*)	1.106,8	1.444,0	642,1
Sardegna (*)	175,3	211,7	114,0
Sicilia	1.357,4	592,2	279,8
Umbria	29,4	29,0	15,3
Valle d'Aosta (*)	12,3	13,5	10,5
Basilicata (*)	150,4	240,2	230,2
P.A. Bolzano (*)	15,5	17,0	17,0
Piemonte	31,6	30,6	26,9
Totale	8.994,0	7.945,1	4.149,3

(*) Impegno > dotazione finanziaria; interventi cofinanziati da altre fonti di finanziamento e/o il dato degli Impegni giuridicamente vincolanti (IGV) inserito in Banca dati unitaria è riferito al costo complessivo del progetto.

Fonte: Sistema di monitoraggio nazionale Banca dati unitaria. Dati aggiornati al 2 dicembre 2019.

Lo stato di attuazione del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2007-2013

Al 31 dicembre 2019 risultano inseriti dalle Amministrazioni titolari nel Sistema di monitoraggio unitario, tra progetti a valere su FSC regionale e FSC nazionale, oltre 23 mila progetti aventi un costo complessivo pari a circa 26 miliardi di euro, di cui circa 16 miliardi a carico del FSC. Oltre il 90 per cento dei progetti monitorati è ascrivibile alle sole Amministrazioni regionali come conseguenza dei significativi reindirizzi delle risorse FSC nazionali operati per legge per esigenze generali di finanza pubblica, per ordinanze di protezione civile per fronteggiare situazioni di emergenza e per definire coperture di altre iniziative non direttamente inquadrabili nelle politiche di coesione. Con riferimento al complesso di progetti inseriti nella banca dati la percentuale di avanzamento degli impegni, calcolata rispetto alle risorse programmate, è pari a circa il 61 per cento mentre quella della spesa è al 38 per cento.

TAVOLA II.18: FONDO SVILUPPO E COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2007-2013; RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

Programma	Programmato (1)	Costo Monitorato	Impegnato	Pagato	Numero Progetti	Costo Totale
Programmazione Coesione Regionale (2)	15.580,1	14.787,4	10.380,0	6.314,1	21.160	24.147,7
Programmazione Coesione Nazionale (3)	504,1	388,4	361,9	308,5	1.413	435,3
Altre Assegnazioni CIPE (4)	2.446,2	772,9	553,4	326,3	629	1.163,4
TOTALE	18.530,4	15.948,7	11.295,3	6.948,9	23.202	25.746,4
Ulteriori destinazioni FSC per Legge o per OPCM (5)	23.024,8					
TOTALE	41.555,2					

(1) Dotazioni Fondo sviluppo e coesione assegnate dal CIPE. Il dato di attuazione fa riferimento al finanziamento di fonte FSC nei programmi monitorati.

(2) 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).

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

(4) 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.

(5) 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" 600,0 milioni di euro).

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2019.

Esaminando in particolare le assegnazioni regionali, il Centro Nord registra un avanzamento della spesa (calcolato sempre rispetto alle risorse assegnate) di poco superiore all'80 per cento, mentre nel Mezzogiorno il dato è pari al 38 per cento. Rispetto all'anno precedente, si è rilevato un netto avanzamento sia sotto il profilo finanziario sia per quanto riguarda il numero di interventi censiti in Banca dati unitaria (BDU): tale fenomeno è da imputarsi sicuramente al livello di maturità ormai raggiunto dalla programmazione FSC 2007/2013, ma anche all'intensa attività di aggiornamento della Banca dati conseguente all'entrata in vigore dell'art. 44 del cd. "Decreto Crescita" (D.L. n. 34/2019), che ha spinto le Amministrazioni titolari di risorse FSC ad effettuare un monitoraggio più accurato dei progetti in attuazione (cfr. Focus 'Percorso per l'attuazione dell'Articolo 44 DL crescita 2019').

Da tale monitoraggio è emerso che circa il 60 per cento delle risorse FSC, nel Mezzogiorno come nel Centro Nord, si concentra principalmente nei settori "Trasporti e infrastrutture a rete" e "Ambiente e prevenzione dei rischi". Gli Accordi di programma quadro e gli atti integrativi attivati e monitorati sono stati circa 195 (39 nel Centro Nord e 156 nel Mezzogiorno), finanziati - non solo dal FSC - per un valore complessivo di circa 16 miliardi di euro.

TAVOLA II.19: FONDO SVILUPPO E COESIONE; PROGRAMMAZIONE 2007-2013; PROGRAMMI REGIONALI (1) RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Programmato (2)	Monitorato (3)	Impegnato	Pagato	Numero Progetti	Costo Totale
PIEMONTE	544,8	485,1	468,6	333,5	1.693	812,3
VALLE D'AOSTA	35,1	35,0	34,7	29,7	21	99,5
LOMBARDIA	274,5	285,6	285,6	285,6	2.522	927,2
P.A. BOLZANO	72,5	39,2	38,9	27,5	2	60,2
P.A. TRENTO	48,6	72,5	72,2	72,2	413	93,7
VENETO	348,6	295,9	279,2	256,0	586	411,2
FRIULI V. G.	160,4	150,5	116,4	110,4	586	260,3
LIGURIA	211,4	209,0	200,0	192,2	386	339,5
EMILIA ROMAGNA	72,9	125,6	84,2	32,5	28	166,8
RICOSTRUZIONE R-E	50,8	51,0	43,9	0,0	36	65,2
TOSCANA	504,0	497,0	464,9	455,3	1.347	920,0
UMBRIA	182,8	165,7	161,6	138,4	1.017	273,4
MARCHE	123,0	121,3	119,4	93,3	646	204,7
LAZIO (4)	-	-	-	-	-	-
ABRUZZO (PAR+PRA)	595,6	562,4	509,7	228,2	1.512	647,5
MOLISE (PAR+PRA)	826,5	753,0	707,3	443,7	3.563	778,9
PRA CAMPANIA	1.685,5	2.179,3	637,1	0,0	514	3.565,6
PRA PUGLIA	2.741,3	2.345,3	2.058,8	511,5	857	2.477,6
PRA BASILICATA	822,2	638,5	467,7	247,5	1.013	879,6
PRA CALABRIA	941,2	571,7	425,6	165,7	407	690,8
PRA FSC SICILIA	1.199,1	1.515,5	723,5	642,6	1.077	2.029,0
PRA SARDEGNA	1.898,1	1.950,9	1.370,8	78,4	755	2.304,8
OB. DI SERVIZIO (5)	993,9	523,8	240,2	99,0	2.146	563,8
CIS SALERNO-REG. C.	217,1	183,6	183,6	-	4	1.661,1
DIR. FERROVIARIE (6)	1.030,0	1.030,0	686,1	-	29	3.915,0
TOTALE	15.579,9	14.787,4	10.380,0	6.314,1	21.160	24.147,7

(1) 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).

(2) Dotazioni Fondo sviluppo e coesione assegnate dal CIPE tenendo conto anche dei provvedimenti che hanno operato riduzioni. Non sono quindi 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. Sono invece 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 FSC nei programmi monitorati. È possibile che il costo dei fondi coesione monitorato possa essere 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 monitorato riferito alle risorse della coesione può includere anche interventi parzialmente coperti da risorse FSC 2000-2006, non scorponabili dai dati del 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 (cfr. 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).

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione- Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione su documenti di programmazione e dati. Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Il divario di avanzamento della spesa registrato tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, trova spiegazione nella differente dimensione media dei progetti: nelle prime, infatti, a una dimensione finanziaria progettuale media più bassa (circa 0,5 milioni di euro considerando il rapporto tra costo pubblico complessivo e numero di progetti osservati) si associa un avanzamento maggiore dell'attuazione, mentre nel Mezzogiorno a una dimensione finanziaria media dei progetti maggiore (circa 1,2 milioni di euro) corrisponde un avanzamento minore.

Si segnala, infine, che i progetti originariamente finanziati con risorse FSC afferenti al periodo 2007/2013, per via della sinergia e della coerenza con la programmazione comunitaria, hanno contribuito all'overbooking e alla certificazione di spesa dei programmi europei cofinanziati, consentendo il conseguimento dei target di spesa sui POR.

FOCUS
Percorso per l'attuazione dell'Articolo 44 DL crescita 2019

Il Decreto legge n. 34/2019, cd. "Decreto Crescita" ha disposto all'art. 44 -Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza e attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione¹¹ - un processo di ricognizione e valutazione delle assegnazioni programmatiche e di attuazione per i numerosi e diversificati strumenti di programmazione finanziati dal FSC per i cicli 2014-2020, 2007-2013 e 2000-2006. L'obiettivo consiste nel giungere alla definizione, con approvazione da parte del CIPE, di un unico "Piano sviluppo e coesione" per ogni amministrazione (centrale, regionale o di città metropolitana) interessata, con modalità unitarie di gestione e monitoraggio.

Le attività di ricognizione sulle assegnazioni FSC, nei tre cicli di programmazione e sui dati di attuazione monitorati, sono state condotte congiuntamente dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del consiglio dei ministri, con il supporto del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, e dall'Agenzia per la coesione territoriale, in coordinamento con la Ragioneria generale dello Stato (RGS-IGRUE).

A seguito di istruttorie tecniche preliminari, per informare il CIPE sull'impostazione complessiva e il percorso dei lavori, nel dicembre 2019 il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ha trasmesso una nota informativa contenente anche un primo quadro dell'articolazione degli strumenti di programmazione rilevanti ai fini dell'applicazione della norma e la descrizione dei criteri e delle modalità operative per la definizione dei nuovi "Piani sviluppo e coesione".

In particolare, la norma prevede (comma 7, lettera a) che in ciascun nuovo Piano siano inseriti gli interventi (progetti/operazioni) che, sulla base dei dati inseriti nei Sistemi di monitoraggio nazionali, siano almeno dotati di progettazione esecutiva o abbiano una procedura di aggiudicazione avviata alla data del 31 dicembre 2019. I restanti progetti osservati nel monitoraggio (comma 7, lettera b) sono invece oggetto di specifica valutazione da parte del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del consiglio dei ministri e dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni titolari delle risorse, in ragione della coerenza con le "missioni" della politica di coesione di cui alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2019 e con gli obiettivi strategici dei fondi europei, fermo restando il requisito di poter generare obbligazioni giuridicamente vincolanti entro il 31 dicembre 2021.

Tra la seconda metà del 2019 e il primo trimestre del 2020 si è pertanto proceduto a effettuare:

- una prima verifica puntuale dei dati inseriti dalle Amministrazioni titolari di "programmi" FSC dei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 nei diversi Sistemi nazionali di

¹¹ Il DL 34/2019 è stato convertito nella legge n. 58/2019; l'art. 44 è stato da ultimo modificato anche dalla legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (legge di Bilancio per il 2020).

monitoraggio con l'obiettivo di accompagnare le amministrazioni a un controllo e, ove necessario, al completamento dei dati immessi nel monitoraggio in vista della scadenza di validazione delle informazioni riferita al 31 dicembre 2019;

- un'elaborazione per l'identificazione finale, nei dati riferiti al 31 dicembre 2019, dei progetti monitorati soddisfacenti i criteri previsti dall'art.44 comma 7, lettera a, per ciascun strumento di programmazione e amministrazione interessata;
- la definizione di uno specifico dossier analitico a supporto della valutazione prevista dall'art.44 comma 7, lettera b, in relazione a progetti monitorati soddisfano non soddisfacenti le condizioni del comma 7, lettera a, con evidenza dell'ambito tematico associato a ciascun progetto, della fase procedurale in corso, della tipologia degli interventi e della loro classe di dimensione finanziaria, per ciascun strumento di programmazione e amministrazione interessata;
- la definizione di un ulteriore dossier analitico complementare al fine di presentare gli elementi informativi disponibili in relazione alle risorse FSC che, alla data del 31 dicembre 2019, risultano assegnate dal CIPE ma non ancora associate a progetti visibili nei Sistemi nazionali di monitoraggio.

Entro il primo semestre del 2020 è prevista la comunicazione al CIPE degli esiti conclusivi delle istruttorie e interlocuzioni con le diverse amministrazioni in base a quanto previsto dalla norma di riferimento.

II.4 STRATEGIE E STRUMENTI DELLE POLITICHE DI COESIONE

Strategie di specializzazione intelligente

Nel contesto della politica di coesione l'intervento pubblico di sostegno alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e all'innovazione si realizza in Italia, per il periodo di programmazione 2014-2020, attraverso l'attuazione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente e di 21 Strategie regionali (*Smart Specialisation Strategy* cd. S3). La Strategia nazionale di specializzazione intelligente ha individuato 5 aree tematiche verso cui sono stati indirizzati gli investimenti programmati: a) Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; b) Salute, alimentazione, qualità della vita; c) Agenda digitale, *smart communities*, sistemi di mobilità intelligente; d) Turismo, patrimonio culturale e industria della creatività; e) Aerospazio e difesa.

L'attuazione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente è alimentata dalle risorse dei due Programmi operativi nazionali della politica di coesione comunitaria (PON Ricerca e innovazione; PON Impresa e competitività) che promuovono l'Obiettivo tematico 1 dell'Accordo di partenariato 2014-2020, dedicato a rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, oltre che dalle risorse del Fondo di sviluppo e coesione e da quelle dei Programmi operativi regionali, che, a loro volta, si muovono nell'ambito della cornice delineata dalle rispettive strategie regionali di specializzazione intelligente.

Nell'ambito dell'attuazione del PON Ricerca e innovazione, a titolarità del Ministero dell'università e della ricerca, tra le azioni di sostegno che hanno registrato l'avanzamento più rilevante, si segnalano: il finanziamento di 84 progetti di ricerca e sviluppo realizzati da partenariati tra organismi di ricerca e imprese nelle 12 aree di specializzazione identificate dal Programma nazionale della ricerca 2015 - 2020 per un valore di 317 milioni di euro; l'attivazione del "Fondo di fondi" sottoscritto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e

dalla Banca europea per gli investimenti, con una dotazione di 270,0 milioni di euro e destinato al sostegno di progetti afferenti alle tecnologie chiave abilitanti (KETs) che ha finanziato interventi (16 progetti per 53 milioni di euro) concentrati nelle aree tematiche “Aerospazio”, “Fabbrica intelligente” e “Salute”; il finanziamento di oltre 285 milioni di euro per la realizzazione di 18 infrastrutture previste nel Piano nazionale delle infrastrutture di ricerca (PNIR) relative alle seguenti aree tematiche: “Agenda digitale, *Smart communities*, Sistemi di mobilità intelligente”, “Aerospazio e difesa”, “Salute, alimentazione, qualità della vita”. A integrazione delle azioni di supporto alla ricerca e all’innovazione, l’Asse I dello stesso Programma, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, sostiene il miglioramento delle competenze attraverso la realizzazione di dottorati innovativi a caratterizzazione industriale di durata triennale nelle aree tematiche della Strategia nazionale di specializzazione intelligente; nel 2019, con la quarta edizione dell’Avviso, sono state concesse 246 borse di dottorato del valore complessivo di 21,5 milioni di euro.

A sostegno della Strategia nazionale di specializzazione intelligente opera, in complementarietà con il PON Ricerca e innovazione, il PON Imprese e competitività, a titolarità del Ministero dello sviluppo economico, che ha destinato alla ricerca industriale più vicina al mercato e all’innovazione delle imprese 1.159 milioni di euro, intervenendo anche nelle aree più sviluppate del Paese. Il sostegno all’innovazione ha riguardato progetti di dimensione finanziaria significativa e di impatto potenziale rilevante nelle aree tematiche della Strategia nazionale di specializzazione intelligente (SNSI), attraverso strumenti attuativi quali i Contratti di sviluppo e gli Accordi per l’innovazione. Attraverso il Fondo per la crescita sostenibile il PON Impresa e competitività ha inoltre destinato 167 milioni di euro con procedura a sportello alle imprese per progetti di ricerca condotti in collaborazione con enti di ricerca promossi nell’ambito delle aree tematiche “Fabbrica Intelligente” e “Agrifood” della Strategia nazionale di specializzazione intelligente. Per queste stesse aree tematiche, alle quali si aggiunge l’area delle *Scienze della vita*, il Fondo per la crescita sostenibile ha previsto anche la sottoscrizione di Accordi per l’innovazione per programmi di taglia rilevante (5 e 40 milioni di euro).

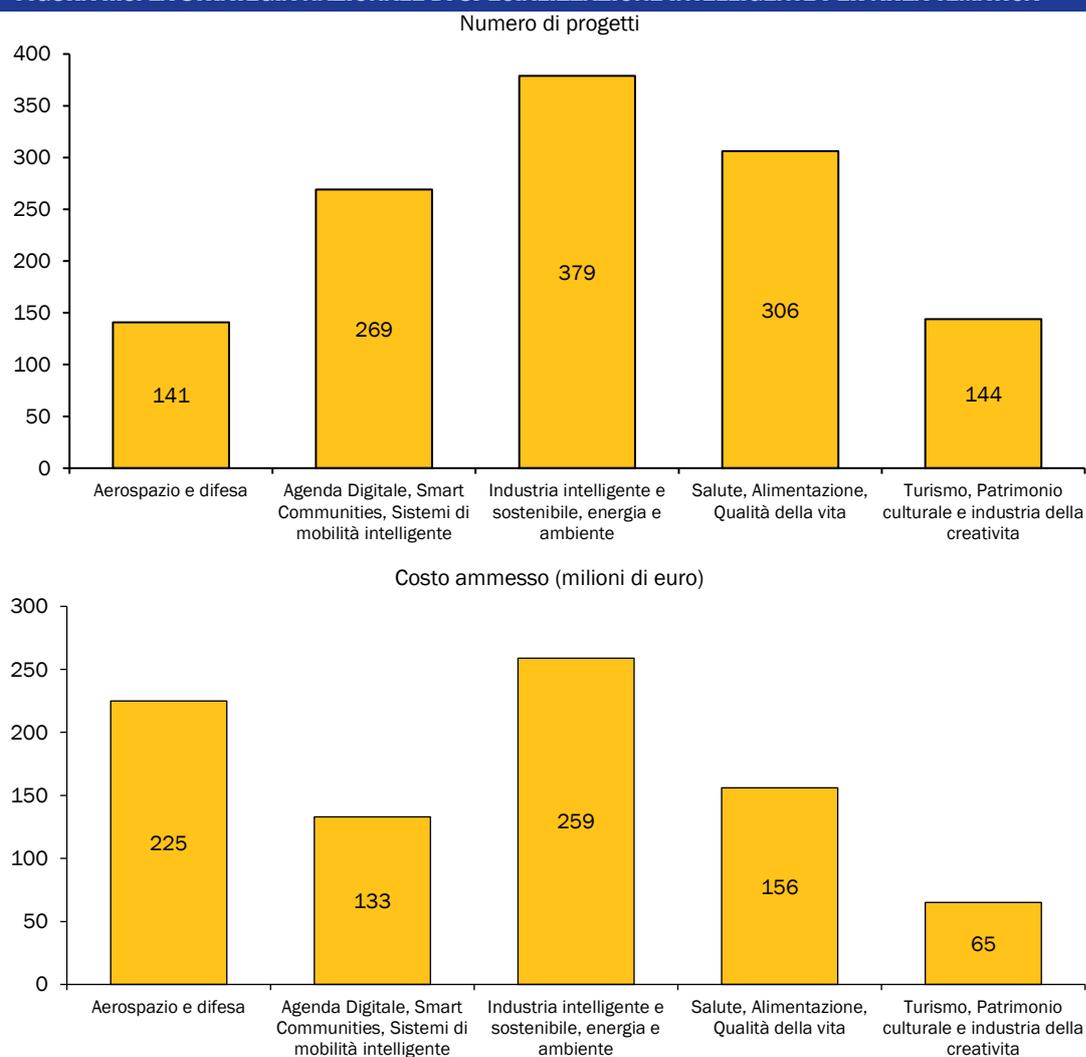
L’attuazione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente si sta realizzando anche attraverso i Piani strategici e Piani operativi a stralcio finanziati dal Fondo sviluppo e coesione, su cui confluiscono risorse dei programmi nazionali e regionali. Nel 2019 si è registrato un avanzamento procedurale del Piano operativo salute, a titolarità del Ministero della salute, in quanto è stato completato il processo di rilevazione dei fabbisogni regionali e interregionali che ha portato alla definizione di un piano multiregionale la cui dotazione è di 200 milioni di euro. Con riferimento all’area tematica “Aerospazio e difesa”, nel corso del 2019, il Ministero dello sviluppo economico (MISE), secondo quanto previsto dagli Accordi per l’innovazione, ha dato avvio ad una procedura negoziale per il Programma mirror GovSatCom con una dotazione pari a 100 milioni di euro, di cui oltre la metà riconducibili a programmi regionali.

Un quadro di sintesi, anche su scala territoriale, è fornito dal monitoraggio dell’attuazione delle Strategie di specializzazione Intelligente¹². L’elaborazione dei

¹² 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) i progetti finanziati per area tematica/di specializzazione

dati di monitoraggio disponibili al 30/09/2019, ancorché provvisori e parziali, segnala una concentrazione di risorse nelle aree tematiche nazionali “Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente” e “Aerospazio e difesa”; per quanto concerne le 12 Aree di specializzazione delle Strategie regionali di specializzazione intelligente (S3), risorse e progetti si concentrano nell’Area “Fabbrica intelligente, segue l’Area “Salute” verso cui convergono circa il 15 per cento degli interventi.

FIGURA II.3: LA STRATEGIA NAZIONALE DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE PER AREA TEMATICA

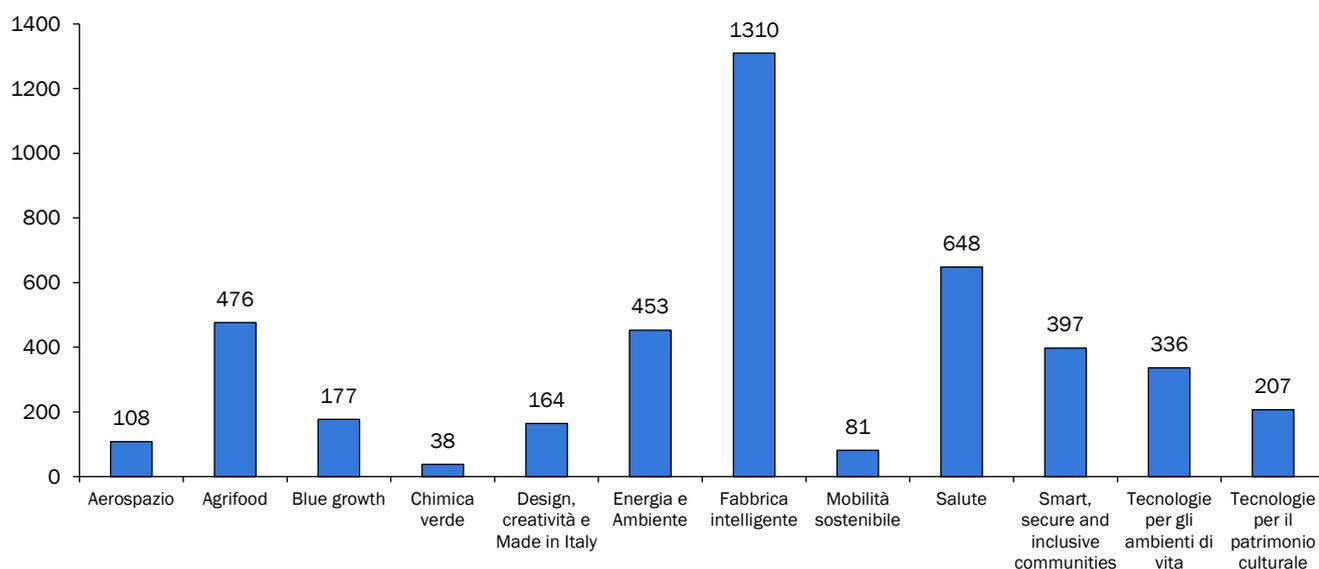


Fonte: Elaborazioni del Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) su dati Ministero Economia e Finanza – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione Europea Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM). Dati aggiornati al 30 settembre 2019.

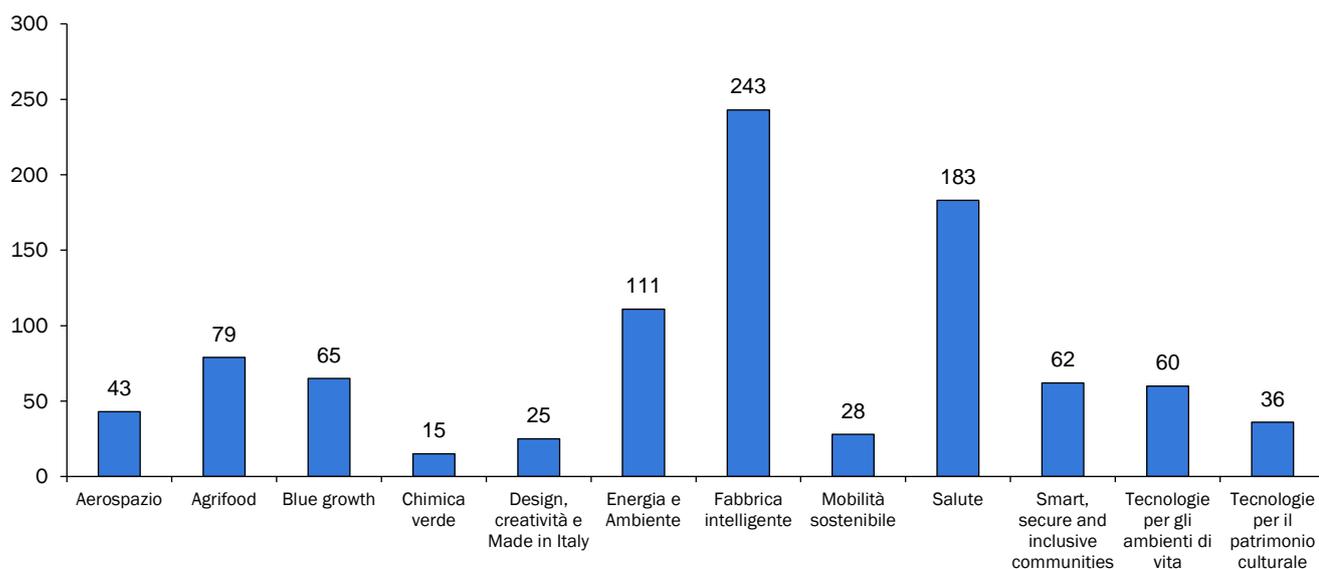
dalla politica di coesione europea e nazionale. Per approfondimenti si rimanda alla nota operativa Agenzia per la coesione territoriale - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea “Monitoraggio dei progetti della *Smart Specialisation Strategy (S3)*”. Per approfondimenti si rimanda al *Report di monitoraggio sull’attuazione delle strategie di specializzazione intelligente* a cura del Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) - Agenzia per la coesione territoriale, dicembre 2019.

FIGURA II.4: LA STRATEGIA NAZIONALE DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE PER AREE DI SPECIALIZZAZIONE REGIONALI

Progetti finanziati (numero)



Costo ammesso (milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni del Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) su dati Ministero Economia e Finanza - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM). Dati aggiornati al 30 settembre 2019.

La strategia italiana per la banda ultra larga

Il 3 marzo 2015, in coerenza con il punto 41 degli Orientamenti europei per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, l'Italia ha elaborato la Strategia italiana per la banda ultra larga, un quadro nazionale che definisce i principi di base delle iniziative pubbliche a sostegno dello sviluppo rete per garantire coerenza e rapidità nell'utilizzo dei fondi pubblici, al fine di soddisfare gli obiettivi fissati dall'Agenda digitale europea entro il 2020.

L'attuazione della Strategia è affidata al Ministero dello sviluppo economico, che si avvale della società *in house* Infratel Italia S.p.A. e prevede la copertura ad almeno 100 megabit per secondo fino all'85 per cento della popolazione e di sedi ed edifici pubblici (scuole, ospedali etc.), delle aree di maggior interesse economico e concentrazione demografica, delle aree industriali, delle principali località turistiche e degli snodi logistici. È prevista la copertura ad almeno 30 megabit per secondo della restante quota di popolazione.

La prima fase dell'attuazione della Strategia riguarda le aree a fallimento di mercato (aree bianche) presenti sull'intero territorio nazionale mediante l'applicazione di un regime di aiuto approvato dalla Commissione Europea. L'intervento di rilevanza nazionale, e dal valore finanziario poco superiore ai 3 miliardi di euro, è stato notificato come "Grande progetto banda ultra larga" alla Commissione Europea e successivamente approvato nel corso del 2019. La società Open Fiber S.p.A si è aggiudicata tutti i lotti dei tre bandi di gara indetti da Infratel, per realizzare l'infrastruttura di rete di accesso di ultima generazione¹³, con il completamento dei lavori previsto entro il termine di tre anni dalla firma dei contratti di concessione. Il progetto coinvolge complessivamente circa 6.300 Comuni in 20 Regioni, con obiettivi di copertura circa 7,7 milioni di unità immobiliari, di cui il 79 per cento coperte con tecnologia cd. FTTH¹⁴ e il restante 21 per cento con tecnologia FWA¹⁵.

Alla fine di febbraio 2020, risultano aperti cantieri in più di 2.000 Comuni. A tal proposito il Comitato banda ultra larga, composto dalle amministrazioni competenti per materia e da rappresentanti delle Regioni e istituito presso la Presidenza del consiglio per coordinare tutte le attività e le entità coinvolte nel piano, ha approvato misure volte all'accelerazione dell'attuazione del piano. In particolare è stata avviata una attività tecnica di ricognizione volta a individuare possibili 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 all'avvio dei lavori, al fine di superare le criticità riscontrate.

Il Comitato ha altresì approvato il "modello a concessione" per l'attuazione della seconda fase della Strategia banda ultra larga attraverso il Piano per le aree grigie (sottoposto alla condizione della dimostrazione del c.d. *Step Change*, ossia della circostanza che l'area interessata - nonostante sia qualificabile come area di mercato - sia un'area a fallimento tecnologico dove gli operatori non hanno intenzione di realizzarvi infrastrutture in grado di garantire gli obiettivi della Gigabit society per i prossimi tre anni).

Il fabbisogno stimato dal Ministero dello sviluppo economico è di circa 5,1 miliardi di euro mentre i fondi attualmente a disposizione sono circa 1 miliardo e 400 milioni, dati da economie dovute a risparmi delle precedenti gare e da risorse

¹³ Primo bando di gara pubblicato a giugno 2016, aggiudicato a marzo 2017 con contratto firmato il 16 giugno 2017, secondo bando di gara pubblicato ad agosto 2016, aggiudicato a luglio 2017 con contratto firmato l'8 novembre 2017, terzo bando pubblicato ad aprile 2018, aggiudicato a dicembre 2018 con contratto firmato il 4 aprile 2019.

¹⁴ È l'acronimo di *Fiber-to-the-home* cioè "fibra fino a casa".

¹⁵ È l'acronimo di *Fixed Wireless Access* un insieme di sistemi di trasmissione sviluppati per sfruttare determinate frequenze dello spettro radio allo scopo di fornire servizi di connettività a Internet a banda larga con velocità di connessione nominali pari a 1 gigabit per secondo (Gbps).

stanziare a valere su FSC. Il criterio proposto, per la migliore allocazione delle risorse già disponibili, è quello di intervenire nelle aree più dense ovvero a maggior rapporto fra imprese esistenti e famiglie residenti, in un dato territorio. Il Ministero dello sviluppo economico ha avviato l'interlocuzione formale con l'UE, al fine di completare il processo di pre-notifica.

Al fine di sostenere la domanda di servizi di connettività è in predisposizione, da parte del Ministero dello sviluppo economico, il Piano *Voucher*. In linea con la delibera CIPE n. 71/2017, il sostegno alla domanda è stato quantificato in euro 1,3 miliardi di euro, a valere sulle risorse FSC 2014/2020. Vi è l'impegno alla copertura totale del fabbisogno delle scuole pubbliche e dei centri per l'impiego (eventualmente ospedali e presidi sanitari, in linea con le specifiche necessità delle singole Regioni) mentre ai *voucher* per imprese e famiglie saranno destinate, in eguale misura, le risorse disponibili residue. Il Ministero dello sviluppo economico per l'individuazione delle famiglie beneficiarie del *voucher* ha proposto come criterio prioritario, l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), garantendo alle Regioni la possibilità di adottare anche criteri alternativi individuati sulla base di specifiche esigenze del territorio (caratteristiche del nucleo familiare, localizzazione e/o caratteristiche dell'impresa, etc.).

La strategia per lo sviluppo urbano sostenibile

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), mobilita risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale per circa 2,47 miliardi di euro e 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).

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

Con una dotazione finanziaria complessiva, al 31 dicembre 2019, di 859 milioni di euro, di cui 650 milioni per le priorità cofinanziate dal FESR e 209 milioni per quelle del FSE, e con una allocazione di circa 86 milioni di euro per ciascuna città del Mezzogiorno e 40 milioni di euro per quelle del Centro-Nord e Sardegna, il PON METRO è operativo in 14 città metropolitane¹⁶.

Il PON ha permesso di finanziare significativi interventi nell'ambito dell'inclusione e innovazione sociale attraverso: i) 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.

¹⁶Le 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.

Nel periodo di riferimento, il Programma ha superato il target finanziario N+3 fissato al 31/12/2019, raggiungendo l'ammontare complessivo di oltre 222,4 milioni di euro di spesa totale certificata alla Commissione Europea. La sola quota UE certificata al 31/12/2019 ammonta a 153,2 milioni di euro, a fronte del target da raggiungere pari a 146,8 milioni di euro. A fine 2019, il Programma è stato destinatario di ulteriori risorse comunitarie per complessivi 15,0 milioni di euro provenienti dalla quota di *performance* non assegnata ai PON Inclusione e Legalità.

Dal 2016 è inoltre operativo 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.

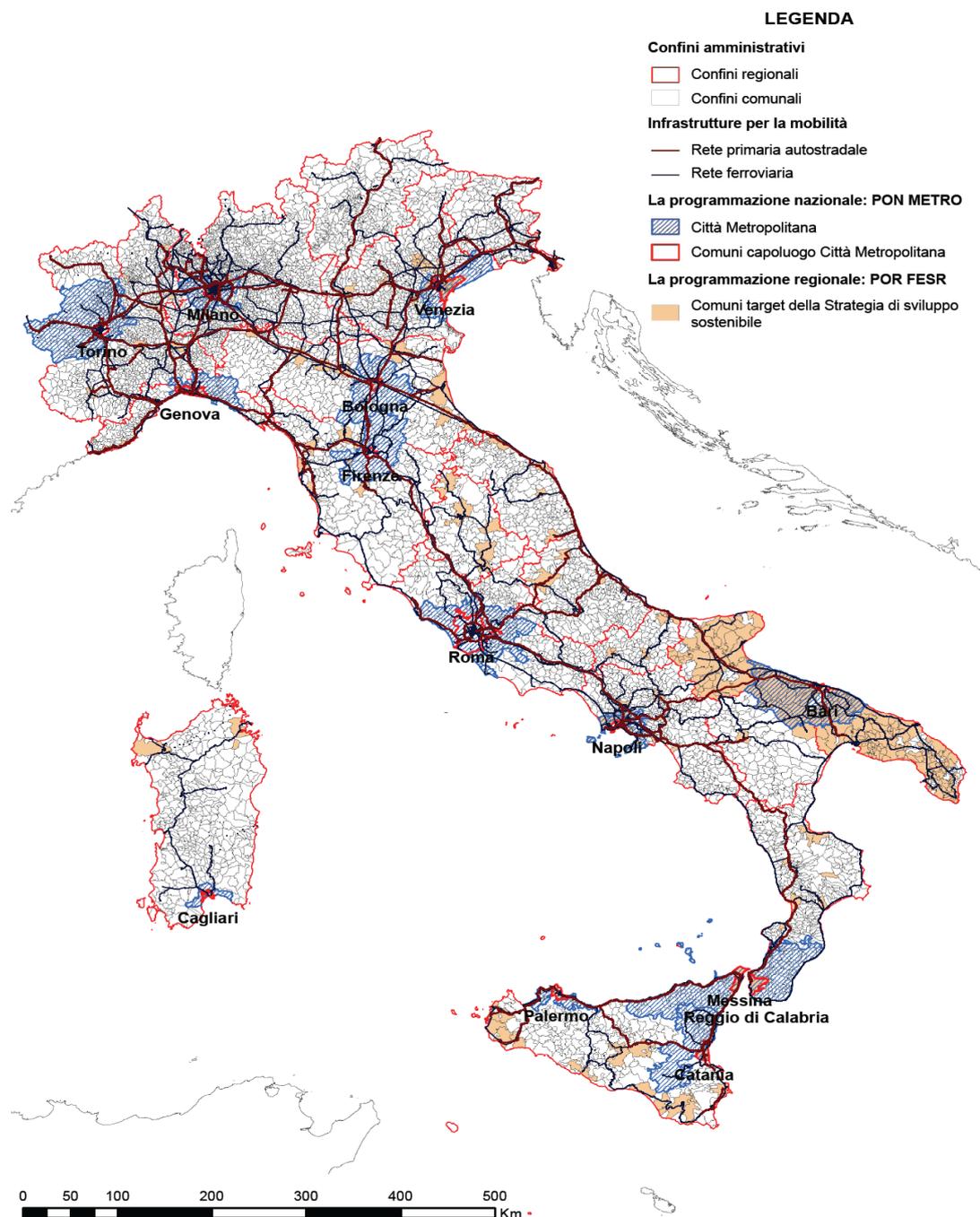
La Programmazione regionale: le strategie urbane nelle città medie

Nella programmazione regionale, le risorse programmate per lo sviluppo urbano sostenibile ammontano a oltre 1,6 miliardi di euro e comprendono azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE con una allocazione di circa 1,1 miliardi nelle Regioni meno sviluppate, 104 milioni nelle Regioni in transizione e circa 350 milioni nelle Regioni più sviluppate.

La strategia è stata attuata nei POR secondo due modelli: 11 POR individuano un Asse FESR dedicato allo sviluppo urbano sostenibile con una dotazione complessiva pari a 796 milioni di euro incluso il cofinanziamento nazionale, mentre 6 POR attuano l'agenda urbana con lo strumento degli Investimenti territoriali integrati (ITI) con progetti finanziati da diversi assi tematici con risorse FESR e FSE, per una dotazione complessiva di 809 milioni di euro incluso il cofinanziamento nazionale.

I POR con asse dedicato allo sviluppo urbano sostenibile prevedono risorse pari a circa il 5 per cento del totale delle risorse programmate nei rispettivi Programmi. È il caso delle Regioni più sviluppate (eccetto le Marche), dell'Abruzzo, della Puglia e della Campania. L'avanzamento finanziario degli assi dedicati allo sviluppo urbano sostenibile al 31 dicembre 2019 è, in media, inferiore alla performance dei POR in cui sono inclusi, con un livello di impegni rispettivamente pari al 39 per cento contro il 62 per cento dei programmi. In una fase in cui le città coinvolte stanno adoperandosi nella fase progettuale e realizzativa, merita rilevare che la distribuzione media degli impegni presenta una forte disparità territoriale: a fronte di una media del 49 per cento nelle Regioni più sviluppate, gli impegni nelle due Regioni meno sviluppate arrivano ad appena il 6 per cento.

FIGURA II.5: LA STRATEGIA DI SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE (ART. 7 REG. (UE) 1301)



Le Regioni che hanno scelto Investimenti territoriali integrati come strumento principale di attuazione della Strategia di sviluppo urbano sostenibile sono Marche, Sardegna, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia combinando azioni di riqualificazione e recupero del patrimonio storico e abitativo della città, di supporto alle filiere economiche e produttive locali, e di sostegno alle fasce di popolazione deboli anche con interventi di innovazione sociale. La dotazione finanziaria allocata sugli Investimenti Territoriali Integrati si concentra nelle Regioni meno sviluppate (per

circa il 90 per cento). Il complesso quadro procedurale ha condizionato l'avanzamento finanziario degli Investimenti Territoriali Integrati, 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.

I progetti nelle città attuati attraverso lo strumento degli Investimenti territoriali integrati hanno sperimentato alcuni ritardi, costi e difficoltà che, in generale, accomunano in diversi POR anche quelli finanziati da un Asse dedicato (e alcuni di essi lo stesso PON METRO), ovvero: (i) una lunga gestazione nell'elaborazione strategica; (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; (iv) limiti nella capacità di alcune amministrazioni locali anche per la carenza di personale e di professionalità tecniche; (v) alcuni costi amministrativi e temporali indotti da una troppo rigida e complicata applicazione del concetto di integrazione nelle strategie di progetto.

La strategia nazionale per le aree interne

La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è una politica nazionale basata sul coinvolgimento delle comunità locali e diretta a migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e le opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione.

La strategia è tesa a contrastare il declino demografico nelle aree lontane dai poli di servizio essenziale (istruzione, salute, accessibilità), che coprono il 60 per cento della superficie territoriale, il 52 per cento dei Comuni e il 22 per cento della popolazione nazionale. Promuovere la presenza e la resilienza delle comunità residenti in questi territori ha una valenza sociale ed economica generale, poiché quanto avviene in tali aree ha ripercussioni ambientali e sociali in tutto il Paese.

Il coordinamento spetta al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del consiglio dei ministri, che presiede il Comitato tecnico aree interne, organismo di *governance* della strategia, al quale partecipano anche i Ministeri competenti per settore, nonché le Regioni e la Provincia autonoma di Trento. Il Comitato, in coerenza con quanto previsto dall'Accordo di partenariato 2014-2020, ha proceduto prima a selezionare le aree interne ricomprese nella sperimentazione nazionale e poi ad accompagnare la definizione delle strategie.

Il processo di selezione è stato completato nel corso del 2017 e riguarda 72 aree-progetto, composte da 1.061 Comuni con circa 2 milioni abitanti (dato al 2019) e un territorio di circa 51mila kmq, poco meno di un sesto del territorio nazionale.

Le strategie d'area approvate sono 49, con un totale di investimenti programmati (principalmente risorse europee) di 811 milioni di euro. Tra le aree con strategia approvata, 25 hanno anche sottoscritto l'Accordo di programma quadro interistituzionale, definendo nel dettaglio gli interventi da realizzare e le corrispondenti modalità attuative, mentre per 2 aree (Alto Maceratese e Valle del Comino) sono in fase di sottoscrizione.

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, prevedendo la copertura finanziaria per tutte le 72 aree selezionate.

Con riferimento specifico agli interventi in materia di istruzione, con la Legge di Bilancio 2018 è stato anche 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. Le aree che hanno manifestato interesse a sfruttare questa opportunità, e selezionate dal Comitato, sono attualmente il Basso Sangro in Abruzzo e l'Appennino Reggiano in Emilia-Romagna.

Si specifica, altresì, che con la Delibera n. 52 del 2018, relativa al riparto delle risorse della Legge di Bilancio 2018, si è deciso di assegnare 652.800 euro a favore del sostegno alla progettazione di interventi nelle aree appartenenti al cratere sismico individuato dal Decreto Legge 17 ottobre 2016 n. 189 e s.m.i (Alto Aterno Gran Sasso Laga, Ascoli Piceno, Macerata, Monti reatini, Valnerina).

Con la recente legge di bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n.160) sono stati stanziati ulteriori 200 milioni di euro per il triennio 2021-2023, al fine di consentire il rafforzamento e l'ampliamento della strategia sul territorio nazionale.

La stessa Legge di Bilancio 2020, inoltre, ha previsto al comma 65 ter l'istituzione di un fondo per il sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali nell'ambito dei Comuni presenti nelle aree interne. La dotazione del fondo è pari a 90 milioni di euro, ripartiti sul triennio 2020-2021-2022.

Nel corso del 2019 è stato dato un forte impulso alle attività del Comitato tecnico aree interne a cui è stata data, dopo anni, finalmente una modalità di funzionamento e di *governance* organica e coerente con il dettato normativo. Il Comitato è stato convocato a giugno ed ottobre del 2019 in plenaria con la finalità di condividere misure di accelerazione nell'approvazione delle Strategie di area e nella definizione dei successivi Accordi di programma quadro. In particolare, è stata condivisa l'estensione a tutti i territori della procedura semplificata di progettazione della strategia, già applicata alle aree interne appartenenti al cratere sismico. Dall'altro lato, è stato richiesto alle aree un maggiore livello di approfondimento delle schede-intervento, facenti parte delle strategie, e un maggiore coinvolgimento dell'Agenzia per la coesione territoriale e delle altre Amministrazioni centrali in fase di approvazione delle strategie, in modo da contribuire ad una riduzione dei tempi che intercorrono tra tale fase e la sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro.

Lo stesso Comitato, preso atto della difficoltà di molte aree a definire le strategie di sviluppo locale, ha poi concordato sulla necessità di prorogare la scadenza per la sottoscrizione degli Accordi di programma quadro al 31 dicembre 2020 per tutte le aree interne selezionate. Il CIPE ha formalizzato tale nuovo termine nella Delibera CIPE n. 72 del 2019, in corso di pubblicazione.

Nell'ambito delle attività portate avanti dal Dipartimento per le politiche di coesione nel corso del 2019 rientrano anche incontri bilaterali realizzati da luglio ad ottobre con tutte le Amministrazioni regionali e la Provincia autonoma di Trento. Tali incontri hanno consentito di verificare le criticità specifiche di ogni territorio e di concordare con Regioni e singole aree soluzioni mirate e puntuali per superarle, anche mettendo a disposizione un supporto tecnico rafforzato tramite le risorse

stanziare dalle Delibere CIPE n. 80 del 2017 e n. 52 del 2018, oggetto di apposita convenzione con Invitalia S.p.A., sottoscritta a giugno 2019.

Con riferimento esclusivo a 27 Accordi di programma quadro sottoscritti o in corso di sottoscrizione, le risorse programmate per fonti di finanziamento sono pari a 496 milioni di euro.

Nella Tavola II.20 sono riportati gli Accordi di programma quadro per area in ordine di sottoscrizione e per fondo di finanziamento.

TAVOLA II.20: ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO SOTTOSCRITTI - RIPARTO SETTORIALE (milioni di euro)

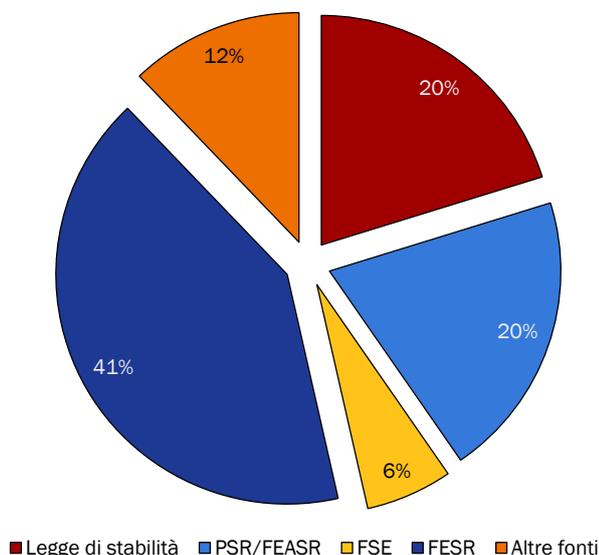
Area Interna	Regione	Legge di stabilità	PSR FEASR	FSE	FESR	FEAMP	FSC	Altre fonti	Totale	
5	Valtellina	Lombardia	3,61	2,83	2,64	9,50	0,0	0,0	0,80	19,38
4	Valchiavenna	Lombardia	3,74	2,83	3,64	9,50	0,0	0,0	2,14	21,85
2	Appennino B. Ps. e An-	Marche	3,74	2,00	1,40	2,60	0,0	0,0	0,0	9,75
1	Alta Irpinia	Campania	3,74	10,70	1,71	8,88	0,0	0,0	1,00	26,03
3	Basso Sangro Trigno	Abruzzo	3,74	1,60	1,40	2,54	0,0	0,0	2,00	11,28
6	Valli Antola e Tigullio	Liguria	3,74	1,16	0,20	7,43	0,1	0,0	0,56	13,18
7	Casentino e Valtiberina	Toscana	3,74	1,44	1,75	0,55	0,0	0,0	2,93	10,41
8	Sud Ovest Orvietano	Umbria	3,74	4,84	1,42	1,87	0,0	0,0	0,10	11,96
9	Bassa Valle	Valle d'Aosta	3,74	5,69	0,80	2,11	0,0	0,0	3,06	15,40
10	Alta Carnia	Friuli V. G.	3,74	1,50	1,00	2,11	0,0	0,0	1,20	9,56
11	Valli Maira e Grana	Piemonte	3,74	2,50	0,45	4,00	0,0	0,0	0,95	11,64
12	Madonie	Sicilia	3,74	1,02	1,31	29,81	0,0	0,0	1,99	37,87
13	Matese	Molise	3,74	0,30	0,51	2,24	0,0	0,0	0,02	6,80
14	Appennino Emiliano	Emilia Romagna	3,74	14,17	0,33	2,66	0,0	0,0	7,41	28,31
15	Alta Marmilla	Sardegna	3,74	0,67	1,16	2,95	0,0	0,0	6,51	15,03
16	Tesino	Provincia Trento	3,74	3,04	1,12	3,07	0,0	0,0	4,76	15,73
17	Spettabile Reggenza	Veneto	3,73	2,00	0,67	1,50	0,0	0,0	3,41	11,31
18	Vallo di Diano	Campania	3,72	3,70	0,93	9,35	0,0	0,0	0,0	17,70
19	Montagna Materana	Basilicata	3,74	5,51	0,81	21,55	0,0	0,0	0,25	31,85
20	Nord Est Umbria	Umbria	3,74	4,22	1,47	2,46	0,0	0,0	0,0	11,89
21	Monti Dauni	Puglia	3,74	17,0	2,00	41,54	0,0	0,0	12,80	77,08
22	Ascoli Piceno	Marche	3,87	1,65	1,04	2,15	0,0	0,0	0,0	8,71
23	Reventino Savuto	Calabria	3,74	0,48	0,25	4,53	0,0	0,0	3,49	12,48
24	Grand Paradis	Valle d'Aosta	3,74	2,84	0,10	0,50	0,0	0,0	0,45	7,63
25	Val Simeto	Sicilia	3,70	0,46	1,31	26,67	0,0	0,0	0,0	32,14
26	Alto Maceratese	Marche	3,87	1,65	1,04	2,19	0,0	0,0	0,0	8,76
27	Valle di Comino	Lazio	3,74	2,11	(*)	0,46	0,0	4,32	1,75	12,38
TOTALE			101,04	97,89	30,48	204,71	0,1	4,32	57,56	496,11

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale su Accordi di programma quadro. Dati aggiornati a febbraio 2020.

(*) Accordo di programma quadro In sottoscrizione

Il grafico seguente rende evidente l'apporto dei Fondi strutturali di investimento europeo 2014-2020 alle strategie di area (333 milioni di euro pari al 67 per cento del totale) provenienti dai Programmi regionali, con un'incidenza elevata del FESR (41 per cento delle risorse programmate) seguito dal FEASR (20 per cento) e con un contributo, più limitato, dal FSE (6 per cento). Tra le altre fonti di finanziamento (6 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.

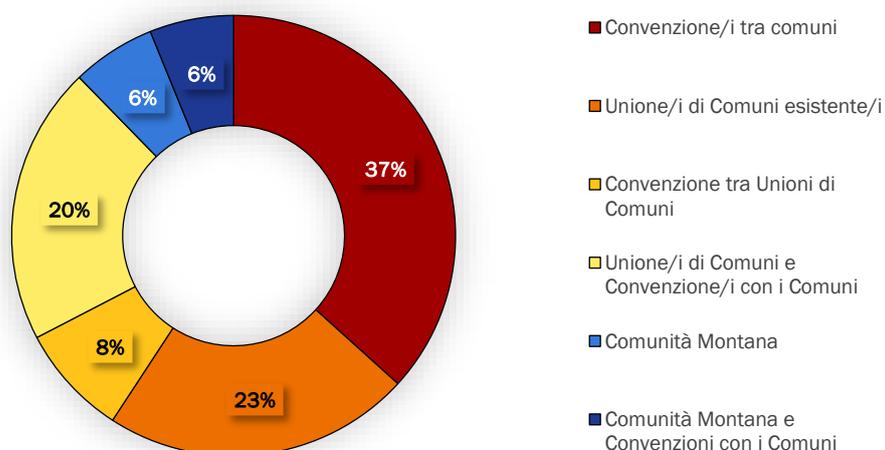
FIGURA II.6: STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE - RIPARTO PER FONTI FINANZIARIE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale.

Si segnala, infine, che, al lavoro di definizione delle strategie d’area e dei relativi Accordi di programma quadro, si è sempre affiancata un’intensa attività 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 febbraio 2020, risulta che 49 aree (sulle 72 selezionate) hanno assolto il criterio dell’associazionismo.

FIGURA II.7: STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE - TIPOLOGIA DELLE FORME ASSOCIATIVE



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale.

La strategia di valorizzazione dei beni confiscati

Il recupero e la valorizzazione per fini sociali e produttivi di beni confiscati rientrano a pieno fra gli obiettivi della Politica di coesione in quanto rappresentano un possibile volano per lo sviluppo economico e il riscatto sociale dei territori afflitti dalla criminalità organizzata. La dotazione di tali beni ha raggiunto negli ultimi anni una dimensione economica e finanziaria tale da rendere necessario coordinare le molte iniziative e interventi finalizzati al loro recupero all'interno di un'unica Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, che è stata prevista dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 611).

In seguito all'approvazione di tale strategia con delibera CIPE n.53/2018, sono stati avviati i lavori del Tavolo centrale di indirizzo e verifica da essa previsto, in cui siedono rappresentanti dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati (ANBSC), del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del consiglio dei ministri, del Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Ministero dell'economia e delle finanze (Ragioneria generale dello Stato- Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea), del Ministero dell'interno, nonché i rappresentanti di due Regioni (Toscana e Campania) nominati dalla Conferenza Stato-Regioni. Nel corso del 2019, il Tavolo di indirizzo si è riunito in più occasioni con l'intento di attivare le diverse linee di azione previste dalla Strategia, che corrispondono a diversi percorsi di valorizzazione in funzione di differenti tipologie di beni entrati nella disponibilità dello Stato per effetto di sequestri e confische.

Oltre al Tavolo di indirizzo, la strategia opera attraverso gruppi di lavoro regionali nell'ambito dei quali Stato e Regioni possono pianificare interventi congiuntamente, adattando la strumentazione di intervento alle diverse situazioni territoriali sulla scorta di quanto è già stato fatto nell'ambito del PON Legalità con la stipula di protocolli con quattro regioni del Mezzogiorno. A seguito della stipula di tali protocolli le autorità nazionali e regionali hanno messo congiuntamente a bando risorse per progetti di valorizzazione di immobili confiscati da destinare sia a fini istituzionali che a fini sociali. Finora sono stati attivati gruppi di lavoro con le regioni Sicilia, Puglia e Campania. Quest'ultima è l'unica Regione a essersi dotata di una strategia regionale - come prescritto - in aderenza con quella nazionale, a cui dà attuazione attraverso misure specifiche per la valorizzazione di beni e aziende confiscate. Il Tavolo di indirizzo e verifica prevede di avviare, nel corso del 2020, analoghe attività di dialogo bilaterale con altre Regioni, dando la priorità nelle proprie interazioni bilaterali a quelle dotate di un numero più elevato di Beni Confiscati già oggetto di provvedimenti di assegnazione e a quelle che richiedono supporto o stimolo da parte di centri di competenza nazionale.

Il Tavolo di indirizzo e verifica ha anche proposto al CIPE il finanziamento di un *Piano per la valorizzazione di beni confiscati esemplari*, in attuazione del citato dispositivo di approvazione, finalizzato al finanziamento di investimenti rivolti a beni immobili confiscati particolarmente rilevanti per dimensione, valore simbolico, storia criminale, sostenibilità e prospettive di sviluppo, che perciò richiedono una regia e un impegno sovra-locale per la loro valorizzazione. Il CIPE con la Delibera n. 48/2019 ha assegnato un primo finanziamento a tale piano per il Mezzogiorno, la cui gestione è affidata all'Agenzia per la coesione territoriale, per valorizzazione dell'azienda agro-industriale con annesso villaggio rurale "La Balzana", ubicata nel

comune di Santa Maria La Fossa (Caserta), da destinare a finalità di “Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Campania”. Per la realizzazione di questo primo progetto sono state assegnate risorse per 15,114 milioni di euro a valere sul Fondo sviluppo e coesione.

La strategia attribuisce grande importanza al miglioramento della dotazione informativa sul fenomeno delle confische, sulla consistenza degli immobili e sugli interventi di recupero e valorizzazione per migliorare la qualità di tali politiche e a tal fine prevede numerose azioni volte a garantire maggiore trasparenza dei dati sui beni confiscati, a favorire l’integrazione con altre informazioni, a partire dai dati sui progetti finanziati da risorse pubbliche per loro valorizzazione e pubblico riuso. Tale impegno è stato assunto anche nel contesto del *IV Piano d’Azione dell’Open Government Partnership*, approvato a giugno 2019, all’interno del quale il Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione condivide con l’Agenzia nazionale per i beni confiscati anche la responsabilità di promuovere iniziative di partecipazione pubblica che coinvolgono organizzazioni della società civile che hanno co-progettato l’intervento.

Contratti istituzionali di sviluppo

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 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:

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

Nel corso del 2019, relativamente ai tre Contratti istituzionali di sviluppo ferroviari, si sono svolti un Comitato di coordinamento e cinque riunioni dei Comitati di attuazione e sorveglianza (due per i CIS Napoli-Bari-Lecce-Taranto e Salerno-Reggio Calabria; una per il CIS Messina-Catania-Palermo), che hanno registrato incrementi delle dotazioni finanziarie e diverse revisioni progettuali degli interventi, talvolta anche in misura significativa.

Riguardo alle dotazioni finanziarie, il CIPE ha espresso parere favorevole (riunione del 24 luglio) sull’aggiornamento 2018-19 del Contratto di programma fra il Ministero per le infrastrutture e i trasporti (MIT) e la Rete ferroviaria italiana (RFI) - Parte investimenti, che consentirà, una volta concluso l’iter approvativo, di completare la copertura del CIS Napoli-Bari-Lecce-Taranto grazie agli stanziamenti sull’ultimo intervento ancora privo di copertura (Raddoppio della tratta Apice -

Orsara); nell'ambito del CIS Messina - Catania - Palermo, è stata recepita una importante riprogrammazione del collegamento Catenanuova-Fiumetorto (parte del più ampio collegamento della tratta Catania-Palermo), che ha visto aumentare la dotazione finanziaria dai 2.164 milioni ai 4.699 in funzione della revisione progettuale approvata dalle parti.

La Tavola II.21 confronta la dotazione attuale dei Contratti istituzionali di sviluppo con gli importi alla sottoscrizione.

TAVOLA II.21: CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO FERROVIARIO - COSTO E DOTAZIONE (miliardi di euro)

	Costo vita alla sottoscrizione	Costo vita aggiornato	Copertura alla sottoscrizione	Copertura Aggiornata (1)
NA-BA-LE/TA	7,12	7,55	3,53	6,15
ME-CT-PA	5,11	10,22	2,42	6,59
SA-RC	0,50	0,72	0,50	0,72
Totali	12,73	18,49	6,45	13,46

(1) Le coperture finanziarie aggiornate non tengono conto degli apporti dell'aggiornamento 2018-2019 al Contratto di programma Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-Rete ferroviaria italiana (RFI).

Fonte: Elaborazione Agenzia per la coesione territoriale.

A fronte del rilevante incremento della dimensione finanziaria dei Contratti rispetto alla loro sottoscrizione, il cui costo complessivo passa dai 12,7 miliardi di euro iniziali ai 18,5 miliardi di euro, si registra nel 2019 l'ulteriore incremento della copertura finanziaria (specificamente con riferimento alla direttrice Messina - Catania - Palermo), che nell'insieme risulta più che raddoppiata in confronto alla disponibilità iniziale, passando da 6,4 miliardi di euro a 13,5 miliardi di euro.

Riguardo all'avanzamento della spesa degli interventi, il monitoraggio al 30 aprile 2019 indica che è stato raggiunto un livello complessivo di circa 3,6 miliardi di euro, con gli importi maggiori sulle direttrici Napoli-Bari-Lecce-Taranto (circa 1,4 miliardi di euro) e Messina - Catania - Palermo (1,3 miliardi di euro). La tavola II.27 riporta l'avanzamento finanziario rispetto alla data di sottoscrizione per i diversi Contratti.

TAVOLA II.22: CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO - AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)

	Spesa alla sottoscrizione	Spesa al 30.04.2019
NA-BA-LE/TA	383,0	1.391,8
ME-CT-PA	887,9	1.347,5
SA-RC	65,5	374,1
SS-OL	6,1	480,6
Totale	1.342,5	3.594,0

Fonte: elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale.

Il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito del coordinamento delle risorse, hanno promosso e negoziato una modifica dell'Accordo di partenariato nell'ambito dell'obiettivo tematico relativo ai trasporti (approvata con Decisione di esecuzione della Commissione Europea C(2020)174 del 20.01.2020) finalizzata al miglioramento delle sinergie tra gli interventi di competenza centrale ("PON Infrastrutture e Reti 2014-2020") e quelli regionali, superando vincoli attuativi e aumentando la flessibilità

con cui i diversi programmi interessati nell'ambito dell'attuale ciclo di programmazione dei Fondi strutturali possono partecipare al sostegno degli investimenti.

Il Contratto Istituzionale di sviluppo per lo sviluppo di territori

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.

TAVOLA II.23: CONTRATTO ISTITUZIONALE DI SVILUPPO MATERA - DOTAZIONE FINANZIARIA (milioni di euro)

Fonte di Finanziamento	Importo
Legge 208/205 art. 1 commi 345 e 347	13,0
PO FESR 2014-2020 Basilicata	2,0
Bando Periferie 2016	3,5
Art. 17 c. 2 del DL 148/2017	3,0
Legge 205/2017 art. 1 comma 574	4,9
Totale	26,4

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione.

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 solo 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. Allo stato attuale, dei 16 interventi avviati: 5 sono conclusi, 3 sono in corso di realizzazione, i restanti sono in corso di progettazione e avvio dei lavori. Per l'intervento di bonifica "disarica la Martella", d'intesa con il commissario ad-acta, è in corso di approvazione il progetto in conferenza di servizi.

Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto

Il Contratto istituzionale di sviluppo per l'area di Taranto (Contratto istituzionale di sviluppo 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.

Invitalia è il soggetto attuatore di 3 interventi di cui 2 già conclusi (Concorso di progettazione per la Città Vecchia e Studio di fattibilità per la valorizzazione

turistico-culturale dell'Arsenale militare di Taranto) e uno in corso (centrale di committenza per la realizzazione dell'Ospedale San Cataldo)

Con DPCM del 3 febbraio 2020 è stato ricostituito il tavolo istituzionale ed è stato rafforzato il ruolo del soggetto attuatore Invitalia per accelerare la realizzazione degli interventi.

TAVOLA II.24: 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
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	1008,4

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione.

Le Amministrazioni coinvolte sono Presidenza del consiglio dei ministri, Ministero per lo sviluppo economico, Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della difesa, Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, Ministero della salute, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministro per il SUD, Commissari ILVA in amministrazione straordinaria, Commissario straordinario per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto, Autorità di sistema del porto di Taranto, Regione Puglia, Provincia di Taranto, Comune di Taranto, Comune di Statte, Comune di Crispiano, Comune di Massafra, Comune di Montemesola, Camera di commercio di Taranto e Invitalia.

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. Al 31 dicembre 2019, dei 40 interventi previsti, 10 sono

conclusi, 12 sono in fase di esecuzione, 15 in fase di progettazione e 3 in riprogrammazione perché non ancora avviati.

Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'area di Foggia – Capitanata

La Presidenza del consiglio dei ministri, a partire da novembre 2018, ha attivato, attraverso numerosi incontri con i rappresentanti delle istituzioni territoriali e dei diversi soggetti interessati, il processo di concertazione finalizzato a definire un apposito programma strategico per la valorizzazione e lo sviluppo della provincia di Foggia. Il processo di concertazione è stato definito con Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 20 febbraio 2019 che ha istituito il tavolo istituzionale per l'area di Foggia composto da rappresentanti delle amministrazioni centrali e locali nonché di Invitalia - l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. Il DPCM ha inoltre stabilito che l'attuazione degli interventi previsti per l'area di Foggia vengano realizzati nell'ambito di un apposito Contratto istituzionale di sviluppo. Il Contratto istituzionale di sviluppo Capitanata è stato sottoscritto il 13 agosto 2019 con Invitalia soggetto attuatore. Il Contratto istituzionale di sviluppo Capitanata prevede 40 interventi.

Per l'attuazione dei programmi strategici della provincia di Foggia il CIPE, con la delibera n. 26 del 2019, ha assegnato 280 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Il 13 agosto 2019 hanno sottoscritto il Contratto istituzionale di sviluppo Capitanata: Presidenza del consiglio dei ministri, Ministro per il Sud, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della difesa, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, Regione Puglia, Provincia di Foggia, Comune di Foggia e Invitalia.

Le amministrazioni beneficiarie/stazioni appaltanti sono 19: Comune di Ascoli Satriano, Cagnano Varano, Carapelle, Celle di San Vito, Foggia, Isole Tremiti, Lucera, Manfredonia, Mattinata, Isole Tremiti, Monte Sant'Angelo, Ortona, Provincia Foggia, San Giovanni Rotondo, San Marco in Lamis, Stornarella, Volturara Appula, Consorzio ASI - Agglomerato industriale Incoronata di Foggia, Consorzio di Bonifica Montana del Gargano, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Provincia di Foggia.

Invitalia alla data del 24 marzo 2020 ha pubblicato 14 procedure di gara.

Contratto Istituzionale di Sviluppo per Regione Molise

La Presidenza del consiglio dei ministri, a partire da maggio 2019, ha attivato, attraverso numerosi incontri con i rappresentanti delle istituzioni territoriali e dei diversi soggetti interessati, il processo di concertazione finalizzato a definire un apposito programma strategico per la valorizzazione e lo sviluppo della Regione Molise.

Il processo di concertazione è stato definito con DPCM 8 maggio 2019 che ha istituito il Tavolo istituzionale per la Regione Molise composto da rappresentanti delle amministrazioni centrali e locali nonché di Invitalia. Il citato DPCM ha inoltre

stabilito che l'attuazione degli interventi previsti per la Regione Molise siano realizzati nell'ambito di un apposito Contratto Istituzionale di Sviluppo.

Il Contratto istituzionale di sviluppo Molise, sottoscritto in data 11 ottobre 2019 con Invitalia soggetto attuatore, prevede la realizzazione di 49 interventi. Per l'attuazione dei programmi strategici della Regione Molise il CIPE, con la delibera n. 27 del 2019, ha assegnato 220 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Le amministrazioni che hanno sottoscritto il Contratto istituzionale di sviluppo Molise sono: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per il Sud, Ministero dell'interno, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della difesa, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Regione Molise, Provincia di Campobasso, Provincia di Isernia, Comune di Campobasso, Comune di Isernia e Invitalia.

Le amministrazioni beneficiarie/stazioni appaltanti sono 36: trenta comuni del Molise tra cui i due capoluoghi, le Province di Campobasso e Isernia, due associazioni e l'Università del Molise sono tra quanti hanno proposto gli interventi. È in fase di definizione la Convenzione tra Invitalia e l'Agenzia per la coesione territoriale che definisce le modalità operative per l'avvio delle attività di realizzazione interventi. Sono in fase di definizione il circuito finanziario per l'attivazione degli interventi.

Azioni per il riequilibrio territoriale degli investimenti pubblici

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.

L'articolo 1, commi 597-599 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato e integrato il citato articolo 7-bis. Tra l'altro, tali modifiche hanno ricompreso nell'ambito di applicazione del vincolo di ripartizione territoriale a beneficio delle Regioni del Mezzogiorno i Contratti di programma di ANAS e Rete Ferroviaria Italiana (RFI). Inoltre, era stata innovata la procedura con la quale sono individuati annualmente gli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale rilevanti ai fini dell'applicazione della norma.

Le modifiche e le integrazioni apportate alla citata disciplina avevano reso necessaria una revisione della correlata normativa secondaria. Già nel corso del 2018, in costanza di discussione della legge di bilancio, era stato fornito supporto di natura tecnica alla elaborazione delle opportune ipotesi di modifica del DPCM 7 agosto 2017, a suo tempo emanato in relazione alla versione originaria del ricordato articolo 7-bis, in particolare in raccordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel corso del 2019, è stato emanato, in sostituzione del precedente, un

nuovo DPCM 10 maggio 2019, che, tenendo conto delle innovazioni nella normativa primaria, ne rendesse più agevole l'applicazione da parte delle Amministrazioni centrali.

La legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 310 della Legge 27 dicembre 2019, n. 160) è nuovamente intervenuta a modificare il ripetuto 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%”, che da ora è possibile realizzare sin dal momento del riparto delle risorse dei programmi di spesa, nelle fattispecie previste dal comma 310.

Proprio sul finire dell'anno, 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 entro il 30 aprile 2020 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. Il citato decreto è già stato inviato alle Amministrazioni concertanti.

Misure a sostegno dell'imprenditorialità e delle imprese nel Mezzogiorno

Le zone economiche speciali

Il Decreto Legge (D.L.) n. 91 del 20 giugno 2017, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2017, n. 123, ha introdotto la possibilità di istituire, nelle regioni meno sviluppate e in transizione, Zone economiche speciali (ZES), ovvero zone geograficamente delimitate e chiaramente identificate, costituite anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprendano almeno un'area portuale compresa nella rete trans-europea dei trasporti.

Il soggetto preposto all'amministrazione di ciascuna ZES è il Comitato di indirizzo, la cui composizione, con legge del 27 dicembre 2019 n. 160 (art. 1 comma 316), è stata integrata prevedendo, in aggiunta ai componenti originariamente previsti (Presidente dell'Autorità di sistema portuale, rappresentante della Regione, rappresentante della Presidenza del consiglio dei ministri e rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) la nomina, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, di un commissario straordinario del Governo, che presiede il Comitato.

L'obiettivo di questa misura è rilanciare la competitività dei porti delle regioni meridionali e promuovere lo sviluppo imprenditoriale in collegamento con essi, sfruttando l'aumento di traffico marittimo nel Mediterraneo, sperimentando nuove forme di *governance* e ricorrendo a procedure amministrative semplificate e alla disponibilità di infrastrutture.

Per la medesima finalità, le ZES sono state dotate di agevolazioni fiscali aggiuntive, rispetto al regime del credito d'imposta al Mezzogiorno che già prevede notevoli vantaggi fiscali. In particolare, oltre agli investimenti delle Piccole e medie imprese (PMI), sono eleggibili per il credito d'imposta investimenti fino a 50 milioni di euro, di dimensioni sufficienti ad attrarre player internazionali di grandi dimensioni e di strategica importanza per il trasporto marittimo e la movimentazione delle merci nei porti del Mezzogiorno. Tale misura, originariamente prevista fino al 2020, con la legge del 27 dicembre 2019 n. 160 (art. 1 comma 316) è stata prorogata per gli anni 2021 e 2022, destinando al rafforzamento della misura un ulteriore finanziamento di 75 milioni di euro a valere sul Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020.

Nel 2018, in attuazione del DL 91 del 20 giugno 2017 è stato approvato il DPCM n. 12 del 25 gennaio 2018 che definisce le modalità per l'istituzione delle ZES, la loro durata, i criteri per l'identificazione e la delimitazione delle aree, nonché i criteri che ne disciplinano l'accesso.

Accanto alle ZES istituite con DPCM 11/05/2018 (ZES Calabria e ZES Campania), nel corso dell'anno sono state istituite: la ZES Ionica Interregionale nelle Regioni Puglia e Basilicata (DPCM del 6/6/2019) e la ZES Adriatica Interregionale nelle Regioni Puglia e Molise (DPCM del 3/9/2019).

Sono in fase istruttoria le proposte di istituzione di ZES, presentate da altre regioni, quali le ZES Abruzzo, Sardegna e due ZES per la Regione siciliana.

Si ricorda, altresì, che, in attuazione del Decreto Mezzogiorno, nel 2018 è stato approvato il Decreto Legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 11 febbraio 2019, n.12, che consente alle imprese che operano nella ZES di usufruire di procedure semplificate e regimi procedurali speciali.

Il medesimo decreto ha incardinato, nello sportello unico di cui alla legge 28/01/1994, n. 84, il responsabile unico del procedimento per la fase di insediamento, realizzazione e svolgimento dell'attività economica nelle ZES.

Ogni Regione interessata potrà poi presentare all'Autorità politica delegata per la coesione territoriale - Ministro per il Sud - una proposta di protocollo o convenzione per l'individuazione di ulteriori procedure semplificate, e regimi procedurali speciali.

Lo stesso decreto ha istituito, presso la Presidenza del consiglio dei ministri, la Cabina di regia nazionale ZES, presieduta dal Ministro per il Sud (individuando il

Dipartimento per le politiche di coesione della PCM quale soggetto preposto all'istruttoria tecnica delle riunioni della Cabina di regia).

Infine, con la recente Legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019 n. 160) (articolo 1, comma 313) è stata prevista l'estensione alle Zone logistiche semplificate, di cui all'art. 1, commi da 61 a 65, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, dei benefici fiscali previsti per le ZES. Al finanziamento di tale misura sono destinati 60 milioni di euro a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020.

Da segnalare, per completezza, che, con la medesima legge n. 160/2019 (articolo 1, comma 326), è stato abrogato l'articolo 34 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, istitutivo del piano grandi investimenti nelle ZES, finanziato con 300 milioni di euro del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, al fine di destinare la quasi totalità delle risorse così liberate (250 milioni di euro) al finanziamento del Fondo "Cresci al Sud", di cui all'articolo 1, commi 321 e seguenti, della medesima legge di bilancio 2020.

Resto al Sud

La misura denominata "Resto al Sud", attiva dal 15 gennaio 2018¹⁷, sostiene la nascita di nuove attività imprenditoriali avviate da giovani di età compresa tra i 18 e i 45 anni¹⁸ nelle Regioni del Mezzogiorno e, dal mese di ottobre 2019¹⁹, nelle aree del Centro Italia colpite dai terremoti del 2016 e 2017. Le risorse destinate alla misura sono state individuate a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per un importo complessivo di 1.250 milioni di euro²⁰ e un'estensione temporale fino al 2025. Le finalità della misura di politica economica consistono nel promuovere l'imprenditorialità, contenere la disoccupazione, rafforzare il sistema imprenditoriale e contribuire al contrasto dello svuotamento dei territori e dell'impoverimento del Sud e delle aree colpite dai terremoti. Le iniziative imprenditoriali riguardano un'ampia gamma di attività con le sole esclusioni delle attività agricole e del commercio: produzione di beni nei settori industria, artigianato, trasformazione dei prodotti agricoli, pesca e acquacoltura; fornitura di servizi alle imprese e alle persone; turismo. Le agevolazioni sono state estese anche ai liberi professionisti²¹. La gestione della misura è affidata ad Invitalia²² con il

¹⁷ 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.

¹⁸ Originariamente il limite di età era stato stabilito a 36 anni poi con la Legge di Bilancio 2019 è stata portata a 45 anni.

¹⁹ Decreto Legge n.123 del 24 ottobre 2019.

²⁰ 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.

²¹ Legge di Bilancio 2019.

²² 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 svolte da Invitalia sono posti a carico delle risorse stanziare.

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 è di 50.000 euro, nel caso di istanza presentata da più soggetti l'importo massimo del finanziamento 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 utili all'avvio dell'attività. Le agevolazioni concesse comprendono un contributo a fondo perduto e un finanziamento bancario agevolato, rispettivamente pari al 35 per cento e al 65 per cento dell'investimento ammissibile. 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 2019, il numero di domande presentate (4.934) e approvate (2.023) è proceduto a tassi medi mensili sostanzialmente in linea con quelli dell'anno precedente, anche se l'ultimo trimestre 2019 ha registrato tassi di presentazione più sostenuti, con un picco del 15 per cento nel mese di dicembre rispetto a una dinamica media mensile dell'8 per cento (anni 2018-2019). La distribuzione territoriale delle domande è fortemente eterogenea: metà dei progetti ammessi sono localizzati in Campania, seguono Sicilia (16,0 per cento) e Calabria (14,7 per cento), mentre Sardegna e Puglia si attestano su valori attorno al 5 per cento.

In ragione delle lunghe e articolate fasi del procedimento di ammissione al finanziamento, e quindi dell'effettiva erogazione dello stesso, i primi provvedimenti di ammissione alle agevolazioni, a fronte della dimostrazione da parte dei proponenti dell'avvenuto ottenimento del finanziamento bancario e del possesso degli ulteriori requisiti previsti dalla normativa di riferimento, sono stati assunti da Invitalia solo a partire dalla seconda metà del 2018. In termini di effettiva erogazione dei fondi la misura è entrata pertanto a pieno regime solo all'inizio del 2019. Complessivamente a dicembre 2019 sono stati ammessi a finanziamento 2.814 progetti (circa 2.000 nell'anno 2019), con una dimensione media progetto di poco superiore a 30.000 euro, per un investimento totale ammesso di 187,2 milioni di euro. Le agevolazioni concesse ammontano a 87,9 milioni, di queste 65,5 milioni consistono in contributi a fondo perduto e 22,3 milioni in agevolazioni sugli interessi. Il volume di finanziamento bancario attivato a fronte delle domande ammesse a finanziamento è pari a 121,7 milioni di euro. In ragione dei tempi di perfezionamento delle istruttorie dei progetti presentati, ancora modesto è il volume delle erogazioni: 17,3 milioni, pari a circa il 20 per cento delle agevolazioni concesse.

Credito d'imposta investimenti

Nel corso del 2019 è proseguita l'attuazione della misura relativa al credito di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, istituito in base alle disposizioni della legge n. 208/2015, art. 1, commi da 98 a 108, che comporta un onere pari a 617 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2019 di cui 250 milioni di euro

annui destinati alle piccole e medie imprese (PMI) a valere su programmi FESR, PON “Imprese e competitività 2014/2020” e POR delle otto regioni interessate. La norma istitutiva è stata successivamente modificata dal decreto legge n. 243/2016 convertito in Legge n. 18/2017 e, da ultimo, dalla legge n. 160/2019, art. 1, comma 319, lettere a) e b), che ne ha prorogato la durata fino al 2020.

I dati disponibili a fine 2019 sull’attuazione della misura indicano che i progetti agevolabili nel Mezzogiorno si attestano complessivamente su un importo dell’investimento lordo di importo pari a oltre 12,5 miliardi di euro, a fronte del quale l’importo del corrispondente credito di imposta risulta pari a circa 4,7 miliardi di euro. Rispetto al 2018, si è registrato un incremento degli investimenti lordi di circa 4,1 miliardi di euro (pari a un aumento del 49 per cento) e del corrispondente credito di imposta di 1,6 miliardi di euro (pari a un aumento del 55 per cento).

TAVOLA II.25: CREDITO D'IMPOSTA INVESTIMENTI MEZZOGIORNO -DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE UNITA' PRODUTTIVE (euro)

Regione	Frequenza (numero)	Totale Investimento lordo	Totale credito d'imposta
ABRUZZO	907	225.526.230	47.121.405
BASILICATA	4.285	584.929.445	230.228.381
CALABRIA	14.360	1.226.396.860	472.008.537
CAMPANIA	31.070	4.585.116.977	1.724.399.677
MOLISE	578	125.043.504	25.672.913
PUGLIA	20.238	2.375.211.903	884.978.695
SARDEGNA	6.596	814.958.228	299.649.061
SICILIA	25717	2.591.335.984	973.051.802
Totale	103.751	12.528.519.131	4.657.110.471

Fonte: Agenzia delle entrate. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

In continuità con le azioni poste in essere negli anni precedenti, per una più ampia partecipazione del FESR al finanziamento della misura e in coerenza con quanto previsto dall’Accordo di partenariato, sono stati messi a disposizione delle amministrazioni interessate strumenti e procedure per la corretta rendicontazione nell’ambito dei programmi operativi cofinanziati dal FESR, contribuendo, altresì, al raggiungimento dei target di spesa al 31 dicembre 2019 fissati dai regolamenti europei.

Il fondo crescita dimensionale

Negli ultimi anni una serie di politiche pubbliche hanno tentato di favorire la presenza di, se non creare *ex novo*, intermediari di finanza alternativa per lo sviluppo in particolare nel Mezzogiorno. Alla base di questo interesse vi sono motivazioni di carattere finanziario e industriale. Da un lato la prevedibile contrazione del credito bancario, dall’altro la necessità di patrimonializzare le imprese del Mezzogiorno ampliando la base di *equity*, e infine la consapevolezza della necessità di finanziare attività innovative con una diversa tipologia di intermediari di fatto assenti nel Mezzogiorno.

Con la legge di Bilancio per il 2018 (commi 897-903) è stato istituito il fondo di investimento mobiliare di tipo chiuso riservato “Italia Venture II - Fondo Imprese Sud”. Il fondo persegue l’obiettivo di sostenere la crescita dimensionale delle

piccole e medie imprese, aventi sede legale e attività produttiva nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia, favorendone la patrimonializzazione. La predetta Legge di Bilancio stanziava una dotazione iniziale di 150 milioni di euro a valere sul Fondo sviluppo e coesione, attribuendo i fondi all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa - Invitalia, quale soggetto gestore. La norma prevede l'obbligo della partecipazione dei privati per una quota almeno pari al 50 per cento in ogni investimento effettuato e la possibilità di investire fino al 30 per cento della consistenza del fondo in fondi privati che operino sulle imprese *target* del provvedimento.

A seguito della sottoscrizione della convenzione per l'affidamento delle attività da svolgere tra il Dipartimento per le politiche di coesione e Invitalia, quest'ultima ha affidato la gestione dei fondi alla propria Società di gestione del risparmio Invitalia Ventures SGR nell'aprile 2018.

L'operatività del fondo è stata limitata dalle novità contenute nella Legge di Bilancio per il 2019. L'articolo 1, commi 116 e seguenti, ha previsto, infatti, la possibilità di cessione, a condizioni di mercato da parte di Invitalia, con diritto di opzione a favore di Cassa depositi e prestiti, di una quota di partecipazione, anche di controllo, detenuta in Invitalia Ventures SGR Spa. Prevede altresì che i termini e le condizioni della gestione delle risorse possono essere ridefiniti, nel rispetto della normativa di riferimento, da una nuova convenzione sottoscritta tra il Ministero dello sviluppo economico, Invitalia e il nuovo eventuale soggetto gestore, in sostituzione delle disposizioni regolamentari e convenzionali che disciplinano tale gestione. La direttiva del Ministero dello sviluppo economico (MISE) del 20 febbraio 2019 indica le modalità della potenziale cessione e dell'esercizio del diritto di opzione da parte dell'Istituto nazionale di promozione, sottoponendo a parere obbligatorio ministeriale ogni operazione che modificasse il conto economico.

Le condizioni di operatività vengono modificate il 26 luglio 2020 dalla nuova convenzione tra il Ministero dello sviluppo economico, Invitalia, e la Invitalia Ventures SGR che della precedente convenzione in merito al Fondo imprese Sud (Invitalia Ventures II) abroga numerose disposizioni. In particolare essa modifica il *target* dell'investimento, indirizzando il fondo su investimenti di *venture capital* nella interezza della sua filiera. Il *closing* della cessione della quota del 70 per cento della SGR viene perfezionato il 5 agosto.

La riorganizzazione dei fondi pubblici di finanza per il *venture capital* in capo a Cassa depositi e prestiti nella nuova SGR denominata dopo la cessione, Cassa depositi e prestiti Venture capital SGR, procede nei primi mesi del corrente anno con la integrazione delle risorse dell'ex-Fondo anti delocalizzazioni (anch'esse destinate a *venture capital* e soggetto alla regola di suddivisione territoriale 80-20, tra Mezzogiorno e Centro-Nord) e delle ulteriori risorse stanziare in legge di bilancio 2019 e risorse proprie addizionali di Cassa depositi e prestiti come da norma di bilancio.

Nel complesso la riorganizzazione determinata dalla Legge di Bilancio 2019, determinerà un cospicuo aumento dei fondi per la finanza innovativa al Mezzogiorno, modificandone lo scopo, dalla crescita delle imprese al finanziamento delle *start-up* innovative. Va anche sottolineato però che la riorganizzazione ha determinato un ritardo di più di un anno nell'uso delle risorse del Fondo Sud, proprio nel momento in cui esso era pronto ad investire le prime risorse.

Nel frattempo la Legge di Bilancio 2020 ha appostato ulteriori 250 (150 nel 2020 e 100 nel 2021) milioni di euro da FSC a un nuovo fondo denominato ‘Cresci al Sud’ in sostituzione del fondo per la crescita dimensionale delle imprese del 2018. Le modalità operative del nuovo fondo, affidato nuovamente a INVITALIA, sono in corso di definizione con apposita convenzione, ma le sue caratteristiche sono simili a quelle del fondo originario. Anche il fondo ‘Cresci al Sud’ potrà essere integrato con fondi privati ed è tenuto a investire con investitori privati con quote uguali alla componente pubblica. Al di là della necessità di finanziare l’innovazione nel nostro paese e nel Mezzogiorno in particolare, le finalità del fondo ‘Cresci al Sud’ sembrano determinanti per rinforzare il tessuto imprenditoriale del Mezzogiorno consolidando le iniziative imprenditoriali di successo ampliandone la capacità produttiva.

Misure a sostegno del capitale umano e dell’occupazione nel Mezzogiorno

Il sostegno alla crescita dell’occupazione del Mezzogiorno ha fatto leva sullo strumento della decontribuzione. In continuità con gli anni precedenti, nel 2019 è stato introdotto l’incentivo denominato “Occupazione sviluppo Sud” per favorire l’assunzione di disoccupati di età compresa tra i 16 e i 34 anni o superiore ai 35 anni purché privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Ai fini del riconoscimento dell’incentivo è necessario che la prestazione lavorativa sia svolta in una regione tra quelle “meno sviluppate” (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) o in una regione tra quelle “in transizione” (Abruzzo, Molise, Sardegna). L’incentivo è riconosciuto ai datori di lavoro privati che abbiano effettuato nuove assunzioni tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019. L’incentivo corrisponde alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro per un importo massimo di 8.060,0 euro su base annua ed è fruibile entro il 28 febbraio 2021. L’incentivo è riconosciuto qualora il lavoratore sia assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato e con contratto di apprendistato professionalizzante, nonché in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a tempo determinato. Per le forme contrattuali ammesse, l’incentivo spetta sia per rapporti a tempo pieno che a tempo parziale. In quest’ultimo caso, il massimale è proporzionalmente ridotto. Le risorse complessivamente stanziare per la misura ammontano a 320 milioni a valere sul Programma operativo nazionale “Sistemi di politiche attive per l’occupazione” (PON SPAO) e sul Programma operativo complementare “Sistemi di politiche attive per l’occupazione” 2014 - 2020 (POC SPAO). Al 31 dicembre 2019 sono state presentate 105.904 domande, di cui le ammesse sono 61.334.

Per sostenere le competenze richieste dal mercato del lavoro nel quadro dell’economia digitale, l’Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) ha promosso il progetto “Competenze ICT per i giovani del Mezzogiorno” cofinanziato nell’ambito del Programma operativo nazionale “Iniziativa occupazione giovani”. Il Programma mira a realizzare interventi indirizzati ai giovani residenti nelle Regioni del Mezzogiorno in risposta alla crescente richiesta di competenze digitali e figure professionali specializzate su tutto il territorio nazionale, promuovendo l’innalzamento dell’offerta e della qualità della formazione nel settore ICT, al fine di favorire il successivo inserimento nel mercato del lavoro.

Al fine di rafforzare l'efficacia dell'intervento i progetti formativi proposti e approvati sono direttamente connessi per ciascuna impresa a uno specifico piano di fabbisogni professionali e occupazionali e coerenti al "Quadro comune europeo delle competenze digitali" recepito nel quadro dei profili e delle competenze per le professioni ICT individuati nelle "Linee guida per la qualità delle competenze digitali nelle professionalità ICT - anno 2017" dell'Agenzia per l'Italia digitale.

Alla formazione specialistica d'aula, per un massimo di 200 ore e di 15 discenti per corso, segue lo svolgimento di un periodo di tirocinio non curriculare presso le imprese della durata di tre mesi con indennità di partecipazione per il tirocinante e la successiva assunzione di una quota se non della totalità dei giovani partecipanti da parte delle imprese del settore.

A fronte delle 115 proposte progettuali presentate sono stati ammessi a finanziamento 27 progetti per un importo complessivo pari a 6.399.133 di euro.

Sotto il profilo del miglioramento delle competenze al fine dell'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro, nell'ambito del Programma PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) sviluppato dall'OCSE, l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro nel 2017-2018 ha sperimentato, lo strumento di *self-assessment Programme for the International Assessment of Adult Competencies - PIAAC Education and Skills online (Programme for the International Assessment of Adult Competencies online)* su un campione di disoccupati di lunga durata, a supporto all'attività degli operatori dei Centri per l'impiego nella fase di orientamento e profilazione qualitativa degli utenti. Nel 2019 il medesimo strumento è stato sperimentato su un campione di discenti iscritti ai Centri provinciali di istruzione per gli adulti, con l'obiettivo di valutare le potenzialità dello strumento a supporto della profilazione e del riconoscimento dei crediti in ingresso. Le due sperimentazioni, nella loro complementarietà, rappresentano un utile test di fattibilità di utilizzo dello strumento *Programme for the International Assessment of Adult Competencies online* per l'integrazione dei servizi di politica attiva e di istruzione degli adulti, al fine di fornire opportunità di rafforzamento delle competenze chiave in favore degli utenti dei servizi per l'impiego con bassi livelli di qualificazione o di competenze.

Incentivo Occupazione Mezzogiorno

L'incentivo denominato "Occupazione Sviluppo Sud" è stato istituito con decreto direttoriale ANPAL n. 178 del 19 aprile 2019. In una prima fase l'incentivo è stato riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni²³ nel periodo che va dal 1° maggio 2019 al 31 dicembre 2019 e ha una copertura finanziaria individuata nel limite complessivo di spesa pari a 120 milioni di euro che graveranno sul Programma operativo nazionale "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" (PON SPAO) e sul Programma operativo complementare "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" 2014 - 2020 (POC SPAO).

Con il decreto direttoriale ANPAL n. 311/2019, le agevolazioni dell'incentivo occupazione sviluppo si estendono alle assunzioni effettuate nel periodo tra il 1 gennaio 2019 e il 30 aprile 2019. Conseguentemente a questo decreto il limite di spesa viene incrementato di ulteriori 200 milioni di euro a valere sul POC Sistema di politiche attive per l'occupazione (ex art. 39 ter del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58).

A fronte di un numero di domande ammesse pari a 61.334, la Tavola R1, evidenzia che l'84,1 per cento delle domande ammesse si concentra nelle Regioni meno sviluppate con il maggior numero di domande in Campania seguita da Sicilia e Puglia.

TAVOLA R 1: INCENTIVO OCCUPAZIONE SVILUPPO SUD - DOMANDE AMMESSE E RISORSE FINANZIARIE PER REGIONE (euro)

	Risorse confermate	Domande confermate	Importo medio	Retribuzione media
Totale complessivo	277.301.365	61.334	4.521	1.300
Regioni in transizione	47.640.486	9.782	4.870	1.402
Abruzzo	17.702.409	3.714	4.766	1.387
Molise	4.569.516	946	4.830	1.357
Sardegna	25.368.561	5.122	4.953	1.422
Regioni meno sviluppate	229.660.879	51.522	4.455	1.280
Basilicata	8.099.335	1.699	4.767	1.397
Calabria	21.941.265	4.795	4.576	1.301
Campania	82.664.884	18.838	4.388	1.255
Puglia	49.880.672	11.005	4.533	1.306
Sicilia	67.074.7238	15.215	4.408	1.273

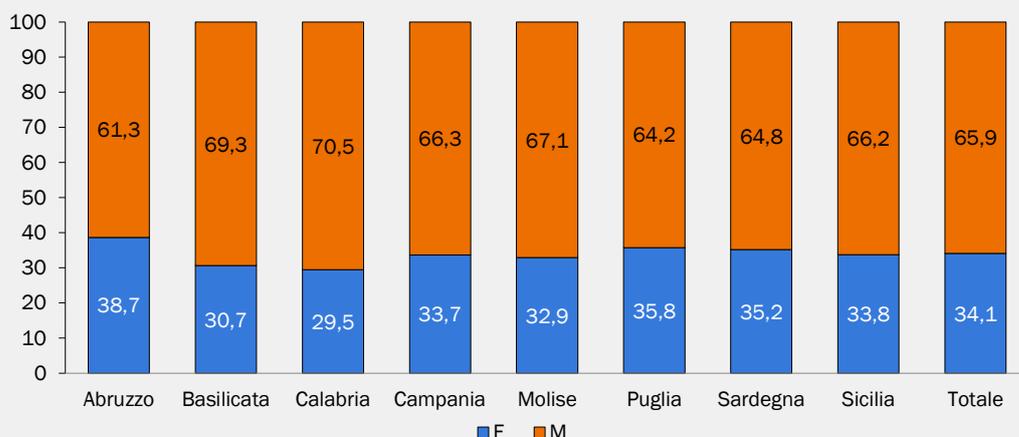
Fonte: elaborazioni Agenzia nazionale politiche attive del lavoro su dati Istituto nazionale previdenza sociale riferiti al 31 dicembre 2019.

Per quanto riguarda il genere delle domande confermate, risultano prevalenti quelle relative ai lavoratori di genere maschile (65,9 per cento in totale) con esigue differenze tra le regioni (Figura R 1).

La Tavola R 1 mostra la distribuzione per fasce d'età e regione: la percentuale maggiore di domande ammesse è riferita alla fascia d'età dei 30-39enni (31,8 per cento), sia per le Regioni in transizione (32,8 per cento), sia per le Regioni meno sviluppate (31,6 per cento).

Con riferimento alla tipologia di contratti sottoscritti nel periodo considerato, il 58,1 per cento delle domande di incentivo ammesse riguarda assunzioni a tempo indeterminato, mentre un ulteriore 37,3 per cento concerne trasformazioni di precedenti contratti a termine. Il restante 4,6 per cento delle domande di incentivo sono relative al contratto di apprendistato.

²³ Come espressamente riportato nel decreto citato, le assunzioni non devono rappresentare l'adempimento di un obbligo.

FIGURA R 1: INCENTIVO OCCUPAZIONE SVILUPPO SUD - DOMANDE AMMESSE PER REGIONE E PER GENERE (valori percentuali)

Fonte: elaborazioni Agenzia nazionale politiche attive del lavoro su dati Istituto nazionale previdenza sociale riferiti al 31 dicembre 2019.

TAVOLA R 1: INCENTIVO OCCUPAZIONE SVILUPPO SUD - DOMANDE AMMESSE PER REGIONE, TIPOLOGIA DI CONTRATTO E FASCIA D'ETÀ (euro)

	Anni				
	fino a 24	25-29	30-39	40-49	over 50
Totale complessivo	8.793	10.026	19.476	13.680	9.359
In transizione	1.192	1.481	3.206	2.403	1.500
Abruzzo	494	577	1.168	903	572
Molise	93	156	290	232	175
Sardegna	605	748	1.748	1.268	753
Meno sviluppate	7.601	8.545	16.270	11.277	7.859
Basilicata	276	273	499	366	285
Calabria	601	796	1.619	1.050	729
Campania	2.865	3.021	5.853	4.094	3.005
Puglia	1.726	1.770	3.406	2.477	1.626
Sicilia	2.133	2.685	4.893	3.290	2.214
Pro memoria: contratto					
Tempo indeterminato	4.833	5.463	11.824	8.033	5.490
Apprendistato	1.556	1.146	51	24	20
Transfer. a tempo indeterminato	2.404	3.417	7.601	5.623	3.849

Fonte: elaborazioni Agenzia nazionale politiche attive del lavoro su dati Istituto nazionale previdenza sociale riferiti al 31 dicembre 2019

La distribuzione per fasce d'età e categoria di contratto evidenzia come la classe dei 30-39enni abbia una maggiore incidenza sia nelle assunzioni a tempo indeterminato (33,2 per cento) che nelle trasformazioni a tempo indeterminato di un contratto a tempo determinato (33,2 per cento). Gli *under 30* (96,6 per cento) hanno un'incidenza preponderante nell'assunzione in apprendistato professionalizzante.

Nel complesso il 14,3 per cento delle domande confermate riguarda i giovani fino a 24 anni, il 60 per cento riguarda i 25-44enni e il restante 25,7 per cento gli *over 45*. La componente femminile si concentra per il 51,6 per cento delle domande nella fascia di età tra 20 e 34 anni. I destinatari dell'incentivo sono in prevalenza uomini con un'età media all'assunzione più alta di quella femminile (37,3 anni contro 35,3 anni rispettivamente).

Con riferimento all'orario di lavoro, il 48,6 per cento delle assunzioni riguarda un contratto a tempo pieno. Il *part time* risulta decisamente più diffuso tra le donne.

I piani di rafforzamento amministrativo

I Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) sono uno strumento innovativo che l'Italia ha definito e attivato, per prima tra gli Stati membri dell'Unione europea, nella programmazione 2014-2020, con la finalità di avviare un percorso di miglioramento della capacità di gestione dei fondi strutturali.

Attraverso i PRA, infatti, ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi UE ha esplicitato le azioni per rendere più efficiente la propria organizzazione, individuando puntualmente gli interventi di rafforzamento da attuare e i *target* da conseguire, in un orizzonte temporale definito e identificando precisi livelli di responsabilità politica ed amministrativa connessi alla relativa attuazione.

Altro elemento essenziale nel processo è il rafforzamento della rete partenariale costituita dal network dei responsabili tecnici dei Piani, *contact point* amministrativi per le tematiche di rafforzamento della PA. La collaborazione con le diverse componenti istituzionali sta costituendo, infatti, parte integrante di un'azione complessiva di rafforzamento nazionale e stimolo al cambiamento che trae forza dall'analisi dei fabbisogni, dal confronto, dalla raccolta e messa a sistema di esperienze locali e di buone prassi da condividere.

I PRA, giunti oggi alla seconda fase di attuazione, continuano a rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione nell'ambito degli obiettivi di rafforzamento amministrativo costituendo un fondamentale volano per accelerare i processi di spesa dei Programmi. Sulla base dell'esperienza PRA infatti, è stata avviata dalla Commissione Europea un'azione pilota su altri Stati membri e la stessa Commissione Europea nel *Country Report 2019*, ha tenuto a precisare quanto sia necessario, affinché l'Italia migliori l'amministrazione e l'attuazione dei fondi strutturali nel prossimo ciclo 2021-2027, "garantire la corretta attuazione dei piani di rafforzamento amministrativo basati sull'esperienza del periodo 2014-20".

Diviene strategico, quindi, proseguire il percorso di rafforzamento avviato. Continuare a intervenire sulle iniziative di rafforzamento nelle tre dimensioni pertinenti (1. personale - rafforzamento al livello numerico e qualitativo - incluso il rafforzamento delle competenze manageriali e la responsabilizzazione, 2. Organizzazione - costruzione e semplificazione di regole, procedure e processi e 3. Strumenti - rafforzamento della dotazione e della strumentazione informatica di supporto) e ampliare il livello di azione includendo in via diretta anche gli organismi intermedi e beneficiari/enti attuatori pubblici ossia i centri di spesa rilevanti della programmazione.

III. STRUMENTI PER SOSTENERE L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE: MISURAZIONE VALUTAZIONE E TRASPARENZA

Le politiche di coesione nel porsi obiettivi di sviluppo e di benessere di molte e diverse comunità, luoghi, persone e imprese si caratterizzano per i moltissimi attori che vi partecipano attivamente. È soprattutto dall'agire consapevole di questi attori (politici centrali e locali, amministrazioni centrali e locali, team tecnici di supporto, partner, beneficiari e attuatori) nonché da quanto l'azione complessiva sia conosciuta negli esiti, comprensibile e scrutinabile dal pubblico, che dipende in larga parte l'ottenimento e l'apprezzamento di risultati. Nel seguito si dà sinteticamente conto di alcune attività di sostegno alla capacità del sistema delle politiche di coesione di indirizzarsi, comprendere i propri esiti, rendersi visibile e partecipato, con particolare riguardo alle tematiche della misurazione, valutazione e trasparenza.

III.1 LA MISURAZIONE

L'orientamento a risultati misurabili è uno degli elementi cardine della politica di coesione. In Italia, fin dal ciclo di programmazione 2000-2006, ci si è dotati di un sistema di dati e indicatori territoriali per osservare il processo di sviluppo e trasformazione dei contesti in cui operano le politiche e, attraverso questi, ottenere elementi informativi anche su avanzamenti o difficoltà delle *policy* nel conseguire i risultati prefissati. Misurare fenomeni di interesse e le traiettorie di sviluppo dei territori è indispensabile per sostenere la programmazione, apprezzare le trasformazioni e fornire ai decisori elementi oggettivi.

Tale approccio è divenuto ancora più centrale nel ciclo di programmazione 2014-2020 in cui gli obiettivi di *policy* vengono espressi nei programmi operativi anche attraverso indicatori di risultato, esplicitando baseline e target previsti. Nell'Accordo di partenariato 2014-2020 si è definito per Obiettivo tematico un *set* di indicatori statistici collegati a ciascun risultato atteso, garantendone misurazione effettiva e confrontabilità tra i territori: si tratta di 114 indicatori di risultato che l'Italia si è impegnata a valorizzare con regolarità a livello almeno regionale, anche per consentire il rispetto nel tempo della condizionalità *ex ante* "Sistemi statistici e indicatori di risultato" prevista dai regolamenti europei¹.

¹ Il Regolamento UE n. 1303/2013 introduce un sistema di condizionalità *ex ante* per l'utilizzo delle risorse comunitarie (articolo 19), una delle quali inerente i Sistemi statistici e gli indicatori di risultato. In particolare, l'Allegato XI richiede, a livello di singolo Programma operativo, "l'esistenza di una base statistica necessaria per effettuare valutazioni in merito all'efficacia e all'impatto dei programmi e di un sistema di indicatori di risultato necessario per selezionare le azioni che contribuiscono più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati, per monitorare i progressi verso i risultati e per svolgere la valutazione d'impatto".

Tali impegni sono stati soddisfatti anche grazie al contributo di alcuni progetti sulla misurazione statistica a valere sul Programma operativo nazionale *governance* e capacità istituzionale 2014-2020² nel cui ambito il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione svolge la funzione di presidio tecnico metodologico, in collaborazione con l’Agenzia per la coesione territoriale.

Il progetto attuato 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’Accordo di partenariato. All’interno della rete Sistan, il progetto garantisce l’aggiornamento di dati, metadati e indicatori territoriali già definiti (e pubblicati nella Banca dati indicatori territoriali sul sito istituzionale dell’Istat) e provvede progressivamente all’ulteriore copertura informativa di tematiche d’interesse non pienamente rappresentate con indicatori ufficiali. Nell’ambito del progetto sono in corso attività di rilievo per le politiche di coesione e innovative per la statistica pubblica territoriale come, ad esempio, la valorizzazione di dati e indicatori secondo la geografia delle aree interne o per le aree urbane e metropolitane. Inoltre, è in fase di validazione da parte dell’Istat 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.³ Infine, l’Istat, in collaborazione con il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, sulla base dei dati Eurostat a livello delle regioni europee (NUTS2), ha elaborato 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 per Stato membro dell’UE.

Con l’obiettivo di ampliare la rosa di indicatori territoriali rilasciati dalla statistica pubblica in materia ambientale è in corso di attuazione anche il progetto realizzato dall’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.

L’utilizzo di indicatori per sostenere l’orientamento ai risultati delle politiche di coesione continuerà nel periodo di programmazione 2021-2027 con l’ambizione, però, di ottenere maggiore uniformità tra programmi e Stati membri incoraggiati a considerare indicatori comuni. La proposta regolamentare per il FESR e il Fondo di

² Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti Progetti finanziati dal PON *Governance* e capacità istituzionale 2014-2020:

- Progetto *Informazione statistica territoriale per le politiche di coesione*. Ammesso a finanziamento nel 2018, vede come soggetti proponenti: Istat, Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione -Dipartimento delle politiche di coesione, Presidenza del consiglio dei ministri) e Agenzia per la coesione territoriale. Il progetto è realizzato dall’Istat.
- Progetto *Statistiche ambientali per le politiche di coesione 2014-2020*. Ammesso a finanziamento nel 2018, vede come soggetti proponenti: Ispra, Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione -Dipartimento delle politiche di coesione, Presidenza del consiglio dei ministri) e Agenzia per la coesione territoriale. Il progetto è realizzato dall’Ispra.
- Progetto *Individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche*. Ammesso a finanziamento nel 2018, vede coinvolte le Amministrazioni firmatarie di un Protocollo di intesa siglato a novembre 2017 tra Anac, Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia per la coesione territoriale, Istat, Ministero dell’interno, Ministero dell’economia e delle finanze e Ministero della giustizia.

³ Per realizzare tale attività è stato inserito nel questionario del Censimento delle imprese 2019 un modulo ad hoc dedicato alla Specializzazione intelligente e alle traiettorie di sviluppo delle imprese

coesione (art. 7) prevede indicatori comuni di output - in continuità con il passato - e di risultato diretto dei programmi, novità del prossimo ciclo di programmazione⁴, rimandando a specifici Allegati (I e II) del Regolamento per l'elenco esaustivo.⁵

Su tali proposte di indicatori 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*)⁶ a supporto del negoziato formale interno al Consiglio sulla materia. Coerentemente con il mandato ricevuto, l'*Evaluation network* ha strutturato un processo istruttorio e di confronto che ha consentito la definizione di una revisione condivisa della proposta originaria sugli indicatori, corredata da una meta informazione di base per ciascun indicatore (*Fiche metodologica*) a supporto di interpretazione e misurazione omogenee da parte dei numerosi soggetti che attuano le politiche di coesione nei diversi territori europei.

Nel caso italiano, la posizione per il confronto tecnico sugli indicatori in sede di *Evaluation Network* è stata definita a cura del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (che in tale sede rappresenta l'Italia) coinvolgendo nelle istruttorie puntuali sulle liste e sulle fiche metodologiche anche la Rete dei nuclei valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

A conclusione del confronto tecnico, a giugno 2019 è stata formulata una nuova lista di indicatori comuni di output e di risultato per l'Allegato I al Regolamento FESR 2021-2027 e l'unità di valutazione della DG Regio ha conseguentemente revisionato le *fiche* metodologiche associate a ciascun indicatore. Le *fiche* sono un bagaglio indispensabile per cogliere appieno contenuti, punti di forza e di debolezza di ciascun indicatore e ciascuno Stato membro potrà integrarne i contenuti a livello nazionale, purché non vengano modificate le definizioni di base e gli elementi metodologici comuni.

Va chiarito che le liste emendate degli indicatori comuni non riflettono pienamente tutte le proposte italiane. Al riguardo, la Commissione Europea ha comunque ribadito nel corso del confronto tecnico che il set contenuto nell'Allegato I va considerato come un menù di riferimento a disposizione degli Stati membri, da cui si possono selezionare indicatori laddove rilevanti per le proprie scelte di programmazione. Agli indicatori comuni si potranno affiancare indicatori specifici di programma, come prevede il dettato regolamentare.

⁴ Sia nell'attuale ciclo di programmazione (2014-2020) che in quello precedente (2007-2013) si è previsto a livello regolamentare per il FESR un set di indicatori comuni di output per misurare le attività realizzate nei diversi territori europei con i fondi strutturali.

⁵ In particolare, l'Allegato I contiene, per ciascuno dei 5 Obiettivi di policy individuati per il 2021-2027:

1. Indicatori comuni di output che, in continuità con i precedenti cicli di programmazione, misurano "cosa si compra con le risorse";
2. Indicatori comuni di risultato diretto, novità per il FESR, che misurano "gli effetti diretti degli interventi dei programmi" sui beneficiari effettivi, popolazione target o utilizzatori delle infrastrutture realizzate.

Inoltre, l'Allegato II contiene un set di indicatori di performance (anch'essi di output e di risultato), la cui valorizzazione avviene direttamente a cura della Commissione per le finalità di comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo. Più nel dettaglio, si tratta di dati che la Commissione dovrebbe provvedere a elaborare sulla base delle valorizzazioni degli indicatori di cui ai punti 1 e 2.

⁶ L'*Evaluation Network* è un gruppo di lavoro permanente, incaricato di approfondire e discutere tutte le questioni legate all'impianto di monitoraggio-valutazione-trasparenza delle politiche di coesione, coordinato dall'*Evaluation Unit* della DG REGIO della Commissione Europea a cui partecipano rappresentanti esperti di tutti gli Stati Membri. In tale sede l'Italia è rappresentata dal Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione.

Nel ciclo 2021-2027 contrariamente a quanto avvenuto nei precedenti cicli di programmazione si disporrà quindi di indicazioni metodologiche condivise a corredo di ciascun indicatore (di output e risultato), elemento indispensabile per avere una comune metrica di misurazione e, quindi, dati più confrontabili.

III.2 LA VALUTAZIONE

La politica di coesione investe nella comprensione degli esiti e caratteristiche degli interventi. La realizzazione delle valutazioni, richiesta dai regolamenti comunitari con l'obiettivo principale di ottenere apprendimenti utili all'azione e alla discussione partenariale, è sostenuta dalle attività di orientamento e sostegno del Sistema nazionale di valutazione della politica di coesione (SNV), coordinato dal Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, e da quelle della Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Rete dei nuclei)⁷.

Nel 2019, attraverso l'iniziativa "Osservatorio dei processi valutativi" prevista dall'Accordo di partenariato 2014-2020, il Sistema nazionale di valutazione ha raccolto in un database pubblico⁸ informazioni strutturate su 236 valutazioni, tra completate (85), in corso (83) o in preparazione (68) riferite al periodo gennaio 2016 - marzo 2019. Sebbene alcuni temi, in particolare quelli ambientali, risultino ancora poco indagati, queste valutazioni rappresentano una grande riserva di conoscenze. In occasione dell'avvio della preparazione della programmazione 2021-2027, la Rete dei nuclei ha riconosciuto l'opportunità di valorizzare tali conoscenze mettendole a disposizione delle Amministrazioni e del partenariato in modo da favorire apprendimenti: decisioni meglio fondate, punti di vista più precisi, confronti partenariali e negoziali più efficaci.

Nel corso del 2019, pertanto, la Rete dei nuclei, insieme ad altri presidi tecnici e con il raccordo del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, si è impegnata in un lavoro collettivo finalizzato a cumulare la conoscenza emersa dalle valutazioni attorno ad alcune domande rilevanti per la discussione corrente sulla politica di coesione, realizzando sei rassegne valutative tematiche a partire dai seguenti macro quesiti: 1. Quali interventi per contrastare lo svuotamento dei territori e l'impoverimento di risorse e capitale umano? 2. Cosa dobbiamo cambiare nelle politiche di gestione del territorio fisico (prevenzione rischio idrogeologico)? 3. Cosa continuare o cambiare nelle iniziative di sostegno all'innovazione di impresa? 4. Come costruire efficaci strumenti di *policy* a base territoriale? 5. In che misura e con quali modalità le politiche attive del lavoro aiutano le persone a trovare lavoro? 6. Quali le caratteristiche chiave dell'innovazione sociale e le principali condizioni che ne favoriscono lo sviluppo?

Il lavoro di Rete per realizzare le rassegne in modalità collettiva è stato imponente: ha coinvolto per diversi mesi 70 persone di 23 diverse organizzazioni (tra Nuclei e presidi di tecnici) che hanno operato con una metodologia elaborata *ad*

⁷ Il lavoro di Sistema Nazionale di Valutazione e Rete è sostenuto dal Progetto ASSIST (Azioni di Sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del Nuclei di Valutazione) a valere sul Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020.

⁸ Il "DataBase esito dell'aggregazione ragionata delle rilevazioni 2018 e 2019: valutazioni della politica di coesione" contiene anche link ai prodotti delle valutazioni è disponibile sullo spazio web del Progetto ASSIST all'indirizzo <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/assist/>

hoc, sia per la lettura critica di oltre 80 valutazioni e studi e sia per organizzare e gestire collettivamente le fasi del processo di costruzione delle rassegne. L'esperienza realizzata ha segnato un deciso passo in avanti verso la capacità sistemica di creare presupposti per l'utilizzo della conoscenza valutativa e notevole è stato l'interesse di amministrazioni e partner per i contenuti conoscitivi che ne sono scaturiti. Il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione e la Rete hanno presentato le evidenze emerse da questo lavoro alla Riunione annuale di riesame (RAR) 2019 e in ulteriori sedi di discussione a livello nazionale e regionale. I principali risultati delle sei rassegne sono sintetizzati di seguito.

Squilibri territoriali e interventi per contrastare lo spopolamento - Le valutazioni e studi esaminati si riferiscono agli esiti di tre famiglie di interventi:

- per rispondere ai fabbisogni del territorio entrano in gioco non solo le politiche di coesione, ma anche quelle correnti e i servizi generali. Ciascuna delle molteplici fonti di finanziamento possiede regole proprie, non sempre conciliabili, che sono spesso entrate in contrasto con le esigenze di flessibilità degli attori territoriali;
- questioni procedurali, insufficienza di risorse per ciascuno strumento territoriale, scarsità delle opzioni disponibili hanno indotto attuazioni non sempre rispondenti ai fabbisogni. Quando i territori si sono visti proporre pacchetti di misure precostituiti non hanno potuto attuare le proprie strategie, ma solo far emergere problemi da affrontare;
- la natura dei processi di sviluppo territoriale richiede tempi adeguati e non brevi. Tuttavia, la lunghezza dei tempi è stata spesso generata dalle richieste procedurali, non sempre snelle, definite dai livelli di programmazione sovra-locali.

Prevenzione del rischio idrogeologico - Nonostante l'elevata esposizione al rischio idrogeologico dell'Italia, le valutazioni sono relativamente poche e si è, quindi, fatto ricorso a studi ed analisi. La *policy* persegue l'aumento di resilienza e «custodia» di territori, beni culturali e paesaggi, con forme che spesso richiedono la «partecipazione attiva» di cittadini e comunità locali (p. es. contratti di fiume) con risultati da indagare meglio. Gli strumenti di pianificazione per la prevenzione dei rischi e la messa in sicurezza del territorio esistono e sono periodicamente aggiornati, ma permangono nodi critici:

- tempi assai lunghi per l'attuazione degli interventi programmati;
- quadro istituzionale caratterizzato da elevata numerosità degli attori, sovrapposizione di competenze, scarsa solidità di molte amministrazioni coinvolte e frammentazione delle risorse in numerosi interventi parziali;
- preponderante peso (evidente dalla finalizzazione delle risorse impiegate nel tempo) degli interventi dedicati a fronteggiare emergenze rispetto a quelli di prevenzione.

Innovazione d'impresa - In tema esistono molte valutazioni e l'esame del materiale disponibile è stato necessariamente parziale. In ogni caso, sembra che gli esiti conseguiti da interventi, anche simili, differiscano grandemente tra aree. Ad esempio, nel Mezzogiorno, alcune valutazioni segnalano che gli strumenti sortiscono

effetti soprattutto per le imprese *low tech* e che hanno talora surrogato l'incapacità del sistema bancario di finanziare ordinariamente progetti industriali innovativi.

Generalmente gli incentivi, più che indurre ulteriori imprese a innovare, hanno accelerato i tempi di realizzazione e aumentato la consistenza dei progetti e sono utilizzati soprattutto da un insieme stabile di imprese che ne hanno appreso i meccanismi, ma appare anche chiaro che i tempi lunghi di selezione degli interventi da sostenere spesso vanificano il carattere innovativo dei progetti.

Gli incentivi alla ricerca collaborativa, così come sovente impostati su requisiti formali, non appaiono capaci di per sé di indurre la creazione di nuove reti: funzionano meglio su reti collaborative già esistenti, ulteriormente avvantaggiate da misure "a sportello", che hanno premiato la rapida presentazione dei progetti.

Strumenti territoriali - Gli strumenti territoriali per lo sviluppo locale hanno funzionato meglio, producendo esiti positivi anche sulle capacità tecniche, cooperative, relazionali e di *governance* del territorio, quando l'azione partenariale locale ha potuto contare su un costante accompagnamento. In generale, malgrado le difficoltà, alla lunga sono risultati un potente fattore di innesco di capacità sui territori. Le caratteristiche di impostazione degli strumenti territoriali, nonché l'interazione con l'organizzazione ordinaria delle politiche, hanno influito sul loro funzionamento:

- per rispondere ai fabbisogni del territorio entrano in gioco non solo le politiche di coesione, ma anche quelle correnti e i servizi generali. Ciascuna delle molteplici fonti di finanziamento possiede regole proprie, non sempre conciliabili, che sono spesso entrate in contrasto con le esigenze di flessibilità degli attori territoriali;
- questioni procedurali, insufficienza di risorse per ciascuno strumento territoriale, scarsità delle opzioni disponibili hanno indotto attuazioni non sempre rispondenti ai fabbisogni. Quando i territori si sono visti proporre pacchetti di misure precostituiti non hanno potuto attuare le proprie strategie, ma solo far emergere problemi da affrontare;
- la natura dei processi di sviluppo territoriale richiede tempi adeguati e non brevi. Tuttavia, la lunghezza dei tempi è stata spesso generata dalle richieste procedurali, non sempre snelle, definite dai livelli di programmazione sovra-locali.

Politiche attive del lavoro. Le politiche attive del lavoro includono un grande numero di strumenti e modalità attuative, ma un dato emergente è che hanno sortito effetti diversi a seconda del settore e del contesto socio-economico territoriale. Questo discende dal fatto che le condizioni della domanda di lavoro sono rilevanti nel determinare esiti di politiche che agiscono soprattutto sulle capacità degli individui.

Dalle valutazioni esaminate, gli effetti riscontrati appaiono poco rilevanti per le persone disoccupate senza ulteriori problematiche e con profili di occupabilità molto alte o molto basse, e migliori per le situazioni intermedie. Sono, invece, più evidenti i benefici per l'inserimento lavorativo di soggetti in situazione socialmente molto critica e marginalizzati.

Gli interventi di formazione e i tirocini hanno prodotto effetti positivi sulle classi di istruzione inferiore e per i soggetti in situazioni più svantaggiate.

Il microcredito è stato più efficace per le attività già esistenti. Per l'efficacia degli strumenti per l'auto-imprenditorialità è risultata determinante l'esistenza di un servizio di accompagnamento.

Nell'ambito della valutazione dell'iniziativa Garanzia giovani per l'Italia, gli effetti sull'occupazione delle varie tipologie di opportunità offerte ai giovani risultano variabili: a 18 mesi dalla conclusione dell'intervento effetti positivi per la maggior parte dei giovani si riscontrano soprattutto per i tirocini extracurricolari.

Nodi critici riguardano la scarsa flessibilità di alcuni strumenti rispetto alle esigenze dei contesti, la lunghezza dei processi, alcune distorsioni nell'uso degli strumenti (ad es., per ottenere fondi per tirocini anche in assenza di prospettive imprenditoriali), e la faticosità per i destinatari degli interventi di dover talora interagire con numerose organizzazioni.

Innovazione sociale. All'origine dei processi di innovazione sociale vi sono bisogni che rimangono insoddisfatti per carenza di risorse o perché il sistema tradizionale di policy fatica a offrire risposte adeguate a nuovi bisogni. Attori della società civile, il privato sociale, l'imprenditorialità dal basso, le comunità di cittadini si organizzano per dare risposta ai cambiamenti in atto. Gli attori pubblici possono, però, collaborare all'interno di questi processi e operare per favorirli. Il ruolo dell'attore pubblico rimane di grande rilievo in virtù della funzione abilitante e legittimante che può svolgere in questi processi. Negli studi e contributi esaminati si evidenzia come in molti casi attori pubblici hanno agito da decisivi connettori di relazioni: favorendo la collaborazione nella programmazione sociale, avviando cantieri di co-progettazione, incoraggiando start up innovative, aggregando comunità e oggetti con bisogni simili, fornendo regolazione e opportunità di partecipazione nel disegno e attuazione di soluzioni, così da promuovere autonomia. I processi di innovazione sociale cambiano le relazioni tra società civile e istituzioni, determinando un apprendimento reciproco e relazioni meno ancorate ai consueti principi gerarchici, più integrate (invece che settoriali) e maggiormente orientate a principi di rete.

III.3 LA TRASPARENZA

OpenCoesione è l'iniziativa nazionale di *open government* sulle politiche di coesione avviata dal 2012 e oggi coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del consiglio dei ministri attraverso il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione - team OpenCoesione⁹. Coniugando trasparenza, collaborazione e partecipazione si rivolge a cittadini, Amministrazioni, imprese, ricercatori, studenti, valutatori e giornalisti per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche attraverso la diffusione e il riutilizzo di dati e informazioni

⁹ 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 (Ragioneria generale dello Stato- Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea), 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, nel tempo, sono stati inquadrati i progetti di sostegno all'iniziativa.

sugli interventi pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it¹⁰. 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 alimentato, sulla base di un Protocollo unico di colloquio, da tutte le Amministrazioni titolari di piani e programmi finanziati da risorse della coesione, comunitarie e nazionali.

Nel 2019, sul portale, che aggiorna bimestralmente i dati dei singoli progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia nei cicli 2007-2013 e 2014-2020, sono stati pubblicati oltre 1,5 milioni di progetti corredati ciascuno da più di 200 variabili che riguardano informazioni di tipo anagrafico, finanziario, procedurale e fisico oltre a dettagli sui principali soggetti coinvolti nella loro realizzazione.

Nella consapevolezza che la trasparenza implica responsabilità sulla qualità dei dati, il team OpenCoesione promuove costantemente e collabora a iniziative di analisi, confronto istituzionale e supporto tecnico per il miglioramento dei dati di monitoraggio. Nel corso del 2019, le attività per il miglioramento della qualità e affidabilità dei dati del SNM hanno ricevuto particolare attenzione e sforzi straordinari, sia per sostenere la verifica intermedia del *Performance Framework* per tutti i Programmi operativi del ciclo 2014-2020 (vedi il paragrafo 'Verifica intermedia e riallocazione della riserva di performance') e sia per l'istruttoria sull'utilizzo delle risorse del Fondo sviluppo e coesione collegata all'applicazione dell'art.44 del Decreto legge n. 34 del 2019 e s.m.i. Le attività, realizzate in stretta collaborazione con Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato (RGS)- Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea e con l'Agenzia per la coesione territoriale, hanno visto il coinvolgimento attivo di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali che trasmettono e validano i dati sui progetti. Garantire una adeguata qualità del dato - in termini di completezza, accuratezza, coerenza, univocità, integrità oltre che di tempestività e conformità formale - richiede un approccio strutturato, progressivo e iterativo, significativamente cresciuto nel corso dell'ultimo anno, con l'obiettivo di guidare in modo collaborativo un sistema complesso e distribuito su diversi livelli di governo e di responsabilità al raggiungimento di una maturità crescente nel processo di alimentazione del SNM e nell'utilizzo delle informazioni ivi contenute.

Sul portale, accanto alla sistematica pubblicazione dei dati, è proseguita la diffusione periodica di "Pillole" e di "Data Card", brevi testi che propongono spunti di riflessione e analisi tematiche sui progetti finanziati, rispettivamente rivolte ad un pubblico più tecnico o di taglio maggiormente divulgativo.

Nel 2019, inoltre, a supporto del confronto partenariale per il prossimo ciclo di politiche di coesione 2021-2027 è stata costruita una nuova sezione del portale OpenCoesione dedicata alla pubblicazione di tutti i materiali prodotti nel corso del processo (cfr. il paragrafo IV.3).

Con riferimento al riuso dei dati pubblicati, il 2019 ha segnato anche l'avvio della sperimentazione europea del progetto di didattica innovativa per le scuole superiori "A Scuola di OpenCoesione" (ASOC), sviluppato in Italia proprio

¹⁰ 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 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.

nell'ambito dell'iniziativa OpenCoesione a partire dall'anno scolastico 2013-2014. Il progetto, che promuove principi di cittadinanza consapevole impegnando gli studenti in attività di ricerca e monitoraggio civico sui progetti finanziati dalle politiche di coesione a partire dalle informazioni pubblicate in open data, è stato anche oggetto di una manifestazione di interesse promossa dalla DG Regio della Commissione Europea per replicare il modello ASOC in altri Stati membri con il coordinamento del team italiano.

Bulgaria e Croazia, Alentejo (Portogallo), Catalogna (Spagna), Peloponneso, Tessaglia e Isole Ioniche (Grecia) sono i Paesi e le Regioni selezionati che, nel corso dell'anno scolastico 2019-2020, beneficiano di affiancamento e tutoraggio per sperimentare i moduli di apprendimento utilizzati nell'ambito del progetto italiano, opportunamente adeguati e tradotti nelle diverse lingue nazionali, oltre all'inglese. Complessivamente, inclusi i partecipanti al *pilot* europeo "At the School of OpenCohesion", nel tempo sono stati coinvolti oltre 26.000 studenti e oltre 2.000 docenti in ricerche di monitoraggio civico su più di 800 progetti scelti dagli studenti in base alla rilevanza per il territorio in cui vivono. In larga parte, ad esito dei percorsi di analisi e monitoraggio civico realizzati dalle classi che hanno partecipato ad ASOC, sono stati espressi giudizi positivi circa la rilevanza della realizzazione dei progetti esaminati e tutte le criticità evidenziate sono state accompagnate da proposte e suggerimenti per la loro risoluzione.

IV. LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA POST 2020

IV.1 LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE E IL CONFRONTO CON IL PARLAMENTO E IL CONSIGLIO SUI REGOLAMENTI 2021-2027

La Commissione Europea ha pubblicato il 29 maggio 2018 le cinque proposte regolamentari che formano il "pacchetto legislativo coesione" 2021-2027³⁴, cui ha fatto seguito l'avvio dell'esame tecnico in seno al Gruppo misure strutturali del Consiglio dell'Unione europea, a partire dal regolamento recante disposizioni comuni sull'uso dei fondi (di seguito regolamento generale o RDC), suddiviso in 8 blocchi tematici.

A seguito dei lavori condotti nel secondo semestre 2018 da parte della Presidenza austriaca del Consiglio e del dibattito politico svoltosi in occasione del Consiglio "Affari generali" (Coesione) del 30 novembre 2018, nel dicembre 2018 il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER II), su decisione della maggioranza degli Stati membri, ha conferito al Consiglio mandato parziale a negoziare con il Parlamento europeo (PE) i blocchi tematici 1 "*Approccio strategico e programmazione*" e 5 "*Sistemi di gestione e controllo*" del regolamento generale.

La successiva Presidenza romena (gennaio - giugno 2019) ha proseguito nell'esame dei rimanenti blocchi del RDC e dei regolamenti specifici di fondo. A fine mandato, il Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio ha approvato testi di compromesso parziali da negoziare con il Parlamento su tutte le proposte regolamentari facenti parte del pacchetto legislativo, a 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.

Il semestre di Presidenza finlandese (luglio-dicembre 2019) ha gestito la fase negoziale di confronto tra le posizioni di Commissione, Consiglio e Parlamento (c.d. trilogio). In particolare, i lavori nell'ambito del Gruppo misure strutturali sono stati orientati alla preparazione dei triloghi per i 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 i regolamenti specifici relativi ai Fondi FESR e coesione e al FSE+.

Questa prima fase di trilogio si è conclusa con l'approvazione da parte del Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio di testi di compromesso

³⁴ 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).

parziali sui tre blocchi tematici del regolamento generale sopra citati, avvenuta il 18 dicembre 2019.

Rispetto alle disposizioni approvate dal Consiglio nella prima fase del negoziato, nei testi di compromesso su cui è stato raggiunto l'accordo, è stata data maggiore enfasi al principio di sostenibilità ambientale, che diviene principio orizzontale della politica di coesione³⁵ e che viene rafforzato nei criteri di selezione delle operazioni. È stato, inoltre, valorizzato il principio di partenariato, attraverso una più puntuale esplicitazione dei contenuti del Codice europeo di condotta e del richiamo al rilevante ruolo svolto da tutti i soggetti istituzionali, dalle parti economiche e sociali e dagli organismi della società civile. Il rafforzamento della capacità dei soggetti istituzionali a svolgere un ruolo attivo viene richiesto non solo nel processo di programmazione, ma anche nelle fasi di implementazione e valutazione dei programmi.

L'Accordo di partenariato, in linea con la posizione rappresentata dall'Italia nelle sedi negoziali, è stato reso obbligatorio per tutti gli Stati membri e ne è stata mantenuta la possibilità di modifica nel corso del settennio, sebbene incoraggiata soltanto in occasione della revisione intermedia. Al contempo, è stata accolta la richiesta del Parlamento di produrre un documento snello, coerente con lo schema previsto in allegato al RDC (Allegato II). La richiesta viene incontro alle istanze degli Stati membri percettori di limitate risorse dalla coesione e con pochi Programmi. Per la stesura dell'Accordo, si dovrà tener conto delle indicazioni che il Consiglio europeo formula annualmente attraverso le Raccomandazioni specifiche per Stato membro rilevanti per la politica di coesione, come previsto dalla proposta della Commissione, dei principi dettati dal Pilastro europeo dei diritti sociali, su richiesta del Consiglio, e del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), su richiesta del Parlamento.

Il regolamento generale prevede anche un apposito schema (Allegato V del RDC) per la redazione dei Programmi. Tutti i programmi dovranno contenere l'illustrazione della strategia d'intervento sulla base delle principali sfide in materia di sviluppo, tenendo presente le disparità e le disuguaglianze di carattere economico, sociale e territoriale, i fallimenti di mercato, i fabbisogni di investimento e le complementarità e sinergie con le altre forme di sostegno. Inoltre, in coerenza con l'Accordo, nei programmi dovranno essere richiamate le sfide individuate nelle rilevanti raccomandazioni specifiche cui si intende dare risposta e bisognerà esplicitare la coerenza del quadro di intervento con il Pilastro europeo dei diritti sociali e il con il PNIEC. Particolare attenzione dovrà essere riservata nel programma alle sfide in termini di capacità amministrativa e di semplificazione. Infine, coerentemente con quanto proposto della Commissione Europea la programmazione 2021-2027 dovrà assicurare un raccordo tra i due obiettivi della politica di coesione europea: l'obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione e l'obiettivo cooperazione territoriale europea. Ciascun programma operativo nazionale, regionale e di cooperazione territoriale europea deve esplicitare in fase di programmazione il proprio contributo al conseguimento dei cinque obiettivi di *policy* stabiliti nelle strategie macroregionali e/o previsti

³⁵ Su richiesta del Parlamento europeo sono stati introdotti nel regolamento generale i principi orizzontali (art. 6A), non previsti nella proposta CE, cui deve essere orientata l'azione dei fondi. Oltre ai principi dello sviluppo sostenibile, delle pari opportunità e non discriminazione, storicamente già presenti nella politica di coesione, è stato aggiunto il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (già previsto quale condizione abilitante).

dalle azioni concordate nei programmi (transfrontalieri, transnazionali ed interregionali) di cooperazione territoriale europea.

Le proposte regolamentari per il periodo 2021-2027 confermano che l'impiego dei fondi della coesione è soggetto a un sistema di condizionalità, in parte simile a quello già introdotto per il periodo 2014-2020, denominate "condizioni abilitanti". Esse identificano una serie di pre-requisiti che lo Stato membro deve dimostrare di rispettare all'atto dell'approvazione dei programmi e nel corso del settennio di programmazione, a garanzia di un uso efficiente ed efficace dei fondi della coesione e quale condizione per l'utilizzo di tali risorse.

Più specificamente, il regolamento generale (Art. 11 e All. III e IV) prevede due tipologie di condizioni abilitanti: le condizioni "orizzontali", che devono essere rispettate quali pre-requisiti generali e che agiscono sulla spesa realizzata in attuazione di tutti i programmi, e le condizioni di carattere "tematico", specifiche per i diversi ambiti di intervento dei fondi (Obiettivi strategici). Tra le condizioni "orizzontali" figurano, ad esempio, quelle riguardanti il rispetto della normativa in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato; tra le condizioni "tematiche", si ritrovano quelle riguardanti la pianificazione nazionale e regionale in materia di sistemi di specializzazione intelligente, di infrastrutture digitali e di trasporto, in materia ambientale, nel campo delle politiche attive per il lavoro, per il sociale e per l'accesso ai servizi sanitari. Al mancato rispetto delle condizioni abilitanti è associato un meccanismo sanzionatorio che impedisce allo Stato membro di ricevere il rimborso delle spese certificate in caso di mancato soddisfacimento anche di uno dei criteri previsti. Per alcune condizioni abilitanti, dovrà essere assicurato il rispetto dei criteri previsti per l'intero territorio nazionale.

Le condizioni abilitanti agiscono a livello di ciascun programma. Diversamente dalla programmazione 2014-2020, esse dovranno risultare assolute già all'atto dell'approvazione del programma da parte della Commissione Europea. Inoltre, lo Stato membro ne dovrà garantire il soddisfacimento per l'intero ciclo di programmazione, attraverso un adeguato monitoraggio.

I testi di compromesso sul tema delle condizioni abilitanti, predisposti in fase di trilogia, sono stati affinati in alcuni punti sulla base delle osservazioni avanzate da diversi Stati membri. L'avanzamento più significativo, per il relativo impatto sui fondi, ha riguardato la condizione abilitante orizzontale sul monitoraggio degli appalti pubblici che, rispetto alla versione proposta dal Parlamento, è stata allineata agli obblighi dettati dalle direttive comunitarie. L'Italia ha, inoltre, chiesto, quale elemento fondamentale per dare il proprio sostegno ai tre blocchi tematici del RDC sottoposti all'approvazione del Consiglio nel dicembre 2019 (Blocchi 1, 2 e 5), che gli investimenti delle PMI fossero esclusi dall'ambito di applicabilità della condizione abilitante relativa alla buona *governance* della strategia di specializzazione intelligente, al fine di ampliare le possibilità di sostegno del FESR in favore delle PMI. L'Allegato IV (Condizioni tematiche), approvato dal Coreper II a dicembre 2019 in esito al trilogia, contiene l'indicazione di tale esclusione.

In spirito di compromesso, il Parlamento ha, infine, ritirato gli emendamenti che proponevano di reintrodurre la programmazione su base settennale (art.14). Su questo punto è stato in gran parte mantenuto il testo approvato dal Consiglio, prevedendo l'assegnazione definitiva agli obiettivi strategici del Programma del 50 per cento delle risorse degli ultimi 2 anni soltanto nel 2025 (c.d. importo di

flessibilità), in fase di revisione intermedia, e la connessa possibilità di modifica del Programma, se necessaria a esito del processo di revisione.

Con l'ingresso del semestre coordinato dalla Presidenza croata (gennaio-giugno 2020), è ripreso il negoziato inter-istituzionale a livello tecnico sul pacchetto legislativo coesione, che ha preso in esame alcuni articoli dei Regolamenti FESR, FSEplus e Interreg, nonché i blocchi tematici del regolamento generale riguardanti i seguenti temi: «Monitoraggio, valutazione, comunicazione e visibilità» (Blocco 3), «Forme di sovvenzione, strumenti finanziari, regole di ammissibilità» (Blocco 4) e «Gestione finanziaria» (Blocco 6).

Nel quadro della più ampia iniziativa della Commissione in materia di *Green Deal* europeo, il 14 gennaio 2020 la Commissione Europea ha pubblicato la nuova proposta di Regolamento istitutivo del Fondo per la transizione giusta e quella di modifica del regolamento generale sulla politica di coesione³⁶, essendo lo strumento inquadrato nell'ambito degli obiettivi della politica di coesione.

Nel progetto di regolamento della Commissione, il Fondo per la transizione giusta è immaginato quale strumento volto a compensare i costi economici e sociali della transizione verso un'economia climaticamente neutra. La programmazione del fondo avverrà attraverso piani territoriali per una transizione giusta da allegare ai programmi, con un contributo obbligatorio da parte dei fondi FESR e FSE+ (da 1,5 a 3 volte l'importo del fondo) da definire, in prima istanza, nell'Accordo di partenariato.

IV.2 IL NEGOZIATO SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027

Nel corso del 2019 è proseguito il negoziato sul Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, parallelamente al negoziato settoriale sul pacchetto legislativo coesione (Cfr. paragrafo IV.1).

Secondo la proposta della Commissione del 2 maggio 2018, il prossimo Bilancio europeo si attesterebbe in termini di impegni all'1,11 per cento del RNL dell'UE-27. La politica di coesione rimarrebbe una delle principali politiche dell'Unione, con 373 miliardi di euro a prezzi correnti pari al 29,2 per cento del totale complessivo (330,6 miliardi di euro a prezzi 2018), confermando la rilevanza e l'attualità degli obiettivi previsti dai Trattati di riduzione del divario tra i livelli di sviluppo dei territori e di contrasto alle disuguaglianze tra persone e comunità. Il taglio alla politica di coesione proposto dalla Commissione rispetto alle assegnazioni 2014-2020 (-10 per cento a prezzi 2018) scaturirebbe dalla necessità di far fronte alle nuove sfide dell'Unione e al fabbisogno finanziario aggiuntivo derivante dalla *Brexit*³⁷. Le assegnazioni all'Italia per la politica di coesione ammonterebbero a 38,3

³⁶ Rispettivamente: COM(2020) 22 final e COM(2020) 23 final.

³⁷ La proposta della Commissione implicherebbe un aumento della componente FESR dell'1,4 per cento, dagli attuali 197,9 a 200,6 miliardi di euro a prezzi 2018, e una riduzione del 5,5 per cento per il nuovo FSE+, che passerebbe da 93,8 a 88,6 miliardi di euro a prezzi 2018. Quest'ultimo fondo nella futura programmazione ingloberebbe anche le risorse dell'iniziativa per l'occupazione giovanile e del fondo per gli aiuti agli indigenti, che nell'attuale programmazione sono considerate separatamente.

miliardi di euro prezzi 2018 (43,2 a prezzi correnti)³⁸, ovvero 2,4 miliardi di euro in più rispetto alla dotazione della programmazione 2014-2020³⁹.

Successivamente alla presentazione della proposta della Commissione, nell'ambito del "Gruppo *ad hoc* sul QFP" del Consiglio dell'Unione europea sono stati esaminati diversi progetti di schemi negoziali (c.d. *Negotiating box*) presentati dalle presidenze di turno. In particolare, alla proposta della Presidenza romena (giugno 2019), non ancora definita nell'indicazione delle risorse, sono seguiti i lavori della Presidenza finlandese, che ha ricevuto mandato a presentare al Consiglio europeo del dicembre 2019 una versione avanzata dello schema negoziale completa di quantificazioni. La proposta finlandese è stata, tuttavia, considerata irricevibile dalla maggior parte degli Stati membri, sia perché non si è trovato un accordo sulla dimensione complessiva del bilancio (ipotizzata pari a 1,07 per cento del RNL UE-27), sia per i tagli a diverse rubriche e politiche, tra cui la politica di coesione (7,5 miliardi in meno, a prezzi 2018, rispetto all'originaria proposta della Commissione). Il passo successivo è stato quello di dare mandato al Presidente del Consiglio europeo a mettere sul tavolo un nuovo schema negoziale. La proposta del Presidente ricalca sostanzialmente l'ipotesi avanzata della Presidenza finlandese per quanto riguarda la dimensione del QFP, in termini di impegni a prezzi 2018 (1,074 per cento del RNL UE-27), sebbene includa l'assegnazione di 7,5 miliardi al nuovo Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund*)⁴⁰. Tale proposta è stata discussa in Consiglio europeo il 20-21 febbraio 2020, con l'obiettivo dichiarato di raggiungere un accordo. La discussione in Consiglio non ha dato, tuttavia, esito positivo per la marcata distanza tra le posizioni rappresentate dagli Stati membri: in particolare, rispetto alla dimensione del QFP, si è registrata una spaccatura profonda tra Stati membri che puntano verso un Bilancio UE più ambizioso, tra questi l'Italia e i Paesi facenti parte del gruppo "Amici della coesione", e i c.d. Paesi "frugali" (Austria, Danimarca, Svezia, Paesi Bassi, appoggiati dalla Germania) che chiedono che esso non ecceda la soglia dell'1 per cento del RNL dell'UE-27. Altro punto critico ha riguardato i c.d. "rebates", da sempre osteggiati dall'Italia, ossia le correzioni sulla contribuzione al Bilancio UE di cui godono soltanto alcuni Stati membri. Su questi aspetti, il Parlamento europeo ha giudicato l'ipotesi discussa in Consiglio molto lontana dalle reali necessità dell'Unione.

La situazione di stallo che si è venuta a creare in relazione alla definizione del QFP 2021-2027, con conseguente allungamento delle tempistiche negoziali, desta preoccupazioni per gli effetti sull'avvio dei futuri programmi della politica di coesione, considerato che aspetti centrali che definiscono impostazione e regole di

³⁸ Commissione europea, Fiche n.51, 19 ottobre 2018.

³⁹ Tale dotazione include l'aggiustamento tecnico di metà periodo, che ha rivisto le allocazioni iniziali della politica di coesione 2014-20 per tenere conto dei dati più aggiornati sul PIL pro capite regionale. In assenza di modifiche al metodo allocativo utilizzato dalla Commissione europea per il 2014-20 (il cosiddetto "metodo di Berlino") e considerato il peggioramento delle condizioni economiche del Paese rispetto al resto dell'UE, secondo la proposta della Commissione l'Italia avrebbe dovuto ricevere risorse aggiuntive rispetto al 2014-2020 per 10 miliardi di euro.

⁴⁰ La proposta del Presidente Michel da ultimo discussa, ma non approvata, prevede lo stesso ammontare di risorse per la coesione della proposta finlandese (323,2 miliardi di euro, prezzi 2018) ma con alcune significative ricomposizioni interne. In particolare, a seguito di alcune modifiche ai parametri del metodo allocativo, è stato previsto un aumento delle risorse in favore delle regioni meno sviluppate, sia rispetto alla proposta originaria della Commissione, sia rispetto all'ipotesi presentata dalla Presidenza finlandese. Sulla base di tale proposta, l'Italia otterrebbe circa 38,26 miliardi di euro a prezzi 2018, con una distribuzione delle risorse tra le diverse categorie di regioni più equilibrata rispetto sia all'originaria ipotesi avanzata dalla Commissione, sia a quella della Presidenza finlandese.

questa politica sono esaminati nell'ambito del processo negoziale sul QFP. Tra questi, la distribuzione delle relative risorse tra Stati membri e categorie di regioni sulla base di un metodo allocativo ancora in continua evoluzione; la strutturazione della rubrica II del Bilancio "Coesione e valori"; la condizionalità macroeconomica e il collegamento con il Semestre europeo; 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 riferimento a tali aspetti, l'Italia ha rappresentato le proprie priorità nelle diverse fasi dei lavori del Consiglio. Per alcune di esse, nel corso del negoziato sono state accolte, talvolta in misura non del tutto soddisfacente, alcune posizioni rappresentate dal nostro Paese. Gli avanzamenti positivi dovranno essere comunque confermati nel prosieguo del negoziato, non essendo stato raggiunto alcun accordo sullo schema negoziale, neppure parziale. Altre priorità che non hanno trovato accoglimento dovranno essere valutate attentamente nelle successive fasi, al fine di giungere ad un compromesso il più vicino possibile agli interessi nazionali.

Per quanto attiene alla dimensione complessiva della sotto-rubrica coesione, sin dall'avvio del negoziato, l'Italia ha chiesto, in tutte le occasioni di confronto di livello politico e tecnico, risorse adeguate per la politica di coesione, tenuto conto della rilevanza che gli obiettivi che i Trattati attribuiscono a questa politica tuttora assumono nell'Unione europea, in cui i divari tra le regioni e al loro interno continuano ad aggravarsi.

Relativamente alla struttura del futuro QFP, è stata accolta e confermata negli schemi negoziali discussi fino ad oggi la soluzione, fortemente caldeggiata anche dall'Italia, di istituzione di una sotto-rubrica dedicata alla coesione nell'ambito della rubrica 2 "Coesione e valori", che assicura una maggiore stabilità del quadro finanziario di questa politica.

Il metodo allocativo, in particolare per la determinazione della dotazione delle regioni meno sviluppate, rimane un punto critico su cui è necessario reiterare la proposta italiana di revisione del coefficiente applicato all'indice di prosperità relativa. Per la categoria intermedia di Paesi in cui si colloca l'Italia (RNL pro-capite tra l'82 per cento e il 99 per cento della media UE-27)⁴¹, tale coefficiente ha, infatti, registrato una riduzione sproporzionata sul 2014-2020, segnalando una disparità di trattamento della proposta della Commissione rispetto a quanto ipotizzato per le altre categorie di Paesi.

Considerata l'emergenza sanitaria che in questi primi mesi del 2020 ha colpito molti Paesi dell'Unione europea e il rilevante impatto sulle economie territoriali, appare inoltre necessario insistere per il ripristino dell'aggiustamento tecnico di medio periodo, di cui l'ultima proposta negoziale conferma l'eliminazione. Tale previsione, oltre ad essere coerente con i principi di equità e proporzionalità nelle allocazioni della politica di coesione, consentirebbe di tener conto delle possibili variazioni nei divari economici, sociali e territoriali all'interno e tra Paesi membri.

Rientra nel negoziato sul QFP anche la regola di concentrazione tematica prevista dal regolamento FESR. Al riguardo, la proposta della Commissione impone soglie minime a livello nazionale per le risorse FESR da destinare all'Obiettivo strategico 1 "Un'Europa più intelligente" e all'Obiettivo strategico 2 "Un'Europa

⁴¹ Oltre all'Italia rientrano in questa categoria Spagna, Repubblica ceca e Cipro.

più verde”, definite in funzione del RNL dello Stato membro: per l’Italia, rispettivamente, 45 e 30 per cento. Su questo aspetto, le istanze di diversi Stati membri, tra cui l’Italia, si sono concentrate, da un lato, nel segnalare il bisogno di maggiore flessibilità nelle scelte di investimento che devono essere adeguatamente commisurate ai fabbisogni specifici delle regioni e tener conto della reale capacità di assorbimento dei territori, dall’altro, nel richiedere l’applicazione della regola a livello di categoria di regioni. Tale ultima ipotesi ha trovato accoglimento nelle più recenti versioni dello schema negoziale. Inoltre, nella proposta avanzata dal Presidente del Consiglio europeo, è previsto che la soglia di concentrazione sull’Obiettivo strategico 1 per la categoria di regioni meno sviluppate sia ridotta da 35 a 30 per cento, da considerare un’apertura positiva, ma non ancora soddisfacente rispetto alle attese di diversi Stati membri, tra cui l’Italia, in termini di maggiore flessibilità.

Relativamente alla riduzione dei tassi di cofinanziamento europei proposta dalla Commissione, con conseguente incremento della contribuzione nazionale, va evidenziato che se, da un lato, tale proposta mira ad accrescere l’*ownership* degli Stati membri sulla politica di coesione, dall’altro, essa ha rilevanti impatti sui saldi di finanza pubblica, anche per l’impossibilità di scomputare il cofinanziamento nazionale dal calcolo del deficit ai fini del rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Nonostante le critiche di diversi Stati membri (in particolare, i Paesi facenti parte del Gruppo “Amici della coesione” e dell’Italia), nell’ultima versione dello schema negoziale si propone un modesto aumento della percentuale di cofinanziamento europeo esclusivamente per le regioni meno sviluppate. Tale ipotesi, seppure apparentemente positiva, merita una attenta valutazione per le relative implicazioni sulla distribuzione territoriale delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento che confluiscono nel Fondo di rotazione⁴².

Quanto alla regola di disimpegno automatico delle risorse UE non richieste a rimborso alla Commissione entro i termini regolamentari, l’Italia, insieme a Spagna e ai Paesi “Amici della coesione”, ha chiesto il mantenimento del meccanismo vigente (c.d. regola N+3) o la previsione di meccanismi di graduale applicazione della più rigida regola N+2, proposta dalla Commissione. Anche su questo aspetto, l’ultima ipotesi negoziale contiene, rispetto alle precedenti, qualche sviluppo in positivo, che potrebbe essere ulteriormente ampliato.

Infine, l’evoluzione del negoziato sul tema della condizionalità macroeconomica, su cui l’Italia ha da sempre espresso contrarietà, non ha fatto registrato avanzamenti favorevoli rispetto alla posizione italiana. Nella proposta della Commissione, la regola risulta peraltro aggravata in confronto con il meccanismo vigente, con riferimento ad alcuni aspetti procedurali, tra cui l’attribuzione anche in capo alla Commissione di un potere diretto di sospensione dei pagamenti e non soltanto di un potere di proposta al Consiglio, i tetti massimi di sospensione e l’assenza di un periodo di transizione. Lo schema negoziale su questo punto, che non ha subito modifiche sostanziali nelle proposte delle Presidenze di turno del Consiglio che si sono avvicendate, non sembra evidenziare miglioramenti significativi rispetto al testo proposto dalla Commissione.

I lavori per la definizione del futuro Bilancio dell’Unione proseguiranno sotto il coordinamento della Presidenza croata fino a giugno 2020, cui subentrerà la

⁴² Ex Legge n. 183/1987.

Presidenza tedesca, che affronterà anche le successive importanti fasi che attengono al confronto con il Parlamento europeo.

Il contesto in cui si svolgerà il negoziato nei prossimi mesi è inasprito dalla grave crisi sanitaria che ha colpito molti Paesi dell'Unione con ripercussioni negative sui sistemi economici e sociali di questi Paesi. Il futuro Bilancio dell'Unione, che si auspica possa essere approvato rapidamente, è chiamato a dare una risposta adeguata per fronteggiare i bisogni scaturenti dell'emergenza sanitaria e gli effetti di contrazione della liquidità che essa sta provocando sulle imprese, ma anche per sostenere la ripresa dei settori e dei territori più colpiti una volta che l'emergenza sanitaria sarà stata superata. In questa prospettiva, la politica di coesione continuerà a giocare un ruolo essenziale al fine di scongiurare un aggravamento dei divari economici e sociali tra le regioni europee e per rilanciare la crescita degli investimenti e dei livelli occupazionali.

IV.3 IL PERCORSO PARTENARIALE PER LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

La politica di coesione europea per il 2021-2027 rinnova l'attenzione su grandi traguardi europei sintetizzati in modo evocativo dai titoli dei cinque Obiettivi di Policy della proposta di Regolamento di disposizioni comuni: i) un'Europa più intelligente (OP1); ii) un'Europa più verde (OP2); iii) un'Europa più connessa (OP3); iv) un'Europa più sociale (OP4); v) un'Europa più vicina ai cittadini (OP5).

La preparazione della programmazione 2021-2027 è stata avviata dal Dipartimento per le politiche di coesione con la predisposizione di un Documento preparatorio⁴³ i cui contenuti sono stati condivisi in un incontro plenario (27 marzo 2019) con il partenariato istituzionale e socio economico allargato.

Il Documento, nella cornice della proposta di pacchetto legislativo formulata dalla Commissione Europea, ha individuato quale guida al percorso di programmazione quattro temi unificanti:

- lavoro di qualità;
- territorio e risorse naturali per le generazioni future;
- omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini;
- cultura veicolo di coesione economica e sociale;

finalizzati a mettere in luce le specifiche sfide che l'Italia deve continuare ad affrontare per concorrere ai grandi obiettivi europei.

Per lo svolgimento del confronto sono stati costituiti cinque Tavoli partenariali tematici, uno per ciascun Obiettivo di *policy* (OP), coordinati da Gruppi di lavoro animati dal Dipartimento per le politiche di coesione attraverso il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione e composti da Agenzia per la coesione territoriale, Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL),

⁴³ Cfr. "La programmazione della politica di coesione 2021 - 2027 - Documento preparatorio per il confronto partenariale", aprile 2019 disponibile, come tutta la documentazione prodotta e di seguito citata, sul portale OpenCoesione https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

Amministrazioni centrali competenti per settore, Amministrazioni regionali e Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI).

Tra maggio e ottobre 2019 ciascun Tavolo ha svolto cinque incontri di approfondimento sulla base del mandato condiviso di individuare - e gradualmente definire perimetro -, modalità e intensità dell'intervento della politica di coesione 2021-2027 declinando le scelte a scala territoriale e a partire dagli apprendimenti dall'esperienza e dalle valutazioni⁴⁴.

I lavori dei Tavoli hanno riguardato sia aspetti trasversali (contributo dei fondi europei agli Obiettivi dell'Agenda 2030 e alle Strategie di sviluppo sostenibile, addizionalità ed effettiva complementarietà tra fondi, in particolare nel Mezzogiorno, per garantire il rispetto della «regola del 34 per cento» per la spesa ordinaria in conto capitale, semplificazione e omogeneità di strumenti e procedure, capacità amministrativa, ecc.), sia le singole tematiche connesse ai diversi obiettivi specifici delle proposte regolamentari per i Fondi FESR e FSEplus, ai futuri inquadramenti per le Strategie macroregionali e la Cooperazione territoriale europea⁴⁵, nonché focus di approfondimento su ambiti e strumenti di intervento e tenendo sempre in considerazione i primi orientamenti della Commissione Europea espressi nel *Country Report* per l'Italia 2019 - Allegato D.

Ogni incontro è stato preparato attraverso il costante confronto tra le diverse Amministrazioni componenti il gruppo di coordinamento di ciascun Tavolo tematico, attraverso riunioni dedicate. Tutti gli incontri dei Tavoli sono stati strutturati con presentazioni da parte del coordinamento, approfondimenti tecnici e testimonianze da esperienze progettuali per sostenere la discussione e la riflessione partenariale e di ausilio a successivi approfondimenti.

Gli incontri sono stati arricchiti dalla presenza ai lavori, in qualità di osservatori, di rappresentanti dei Servizi della Commissione Europea per una prima riflessione congiunta su fabbisogni e priorità e su alcuni aspetti interpretativi della proposta regolamentare.

Per favorire il più ampio confronto e partecipazione, gli incontri sono stati trasmessi in web streaming sul canale *youtube* dell'Agenzia per la coesione territoriale per la partecipazione a distanza sia in tempo reale, sia in modalità differita. In parallelo è stata avviata la raccolta di contributi propositivi e analitici in forma scritta sulla base di un format comune appositamente predisposto⁴⁶. Tutti i documenti di riferimento, i materiali utilizzati nelle presentazioni nel corso degli

⁴⁴ Il mandato dei Tavoli di confronto partenariale è illustrato nel Documento "Confronto partenariale per la programmazione 2021-2027. Termini di riferimento per la discussione nei Tavoli Tematici", maggio 2019.

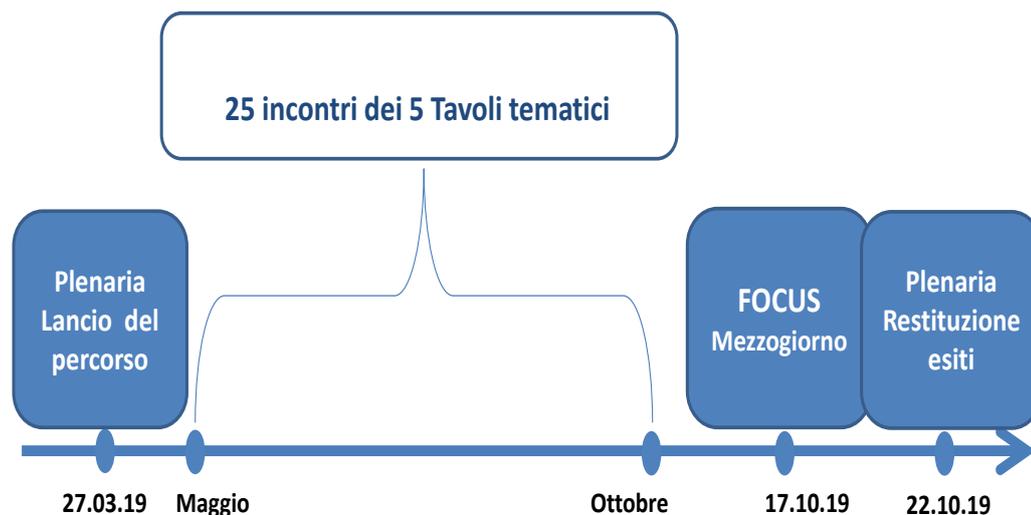
⁴⁵ Il Dipartimento per le politiche di coesione e le Regioni hanno elaborato contributi analitici mettendo in evidenza, per ognuno degli obiettivi programmatici della politica di coesione, le priorità concordate nelle strategie macroregionali e le esperienze di *best practice* in tema di metodi di programmazione, ambiti tematici e risultati realizzati dai programmi della cooperazione territoriale europea e con le maggiori potenzialità per la creazione di sinergie e complementarietà con i programmi operativi nazionali e regionali dell'obiettivo investimenti in favore della crescita e dell'occupazione. Quello che emerge dal passato periodo di programmazione è la capacità della cooperazione di: agire quale "laboratorio" progettuale in grado di generare *policy* -quali le *policy learning platform* del Programma Interreg Europe o il contributo dei progetti delle Strategie regionali di specializzazione intelligente (S3);- mettere a disposizione risorse finanziarie aggiuntive in settori quali trasporti, turismo, rischi naturali -per i quali la collaborazione oltre i confini nazionali è essenziale;- integrare in maniera flessibile i diversi fondi e strumenti programmatici a scale territoriali adeguate ovvero per aree funzionali -quali i *Community led local development* (CLLD) di Italia-Austria, i Piani integrati di Alcotra, i progetti GAL o i programmi Horizon, LIFE, Europa Creativa).

⁴⁶ Cfr. "Programmazione della politica di coesione 2021-2027 - Scheda per la raccolta dei contributi dei partecipanti ai Tavoli di confronto partenariale", giugno 2019.

incontri e i contributi scritti pervenuti sono stati resi disponibili al pubblico attraverso il portale OpenCoesione⁴⁷.

Ai 25 incontri dei Tavoli tematici sono seguite due riunioni plenarie: un Focus sul Mezzogiorno per il rilievo delle politiche di coesione in questa area del Paese e una Riunione conclusiva della prima fase di confronto partenariale nella quale sono stati restituiti gli esiti del comune lavoro svolto. Una sintesi del percorso di confronto partenariale è proposta nella Figura IV.1.

FIGURA IV.1: SINTESI DEL PERCORSO PARTENARIALE NEL 2019



Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione.

La partecipazione ai lavori è stata molto ampia sia in presenza, con una media di circa 100 istituzioni e organizzazioni del partenariato economico, sociale e di società civile (Figura IV.2) sia a distanza con oltre 5.700 collegamenti in *streaming* (in diretta o in differita) e più di 1.500 collegamenti simultanei.

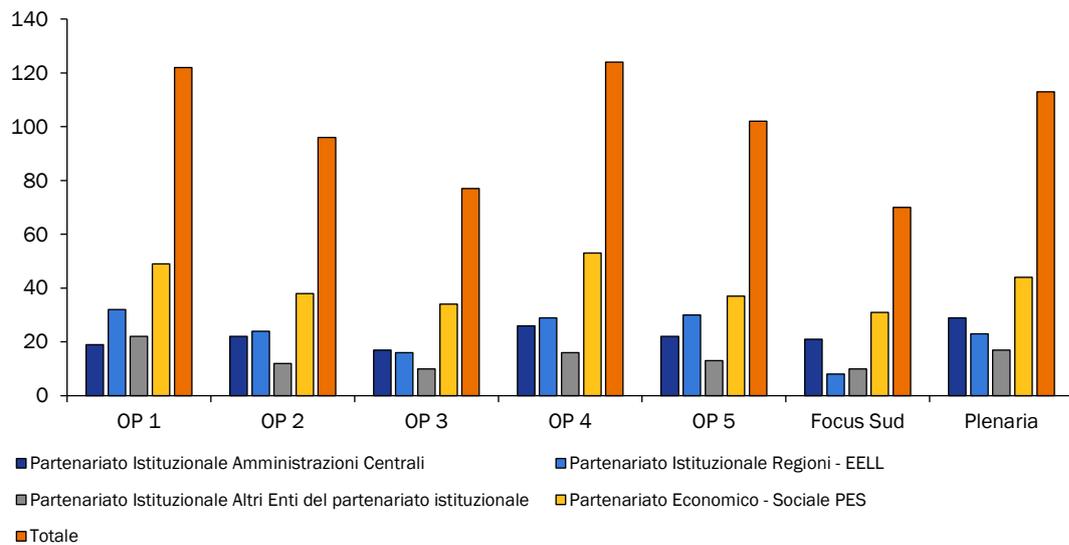
I contributi scritti, tematici e trasversali, sono stati inviati da 97 organizzazioni tra amministrazioni, altri partner istituzionali e rappresentanze del partenariato economico, sociale e di società civile.

A conclusione della prima fase di confronto partenariale, ciascun Gruppo di coordinamento di Tavolo tematico ha predisposto un documento di sintesi degli esiti del confronto; i cinque documenti, finalizzati a gennaio 2020 e disponibili on line⁴⁸, costituiscono la base per il prosieguo del percorso partenariale e la predisposizione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi operativi 2021-2027.

⁴⁷ https://opencoessione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁴⁸ I cinque documenti di sintesi sono disponibili sia attraverso il portale OpenCoesione unitamente a tutti gli altri materiali prodotti nel corso del confronto https://opencoessione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/ e sia sul sito web del Ministro per il Sud e la coesione territoriale: <http://www.ministropersud.gov.it/it/approfondimenti/programmazione-2021-2027/esiti-del-confronto-partenariale/>

FIGURA IV.2: AMMINISTRAZIONI E ORGANIZZAZIONI DEL PERCORSO PARTENARIALE



Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione.

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