



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Allegato

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



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

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
Paolo Gentiloni Silveri

e dal Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno
Claudio De Vincenti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 Aprile 2017

INDICE

Premessa.....	7
Executive summary	9
I. IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO TERRITORIALE	11
I.1. Il Quadro economico territoriale di riferimento.....	11
I.2. LA Competitività	13
I.3. Lavoro ed Inclusione sociale.....	15
I.4. La Valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e infrastrutturali	19
II. CONCLUSIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013	21
II.1. Programmi Operativi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo 2007-2013: avanzamento complessivo al 31 dicembre 2016.....	21
II.2. Stato di attuazione del piano di azione coesione 2007-2013	22
II.3. Fondo sviluppo e coesione 2007-2013. Riprogrammazione risorse e stato di attuazione al 31 dicembre 2016	23
III. RISORSE, OBIETTIVI, STRUMENTI E STATO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	27
III.1. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020	27
III.2. Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020	35
III.3. Tre strategie di intervento.....	38
III.4. Le misure per migliorare l'efficienza della gestione	44
IV. LE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO	47
V. LA TRASPARENZA E L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE.....	53
V.1. Opencoesione: la trasparenza e la partecipazione diffusa	53
V.2. gli strumenti e le iniziative per rafforzare l'orientamento ai risultati: gli indicatori di risultato e l'iniziativa obiettivi di servizio.....	55

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 2016 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).

EXECUTIVE SUMMARY

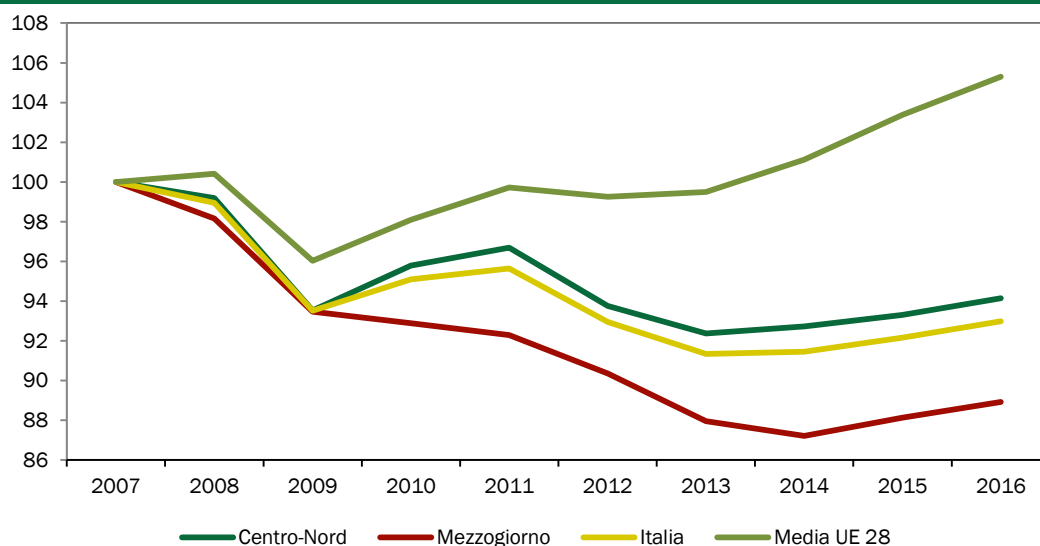
Nel marzo 2017 si è conclusa la rendicontazione del ciclo di programmazione 2007-13. Nonostante il ritardo accumulato nella spesa fino al 2013, per effetto di una riprogrammazione efficace, di un rinnovato impulso politico e di azioni innovative di supporto amministrativo alle Autorità di Gestione, la rendicontazione si è chiusa al 31 marzo 2017 con il pieno assorbimento delle risorse comunitarie. La nuova programmazione 2014-20 è stata avviata rafforzando la cooperazione istituzionale e la programmazione coordinata con le regioni attraverso la Cabina di regia del Fondo sviluppo e coesione e una nuova politica meridionalista attraverso il Masterplan e i Patti per il Sud, una politica fondata su un ruolo attivo del Governo e su una forte responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali. L'istituzione della figura del Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno rafforza, in continuità con il governo precedente, la centralità delle politiche di coesione e della questione meridionale come questione nazionale. Gli interventi immediati di rafforzamento del credito d'imposta su investimenti privati, di riequilibrio della spesa ordinaria in conto capitale delle amministrazioni centrali a favore del Mezzogiorno, le innovazioni istituzionali per l'efficacia della programmazione e progettazione degli interventi e l'accelerazione della spesa sui programmi di coesione, accanto ai segnali di vitalità dell'economia del Mezzogiorno negli ultimi due anni, confermano l'obiettivo di una svolta nelle politiche e nella dinamica del divario tra Mezzogiorno e resto del paese.

I. IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO TERRITORIALE

I.1. IL QUADRO ECONOMICO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO

La crisi finanziaria ha avuto, nel periodo compreso fra il 2007 e il 2014, un impatto sul PIL del Mezzogiorno del -12,8 per cento e del -7,3 per cento nel Centro-Nord, con conseguente accentuazione dei divari economici e sociali tra le due macroregioni (cfr. Figura I.1). Tuttavia nel 2015, accanto a segnali positivi per la crescita del paese, sono emersi per la prima volta in un decennio, importanti segnali di inversione di rotta anche per quanto riguarda il divario, con il Mezzogiorno in crescita del 1,1 per cento ed il Centro-Nord che si attesta ad una +crescita dello 0,6 per cento. Ciò avviene in parte per la positive condizioni di contesto internazionale, il migliore andamento dei consumi delle famiglie e la rinnovata attrattività delle destinazioni turistiche. I dati provvisori per il 2016 indicano un lieve incremento della crescita nazionale, sospinta dall'espansione degli investimenti e della spesa delle famiglie, che dovrebbe riflettersi in maniera lievemente differenziata nelle diverse aree del Paese, ma non penalizzante per il Mezzogiorno.

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO 2007-2016 – NUMERO INDICE 2007=100



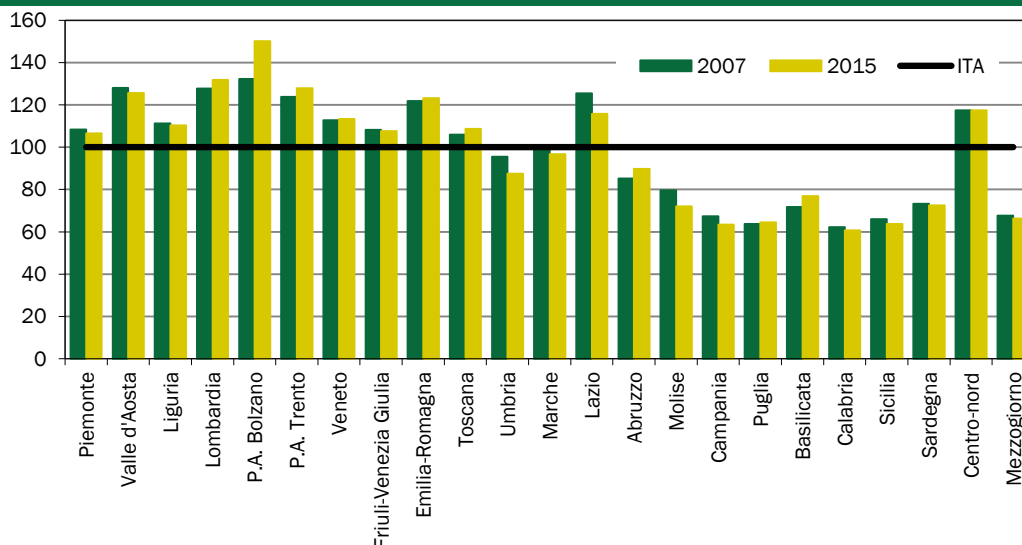
Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

Il 31 dicembre 2016, la popolazione residente nel Paese risultava pari a 60 milioni 579 mila unità, di cui 34,3 per cento residente nel Mezzogiorno. Nell'ultimo decennio, la popolazione italiana è cresciuta del 4,0 per cento, ma solo dell'1,2

per cento nel Mezzogiorno. La minor crescita demografica nel Mezzogiorno è dovuta a tassi naturali negativi, tassi migratori esteri positivi e a tassi migratori interni - dal Mezzogiorno al Centro-Nord - in aumento, soprattutto negli ultimi anni.

Nel 2015, il PIL pro capite nel Mezzogiorno era di 16.967 euro (-2.7 per cento rispetto al 2007) e pari al 56,4 per cento di quello nel Centro-Nord (cfr. Figura I.2).

FIGURA I.2: PIL PRO CAPITE REGIONALE SU VALOR MEDIO NAZIONALE = 100



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

Fra il 2007 e il 2014, il Paese ha risentito di un netto e perdurante calo della domanda interna, in termini sia di consumi (-4,1 per cento nel Centro-Nord e -10,7 per cento nel Mezzogiorno) sia di investimenti fissi lordi (-27,4 nel Centro-Nord e -38,3 per cento nel Mezzogiorno).

La spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, dopo una tenuta nel biennio 2007-2008, ha fatto registrare una riduzione cumulata del 40 per cento circa tra il 2009 e il 2014. Tale riduzione ha colpito tutte le ripartizioni territoriali in misura all'incirca proporzionale nel primo periodo, dal 2007 al 2012. A partire dal 2013 però la spesa nel Mezzogiorno in quota del totale cresce di 6 punti fino al 2015, evidenziando una nuova attenzione al Mezzogiorno stesso nelle politiche governative, pur in un contesto difficile. Nel 2015 la spesa in conto capitale al Mezzogiorno si attesta a 15,5 miliardi di euro, con un incremento notevole della spesa con risorse aggiuntive che si attesta a più di 10 miliardi di euro (in aumento da 6,9 nel 2014).

La quota di risorse ordinarie in conto capitale destinate al Mezzogiorno, pur in aumento negli ultimi anni, rimane comunque poco superiore al 20 per cento del totale, una proporzione più bassa della quota di popolazione, suggerendo un ruolo sostitutivo improprio assegnato alle politiche di coesione in passato. Il governo ha inteso correggere con l'intervento del Decreto in materia di interventi straordinari per le politiche di coesione, questa distorsione, introducendo l'obbligo per le

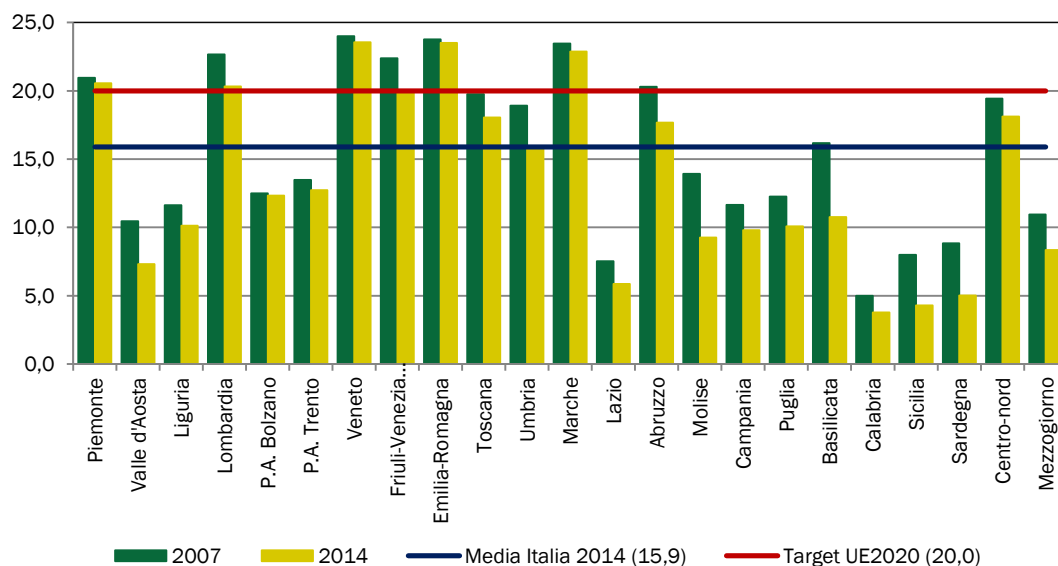
Amministrazioni centrali di programmare quote di spese ordinarie con conto capitale proporzionali alle popolazioni per area geografica.

I.2. LA COMPETITIVITÀ

Pur nel contesto di una progressiva tendenza alla terziarizzazione, la struttura del sistema produttivo italiano continua a essere caratterizzata da una forte presenza del comparto manifatturiero.

La crisi che ha colpito l'Italia dal 2007 ha avuto effetti più severi nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Fra il 2007 ed il 2014, il valore aggiunto prodotto dal comparto manifatturiero si è contratto del 33,0 per cento nel Mezzogiorno, a fronte di una contrazione del 12,8 per cento nel Centro-Nord. Il contributo dell'attività manifatturiera al PIL del Mezzogiorno è pertanto sceso dal 10,9 all'8,3 per cento, (cfr. Figura I.3).

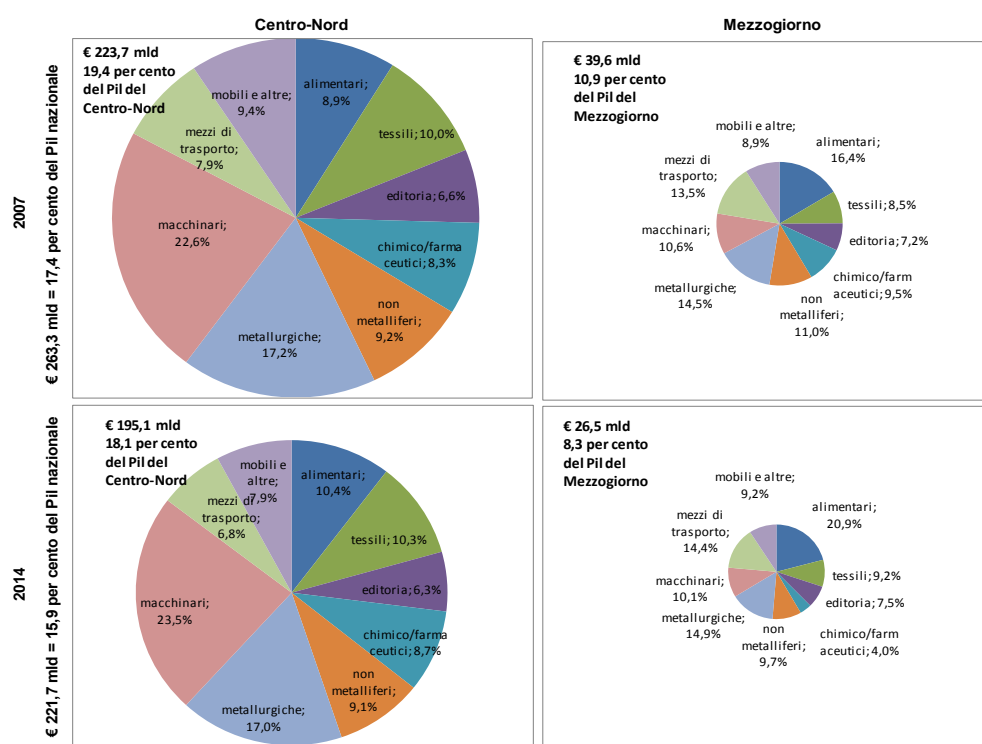
FIGURA I.3: QUOTA DI VALORE AGGIUNTO MANIFATTURIERO SUL PIL, NELLE REGIONI



Fonte: elaborazione DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

Fra il 2007 ed il 2014, la distribuzione percentuale del valore aggiunto fra i settori che compongono il comparto manifatturiero è rimasta sostanzialmente stabile al Centro-Nord; nel Mezzogiorno, invece, ha visto la drastica discesa del settore chimico-farmaceutico e la netta crescita dell'alimentare.

FIGURA I.4: STRUTTURA DEL VALORE AGGIUNTO MANIFATTURIERO NELLE RIPARTIZIONI ANNI 2007 - 2014



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Conti economici territoriali, 12 dicembre 2016.

In presenza di una insufficiente domanda interna, la riqualificazione e l'adattamento della base produttiva alle nuove richieste del mercato globale è avvenuta soprattutto attraverso un processo di selezione, che ha comportato l'uscita delle aziende meno attrezzate alla riqualificazione e la sopravvivenza di quelle in grado di affrontare le sfide competitive sui mercati esteri. Le esportazioni del Mezzogiorno rappresentano circa il 10 per cento delle esportazioni italiane e, fra il 2007 e il 2014, esse in valore complessivo rimangono pressoché costanti. Questo risultato viene raggiunto con un effetto di ricomposizione non trascurabile, attraverso il notevole aumento dell'export di prodotti alimentari, +46,4 per cento, un aumento dell'export di raffinati del petrolio, una tenuta del settore tessile e una diminuzione delle industrie legate ad una filiera produttiva multinazionale, quali la meccanica, -9,3 per cento, e i mezzi di trasporto, -15,2 per cento. Diminuiscono anche le esportazioni di prodotti metallurgici, -31,4 per cento, e del settore chimico, -16,5 per cento.

Nell'ultimo anno però, con l'eccezione dei prodotti petroliferi e metallurgici, l'export mostra segni positivi in tutti i settori. In particolare la meccanica che segna un incremento superiore al 10 per cento e il settore dei mezzi di trasporto che vede un incremento del 30 per cento circa. Il totale della manifattura cresce del 3,7 per cento (cfr. Tabella I.1).

TABELLA I.1: EXPORT MANIFATTURIERO DEL MEZZOGIORNO PER SETTORE 2007-2015

Settore	Differenza tra il 2007 e 2014 (milioni di euro)	Variazione percentuale 2007-2014	Differenza tra il 2014 e 2015 (milioni di euro)	Variazione percentuale 2014-2015
Alimentari	1240	46,4	330,2	8,4
Tessili	1	0,3	2,5	0,7
Raffinati del petrolio	887	9,2	-1332,0	-12,6
Chimico-farmaceutici	-413	-16,5	101,0	4,8
Metallurgici	-724	-31,4	-185,0	-11,7
Meccanica	-435	-9,3	447,0	10,6
Mezzi di trasporto	-1217	-15,2	2062,0	30,4
Altri	44	16,0	23,0	7,4
Totale manifatturiero	-837	-2,12	1409	3,67

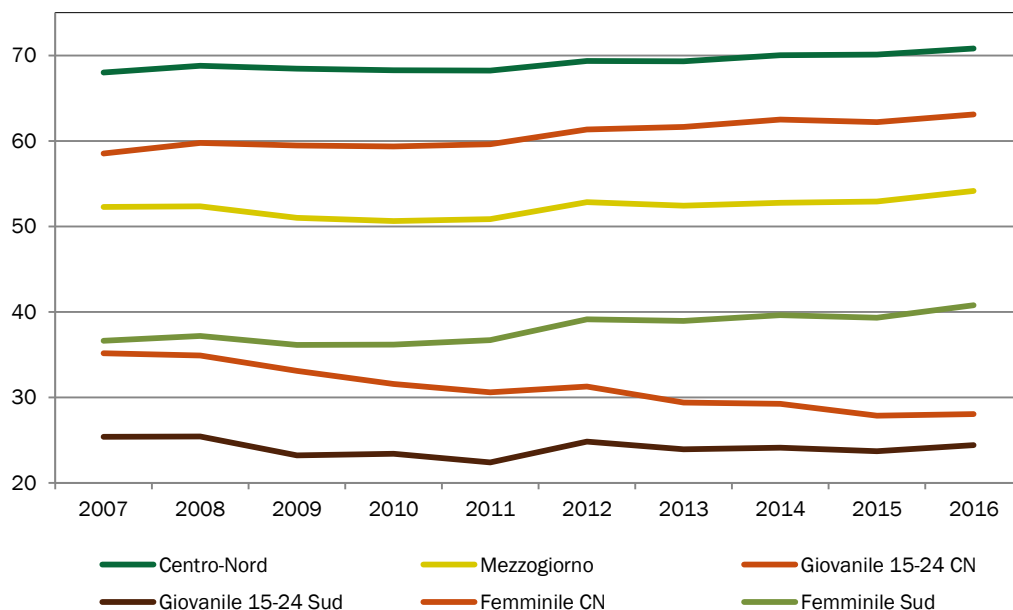
Fonte: Rapporto sulla competitività dei Fattori Produttivi 2017.

Al 31 dicembre 2016, il rapporto fra le imprese registrate nel Mezzogiorno e nel resto del Paese è sostanzialmente in linea con la ripartizione della popolazione, e il tasso di crescita delle iscrizioni nel 2016 è stato sostanzialmente più alto nel Mezzogiorno, 1,2 per cento (comparato con l'1,0 per cento del Centro, lo 0,4 per cento del Nord-Ovest e il -0,1 per cento del Nord-Est), a dimostrazione della vitalità del suo tessuto imprenditoriale. Quasi il 60 per cento delle 41mila imprese registrate nel 2016, di cui 23mila nel Mezzogiorno, è concentrato nel turismo, nel commercio e nei servizi alle imprese.

I.3. LAVORO ED INCLUSIONE SOCIALE

Fra il 2011 e il 2016, la forza lavoro (occupati e persone in cerca di occupazione) ha registrato un andamento complessivo crescente nel Mezzogiorno, ma il tasso di partecipazione resta sostanzialmente inferiore rispetto al corrispondente tasso nazionale (54,2 per cento contro il 64,9 per cento nel 2016). La distribuzione dell'andamento per genere e fascia d'età vede: un particolare aumento delle donne rispetto agli uomini, questi ultimi in lieve calo solo al Mezzogiorno; una caduta tendenziale della forza lavoro giovanile, seppur in ripresa dal 2015; (cfr. Figura I.5). L'andamento della partecipazione negli ultimi anni, nonostante la forte emigrazione, indica un recupero di lavoratori scoraggiati, soprattutto donne, un ulteriore segnale positivo.

FIGURA I.5: TASSO DI ATTIVITÀ 15-64 ANNI PER GENERE E FASCIA D'ETÀ - SERIE 2007-2016

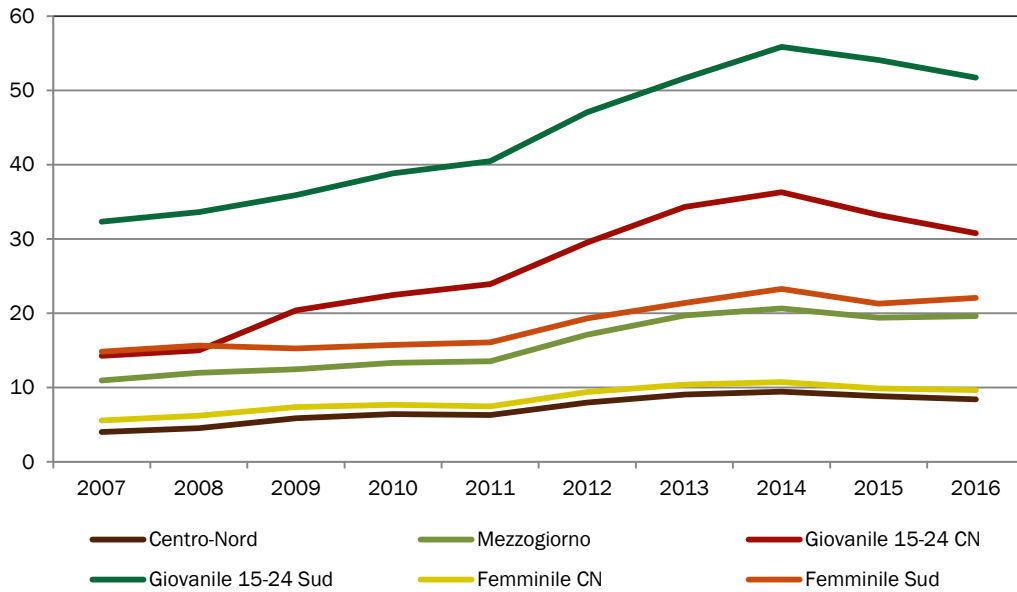


Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

Segnali sensibilmente positivi vengono comunque dai dati relativi al biennio 2015-2016 sull'occupazione: nel Mezzogiorno, il numero di occupati (6 milioni e 51 mila unità, il 26,6 per cento del totale nazionale) cresce dell'1,6 per cento nel 2015 e dell'1,7 per cento nel 2016, con una performance migliore di quella registrata nel Centro-Nord (0,6 e 1,2 per cento rispettivamente nei due anni). Cresce soprattutto il tasso di occupazione 20-64 anni, uno degli indicatori della Strategia Europa 2020, assumendo ora il valore del 47,1 per cento nel Mezzogiorno e del 68,3 per cento nel Centro-Nord. Negli ultimi due anni (2014-16) il tasso di occupazione complessivo al Mezzogiorno cresce del 1,7 per cento (1,4 per cento al Centro-Nord) e quello femminile del 1,4 per cento (1,2 per cento la Centro-Nord) (Figura I.6). Il target fissato per l'intero Paese dalla Strategia Europa 2020 del 67-69 per cento è ancora lontano (cfr. Figura I.7)¹.

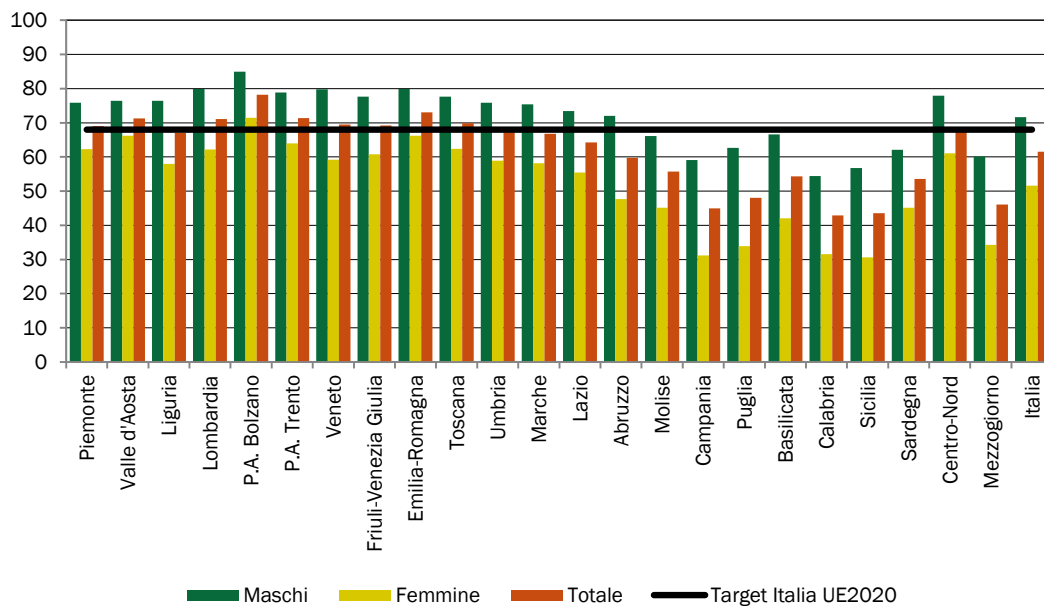
¹ Anche i dati sul numero di ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni mostrano nel 2016 una nuova riduzione rispetto all'anno precedente (-15 per cento la media nazionale). A livello territoriale, nel Centro-Nord, dove è concentrato circa il 79 per cento dello strumento di integrazione salariale per via della forte presenza industriale e della minor incidenza di lavoro sommerso rispetto all'area del Mezzogiorno, la riduzione complessiva è stata dell'11 per cento, al Sud la diminuzione è stata del 24 per cento.

FIGURA I.6: TASSO DI DISOCCUPAZIONE - SERIE 2007-2016



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

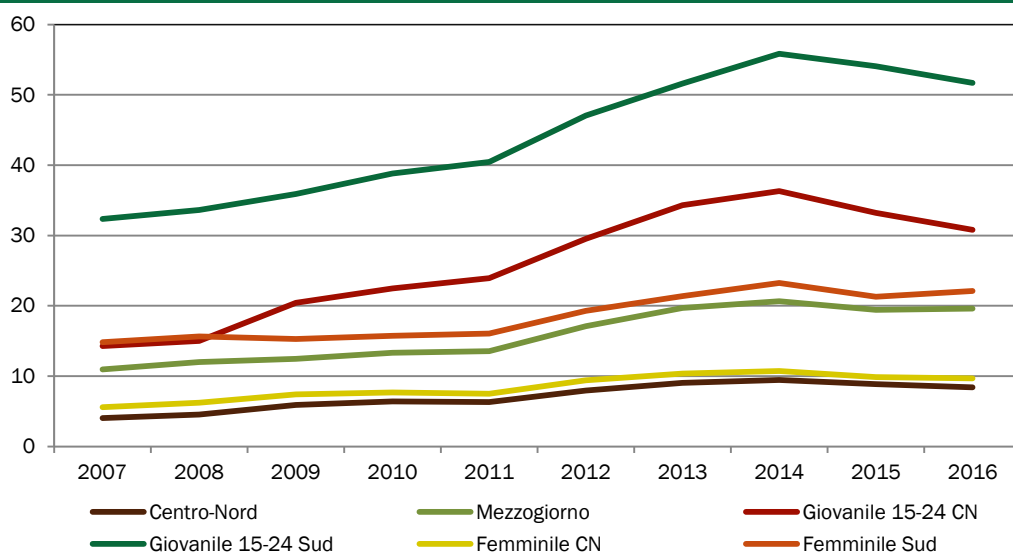
FIGURA I.7: TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI PER GENERE NELLE REGIONI - ANNO 2016



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

Il tasso di disoccupazione è raddoppiato dall'inizio della crisi del 2008. Nel 2016, i disoccupati sono continuati ad aumentare in cifra assoluta nel Mezzogiorno, 1 milione 476 mila disoccupati, per effetto della crescita della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione rimane stabile negli ultimi 4 anni, nonostante

l'aumento dell'occupazione sempre per effetto del recupero di lavoratori scoraggiati su livelli elevati raggiunti dopo la crisi (19,6 per cento nel 2016 contro l'8,4 per cento al centro nord) (cfr. Figura I.8). Particolare attenzione necessita la situazione del lavoro nel segmento della popolazione giovanile: la disoccupazione nel Mezzogiorno raggiunge il 51,7 per cento, mentre è del 30,8 per cento al Centro Nord; inoltre, il numero di giovani di 15-29 anni non impegnati in un'attività lavorativa e non inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET) costituisce, nel 2015, il 35,3 per cento nel Mezzogiorno, comparato con il 19,4 nel Centro-Nord. Tuttavia si noti che la disoccupazione giovanile, pur sui livelli molto elevati visti, cala di circa 4 punti negli ultimi due anni (cfr. Figura I.8).

FIGURA I.8: TASSO DI DISOCCUPAZIONE - SERIE 2007-2016


Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2017.

Con riferimento all'inclusione sociale, concentrando l'analisi sui 3 obiettivi considerati dalla Strategia Europa 2020, rischio povertà, abbandono scolastico e tasso di istruzione terziaria, si registra che:

- La popolazione a rischio povertà è cresciuta nel periodo di crisi, raggiungendo il 28,7 per cento della popolazione residente nazionale nel 2015; nel Mezzogiorno tale percentuale è del 46,4 per cento.
- La percentuale di abbandoni scolastici tra 18-24 anni si è ridotta risultando pari al 15,0 per cento nel Paese; 19,3 per cento nel Mezzogiorno.
- La percentuale di laureati tra 30-34 anni è in crescita e nel 2015 risultava pari al 25,3 per cento a livello nazionale; 19,7 per cento nel Mezzogiorno.

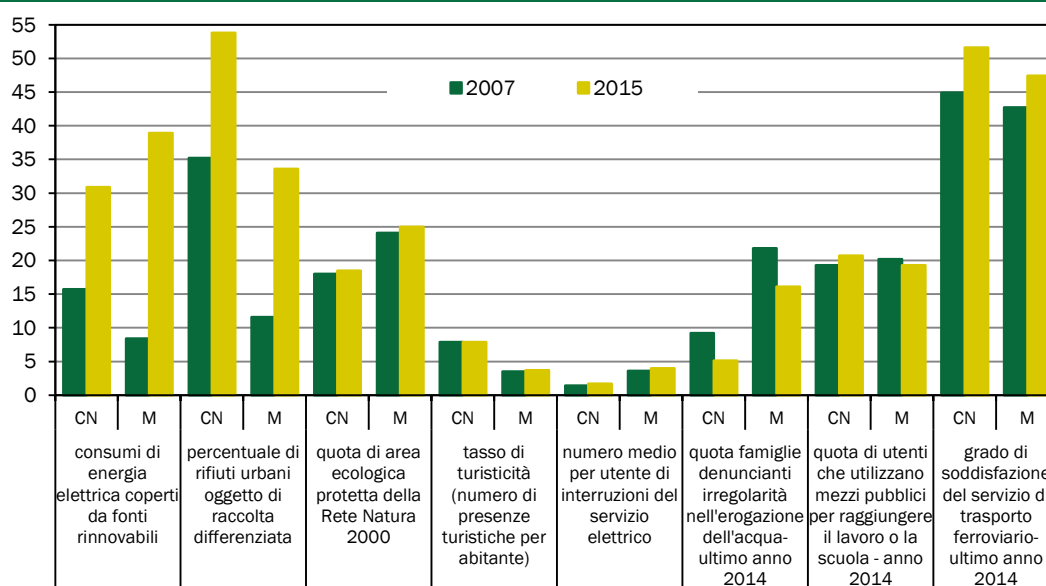
Nell'ambito delle politiche per l'occupabilità previste dalla Strategia Europa 2020, la presenza di servizi pubblici collegati all'occupabilità delle donne e dei giovani presenta consistenti differenziazioni fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Nel 2012, la percentuale di bambini fino a 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia era del 4,9 per cento nel Mezzogiorno e del 17,2 per cento nel Centro-

Nord; e la percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata era del 3,3 per cento nel Mezzogiorno e del 4,7 al Centro-Nord.

I.4. LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE AMBIENTALI, CULTURALI E INFRASTRUTTURALI

Ampliamente differenziati risultano i dati regionali in tema di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e infrastrutturale. L'analisi che segue si concentra solo su alcuni dei più significativi indicatori del divario fra il Mezzogiorno ed il Centro-Nord e il variegato tasso di convergenza agli obiettivi dalla Strategia Europa 2020. Il Mezzogiorno mostra un generalizzato ritardo rispetto al Centro-Nord e punte di eccellenza nei segmenti in cui la concentrazione di adeguate risorse aggiuntive ha permesso il rapido recupero (cfr. Figura I.9).

FIGURA I.9: ALCUNI INDICATORI SULLE RISORSE AMBIENTALI, CULTURALI E INFRASTRUTTURALI - ANNI 2007/2015



Fonte indicatori considerati: Istat-Dps, Banca dati indicatori per le politiche di sviluppo, rilascio di gennaio 2017.

Tra il 2007 e il 2015, i consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili sono quadruplicati nel Mezzogiorno, raggiungendo il 38,9 per cento del totale dei consumi elettrici; sono raddoppiati nel Centro-Nord, raggiungendo il 30,9 per cento. La percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata ha raggiunto il 33,6 per cento nel Mezzogiorno; è del 53,8 per cento al Centro-Nord. La quota di area ecologica protetta della Rete Natura 2000, istituita per conservare la biodiversità dei territori, in lieve crescita nel periodo 2007-2015, ha raggiunto il 25,0 per cento nel Mezzogiorno; il 18,5 per cento nel Centro-Nord. Il tasso di turisticità (numero di presenze turistiche per abitante - anno 2015) ha raggiunto il 3,7 nel Mezzogiorno, il 7,9 al Centro-Nord.

Con riguardo alla qualità di alcuni servizi infrastrutturali, il numero medio per utente di interruzioni del servizio elettrico risultava abbastanza stabile nel periodo 2007-2015: 4,0 al Mezzogiorno e 1,7 al Centro-Nord. La percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua, nel 2014, risulta in netto miglioramento, ma resta 16,1 per cento nel Mezzogiorno e 5,1 per cento nel Centro-Nord. La quota di utenti che utilizzano mezzi pubblici di trasporto per raggiungere il lavoro o la scuola è del 19,3 per cento nel Mezzogiorno -in riduzione di 1,0 per cento fra il 2007 e il 2014-, e del 20,7 per cento al Centro-Nord -in crescita dell'1,4 per cento. Nel 2015, migliora il grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario, ma rimane inferiore al Mezzogiorno.

II. CONCLUSIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013

II.1. PROGRAMMI OPERATIVI DEL FONDO EUROPEO PER LO SVILUPPO REGIONALE E DEL FONDO SOCIALE EUROPEO 2007-2013: AVANZAMENTO COMPLESSIVO AL 31 DICEMBRE 2016

I dati validati di monitoraggio finanziario aggiornati al 31 dicembre 2016 hanno registrato nel complesso un positivo stato di avanzamento, a conferma dell'avvicinamento al traguardo del pieno assorbimento delle risorse comunitarie dei fondi strutturali programmate per il ciclo 2007-2013. I pagamenti ammissibili al rimborso della quota comunitaria registrati nel sistema nazionale hanno complessivamente raggiunto il 103,8 per cento (47,5 miliardi di euro) della dotazione totale, pari a 45,8 miliardi di euro comprensivi del contributo comunitario e del cofinanziamento nazionale. L'incremento dei pagamenti registrati nel sistema di monitoraggio a partire dall'1 gennaio 2014 è pertanto di 21,1 miliardi di euro.

Residuano importanti differenze tra il Nord e il Sud, ma anche all'interno delle due macro aree: per l'Obiettivo competitività, - largamente coincidente con il Centro-Nord ma comprensivo anche dei programmi attivi in Molise, Abruzzo e Sardegna - i pagamenti monitorati hanno raggiunto il 107,7 per cento della dotazione dei rispettivi programmi, con un maggiore avanzamento dei Programmi cofinanziati Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR); mentre i Programmi nazionali e regionali che sono intervenuti nell'area della Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata) hanno raggiunto il 101,9 per cento (cfr. Tabella II.1).

Nell'area dell'Obiettivo convergenza, 13 Programmi su 19 sono prossimi o hanno superato la soglia del 100 per cento dei pagamenti rispetto alla dotazione complessiva, tra cui si segnalano i Programma Operativo Nazionale (PON) Istruzione FESR e Fondo sociale europeo (FSE), e i Programmi operativi regionali (POR) Basilicata, Calabria, Campania e Puglia, FESR e FSE.

Nell'area dell'Obiettivo competitività, 27 Programmi, di cui 14 cofinanziati dal FESR e 13 cofinanziati dal FSE, sui 33 attuati, hanno superato la soglia del 100 per cento. In aggregato la spesa certificata al 31 marzo 2017, lievemente differente dai pagamenti della tabella per effetto delle complesse procedure di certificazione in corso, è pari al 101,1 per cento delle risorse programmate.

TABELLA II.1: PAGAMENTI MONITORATI DEI PROGRAMMI COFINZIATI DAI FONDI STRUTTURALI (milioni di euro, %)

		Risorse programmate	Impegni	Spese	Impegni /Risorse programmate	Spese /Risorse programmate
		v.a.	v.a.	v.a.	%	%
Convergenza						
	POIN	1.704,50	2.311,20	1.934,20	135,6	113,5
	PON	7.436,90	9.817,60	7.122,10	132	95,8
	POR	15.388,30	25.823,80	16.176,60	167,8	105,1
FESR	Totale	24.529,70	37.952,60	25.232,90	154,7	102,9
	PON	1.913,90	1.941,50	1.899,90	101,4	99,3
	POR	4.303,60	4.998,00	4.200,00	116,1	97,6
FSE	Totale	6.217,50	6.939,50	6.099,90	111,6	98,1
Totale		30.747,20	44.892,10	31.332,80	146	101,9
Competitività						
	POR	7.488,70	9.243,50	8.443,70	123,4	112,8
FESR	Totale	7.488,70	9.243,50	8.443,70	123,4	112,8
	PON	147,3	193,4	147,9	131,3	100,4
	POR	7.398,10	8.069,70	7.595,40	109,1	102,7
FSE	Totale	7.545,50	8.263,60	7.743,30	109,5	102,6
Totale		15.034,10	17.507,10	16.187,00	116,4	107,7
Totale FESR		32.018,40	47.196,10	33.676,60	147,4	105,2
Totale FSE		13.762,90	15.203,10	13.843,20	110,5	100,6
Totale		45.781,30	62.399,20	47.519,80	136,3	103,8

Fonte: Elaborazione Agenzia per la Coesione Territoriale su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (IGRUE).

II.2. STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO DI AZIONE COESIONE 2007-2013

Con il Piano di azione coesione (PAC), fin dal dicembre 2011, il Governo ha avviato una significativa riprogrammazione dei Piani operativi 2007-2013 attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale; le risorse in tal modo confluite nel PAC ammontavano complessivamente a 13,4 miliardi di euro.

Nel corso del tempo, la dotazione finanziaria del PAC e la destinazione di tali risorse hanno subito modifiche a causa sia delle riprogrammazioni interne attuate dalle Amministrazioni titolari, sia delle riprogrammazioni *ope legis* che ne hanno ridotto la dotazione finanziaria per circa 4,5 miliardi di euro: la prima, del valore di 995 milioni di euro, per il finanziamento delle “Misure straordinarie per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile e la coesione sociale” (D.L. n. 76 del 28 giugno 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 99 del 9 agosto 2013); la seconda, del valore di 3,5 miliardi di euro, per il finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato ai sensi della Legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 118, 122 e 123).

La metodologia adottata dal Gruppo di azione per la riprogrammazione di cui alla suddetta legge è stata rivolta comunque ad assicurare il mantenimento, seppure temporaneo ed in “salvaguardia”, di una consistente parte delle risorse impegnate nel PAC originario per consentire, da un lato, la chiusura tecnica dei Piani operativi della programmazione 2007-2013 con completo assorbimento delle risorse e, dall'altro, l'avvio della spesa certificabile sulla programmazione 2014-2020 ai fini del superamento della soglia del cosiddetto disimpegno automatico

delle risorse non spese al terzo anno dall'annualità di impegno (regola del n+3) al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018.

La documentazione di sintesi evidenzia, come il PAC sia stato alimentato prevalentemente attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale ai Piani operativi FESR (per l'89 per cento) e più limitatamente (per il restante 11 per cento) attraverso la riduzione del cofinanziamento nazionale ai Piani Operativi FSE. Si noti che, a seguito delle due riprogrammazioni disposte *ex lege*, il PAC è stato fortemente orientato verso politiche per l'occupazione.

Con specifico riferimento alle tematiche FSE, la concentrazione delle risorse ha riguardato soprattutto le priorità tematiche dell'occupazione, dei giovani e dell'inclusione sociale.

Tra la fine del 2015 e gli inizi del 2016, inoltre, sono intervenute nuove adesioni al meccanismo del PAC, sia da parte di Amministrazioni che vi hanno aderito per la prima volta, sia da parte di Amministrazioni che hanno aumentato la propria partecipazione al PAC, assestandone complessivamente la dotazione finanziaria a 9,0 miliardi di euro.

Nell'ultimo anno, il processo di assunzione degli impegni giuridicamente vincolanti è proseguito regolarmente e i pagamenti registrati al 31 dicembre 2016 hanno raggiunto oltre un terzo degli impegni complessivamente assunti fino alla stessa data.

L'assestamento del PAC in termini di progetti e relativa spesa sarà definibile dopo il 31 marzo 2017 previa verifica dei progetti rendicontati per la chiusura della programmazione 2007-2013, ivi inclusi gli interventi che potranno completarsi entro il 31 marzo 2019. Ciò consentirà di dare maggiore certezza anche in ordine all'avanzamento degli impegni giuridicamente vincolanti e dei relativi pagamenti.

II.3. FONDO SVILUPPO E COESIONE 2007-2013. RIPROGRAMMAZIONE RISORSE E STATO DI ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016

Per il periodo 2007-2013, il complesso delle risorse assegnate al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) è stato oggetto di alcuni interventi di riduzione che, nel quadro di più ampie manovre finanziarie, sono stati necessari per il conseguimento degli obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica. Tali riduzioni hanno inciso particolarmente, tra il 2008 e il 2011, sulle assegnazioni destinate alle Amministrazioni centrali. All'atto della delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n. 6/2012 l'ammontare complessivo delle residue risorse assegnate alle Amministrazioni centrali ammontava a circa 19,9 miliardi di euro, di cui 8,5 miliardi circa per il Fondo infrastrutture, 7,6 miliardi per il Fondo strategico a sostegno del sistema Paese - destinato per oltre la metà alla ricostruzione post sisma in Abruzzo-, 2,5 miliardi per il Fondo per gli ammortizzatori in deroga e la parte restante per una pluralità di specifiche finalità. Anche per la programmazione 2007-2013 l'attuazione della spesa ed il suo avanzamento rientrano nella responsabilità delle Amministrazioni di destinazione.

Il complesso delle risorse FSC, originariamente assegnato alle Regioni, ammontava a 24,0 miliardi di euro, inclusi 1,0 miliardi per il Progetto Obiettivi di servizio. A fronte di tale originaria assegnazione, le Regioni hanno chiesto di utilizzare il Fondo per varie finalità diverse da quelle tipiche dello stesso; tra queste, in particolare, hanno avuto una significativa consistenza quelle collegate alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore Sanità, a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e a riduzioni dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni in tema di contenimento della spesa pubblica. Va rimarcato che questo tipo di operazioni è espressamente vietato nella nuova programmazione 2014-20 e pertanto non ripetibile in futuro.

In totale, al 31 dicembre 2016, le destinazioni diverse dalle finalità originarie del Fondo hanno interessato un ammontare di risorse pari a 9,5 miliardi di euro, di cui 7,2 miliardi per le Regioni del Mezzogiorno, 2,2 per quelle del Centro-Nord e altre risorse minori ancora da imputare. Al netto delle predette riduzioni, le somme definitivamente assegnate alle Regioni per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007-2013 ammontano a 13,5 miliardi, di cui 11,0 miliardi nel Mezzogiorno e 2,5 miliardi nel Centro-Nord. Tale importo include 968 milioni di euro (951 milioni per il Mezzogiorno) attratti dal periodo di programmazione 2000-2006 e tiene conto infine, di 323,1 milioni di euro relativi alle sanzioni comminate, a partire dalla ricognizione della delibera n. 21 del 30 giugno 2014, alle Regioni del Mezzogiorno per il ritardo nell'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti sugli interventi individuati.

Con tali risorse, ma anche con risorse ordinarie (statali, regionali o di altri enti), comunitarie o private, sono stati attivati 172 fra Accordi di programma quadro e atti integrativi degli stessi, di cui 17 nel corso del 2016.

Al 31 dicembre 2016, le Regioni hanno inserito nel sistema unitario di monitoraggio (Banca dati unitaria 2007-2013) 16.389 progetti aventi un costo complessivo pari ad 21,7 miliardi di euro, con un incremento, rispetto al 31/12/2015, di 721 progetti e 2,1 miliardi di euro.

Con riferimento ai progetti allo stato inseriti nella Banca Dati, il costo realizzato ammonta a 4,1 miliardi di euro, considerando il solo contributo del FSC, con una percentuale di avanzamento sul valore dei medesimi progetti, pari a circa il 29 per cento e con differenze significative in riferimento alle due macro aree: 59 per cento nel Centro-Nord e 21 per cento nel Mezzogiorno. La differenza registrata, con riferimento ai soli progetti inseriti, è confermata ove l'avanzamento si rapporti al valore complessivo dell'assegnazione FSC; rispetto a tale aggregato, l'avanzamento assume il valore del 29,9 per cento per l'intero Paese contro il 15,8 per cento dell'anno precedente, di cui del 67,6 per cento nel Centro-Nord (32,5 per cento al 2015) e del 21,4 per cento (11,4 per cento al 2015) nel Mezzogiorno (cfr. Tabelle II.2-4).

TABELLA II.2: PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 – ITALIA

PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE						
Regione	Assegnato FSC	Valore da sottrarre per tagli, sanzioni e utilizzi speciali	FSC Netto	Numero Progetti	Progetti in Monitoraggio				Costo Realizzato FSC su Costo Totale FSC	Costo Realizzato FSC su FSC Netto
					Costo Totale	Costo Totale FSC	Costo Realizzato	Costo Realizzato FSC		
Totale Centro Nord										
Nord	4.742,42	2.249,63	2.492,80	8.785	4.922,96	2.857,11	2.998,85	1.684,26	58,95%	67,57%
Totale Mezzogiorno										
Mezzogiorno	18.200,40	7.119,74	11.080,66	7.604	16.746,08	10.901,72	3.286,30	2.374,51	21,78%	21,43%
Totale Italia	22.942,82	9.369,37	13.573,46	16.389	21.669,04	13.758,83	6.285,16	4.058,78	29,50%	29,90%

Note:

Il "Numero progetti" corrisponde a quelli presenti, in attuazione, nel sistema di monitoraggio.

Il "Costo Totale Progetti in Monitoraggio" rappresenta il valore economico totale, previsto in attuazione, dei progetti presenti nel sistema.

Il "Costo Totale FSC Progetti in Monitoraggio" rappresenta la quota del Costo Totale a valere sulle risorse FSC.

Il "Costo Realizzato Progetti in Monitoraggio" rappresenta le spese effettuate e riconosciute sul Costo totale.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale; ACFAS.

Il "Costo Realizzato FSC Progetti in Monitoraggio (B)" rappresenta la quota di Costo realizzato a valere sulle risorse FSC.

Fonte: Elaborazione Agenzia per la Coesione Territoriale.

TAVOLA II.3 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 – CENTRO-NORD

PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE						
Regione	Assegnato FSC	Valore da sottrarre per tagli e utilizzi speciali	FSC Netto	Numero Progetti	Progetti in Monitoraggio				Costo Realizzato FSC su Costo Totale FSC	Costo Realizzato FSC su FSC netto
					Costo Totale	Costo Totale FSC	Costo Realizzato	Costo Realizzato FSC		
Emilia Romagna	260,08	166,22	93,85	28	172,79	126,22	106,35	73,08	57,90%	77,87%
Friuli Venezia Giulia	160,38	0	160,38	573	284,22	130,72	186,68	81,44	62,30%	50,78%
Lazio	796,78	796,78	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	291,48	79,98	211,5	358	343,08	200,19	239,47	138,11	68,99%	65,30%
Lombardia ¹	739,1	454,19	284,9	2.583	1.070	714,9	759,11	534,99	74,83%	100%
Marche	208,09	79,2	128,88	648	211	114,1	158,66	86,43	75,75%	67,06%
P.A. di Bolzano	72,48	0	72,48	413	107	72,67	94,93	64,37	88,59%	88,82%
P.A. di Trento	48,63	0,07	48,56	2	70	48,52	25,47	4,46	9,20%	9,19%
Piemonte	758,04	275,77	482,27	1.388	833	492,77	294,22	153,71	31,19%	31,87%
Toscana	638,74	136,35	502,38	1.280	928	454,45	798,59	384,8	84,67%	76,59%
Umbria	220,14	47,71	172,43	968	295	164,49	113,03	58,08	35,31%	33,68%
Valle d'Aosta	35,07	0	35,07	21	99	34,91	35,64	14,9	42,67%	42,48%
Veneto	513,42	213,34	300,08	523	510	303,18	186,7	89,9	29,65%	29,96%
Totale	4.742,42	2.249,63	2.492,80	8.785	4.922,96	2.857,11	2.998,85	1.684,26	58,95%	67,57%

Note:

Specifiche sulle Regioni:

Regione Liguria: l'importo del taglio include €6,21 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Lombardia¹: l'importo del taglio include €6,25 mln da imputare al DL 66/2014. La Regione ha mantenuto il valore originario del Programma FSC cofinanziando con risorse proprie le risorse FSC tagliate.

Provincia Autonoma di Trento: l'Assegnato FSC esclude €69mila (risorse 2007-2013 utilizzate per la copertura del taglio PAR Abruzzo).

Regione Piemonte: l'importo del taglio include €17,46 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Toscana: l'importo del taglio include €14,93 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Umbria: l'Assegnato FSC include €17,415 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Regione Veneto: l'importo del taglio include €13,22 mln da imputare al DL 66/2014.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale; ACFAS.

¹ Nei valori relativi alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono compresi anche gli interventi del Programma PA Direttrici Ferroviarie.

Fonte: Elaborazione Agenzia per la Coesione Territoriale.

TAVOLA II.4 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 – CENTRO-NORD

PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE						
Regione	Assegnato FSC	Valore da sottrarre per tagli e utilizzi speciali	FSC Netto	Numero Progetti	Progetti in Monitoraggio				Costo Realizzato FSC su Costo Totale FSC	Costo Realizzato FSC su FSC netto
					Costo Totale	Costo Totale FSC	Costo Realizzato	Costo Realizzato FSC		
Abruzzo	782,1	234,84	547,26	1.362	816,55	564,13	215,06	173,52	30,76%	31,71%
Basilicata	989,55	77,57	911,98	576	1.202,21	914,86	200,69	162,46	17,76%	17,81%
Calabria	1.832,58	1.082,04	750,54	289	703,13	582,04	63,6	58,42	10,04%	7,78%
Campania	4.298,41	1.888,81	2.409,60	415	4.914,48	2.659,46	1.076,14	784,62	29,50%	32,56%
Molise	1.005,23	130,27	874,96	3.154	805,41	762,3	355,81	338,16	44,36%	38,65%
Puglia	3.128,66	327,61	2.801,05	940	3.283,87	2.383,08	640,91	455,39	19,11%	16,26%
Sardegna	2.076,60	211,48	1.865,12	607	2.339,71	1.971,08	478,39	341,6	17,33%	18,32%
Sicilia	4.087,27	3.167,11	920,16	261	2.680,73	1.064,77	255,71	60,35	5,67%	6,56%
Totale	18.200,40	7.119,74	11.080,66	7.604	16.746,08	10.901,72	3.286,30	2.374,51	21,78%	21,43%

Note:

¹ Nei valori relativi alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono compresi anche gli interventi del Programma PA Diretrici Ferroviarie.

² Valore da sottrarre per tagli e utilizzi speciali: OPCM, Debito Sanitario e sanzioni Specifiche sulle Regioni:

Regione Abruzzo: l'Assegnato FSC include € 42,732 mln (riassegnazione di riduzioni per copertura taglio PAR Abruzzo) e €8,65 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013). L'importo del taglio include €9,91 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Basilicata: l'importo del taglio include €11,93 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Calabria: l'Assegnato FSC include €257,968 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).L'importo del taglio include €23,05 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Campania: l'Assegnato FSC include €20 mln dell'OPCM 3829/2009 (Brucellosi).L'importo del taglio include €51,67 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Molise: l'Assegnato FSC include €15,2 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013). L'importo del taglio include €12,11 mln da imputare al DL 66/2014.

Regione Puglia: l'Assegnato FSC include €80,4 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Regione Sardegna: l'Assegnato FSC include €36 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Regione Sicilia: l'Assegnato FSC include €532 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013).

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale; ACFAS.

III. RISORSE, OBIETTIVI, STRUMENTI E STATO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

III.1. FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020

III.1.1. I Programmi operativi nazionali e regionali del Fondo europeo per lo sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo

Nel periodo di programmazione 2014-2020, i Fondi strutturali FESR e FSE sono stati inclusi nella più ampia famiglia dei Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei). Tale categoria ricomprende anche i Fondi collegati allo sviluppo rurale (FEASR) e agli affari marittimi e la pesca (FEAMP), per un totale complessivo di risorse UE destinate al territorio nazionale di oltre 42 miliardi di euro, cui si aggiungono 31 miliardi di euro di cofinanziamento nazionale.

Il processo di definizione e approvazione in sede europea della programmazione nazionale e regionale FESR e FSE, in linea con quanto previsto nell'Accordo di Partenariato, si è concretizzato in 51 Programmi Operativi, di cui 12 Programmi operativi nazionali (PON) e 39 Programmi operativi regionali (POR), per un valore totale di 51,77 miliardi di euro, di cui 31,68 miliardi di risorse comunitarie (cfr. Tabella III.1).

TABELLA III.1: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020

Tipo/PO	Fondo	Totale	UE	Stato di avanzamento	Numero decisione
PON Città metropolitane	FESR/FSE	892.933.334	588.100.000	Adottato	C(2015)4998 - 14/07/2015
PON Cultura	FESR	490.933.334	368.200.000	Adottato	C(2015)925 - 12/02/2015
PON Governance e capacità istituzionale	FESR/FSE	827.699.996	583.799.997	Adottato	C(2015)1343 - 23/02/2015
PON Imprese e competitività	FESR	2.316.500.000	1.676.000.000	Adottato	C(2015)8450 - 24/11/2015
PON Iniziativa PMI	FESR	102.500.000	100.000.000	Adottato	C(2015)8580 - 30/11/2015
PON Inclusione	FSE	1.238.866.667	827.150.000	Adottato	C(2014)10130 - 17/12/2014
PON Iniziativa Occupazione Giovani	FSE	1.513.363.329	1.135.022.496	Adottato	C(2014)4969 - 11/07/2014
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334	1.382.800.000	Adottato	C(2015)5451 - 29/07/2015
PON Legalità	FESR/FSE	377.666.667	283.250.000	Adottato	C(2015)7344 - 20/10/2015
PON Ricerca e Innovazione	FESR/FSE	1.286.000.001	926.250.000	Adottato	C(2015)4972 - 14/07/2015
PON per la Scuola	FSE/FESR	3.019.300.000	1.615.225.000	Adottato	C(2014)9952 - 17/12/2014
PON Sistemi di politiche attive per l'Occupazione	FSE	2.176.505.801	1.180.744.376	Adottato	C(2014)10100 - 17/12/2014
POR Abruzzo	FSE	142.503.150	71.251.575	Adottato	C(2014)10099 - 17/12/2014
POR Abruzzo	FESR	231.509.780	115.754.890	Adottato	C(2015)5818 - 13/08/2015
POR Basilicata	FSE	289.624.168	144.812.084	Adottato	C(2014)9882 - 17/12/2014
POR Basilicata	FESR	826.031.332	413.015.666	Adottato	C(2015)5901 - 17/08/2015
POR Calabria	FESR/FSE	2.378.956.842	1.784.217.631	Adottato	C(2015)7227 - 20/10/2015
POR Campania	FESR	4.113.545.843	3.085.159.382	Adottato	C(2015)8578 - 1/12/2015
POR Campania	FSE	837.176.347	627.882.260	Adottato	C(2015)5085 - 20/07/2015
POR Emilia Romagna	FESR	481.895.272	240.947.636	Adottato	C(2015)928 - 12/02/2015
POR Emilia Romagna	FSE	786.250.182	393.125.091	Adottato	C(2014)9750 - 12/12/2014
POR Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814	138.213.907	Adottato	C(2014)9883 - 17/12/2014
POR Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184	115.389.592	Adottato	C(2015)4814 - 14/07/2015
POR Lazio	FESR	913.065.194	456.532.597	Adottato	C(2015)924 - 12/02/2015
POR Lazio	FSE	902.534.714	451.267.357	Adottato	C(2014)9799 - 12/12/2014
POR Liguria	FESR	392.545.240	196.272.620	Adottato	C(2015)927 - 12/02/2015
POR Liguria	FSE	354.544.768	177.272.384	Adottato	C(2014)9752 - 12/12/2014

Fonte: elaborazione PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI -Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

TABELLA III.1 (SEGUE): PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020

Tipo/PO	Fondo	Totale	UE	Stato di avanzamento	Numero decisione
POR Lombardia	FESR	970.474.516	485.237.258	Adottato	C(2015)923 - 12/02/2015
POR Lombardia	FSE	970.474.516	485.237.258	Adottato	C(2014)10098 - 17/12/2014
POR Marche	FESR	337.383.288	168.691.644	Adottato	C(2015)926 - 12/02/2015
POR Marche	FSE	287.979.618	143.989.809	Adottato	C(2014)10094 - 17/12/2014
POR Molise	FESR/FSE	153.607.454	76.803.727	Adottato	C(2015)4999 - 14/07/2015
POR P.A. Bolzano	FESR	136.621.198	68.310.599	Adottato	C(2015)902 - 12/02/2015
POR P.A. Bolzano	FSE	136.621.198	68.310.599	Adottato	C(2015)4650 - 06/07/2015
POR P.A. Trento	FESR	108.668.094	54.334.047	Adottato	C(2015)905 - 12/02/2015
POR P.A. Trento	FSE	109.979.984	54.989.992	Adottato	C(2014)9884 - 17/12/2014
POR Piemonte	FESR	965.844.740	482.922.370	Adottato	C(2015)922 - 12/02/2015
POR Piemonte	FSE	872.290.000	436.145.000	Adottato	C(2014)9914 - 12/12/2014
POR Puglia	FESR/FSE	7.120.958.992	3.560.479.496	Adottato	C(2015)5854 - 13/08/2015
POR Sardegna	FSE	444.800.000	222.400.000	Adottato	C(2014)10096 - 17/12/2014
POR Sardegna	FESR	930.979.082	465.489.541	Adottato	C(2015)4926 - 14/07/2015
POR Sicilia	FSE	820.096.428	615.072.321	Adottato	C(2014)10088 - 17/12/2014
POR Sicilia	FESR	4.557.908.024	3.418.431.018	Adottato	C(2015)5904 - 17/08/2015
POR Toscana	FESR	792.454.508	396.227.254	Adottato	C(2015)930 - 12/02/2015
POR Toscana	FSE	732.963.216	366.481.608	Adottato	C(2014)9913 - 12/12/2014
POR Umbria	FESR	356.293.204	178.146.602	Adottato	C(2015)929 - 12/02/2015
POR Umbria	FSE	237.528.802	118.764.401	Adottato	C(2014)9916 - 12/12/2014
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950	32.175.475	Adottato	C(2015)907 - 12/02/2015
POR Valle d'Aosta	FSE	55.572.550	27.786.275	Adottato	C(2014)9921 - 12/12/2014
POR Veneto	FSE	764.031.822	382.015.911	Adottato	C(2014)9751 - 12/12/2014
POR Veneto	FESR	600.310.716	300.155.358	Adottato	C(2015)5903 - 17/08/2015
Totale PON e POR		51.771.585.193	31.686.254.104		

Fonte: elaborazione PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI -Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

Al 31 gennaio 2017, i dati dichiarati dalle Autorità di gestione all'interno del sistema informativo della Commissione europea mostrano che sono stati attivati progetti per un valore complessivo di 13,5 miliardi di euro, corrispondente al 26,1 per cento della dotazione complessiva - con una composizione variabile per area (27,3 per cento nelle regioni meno sviluppate, 24,8 per cento nelle regioni più sviluppate e 8,2 per cento nelle regioni in transizione) - al netto delle risorse destinate all'Iniziativa occupazione giovani (IOG).

In relazione alle fonti di finanziamento, i progetti cofinanziati dal FESR presentano un livello di prima attuazione più avanzato (32,4 per cento del totale programmato) rispetto a quelli cofinanziati dal FSE (12,5 per cento del totale programmato), differenza in parte imputabile al passaggio alla programmazione 2014-2020 di significativi progetti già avviati nel ciclo precedente. Il Programma IOG, la cui attuazione segue percorsi differenti rispetto a tutti gli altri Programmi, ha raggiunto un livello di attuazione pari al 47 per cento.

TABELLA III.2: COSTO AMMISSIBILE DEI PROGETTI SELEZIONATI NELL'AMBITO DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI FESR, FSE (VALORI IN EURO E PERCENTUALI)

Fondo	Categoria di regioni	Risorse programmate		Costo dei progetti selezionati	
		v.a.	v.a.	% su programmato	
FESR	Meno sviluppate	24.186.188.673	8.224.134.211		34,0
	Più sviluppate	6.813.952.148	2.229.469.800		32,7
	In transizione	1.649.368.836	136.812.540		8,3
Totale FESR		32.649.509.657	10.590.416.551		32,4
FSE	Meno sviluppate	8.907.972.147	816.015.428		9,2
	Più sviluppate	7.724.157.979	1.375.644.364		17,8
	In transizione	976.582.081	79.229.818		8,1
Totale FSE		17.608.712.207	2.270.889.610		12,5
IOG		1.513.363.329	711.670.653		47,0
Totale		51.771.585.193	13.572.976.813		26,1

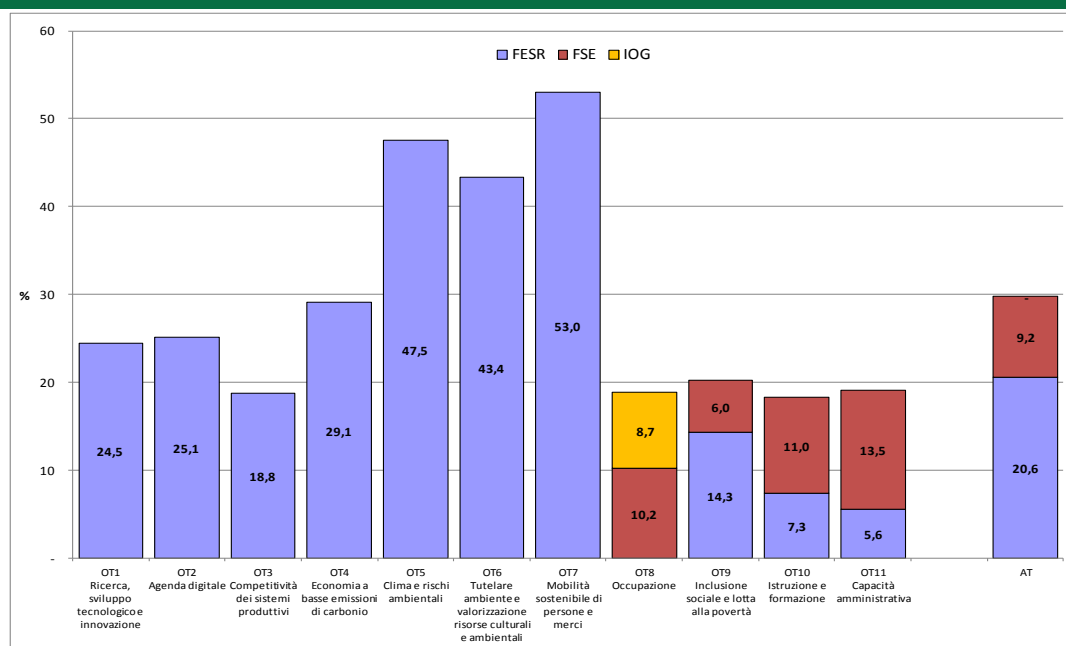
Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Commissione europea (SFC2014) al 31 gennaio 2017.

Dall'analisi della composizione del costo ammissibile dei progetti attivati per Obiettivi tematici (OT)², si evidenzia che, in ambito FESR, gli importi di costo più elevati si registrano per gli OT 1, 4, 6 e 7, che assorbono più della metà delle risorse attivate. In ambito FSE, gli importi di costo più elevati afferiscono agli OT 8 e 10.

² I regolamenti comunitari individuano i seguenti 11 OT che rappresentano le grandi aree di possibile intervento dei fondi europei: OT1: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; OT2: Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; OT3: Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; OT4: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT5: Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; OT6: Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; OT7: Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; OT8: Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT9: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; OT10: Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; OT11: Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

L'analisi del costo ammissibile dei progetti attivati in rapporto alle risorse programmate per ciascun OT e per Fondo (cfr. *Figura III.1*) evidenzia, per tutti gli Obiettivi, un avanzamento almeno prossimo al 20 per cento. Valori significativamente superiori si riscontrano, nell'ordine, per gli OT 7, 5 e 6 (Ambiente e Mobilità).

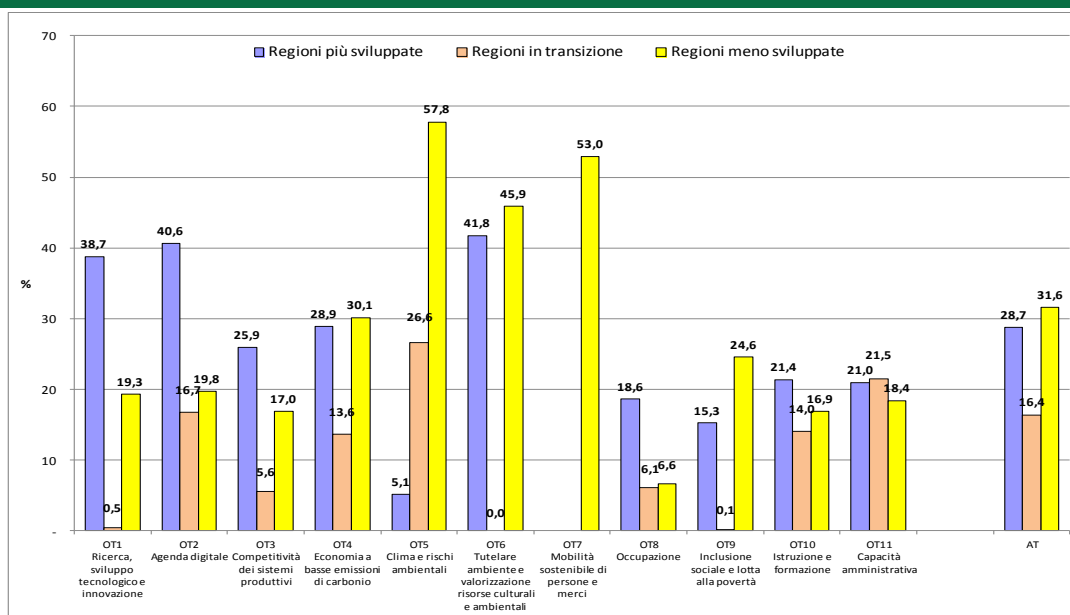
FIGURA III.1: ACCORDO DI PARTENARIATO ITALIA 2014-2020 – PERCENTUALE DEL COSTO AMMISSIBILE DEI PROGETTI SELEZIONATI IN RAPPORTO ALLA DOTAZIONE PROGRAMMATICA DI CIASCUN OT (programmi cofinanziati dai fondi FESR, FSE, IOG)



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Commissione europea (SFC2014) al 31 gennaio 2017.

L'analisi dei dati di attuazione per categoria di regioni (cfr. *Figura III.2*), in percentuale delle risorse programmate per ciascun OT e al netto di quelle afferenti il programma nazionale IOG, mostra che le regioni più sviluppate presentano un livello di avanzamento più elevato, attorno al 40 per cento, per gli Obiettivi tematici 1, 2 e 6. Le regioni meno sviluppate presentano, invece, valori percentuali del costo dei progetti attivati più elevati per gli Obiettivi tematici 5, 6 e 7. Significativo può essere ritenuto anche l'avanzamento dell'Obiettivo tematico 9. Le regioni in transizione appaiono nel complesso più in ritardo rispetto alle altre due categorie.

FIGURA III.2: ACCORDO DI PARTENARIATO ITALIA 2014-2020 - PERCENTUALE DEL COSTO AMMISSIBILE DEI PROGETTI SELEZIONATI IN RAPPORTO ALLA DOTAZIONE PROGRAMMATICA DI CIASCUN OT PER CATEGORIA DI REGIONE (programmi cofinanziati dai FONDI FESR, FSE, IOG)



Fonte: elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati Commissione europea (SFC2014) al 31 gennaio 2017.

Il confronto con gli altri Stati membri evidenzia che il nostro Paese, con 13,5 miliardi di euro di progetti attivati, si colloca, in termini assoluti, al secondo posto, immediatamente dopo la Polonia con 13,9 miliardi di euro.

I livelli di avanzamento della programmazione sin qui registrati vanno apprezzati anche in relazione alle significative innovazioni regolamentari che caratterizzano la programmazione del periodo 2014-2020, volte ad accrescerne l'orientamento ai risultati, come gli obiettivi inseriti nel *performance framework*, recanti l'indicazione nell'ambito di ogni programma di target finanziari e di output da conseguire al 31.12.2023 e alla tappa intermedia del 31.12.2018.

Al riguardo si noti che:

- il raggiungimento dei target è associato a premi e sanzioni, quali l'erogazione della riserva di premialità, pari al 6 per cento del Programma di riferimento, dopo la tappa intermedia del 2018;
- per i Programmi italiani, il valore cumulato dei target finanziari (spese certificate) da conseguire al 31.12.2018 è pari a circa 12 miliardi;
- nell'attuazione del *performance framework*, sta emergendo, dal confronto con le singole Autorità di gestione, la necessità di correzioni di errori materiali e di integrazioni in base all'evoluzione del quadro socio-economico, possibilità prevista dai Regolamenti Comunitari.

III.1.2. La programmazione complementare 2014-2020

Con la delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015, si è stabilito 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'art. 1, comma 242, della legge 27 dicembre 2013 n. 147, 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 di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987 n. 183, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi operativi 2014-2020.

I PAC, 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.

Nel corso del 2016, sono stati approvati dal CIPE i seguenti Programmi di azione e coesione: "Cultura e sviluppo", "Governance", "Città metropolitane", "Ricerca e innovazione", "Imprese e competitività", "Infrastrutture e reti", nonché della "Regione Campania". Nella seduta di marzo 2017, il CIPE ha, altresì, approvato i Programmi di azione e coesione "Legalità" e della "Regione Calabria".

Nella tabella III.3 sono riportati i valori complessivi delle risorse complementari destinate ai Programmi di azione e coesione 2014-2020, ivi inclusi gli stanziamenti riservati, con delibere del CIPE n. 12 del 1° maggio 2016 e n. 27 del 10 agosto 2016, ai completamenti della programmazione europea 2007/2013, ai sensi dell'art. 1, comma 804, della legge 28 dicembre 2015 n.208 (legge di stabilità per il 2016).

TABELLA III.3: PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE 2014-2020

Dotazione per la Programmazione complementare di azione e coesione 2014-2020	Risorse iniziali
Totale complementari PON	2.977.648.484,00
Cultura e sviluppo	178.521.212,00
Governance	247.199.999,00
Imprese e competitività	696.246.000,00
Energia	127.754.000,00
Inclusione	302.133.333,00
Infrastrutture e reti	670.448.485,00
Legalità	137.333.334,00
Metro	206.012.121,00
Ricerca e innovazione	412.000.000,00
Totale complementari POR	4.447.689.218,00
Calabria	832.634.894,00
Campania	1.732.752.766,00
Sicilia	1.882.301.558,00
Totale complementari PON + POR	7.425.337.702,00

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Politiche di Coesione su dati MEF-IGRUE.

III.1.3. Le risorse aggiuntive assegnate nel 2016 nell'ambito dell'aggiustamento tecnico del quadro finanziario pluriennale

La Commissione europea, con comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 30 giugno 2016, ha proceduto all'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020 in relazione all'evoluzione del Reddito Nazionale Lordo e al conseguente adeguamento delle dotazioni per la politica di coesione.

In particolare, a norma dell'articolo 7 del citato regolamento, la Commissione ha provveduto al riesame, congiuntamente all'adeguamento tecnico per l'anno 2017, delle assegnazioni totali di tutti gli Stati membri nel quadro dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" della politica di coesione per gli anni dal 2017 al 2020.

In tale contesto, è stato previsto per l'Italia un aggiustamento con incremento della dotazione finanziaria pari a circa 1.417,8 milioni di euro a prezzi 2011, corrispondente a 1.645,2 milioni di euro a prezzi correnti. Tali risorse aggiuntive - ripartite tra l' FSE e il FESR - sono state orientate in favore di misure volte ad affrontare la crisi migratoria e la disoccupazione giovanile ed investimenti da realizzare attraverso gli strumenti finanziari e in abbinamento con il Fondo europeo per gli investimenti strategici, "tenendo conto delle necessità e della pertinenza di queste priorità per ciascuno Stato membro".

L'Italia ha condiviso le finalizzazioni proposte dalla Commissione europea, specificando i temi da affrontare in: Iniziativa Occupazione Giovani, Strategia nazionale di specializzazione intelligente, Sostegno ai migranti e *Small Medium Enterprise Initiative*.

Inoltre, tenuto conto dell'emergenza sismica in atto, si è proposto di assegnare una quota di risorse al tema della ricostruzione e prevenzione dei rischi sismici.

L'impiego di tali risorse confermerà gli equilibri già definiti in occasione dell'Accordo di partenariato 2014-2020, sterilizzando l'effetto della territorializzazione degli interventi relativi al sisma e assicurando una più coerente risposta alla domanda relativa alle iniziative per sostenere l'occupazione giovanile, tra regioni più sviluppate, regioni in ritardo e regioni in transizione.

Le risorse aggiuntive saranno incluse prevalentemente in Programmi Nazionali già esistenti, e le proposte avanzate assumeranno la forma della riprogrammazione degli stessi.

Per le iniziative a sostegno della specializzazione intelligente, si ipotizza l'ampliamento dell'area territoriale di intervento dell'attuale PON "Imprese e Competitività" ed una maggiore integrazione fra finanziamenti pubblici e privati, nonché fra contributi e strumenti finanziari.

Per l'emergenza migranti, le ipotesi in valutazione sono orientate ad assicurare una migliore risposta del sistema di accoglienza ed integrazione, sia per i nuovi flussi, sia rispetto allo stock di migranti già presente sul territorio nazionale, intervenendo con misure di inclusione e misure infrastrutturali per la prima e la seconda accoglienza.

III.1.4. La Cooperazione Territoriale Europea

L'Italia partecipa, nel periodo di programmazione 2014-2020, a diciannove programmi di cooperazione territoriale europea (CTE): quattro interregionali (Espon, Interact, Interreg Europe, Urbact), quattro transnazionali (Adriatic-Ionian, Alpine Space, Centrai Europe, Med), otto frontalieri interni (Grecia-Italia, Italia-Austria, Italia-Croazia, Italia-Francia Alcotra, Italia-Francia marittimo, Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Svizzera), tre frontalieri esterni cofinanziati da IPA II (Italia-Albania-Montenegro) e da ENI (Italia-Tunisia e Mediterranean Sea Basin).

Di questi programmi, dieci hanno una Autorità di Gestione italiana. Il totale di risorse UE assegnate all'Italia in questi programmi ammonta a 1.136 milioni di euro.

Nel corso del 2016, si è completato il processo di definizione della *governance* nazionale dei programmi CTE con l'istituzione e l'avvio di tutti i Comitati e la ricostituzione del Gruppo di coordinamento strategico e della Commissione mista Stato-Regioni e Province Autonome per il coordinamento ed il funzionamento generale del sistema nazionale di controllo dei programmi CTE 2014-2020.

Alla data del 15 marzo 2017, alcuni programmi hanno già pubblicato il secondo o il terzo avviso, mentre altri sono in procinto di avviare la prima *call*. Complessivamente, sono stati pubblicati 22 bandi relativi a proposte progettuali: per 13 di questi avvisi (8 per il primo avviso e 5 per il secondo avviso), è stato concluso il relativo *iter* di selezione, che ha condotto all'approvazione di 497 progetti. I partner italiani coinvolti nei progetti approvati sono finora 1.208, di cui 211 con il ruolo di *lead partner*. La fase di avvio di questi programmi è pertanto conclusa e nei prossimi anni si continuerà nella loro attuazione.

Fra le azioni per gli anni a venire vanno segnalate quelle dei partner dell'Unione nello sviluppare le potenzialità offerte dal programma di cooperazione transnazionale Med per gettare le basi di una nuova Strategia macroregionale per il Mediterraneo, eventualmente a valere sul ciclo di programmazione post-2020.

III.2. FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE (FSC) 2014-2020

L'art. 1, comma 6 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (Legge di Stabilità 2014), nel determinare in 54,8 miliardi di euro la dotazione aggiuntiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020, ha anche introdotto, per la prima volta con norma di legge, il criterio del riparto percentuale territoriale delle risorse. In particolare, è stata prevista l'assegnazione delle risorse per l'80 per cento al Mezzogiorno.

Fermo restando tale criterio di riparto percentuale, la Legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2015 - art. 1, commi 703-706) ha introdotto i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e procedurali per la programmazione delle risorse FSC, modificando in parte le analoghe previsioni contenute nella Legge n. 147/2013 e nel D.lgs. n. 88/2011. In particolare, è prevista l'indicazione delle aree tematiche di rilievo nazionale e degli obiettivi strategici cui finalizzare le risorse FSC, con conseguente ripartizione delle stesse tra le Aree tematiche stabilite. La normativa ha istituito una Cabina di regia, composta da rappresentanti di Amministrazioni centrali e regionali, per la definizione di Piani

Operativi, per ciascuna area tematica nazionale, articolati in azioni ed interventi, con l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori.

Nelle more del perfezionamento di tali strumenti, è stata prevista la possibilità di sottoporre all'approvazione del CIPE un "Piano Stralcio", comprendente gli interventi caratterizzati da un avvio immediato dei lavori. Ai sensi del suddetto comma 703, lett. i), le assegnazioni del CIPE di risorse FSC 2014/2020, a qualunque tipologia di piano si riferiscano, consentono a ciascuna Amministrazione l'avvio immediato delle attività necessarie all'attuazione degli interventi.

III.2.1. La programmazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020

La legge di stabilità 2014 ha stabilito la dotazione aggiuntiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 in 54,8 miliardi di euro e ha disposto l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del totale, subordinando l'iscrizione della restante quota (10.962 milioni di euro) ad una verifica di metà periodo sull'effettivo utile impiego delle prime risorse assegnate. La legge di bilancio 2017 ha, quindi, previsto l'iscrizione in bilancio di tale quota residua.

Nel corso del 2016 si è proceduto alla ricognizione delle risorse FSC previste dalla legge di stabilità del 2014 e dei relativi impieghi, a fronte di una disponibilità complessiva di 38,716 miliardi di euro. Nel dettaglio:

- 10.029,4 milioni di euro sono stati destinati a dare copertura a norme di legge e ad altri Piani stralcio, nonché alle riassegnazioni alle Regioni di risorse FSC 2014-2020, a ristoro di risorse FSC 2007/2013 utilizzate per altre finalità;
- 13.412 milioni di euro sono stati destinati ai Patti per il Sud (delibera CIPE n. 10 agosto 2016);
- 15.200 milioni di euro sono stati destinati con Delibera CIPE 1 dicembre 2016 ai seguenti Piani operativi afferenti alle omonime Aree tematiche: Infrastrutture (Amministrazione di riferimento: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Ambiente (Amministrazione di riferimento: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), Sviluppo economico e produttivo (Amministrazione di riferimento: Ministero dello Sviluppo Economico), Agricoltura (Amministrazione di riferimento: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali).

Nella seduta di marzo 2017, ulteriori 800 milioni di euro a valere su nuove risorse FSC iscritte nella Legge di Bilancio 2017 sono stati finalizzati al completamento del finanziamento del Programma straordinario governativo di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia.

III.2.2. I Piani stralcio e allocazioni per aree tematiche

Nelle more dell'individuazione delle aree tematiche, il Governo ed il Parlamento si sono avvalsi della previsione normativa che consentiva

l'approvazione di piani stralcio, per dare immediata risposta ad alcune esigenze che presentavano maggiore urgenza.

Tra queste, in particolare: è stato dato sostegno al programma della Banda ultra larga; sono stati finanziati nuovi Contratti di sviluppo e il credito d'imposta per investimenti produttivi nel Mezzogiorno; è stata data copertura al Piano per il contrasto del dissesto idrogeologico nelle aree metropolitane e al completamento della rete di metanizzazione nel Mezzogiorno.

Nella seduta del 1° maggio 2016, il CIPE ha, tra l'altro:

i) assegnato 1 miliardo di euro del FSC 2014-2020 al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per il finanziamento del Piano stralcio turismo e cultura. Il Piano prevede il rafforzamento dell'offerta culturale del nostro Paese e di potenziamento della fruizione turistica, con interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale; ii) approvato il Programma nazionale per la ricerca per il periodo 2015-2020, includendo uno stanziamento di 500 milioni di euro a valere sul FSC 2014-2020, sempre sub specie di Piano stralcio.

Il processo d'individuazione delle aree tematiche di rilievo nazionale e quella degli obiettivi strategici da perseguire si è concretizzato con la delibera del CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, assunta in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Le aree tematiche individuate sono le seguenti: Infrastrutture; Ambiente; Sviluppo economico e produttivo e Agricoltura; Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali; Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione; Rafforzamento PA (Tabella III.4).

TABELLA III.4: FSC 2014-2020 PER AREE TEMATICHE (milioni di euro)

1. Infrastrutture	21.422,86
2. Ambiente	7.505,95
3.a Sviluppo economico e produttivo	5.887,16
3.b Agricoltura	546,31
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	2.222,13
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	376,1
6. Rafforzamento PA	29,75
7. Fondo riserva non tematizzato	725,84
Totale	38.716,10

Fonte: delibera CIPE del 10 agosto 2016, n. 25.

III.2.3. I Piani operativi Fondo Sviluppo e Coesione

Al netto degli impieghi disposti per i cc.dd. Piani stralcio, per pre-allocazioni di legge, nonché per i Patti per il Sud, l'importo residuo di 15.200 milioni di euro, individuato nella delibera del CIPE n. 25/2016, è stato destinato alla predisposizioni di specifici Piani operativi, da adottarsi ai sensi dei commi 703-706

della citata n. 190/2014, afferenti alle seguenti Aree tematiche le cui dotazioni sono riportate nella *Tabella III.5*.

TABELLA III.5: DOTAZIONE DEI PIANI OPERATIVI FSC 2014-2020 (milioni di euro)

1. Infrastrutture	11.500,00
2. Ambiente	1.900,00
3.a Sviluppo economico e produttivo	1.400,00
3.b Agricoltura	400

Fonte: delibera CIPE del 10 agosto 2016, n. 25.

Nella seduta del 1° dicembre 2016, il CIPE ha, quindi, proceduto all'approvazione dei Piani Operativi FSC:

- **Piano operativo per le infrastrutture**, di 11,5 miliardi di euro, articolato principalmente in: interventi stradali (5,3 miliardi di euro); settore ferroviario (2 miliardi di euro), messa in sicurezza patrimonio esistente (1,3 miliardi di euro), rinnovo materiale del TPL ferroviario e su gomma e Piano sicurezza ferroviaria (1,3 miliardi di euro), interventi per il trasporto urbano e metropolitano (1,2 miliardi di euro), altri interventi (280 milioni di euro);
- **Piano operativo per l'ambiente**, di 1,9 miliardi di euro, articolato principalmente in: interventi a tutela del territorio e delle acque (1,6 miliardi di euro) - bonifiche, rischio idrogeologico, servizio idrico integrato, qualità dei corpi idrici; interventi per la gestione del ciclo dei rifiuti (126 milioni di euro); interventi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici (95 milioni di euro); infrastrutture verdi (13,8 milioni di euro);
- **Piano operativo per lo sviluppo economico**, di 1,4 miliardi di euro, articolato principalmente nei seguenti assi di intervento: rilancio degli investimenti e accesso al credito (oltre 1 miliardo di euro); *space economy* (349 milioni di euro);
- **Piano operativo per le politiche agricole**, di 400 milioni di euro, articolati principalmente in: infrastrutture irrigue, per 250 milioni di euro; contratti di filiera e di distretto, per 60 milioni di euro: multifunzionalità della foresta, per 5 milioni; agricoltura 2.0, per 40 milioni di euro.

III.3. TRE STRATEGIE DI INTERVENTO

III.3.1. La Strategia di specializzazione intelligente

Come analizzato più in dettaglio nel capitolo I, il divario dei tassi di crescita fra l'Italia, in particolare il Mezzogiorno, e il resto dell'area dell'euro si è ampliato nella crisi del 2008, segnalando la debolezza strutturale dell'apparato produttivo ed il mancato adeguamento del settore manifatturiero alle nuove sfide globali. La ridotta competitività del settore manifatturiero viene spesso attribuita alla modesta dinamica della produttività totale dei fattori, su cui ha influito la caduta degli investimenti, pubblici e privati, fra cui spicca la caduta degli investimenti in rinnovamento tecnologico di molti prodotti e le spese in ricerca e sviluppo.

Nel corso dell'ultimo decennio, in Italia si sono susseguiti alcuni rilevanti tentativi di contrastare con strumenti di politica industriale l'arretramento competitivo del settore manifatturiero, promuovendo nel contempo uno sviluppo territoriale più equilibrato.

Oggi le politiche industriali si collocano all'interno di una cornice di riferimento nazionale per gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione: la Strategia di specializzazione intelligente (S3) è uno strumento di *governance* strategico nella programmazione 2014-2020 per individuare le priorità di investimento in ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione dei territori, per costruire vantaggi comparati e percorsi di crescita sostenibile nel medio e lungo termine. La definizione delle S3 si basa sul processo interattivo di cooperazione strategica tra settore pubblico e settore privato ed ha rappresentato in Italia una straordinaria mobilitazione di risorse e conoscenze imprenditoriali che ha definito una scala di priorità di sviluppo tecnologico a partire da una mappatura del potenziale di sviluppo del paese condotta a livello sia nazionale che regionale. La Commissione Europea ha attribuito a tali strategie la funzione di prerequisito, la c.d. condizionalità *ex ante*, per l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE).

L'Italia ha definito una Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e ventuno S3 regionali. A partire dalle traiettorie di sviluppo individuate a livello regionale ed in partenariato con rappresentanze di settori produttivi ed esperti di domini tecnologici, la SNSI ha individuato 5 aree tematiche (o mercati di riferimento) di interesse: 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.

I principali veicoli di attuazione della SNSI sono: il "PON imprese e competitività" (PON-IC), con una dotazione finanziaria di circa 2,3 miliardi di euro; il PON ricerca e Innovazione (PON-RI), con una dotazione di circa 1,3 miliardi di euro; alcuni piani strategici finanziati dal FSC, come previsto dalla legge di stabilità 2015, art.1 comma 703. Tra gli interventi più significativi attuati direttamente dai PON in coerenza con la SNSI, il bando Horizon 2020 (PON IC), ha finanziato progetti di R&S per un valore di 150 milioni di euro nelle regioni meno sviluppate e per 30 milioni di euro nelle regioni in transizione. Con decreto ministeriale 8 novembre 2016, le risorse finanziarie per le regioni "meno sviluppate" sono state incrementate di 140 milioni di euro. In data 15 dicembre 2016, l'Autorità di gestione del PON RI e la Banca europea per gli investimenti (BEI) hanno sottoscritto un *funding agreement* per la costituzione di un "fondo di fondi" dalla dotazione iniziale di 200 milioni di euro che, attivando per la prima volta a livello nazionale una modalità innovativa di gestione dei fondi europei e nazionali per la politica di coesione, opererà con prestiti e venture capital in progetti di ricerca ad alto contenuto tecnologico nelle regioni del Sud Italia.

Nel settore "*Aerospazio e difesa*", è stato portato a completamento il piano strategico per la *space economy* con un forte coinvolgimento delle regioni interessate alle ricadute dell'area tematica. Il Governo ha avviato le procedure di attuazione nel 2017 del piano strategico al quale sono stati assegnati 350 milioni di euro di risorse FSC e a cui potranno concorrere risorse regionali.

Nel settore “*Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente*”, è stato definito un piano d’azione e un pacchetto di misure incentivanti denominato “*Industria 4.0*”, che si prefigge di rilanciare la produttività del sistema industriale sostenendone la diffusa digitalizzazione. Il piano d’azione punta a rafforzare le competenze tramite interventi nell’Università e la creazione di una rete di centri di competenza in grado di collegare produzione e ricerca. L’aumento della penetrazione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo verrà perseguito anche tramite interventi infrastrutturali - la diffusione presso le imprese della Banda ultra larga (BUL) fino a 100 Mbs - e incentivi agli investimenti - crediti di imposta per spese in ricerca e sviluppo, c.d. “super-ammortamento” e “iper-ammortamento”, *Patent Box*, incentivi alla patrimonializzazione delle imprese, incentivi agli investimenti in startup e PMI innovative, riduzione di IRES e IRI, tassazione agevolata per salari di produttività, accesso al credito tramite interventi del Fondo centrale di garanzia.

Nei settori “*Salute, alimentazione e qualità della vita*”, è stato costituito un Tavolo istituzionale presso Presidenza del consiglio dei ministri articolato in tre gruppi di lavoro, per la definizione dei piani strategici “*Salute*”, “*Agrifood*” e “*Bio-based Industry*”. Per non perdere le interrelazioni tra i diversi elementi è stata definita una *Strategia italiana per la bioeconomia*, attualmente in fase di pubblicazione.

All’attuazione degli obiettivi della SNSI a fine 2016 sono state destinate risorse finanziarie addizionali per circa 445 milioni di euro di fondi strutturali, cui si somma il contributo nazionale, portando le nuove risorse per la SNSI a circa 650 milioni di euro.

Nel corso del 2017, oltre all’espletamento delle procedure per la selezione dei primi progetti nelle suddette aree, si avvierà l’attuazione anche degli interventi relativi ad *Agenda digitale, Smart communities, Sistemi di mobilità intelligente e turismo, Patrimonio culturale e industria della creatività*, per le quali sono in fase di definizione i rispettivi piani strategici.

III.3.2. La strategia per le aree urbane

La programmazione 2014-2020 afferma l’importanza di politiche urbane integrate e sostenibili, con una forza ulteriore rispetto al ciclo precedente. Ciò è particolarmente evidente nell’art. 7 “sviluppo urbano sostenibile” del Regolamento UE 1301/2013, che destina il 5 per cento della dotazione FESR di ogni Stato membro a sostenere le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile ed integrato.

L’Accordo di partenariato declina l’Agenda urbana nazionale 2014-2020 in tre *driver* principali che costituiscono gli ambiti tematici di intervento prioritari nelle aree urbane:

- ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Si sono quindi scelte tre modalità di attuazione dell'Agenda urbana in Italia, differenziate per tipologie di strutture urbane (Città metropolitane e Città medie/poli urbani), livello della programmazione (nazionale e regionale), e tipologia di strumenti (asse prioritario multisettoriale o "Investimento Integrato Territoriale").

Per le Città metropolitane³ è stato predisposto un Programma operativo Nazionale "Città metropolitane" (PON METRO), con una dotazione di 892 milioni di euro, 588 milioni provenienti dal FESR e 304 milioni dal FSE e destinato alle 14 città metropolitane, con una allocazione di circa 90 milioni di euro per ciascuna città del Sud e 40 milioni di Euro per quelle del Centro Nord e Sardegna.

Tutte le Regioni poi hanno identificato lo "Sviluppo Urbano Sostenibile" come obiettivo prioritario dei rispettivi POR o attivato lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati. Le risorse programmate a livello regionale sono oltre 1,5 miliardi di euro comprendendo sia azioni co-finanziate dal FESR che dal FSE con una allocazione distribuita per circa 1 miliardo nelle cinque regioni meno sviluppate, 100 milioni nelle tre regioni in transizione e 400 milioni in nove regioni più sviluppate.

Dal 2017 è, inoltre, operativo il Programma azione coesione complementare al PON "Città Metropolitane" 2014-2020 per il completamento e rafforzamento degli interventi in esso previsti. Il PAC mette a disposizione delle sei Città metropolitane delle Regioni meno sviluppate una dotazione finanziaria complessiva pari a 206 milioni di euro da destinare ad azioni complementari al PON e a sostenere il processo di costituzione relazionale e gestionale delle Città metropolitane.

Come ulteriori strumenti a sostegno della politica di sviluppo urbano, sono in corso di attuazione i cosiddetti "Patti per lo sviluppo delle città" in cui il Governo, le Regioni e le Città metropolitane di Bari, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia si impegnano su alcuni obiettivi prioritari, con finanziamento a valere sul FSC.

Infine, il Governo ha varato il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Capoluogo di provincia e stanziato 156 milioni di euro - di risorse ordinarie, del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale e delle disponibilità del FSC. Sono stati attivati 120 progetti dedicati a: (i) migliorare la qualità del decoro urbano; (ii) mantenere, riusare e rifunzionalizzare aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, per finalità di interesse pubblico; (iii) accrescere la sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana; (iv) potenziare le prestazioni e i servizi di scala urbana, tra i quali lo sviluppo di pratiche del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano e urbano; e (v) promuovere la mobilità sostenibile e l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

³ Le 14 città metropolitane comprendono le 10 città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia) e le 4 città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo).

Per quanto riguarda il PON METRO, tutte le Città hanno redatto un documento strategico e un Piano operativo che viene aggiornato trimestralmente. Le progettazioni delle singole operazioni sono in fase avanzata e i primi interventi sono in fase di attuazione.

III.3.3. La Strategia nazionale per le aree interne

L'Italia ha adottato la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di cittadinanza - scuola, salute e mobilità - nelle aree interne del Paese, attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità 2014, 2015 e 2016 e interventi finanziati, anche con risorse comunitarie - FESR, FSE, FEASR, all'interno di programmi regionali.

Obiettivo della Strategia è il miglioramento delle tendenze demografiche in atto: riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite, modifica della composizione della popolazione per età a favore delle classi più giovani. Per realizzare questo obiettivo, gli interventi per lo sviluppo delle Aree interne sono perseguiti con due classi di azioni congiunte: (i) adeguare la qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali; (ii) integrare lo sviluppo locale. L'Accordo di programma quadro (APQ), sottoscritto dalle Regioni, dal Sindaco capofila del sistema intercomunale di riferimento, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia è lo strumento individuato per inquadrare l'attuazione della Strategia d'area e per assumere impegni puntuali fra Regioni, Centro e Enti locali.

FIGURA III.3: AREE SELEZIONATE NELL'AMBITO DELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE



Fonte: elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) su dati Istat.

Nel corso del 2016, si è concluso il lavoro di definizione e selezione della geografia delle aree interne. Il 31 dicembre 2016 le aree-progetto selezionate erano 71, distribuite nelle diverse Regioni del Paese e nella Provincia autonoma di Trento (cfr. Figura III.3). Queste aree progetto comprendevano 1066 comuni con una superficie complessiva di 50.000 chilometri quadrati (16,7 per cento del territorio nazionale) e una popolazione residente al censimento 2011 di 2 milioni e 100 mila abitanti (3,5 per cento della popolazione nazionale). Tutte queste aree presentano una forte perdita demografica e un marcato invecchiamento della popolazione e sono composte prevalentemente da comuni “periferici” e “ultra periferici”.

Come previsto dall'Accordo di Partenariato, le aree individuate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e in maniera coerente con le disponibilità finanziarie. Le risorse complessivamente stanziare per la Strategia nazionale per le aree interne dalle varie leggi di stabilità ammontano a 190 milioni di euro. A queste risorse si devono aggiungere quelle che le regioni hanno stanziato nei rispettivi programmi operativi finanziati dal FESR, dal FEASR e dal FSE.

Individuate le aree pilota, si è dato avvio ad un percorso di esplicitazione e scrittura della Strategia d'area. Questa ha lo scopo di indicare le idee-guida per modificare le tendenze negative in atto sul territorio, i risultati che si intendono raggiungere in termini di qualità di vita dei cittadini, le azioni tramite le quali perseguire tali obiettivi.

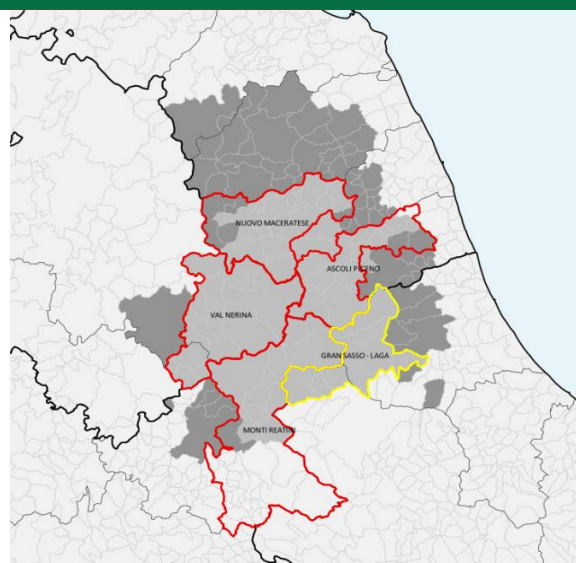
Al 28 febbraio 2017, tutte le aree pilota - soggetto dell'assegnazione e riparto stabilito con Delibera CIPE n. 9 del 28 gennaio 2015 - hanno elaborato la bozza di strategia e scritto il documento di intenti dei Sindaci, ovvero il Preliminare di Strategia. Per nove aree pilota - Alta Carnia, Antola -Tigullio; Basso Pesarese, Basso Sangro, Casentino-Val Tiberina, Madonie, Valchiavenna e Valtellina, Val Maira-Val Grana - è conclusa la strategia d'area, e per tre di queste (Valtellina, Valchiavenna e Basso Pesarese) è alla firma l'Accordo di programma quadro. Inoltre la bozza di Strategia è stata approvata in quindici ulteriori aree, tre delle quali sono in procinto di chiudere il preliminare di strategia.

Molte di queste aree fondano la propria strategia di rilancio sul binomio agricoltura e turismo, ponendo al centro il ripristino del paesaggio come sintesi della cultura locale e cercando di puntare sui nuovi abitanti, giovani, "rientranti", stranieri, tutti soggetti portatori di nuove competenze. In altre aree, invece, la costruzione della Strategia sembra ispirarsi ad una nuova visione di loro stesse a partire da un ripensamento dei servizi per la cittadinanza.

Una delle più importanti innovazioni della Strategia ha riguardato la spinta verso la gestione, in forma associata tra comuni, di funzioni/servizi, seppur in modo differenziato e adottando schemi flessibili e variabili da territorio a territorio. I comuni delle aree-progetto si sono strutturati per realizzare sistemi locali intercomunali permanenti, come richiesto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020.

Dal 24 Agosto 2016 il Comitato Aree Interne è impegnato a lavorare sulle aree interessate dal sisma del 2016 e 2017. L'area del cratere, come individuata dal testo Coordinato del Decreto Legge 17 Ottobre 2016 n. 189, incrocia quattro aree già selezionate dallo

FIGURA III.4: SOVRAPPOSIZIONE DEI CONFINI DELLE AREE SELEZIONATE DALLA SNAI E LE AREE COINVOLTE NEGLI EVENTI SISMICI DEL 24 AGOSTO E DEL 26-30 OTTOBRE



Fonte: elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) su dati Istat.

Stato e dalle regioni come aree di concentrazione dell'intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (Nuovo maceratese, Ascoli Piceno, Val Nerina e Reatino). Per la parte abruzzese è in corso di selezione anche l'area dell'Alto Aterno, per l'inserimento nella Strategia nazionale per le aree interne.

III.4. LE MISURE PER MIGLIORARE L'EFFICIENZA DELLA GESTIONE

III.4.1. La condizionalità ex ante dell'accordo di partenariato

In esito ai precedenti cicli di programmazione comunitaria, si è constatato, anche a livello europeo, che le principali cause dei ritardi che si verificavano in fase attuativa risiedevano spesso nella mancanza di strumenti che rendessero stabile il quadro normativo e regolatorio e individuassero priorità chiare cui indirizzare l'azione, come definite negli strumenti di pianificazione settoriale o in apposite strategie tematiche.

Per queste ragioni, il Regolamento 1303/2013 (art. 19 e allegato XI) prevede che ciascuno Stato membro verifichi al proprio interno il soddisfacimento di una serie di pre-condizioni che influiscono sensibilmente sulla qualità e l'efficacia della spesa dei fondi (condizionalità *ex ante*). Si tratta di prerequisiti puntualmente definiti dagli stessi regolamenti per ciascun obiettivo tematico e di prerequisiti di natura orizzontale che condizionano in maniera trasversale l'accesso ai fondi.

Per le condizionalità non soddisfatte o parzialmente soddisfatte al momento dell'approvazione dell'Accordo di Partenariato sono stati definiti, d'intesa con la Commissione europea, 13 Piani di azione indicando le misure necessarie per il soddisfacimento degli adempimenti previsti entro la data limite del 31 dicembre 2016.

Come per l'Accordo di Partenariato, sono stati definiti Piani di azione per le condizionalità *ex ante* non soddisfatte o parzialmente soddisfatte anche per ciascun Programma Operativo, nazionale o regionale. Per i soli Programmi Operativi cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e/o dal Fondo Sociale Europeo sono stati definiti ben 320 Piani di azione.

Ad oggi, molte delle condizionalità sono già soddisfatte per la Commissione europea e risultano comunque effettuati tutti i rilevanti adempimenti previsti. La chiusura definitiva delle procedure di verifica del loro soddisfacimento avverrà nel corso del 2017.

La tabella III.6 illustra in sintesi i passi compiuti nel soddisfacimento della Condizionalità *ex ante*, con riferimento agli adempimenti più significativi dei Piani di azione dell'Accordo di Partenariato.

Come bilancio a valle dei quattro anni di cooperazione istituzionale per il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante*, si registra un sensibile avanzamento sia in ordine al corretto recepimento e attuazione della normativa comunitaria sia in ordine al rafforzamento generale della *governance* di molte politiche.

TABELLA III.6: ACCORDO DI PARTENARIATO "PIANI D'AZIONE CONDIZIONALITÀ EX ANTE"

Condizionalità Tematiche e Generali	Stato dell'arte alla approvazione dell'AdP	Adempimento previsto	Adempimenti al 31.12.2016
1.1 Ricerca e innovazione	Non soddisfatta	Strategia di specializzazione intelligente nazionale	La Strategia ha concluso il suo iter il 12 aprile 2016
1.2 Infrastrutture per la ricerca e l'innovazione	Parzialmente soddisfatta	Piano nazionale Infrastrutture per la ricerca	Il PNIR ha concluso il suo iter il 26 aprile 2016
2.1 Crescita digitale	Non soddisfatta	Strategia nazionale per la Crescita digitale	La Strategia ha concluso il suo iter il 28 luglio 2016
2.2 Infrastruttura di reti d'accesso di nuova generazione (NGN)	Parzialmente soddisfatta	Strategia nazionale Banda Ultralarga	La Strategia ha concluso il suo iter il 12 agosto 2016
4.1 Efficienza energetica di infrastrutture, edifici pubblici ed abitazioni	Parzialmente soddisfatta	Misure per requisiti minimi prestazione energetica nell'edilizia, articoli 3, 4, 5 e 11 direttiva 2010/31/UE	Archiviato l'EU Pilot sul recepimento della Direttiva il 10 ottobre 2016
6.1 Settore delle risorse idriche	Parzialmente soddisfatta	Recupero costi dei servizi idrici art. 9.1 e Piano di gestione art 13 direttiva 2000/60/CE	L'Autorità per l'Energia Elettrica e il GAS con Delibera del 23 dicembre 2014 ha introdotto il nuovo metodo tariffario che prevede l'esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa. I Piani di gestione di distretto idrografico approvati il 27 ottobre 2016 ^[1]
7.1 Trasporti	Non soddisfatta	Piano/quadro generale dei trasporti (compreso TPL) che sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T, che soddisfi i requisiti giuridici per una VAS.	Approvato il 27 ottobre 2016 l'Allegato Infrastrutture 2015 che costituisce il documento individuato per il superamento della condizionalità
7.2 Trasporti			
7.3 Trasporti			
9.1 Inclusione attiva	Parzialmente soddisfatta	Piano Nazionale di Contrasto alla Povertà	Adottato il 26 maggio 2016 il DM per l'estensione della sperimentazione della SIA (Sostegno all'inclusione attiva) all'intero territorio nazionale
G.4 Appalti pubblici	Parzialmente soddisfatta	Strategia riforma appalti pubblici	La Strategia è stata approvata il 14/12/2015. Approvato anche il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ^[2]
G.5 Aiuti di Stato	Parzialmente soddisfatta	Reingegnerizzazione BDA	Reingegnerizzazione della BDA: prima versione del Registro operativa da luglio 2016
G.6 Normativa ambientale	Parzialmente soddisfatta	Superamento procedura di infrazione su norma nazionale per screening dei progetti tramite Linee guida	Linee guida pubblicate con DM 52/2015 del Ministero dell'ambiente

^[1] DPCM del 27 ottobre 2016 (GU Serie Generale n. 25 del 31-1-2017).

^[2] D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture." Fonte: NUVEC – ACT.

II.4.2 Piani di Rafforzamento Amministrativo e l'aumento della capacità amministrativa

I Piani di rafforzamento amministrativo (PRA) costituiscono lo strumento operativo attraverso il quale ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali accelera, esplicita e rende operativa,

con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa. Dal 2015, l'Italia, in raccordo con la Commissione Europea, ha avviato un preciso percorso di attuazione. Dal punto di vista dell'attuazione, allo stato attuale, tutte e 29 le Amministrazioni titolari di PO hanno un PRA approvato e formalizzato.

Nel 2017, al termine della prima fase biennale, è stato previsto di avviare una seconda fase con una revisione dei PRA basata su una valutazione dei risultati conseguiti. I Programmi Operativi Regionali e il PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020 intervengono, inoltre, a soddisfare le esigenze emergenti dai PRA. Il Programma nazionale di *Governance* prevede anche un obiettivo finalizzato a migliorare la capacità delle Pubbliche Amministrazioni di essere efficienti ed efficaci nell'attuazione delle politiche di sviluppo e degli investimenti pubblici, attraverso un migliore coordinamento tra i diversi livelli istituzionali coinvolti e forme di cooperazione istituzionale.

IV. LE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO

La questione meridionale è riemersa al centro dell'azione del Governo con l'esecutivo Renzi e la elaborazione di un Masterplan per il Mezzogiorno nel 2015. La decisione di istituire nel Governo Gentiloni la figura del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno è motivata dalla gravità e dalla persistenza del divario tra il Mezzogiorno e le altre aree del paese e rafforza l'azione innovativa avviata dal Governo Renzi: con il Masterplan e i Patti per il Sud è stata avviata una nuova politica meridionalista, fondata sulla forte condivisione di responsabilità con le Amministrazioni territoriali. I risultati di questa nuova enfasi, per quanto limitati, sono visibili nella inversione di rotta del Mezzogiorno negli ultimi due anni, tutti gli indicatori economici sono in miglioramento, pur in una situazione ancora difficile (vedi Cap. I).

Il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno ha il compito di collegare l'attività del Governo a quella delle amministrazioni territoriali e di integrare la politica per la coesione territoriale nella più generale politica economica del Governo stesso. Ciò implica un doppio canale di responsabilità per il Ministro. Da un lato egli è responsabile nei confronti delle amministrazioni territoriali, operando quale loro referente per il Governo. Si tratta però di un processo simmetrico: come si vedrà nella *governance* dei Patti, gli amministratori regionali e locali saranno responsabili per quanto di loro competenza all'interno dei processi condivisi nei confronti del Governo. Per altro verso, il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno deve far diventare la questione dello sviluppo delle aree in ritardo, e in particolare del Mezzogiorno, parte integrante delle politiche generali del Governo, a cominciare dalla politica economica e dalla politica sociale.

IV.1. I Patti per lo sviluppo

Un elemento qualificante della nuova strategia per il Mezzogiorno è costituito dall'adozione del Masterplan per il Mezzogiorno e la sottoscrizione dei Patti per lo sviluppo con tutte le Regioni e con le Città metropolitane del Mezzogiorno e un Contratto istituzionale di sviluppo specifico con la Città di Taranto.

Successivamente, su richiesta delle Amministrazioni, sono stati firmati anche Patti con regioni e città metropolitane del Centro-Nord, in particolare con le Regioni Lazio e Lombardia; con le Città metropolitane di Milano, Firenze, Genova e Venezia.

I Patti costituiscono una nuova modalità di intervento che supera sia la storica logica di intervento straordinario programmato dal centro, sia la logica dell'intervento decentrato che finiva per evidenziare una carenza di coordinamento e di scelta delle priorità strategiche. In questa modalità gli interventi vengono proposti dalle comunità sulle quali hanno un impatto, ma

all'interno di un quadro strategico concordato e coordinato, che consente l'integrazione di risorse dei diversi livelli di governo

I Patti per lo sviluppo, firmati dal Governo centrale e i Presidenti di Regione o Sindaci di città metropolitana, definiscono, in un unico atto amministrativo e programmatico, gli interventi prioritari, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica e le reciproche responsabilità.

TABELLA IV.1: PATTI PER IL SUD (milioni di euro)

Regione Abruzzo	753,4
Regione Basilicata	565,2
Regione Calabria	1.198,70
Città di Reggio Calabria	133
Regione Campania	2.780,20
Città di Napoli	308
Regione Molise	378
Regione Puglia	2.071,50
Città di Bari	230
Regione Sardegna	1.509,60
Città di Cagliari	168
Regione Siciliana	2.320,40
Città di Catania	332
Città di Messina	332
Città di Palermo	332

Fonte: Delibera CIPE n. 26 del 10 agosto 2016.

La struttura dei Patti è stata impostata in coerenza con: gli obiettivi tematici della politica di coesione, gli strumenti e le risorse a disposizione (interazione e integrazione tra vari fondi), la strategicità degli interventi sia in ambito territoriale che nazionale, la maturità progettuale e la relativa tempistica di realizzazione.

A ciascun Patto è associata una *governance* del processo semplificata, con l'individuazione di due responsabili unici (uno a livello centrale e l'altro a livello di amministrazione regionale o locale) e di un Comitato di indirizzo e controllo interistituzionale.

In data 10 agosto 2016, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di 13,4 miliardi di euro ai Patti sottoscritti nel Mezzogiorno, Patti per il Sud.

TABELLA III.7: PATTI PER IL SUD: TEMATIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI A VALERE SULLE RISORSE FSC 2014-2020 PER AREA TEMATICA EX DELIBERA CIPE 25/2016

Area Tematica FSC	Risorse FSC 2014-2020 (M€)	Quota %
1. Infrastrutture	5.623,20	41,9%
2. Ambiente	4.689,35	35,0%
3A. Sviluppo economico e produttivo	1.370,59	10,2%
3B. Agricoltura	176,31	1,3%
4. Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali	1.160,86	8,7%
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	332,66	2,5%
6. Rafforzamento PA	58,12	0,4%
<i>Non tematizzato</i>	<i>0,90</i>	<i>0,0%</i>
TOTALE	13.412,00	100,0%

Nota: Le risorse non tematizzate si riferiscono a quote minime residue non programmate.

Fonte: Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione

A fronte di tale assegnazione, gli interventi previsti mobilitano un investimento complessivo di risorse pari a 39,2 miliardi di euro. Una quota pari a circa il 36 per cento delle risorse è indirizzata ad interventi infrastrutturali, in coerenza con la vocazione del Fondo FSC, ed una percentuale pari a circa il 30 per cento è destinata ad interventi volti ad affrontare tematiche di rilevanza ambientale.

Tutti i Comitati di indirizzo per i Patti con le Regioni e le Città meridionali sono già stati costituiti e sono stati nominati i responsabili unici per il monitoraggio degli interventi. A partire dal mese di gennaio, il Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno partecipa con i presidenti delle Regioni interessate alle riunioni dei Comitati di indirizzo di tutti i Patti fin qui sottoscritti, per monitorare direttamente la tempestiva partenza degli interventi previsti e per esaminare eventuali criticità. L'Agenzia per la coesione territoriale, che presiede ciascun Comitato, ha redatto un Report sulla situazione dei diversi Patti.

IV.2. L'accelerazione della spesa e il miglioramento della capacità progettuale.

Il principale problema delle politiche per il Mezzogiorno è stato in passato quello della difficoltà di spendere le risorse della coesione in tempi adeguati, formulando delle priorità di *policy* e delineando e rispettando un quadro programmatico completo con una scelta di progetti efficienti. Nel 2014, ad uno stato avanzato del ciclo di programmazione 2007-13, l'Italia, ed in particolare alcune regioni meridionali, rischiavano concretamente di non essere in grado di assorbire le risorse comunitarie assegnate, con grave pregiudizio sia diretto, finanziario, che indiretto, reputazionale. Attraverso una azione di riprogrammazione delle risorse e di forte sostegno amministrativo ad alcune Autorità di Gestione in particolare del Mezzogiorno, il Governo Renzi è riuscito ad invertire la rotta e ad accelerare i processi di allocazione e spesa, al punto da chiudere il ciclo 2007-13 con il pieno assorbimento dei fondi europei, la cui certificazione presso la Commissione si è chiusa il 31 marzo 2017. In particolare il Governo è riuscito ad imprimere una significativa accelerazione alla spesa correlata ai fondi europei, specialmente nel 2015, anno in cui la spesa è aumentata circa del 50 per cento rispetto alla media degli anni precedenti, con pagamenti per quasi 10 miliardi in un anno (dati Banca dati unitaria). La ripresa del Mezzogiorno nel 2015 è stata in effetti in parte collegata a questa accelerazione e alla maggiore spesa in conto capitale, salvo constatare *ex-post* che la composizione settoriale dell'incremento di prodotto interno lordo, con forti incrementi nel settore dell'export, in particolare alimentare, indica che la ripresa ha una consistenza e deriva da cause multiple che vanno al di là di una interpretazione meccanica tra investimenti e crescita (vedi sezione I.2).

Proprio al fine di consolidare la ripresa della capacità di programmazione e di spesa effettiva il Governo Gentiloni ha istituito la figura del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno. Le priorità immediate per il Ministro sono quindi: l'attuazione spedita dei programmi di spesa e investimento già definiti, ed in particolare dei Patti per il Sud; la definizione e realizzazione di misure specifiche di incentivo per il Mezzogiorno che consentano di riavviare gli investimenti privati e la convergenza del Mezzogiorno; la realizzazione di condizioni eque ed efficienti per il finanziamento delle imprese meridionali.

Al fine di realizzare la missione dell'accelerazione della spesa, i programmi del Masterplan e dei Patti per il Sud sono sottoposti nel 2017 ad un monitoraggio continuo dal Ministro in prima persona in stretto coordinamento con i Presidenti di Regione e i Sindaci delle Città metropolitane. Per quanto riguarda l'attuazione degli investimenti degli altri programmi e in particolare gli investimenti di una certa dimensione, una Direttiva del Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno del marzo 2017 ha fornito indicazioni ad INVITALIA per la istituzione di un Fondo italiano per lo sviluppo (FIS), col compito di integrare varie fonti finanziarie, anche private, al fine di progettare e realizzare investimenti coerenti con i programmi della coesione territoriale. La missione del FIS sarà quella di migliorare la qualità progettuale, di velocizzare le procedure di attuazione degli investimenti, utilizzando anche proprie anticipazioni sui fondi SIE, ed infine di attrarre sugli investimenti della coesione risorse private, al fine di massimizzare l'effetto leva dei fondi pubblici e aumentare l'investimento potenziale.

IV.3. I primi interventi del nuovo governo per il Mezzogiorno

La istituzione della figura del Ministro per la coesione territoriale ed il Mezzogiorno ha coinciso con la disamina in Parlamento del decreto legislativo 243/2016 con interventi urgenti per la coesione con particolare riferimento ad alcune situazioni critiche nel Mezzogiorno. Tale occasione ha dimostrato in effetti come la innovazione istituzionale in oggetto abbia consentito un nuovo approccio e una nuova centralità dei problemi del Mezzogiorno. Il DL consta di diversi interventi a favore del Mezzogiorno d'Italia, dalle misure per l'ILVA e Bagnoli a quelle per la creazione di un'Agenzia per collocamento e riqualificazione dei lavoratori portuali di Taranto e Gioia Tauro, di misure sul commissariamento idrico nei casi di procedura d'infrazione, e di misure per il G7. Si tratta di interventi che, pur volti ad affrontare emergenze, hanno però un carattere strategico rilevante.

In fase di conversione, il Governo ha tuttavia ritenuto di incorporare nel provvedimento due interventi cruciali, che rispondono a esigenze fortemente sentite nel dibattito anche accademico sulle politiche per il Mezzogiorno e dalle conseguenze di grande respiro.

La questione forse di più ampio respiro sull'intervento nel Mezzogiorno tramite FSC e Fondi comunitari è stata quella della sua addizionalità rispetto alla spesa ordinaria in conto capitale. Andava scongiurata per il futuro la possibilità che alcune amministrazioni centrali, a causa della diminuzione della spesa aggregata in conto capitale, implicitamente adottassero un criterio di sostituzione nella allocazione della spesa ordinaria d'ora in avanti, e penalizzassero le regioni del Mezzogiorno. A tal fine, l'art. 7 bis della Legge di conversione del menzionato DL impegna le Amministrazioni centrali a destinare alle Regioni, nei propri stati di previsione, un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale, proporzionale alla popolazione, o altro criterio appropriato di distribuzione. Le risorse ordinarie vengono così orientate al rispetto del principio di equità distributiva. Le risorse della politica di coesione, per le quali valgono i vincoli di destinazione previsti per i fondi SIE ed FSC, e quindi prevalentemente destinate al Mezzogiorno, hanno invece la funzione di sostenere la crescita del Mezzogiorno e ridurre il divario, dando attuazione al comma 5 dell'art.119 della

Costituzione. Inoltre il Governo ha, nella seconda parte del 2016, monitorato attentamente il funzionamento del credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno e nelle zone in transizione, istituito con la legge di Stabilità per il 2016. La verifica ha rivelato che la misura, nella sua configurazione originaria, non ha funzionato secondo le aspettative, con un utilizzo di risorse subottimale. Di fatto le richieste di credito d'imposta si sono attestate a una frazione delle disponibilità stanziato per il 2016. Da un'analisi delle problematiche, è emerso che lo scarso utilizzo era dovuto principalmente alla intensità dell'agevolazione, insufficiente a creare una significativa differenza con altre aree del Paese, e alla deduzione prevista di ammortamenti su investimenti pregressi nella base di calcolo del credito d'imposta.

Il Governo ha agito su tutte le criticità al fine di stimolare l'investimento privato nelle Regioni meridionali. In particolare le intensità di aiuto sono state aumentate ai massimi consentiti dalla legislazione europea (al 45 per cento per le Piccole imprese, 35 per cento per le medie e 25 per cento per le grandi imprese). La deduzione degli ammortamenti dalla base di calcolo, che penalizzava chi aveva già investito negli esercizi precedenti, è stata abolita. I massimali per l'investimento ammissibile sono stati aumentati fino a 3 milioni per le piccole, e 10 milioni di euro per le medie imprese. Quest'ultima misura in particolare mira a rendere disponibile il credito d'imposta anche ad imprese che crescano in maniera molto veloce, al fine di favorire le imprese in consistente crescita dimensionale.

Parallelamente il Governo ha messo in campo nella Legge di Stabilità per il 2017 la misura di decontribuzione totale per un anno sui nuovi assunti a tempo indeterminato, che a partire dal 2017 è limitata al Mezzogiorno (misura incentivo occupazione sud).

Si noti che gli incentivi connessi con il credito d'imposta sono cumulabili con quelli nazionali quali il super- e iper-ammortamento. Il complesso di incentivi fiscali che si configura può consentire una partecipazione implicita dello Stato ai nuovi investimenti nel settore industriale al Mezzogiorno fino all'80 per cento dell'investimento stesso fino a 15 milioni di euro. Se consideriamo la contemporanea presenza della misura della decontribuzione, il vantaggio fiscale complessivo e differenziale per un investimento è veramente consistente.

Al fine di evitare che l'investimento non avvenga comunque per effetto di strozzature nel sistema di finanziamento anche a causa della crisi del sistema bancario, il Governo ha incoraggiato l'operazione di acquisizione della Banca del Mezzogiorno-MCC, da parte di INVITALIA. L'obiettivo, come da piano industriale di INVITALIA deve essere quello di ri-focalizzare la Banca del Mezzogiorno sulla propria *mission* originaria di banca per lo sviluppo, integrando la funzione che ha svolto positivamente in questi anni col Fondo di garanzia, con le funzioni più proprie di concessione del credito, attivando le sinergie possibili con l'utilizzo dei fondi per la coesione.

Per l'immediato futuro il Governo è impegnato a definire misure localizzate ulteriori di incentivazioni fiscali, di semplificazione e di accesso facilitato a servizi pubblici ed infrastrutturali, per aree in crisi o comunque con fattori produttivi pesantemente sottoutilizzati, che siano compatibili con la normativa europea sugli Aiuti di Stato. Sarà a breve avviata una interlocuzione con la Commissione europea sul tema della istituzione di Zone economiche speciali, che ove possibile, estendano i benefici fiscali già notevoli, presenti in tutto il Mezzogiorno, sulla

base di precisi progetti industriali di area, anche in questo caso in programmazione coordinata con gli enti territoriali.

Questi importanti interventi di rafforzamento delle politiche per il Mezzogiorno, messi in campo in tempi relativamente brevi dimostrano un'attenzione per la questione meridionale differente da quella del recente passato. L'obiettivo è quello di fare del 2017 un anno di svolta per il Mezzogiorno.

V. LA TRASPARENZA E L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE

L'orientamento ai risultati è un tema il cui rilievo è costantemente ribadito, ma che per essere reso effettivo va nutrito da sforzi congiunti tra: visibilità al pubblico e possibilità di lettura ampia delle politiche; occasioni di partecipazione al dibattito e monitoraggio civico; strumenti di misurazione oggettiva che consentano il monitoraggio di variabili e indicatori rilevanti per apprezzare lo stato e l'evoluzione delle trasformazioni in atto; iniziative stabili che mantengano l'attenzione alla funzionalità dei progetti finanziati alle trasformazioni e miglioramenti effettivi sugli obiettivi condivisi.

V.1. OPENCOESIONE: LA TRASPARENZA E LA PARTECIPAZIONE DIFFUSA

V.1.1. Il valore degli open data per un migliore utilizzo delle risorse

L'iniziativa OpenCoesione, avviata nel 2012, rappresenta la strategia nazionale di *open government* sulle politiche di coesione. OpenCoesione coniuga trasparenza, collaborazione e partecipazione e si rivolge a cittadini, amministrazioni, imprese, ricercatori e media per favorire un migliore uso delle risorse pubbliche, grazie alla diffusione e alla possibilità di riutilizzare dati e informazioni sulla programmazione e l'attuazione degli interventi, pubblicati sul portale OpenCoesione, <http://www.opencoesione.gov.it>.

Sul portale OpenCoesione sono disponibili, con aggiornamenti bimestrali, i dati relativi ai singoli progetti attivi inseriti nel Sistema di monitoraggio unitario. I dati di dettaglio sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione comprendono, tra l'altro, risorse assegnate ed effettivamente spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori degli interventi e tempi di realizzazione e sono sia navigabili attraverso mappe e visualizzazioni interattive, sia scaricabili in formato open data, per un libero riutilizzo, con un insieme di variabili più ampio rispetto a quanto navigabile sul portale.

L'ultimo aggiornamento sui progetti in attuazione del ciclo 2007-2013 riporta circa 1.000.000 di progetti e oltre 100.000 soggetti coinvolti. L'alimentazione del monitoraggio per il ciclo 2014-2020, che mette a disposizione oltre 130 miliardi di euro tra risorse specifiche delle politiche di coesione e altri fondi considerati nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, è in via di finalizzazione operativa.

FIGURA IV.1: QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020 (importi in milioni di euro)

Fonte: OpenCoesione (http://www.opencoesione.gov.it/risorse_2014_2020/) - Aggiornamento al 9 marzo 2017.

Negli ultimi mesi, sono state promosse diverse iniziative di riuso di open data resi disponibili da altre fonti che, opportunamente integrati con i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione, consentono di potenziare significativamente il patrimonio informativo reso disponibile agli utenti. È il caso della pubblicazione del “focus scuole” che integra i dati sui progetti finanziati dalle politiche di coesione nelle scuole di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia (<http://www.opencoesione.gov.it/focus-scuole/>) o del portale OpenPartecipate (<http://openpartecipate.agenziacoesione.gov.it/>), il progetto di comunicazione e diffusione del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), che consente la libera consultazione dei dati finanziari e anagrafici dei soggetti a cui la Pubblica Amministrazione affida la gestione di servizi o beni pubblici e di cui detiene un controllo significativo. La scelta di un portale sulle partecipate pubbliche locali è strettamente legata alla politica di *open government* attuata dal Sistema CPT, ma anche all’obiettivo di supportare i policy maker nelle scelte di governo, nella convinzione che il processo di riorganizzazione del comparto delle partecipate debba essere supportato da solide analisi sulla distribuzione territoriale e settoriale dei soggetti, sulla dimensione finanziaria e sulla performance temporale. Dal confronto effettuato, emerge che dei 3.815 soggetti attivi nel 2014 e presenti in OpenPartecipate, 704 sono anche attuatori di progetti finanziati con politiche di coesione e gestiscono circa 50.000 progetti, per circa 9 miliardi di euro.

Per migliorare ulteriormente la navigabilità delle informazioni, è previsto inoltre di rafforzare il collegamento tra dati di programmazione (decisioni di finanziamento) e dati di attuazione (monitoraggio dei progetti), in modo da tracciare l'intero percorso amministrativo che va dalle allocazioni finanziarie fino alla selezione dei progetti, garantendo al contempo una sempre maggiore aderenza a standard e formati di interoperabilità.

V.1.2. Una nuova generazione di cittadini attivi con il progetto “A Scuola di OpenCoesione”

A Scuola di OpenCoesione (ASOC) è un progetto di didattica innovativa, rivolto alle scuole secondarie superiori, che promuove principi di cittadinanza consapevole, sviluppando attività di monitoraggio civico dei finanziamenti pubblici attraverso l'impiego di tecnologie di informazione e comunicazione e mediante l'uso di open data per aiutare gli studenti a conoscere e comunicare in modo innovativo come le politiche pubbliche, e in particolare le politiche di coesione, intervengono nei luoghi dove vivono. L'obiettivo finale è quello di produrre narrative d'impatto attraverso un percorso di ricerca sul territorio a partire dai dati sugli interventi finanziati con risorse comunitarie e nazionali dalle politiche di coesione, disponibili sul portale OpenCoesione, che si integrano con i contenuti delle materie ordinarie di studio.

A partire dalla sperimentazione avviata nell'anno scolastico 2013-2014, ASOC ha progressivamente ampliato la platea dei suoi destinatari raggiungendo, per l'edizione 2016-2017 attualmente in corso, circa 200 classi, di cui circa 160 nel Mezzogiorno, con oltre 4.000 studenti e 360 docenti. In questa edizione si sperimenta anche una collaborazione rafforzata con la Regione Sardegna, che coinvolge nel progetto ben 22 classi.

V.2. GLI STRUMENTI E LE INIZIATIVE PER RAFFORZARE L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI: GLI INDICATORI DI RISULTATO E L'INIZIATIVA OBIETTIVI DI SERVIZIO

V.2.1 Gli indicatori di risultato

Misurare e osservare i risultati delle politiche di coesione e le traiettorie di sviluppo dei territori è indispensabile per rafforzare la programmazione, apprezzare le trasformazioni e fornire ai decisori elementi oggettivi per indirizzare e re-indirizzare gli interventi.

Rafforzando l'orientamento ai risultati che già caratterizzava i precedenti periodi di programmazione, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AP) collega uno o più indicatori di risultato a ciascun Risultato atteso/Obiettivo specifico, garantendo misurabilità degli stessi e confrontabilità tra i territori. In particolare, l'Accordo propone un set di 130 indicatori di risultato che, sebbene non tutti disponibili nella statistica ufficiale al momento dell'adozione dell'AP (ottobre 2014), l'Italia si è impegnata a valorizzare, a livello almeno regionale, per

consentire il rispetto della condizionalità ex ante “Sistemi statistici e indicatori di risultato” prevista dal Regolamento Europeo⁴.

La scelta di avere un sistema nazionale di indicatori di risultato, quasi unica in Europa, ha richiesto uno sforzo alla statistica pubblica, prima nella fase di definizione del set di indicatori, frutto di una riflessione metodologica condivisa con Istat e diversi soggetti istituzionali titolari di statistiche pubbliche settoriali, poi, soprattutto, in quella di valorizzazione e diffusione dei dati.

Va sottolineato come in molti casi gli indicatori dell’Accordo di Partenariato rappresentino una novità per la statistica territoriale: tra quelli pubblicati al marzo 2017, oltre 50 sono disponibili per la prima volta con una disaggregazione minima regionale (cfr. Tabella V.I). Lo sforzo compiuto, particolarmente intenso nel corso del 2016, ha consentito il rispetto degli impegni assunti in sede europea e viene considerato dalla Commissione tra le migliori pratiche.

TABELLA IV.3: INDICATORI DI RISULTATO DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO CON DETTAGLIO REGIONALE - TOTALE E DI NUOVA PUBBLICAZIONE

Obiettivo Tematico	Numero di indicatori	di cui: costruiti e/o pubblicati successivamente l'adozione dell'AP (ottobre 2014)
OT 1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	9	3
OT 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	10	4
OT 3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	11	6
OT 4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	14	5
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	12	9
OT 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	13	3
OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	13	8
OT 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	14	5
OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	11	2
OT 10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	13	5
OT 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubblica e delle parti interessate un'amministrazione pubblica efficiente	10	5
TOTALE	130	55

Fonte: Elaborazione Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione/Dipartimento per le politiche di Coesione.

⁴ Il Regolamento UE n. 1303/2013 introduce un sistema di condizionalità ex ante per l'utilizzo delle risorse comunitarie (Articolo 19), tra cui una inerente i Sistemi statistici e gli indicatori di risultato. 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”.

Il set di indicatori di risultato adottato, oltre ad includerne molti già disponibili a livello territoriale (es.: raccolta differenziata dei rifiuti urbani, tasso di disoccupazione giovanile, persone a rischio di povertà o esclusione sociale), ne ha previsto molti da “costruire” ex novo (es.: collaborazioni delle imprese per svolgere attività di ricerca e sviluppo, riuso dei beni confiscati, politiche del lavoro passive, trasporti pubblico locale, trasporto ferroviario, consumi finali di energia).

È importante sottolineare come, in diversi casi, sia stato valorizzato a fini statistici il patrimonio informativo delle amministrazioni. Questa attività, che rappresenta una delle prospettive più innovative della statistica pubblica poiché permette di ridurre tempi e costi, ha visto il contributo attivo di numerosi attori istituzionali afferenti alla rete SISTAN che, grazie all’impulso derivante dagli impegni dell’AP, hanno mobilitato le proprie strutture, migliorando sensibilmente le capacità di misurazione di numerosi ambiti di policy.

FOCUS

Ulteriori iniziative per rafforzare l’orientamento al risultato

Le evidenze raccolte nelle attività di accompagnamento e di analisi degli investimenti infrastrutturali ed in generale dei progetti di sviluppo territoriale mostrano chiaramente la presenza di inefficienze dei processi di programmazione e gestione adottati dalle amministrazioni pubbliche: ad esempio, la lunghezza dei tempi di attuazione, oppure le difficoltà nel conseguimento degli obiettivi di spesa o di realizzazione.

Al fine di avviare un percorso istituzionale che affronti questa criticità, è stata definita una iniziativa dedicata al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza degli investimenti pubblici.

L’iniziativa - che avrà una durata di circa 36 mesi, con avvio nella seconda metà del 2017 - ha tra i suoi obiettivi l’accrescere le capacità delle amministrazioni di individuazione proattiva di criticità, il promuovere responsabilità e trasparenza dell’azione pubblica su avanzamento e realizzazioni degli investimenti ed infine il promuovere analisi su efficacia ed efficienza degli investimenti mediante la metodologia del "performance audit". Attraverso una forte attenzione alle procedure di definizione, sorveglianza e valutazione della programmazione ed attuazione degli investimenti pubblici, si intenderà contribuire ad una riduzione delle criticità attualmente esistenti nelle amministrazioni pubbliche rispetto ai tempi di attuazione ed entrata in funzione degli investimenti ed al conseguimento dei risultati previsti.

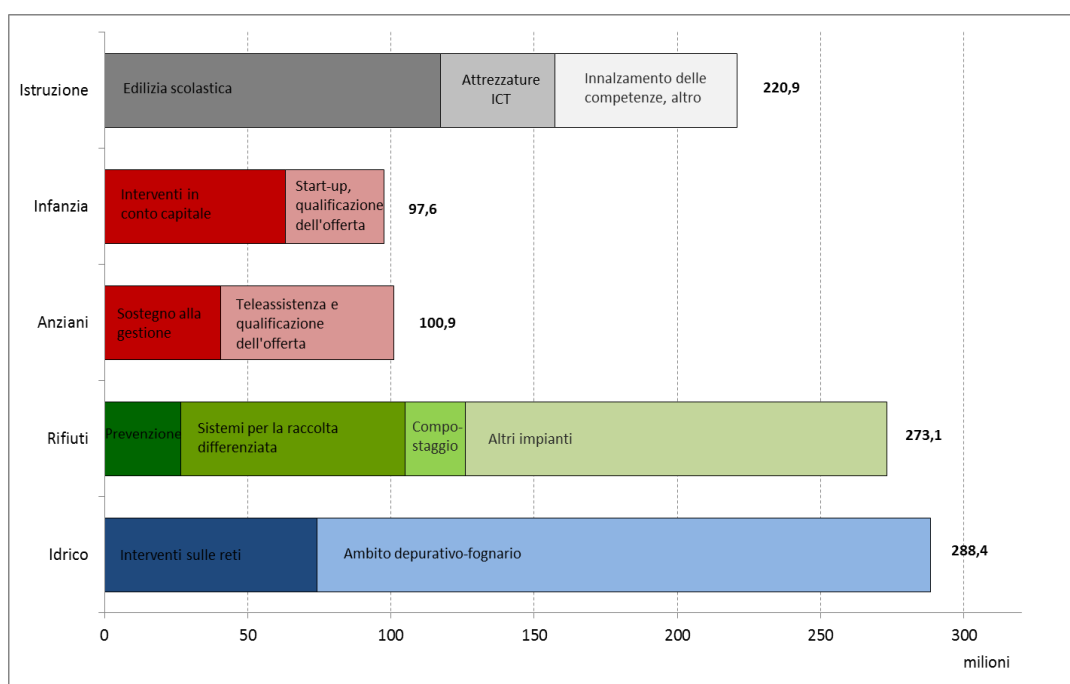
V.2.2. Gli obiettivi di servizio

L’iniziativa Obiettivi di servizio (ODS) - introdotta con la delibera CIPE 82/2007 nella programmazione 2007-2013 e rilanciata con la delibera CIPE 79/2012 in prospettiva del ciclo 2014/2020 - è un sistema che utilizza congiuntamente strumenti di programmazione, valutazione, dialogo tecnico multilivello e misurazioni statistiche e con cui la politica aggiuntiva promuove, sostiene e monitora il livello e la qualità di alcuni servizi pubblici essenziali nel Mezzogiorno: istruzione, servizi di cura per l’infanzia e gli anziani, gestione dei rifiuti urbani, servizio idrico integrato. Gli Obiettivi di servizio sono misurati attraverso 11 indicatori statistici, articolati a livello regionale (e in alcuni casi subregionale), che rientrano nel set di indicatori di risultato dell’Accordo di Partenariato 2014/2020 (cfr. *paragrafo V.2.1*).

Nel 2016 si è conclusa l'attività di istruttoria tecnica per l'attribuzione delle risorse della delibera CIPE 79/2012 destinate al finanziamento di progetti effettivamente funzionali agli obiettivi. Attraverso un processo interattivo di valutazione *ex ante*, il presidio tecnico centrale e le Amministrazioni partecipanti hanno condiviso la decisione su progetti da finanziare chiaramente identificati o, laddove ciò non fosse possibile, quantomeno su criteri di selezione e modalità di attuazione stringenti per favorire il conseguimento degli obiettivi

Dagli esiti dell'attività istruttoria in termini di distribuzione di risorse tra i diversi ambiti e tra diverse tipologie di intervento (cfr. Figura V.2), si può partire per trarre alcuni spunti di riflessione.

FIGURA IV.2: ESITI ISTRUTTORIA ATTRIBUZIONE RISORSE DELIBERA CIPE 79/2012: DISTRIBUZIONE TRA AMBITI OBIETTIVI DI SERVIZIO E TIPOLOGIE DI PROGETTO (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione -NUVAP sulle risultanze istruttorie ex delibera CIPE 79/2012.

L'allocazione finale rivela che più della metà è stata programmata negli ambiti ambientali, con punte elevate in Campania per la gestione del servizio idrico (circa 146 milioni di Euro concentrati in impianti di depurazione) e in Calabria per la gestione dei rifiuti (circa 86 milioni di Euro per impianti). Pur trattandosi di investimenti certamente rilevanti per i contesti locali in cui si realizzano, si deve osservare che per entrambi gli ambiti ODS le risorse della delibera CIPE 79/2012 rappresentano comunque una quota minoritaria degli importi complessivamente destinati dalla politica aggiuntiva (FESR e FSC), con un effetto addizionale marginale sul conseguimento a livello regionale degli obiettivi previsti per i due ambiti. Tuttavia, l'istruttoria compiuta si è rivelata una leva importante per indurre le Regioni a riordinare la diagnosi e il quadro complessivo degli investimenti sostenuti con le varie fonti, con possibili utili ricadute in altre

sedi di programmazione. Ad esempio, nell'ambito della gestione dei rifiuti urbani, un importante esito della attività istruttoria è stata la ricostruzione delle modalità di chiusura del ciclo regionale con una rappresentazione schematica e quantificata delle diverse fasi rilevanti, a partire dai volumi di rifiuti prodotti e dalla capacità di trattamento nei diversi impianti esistenti, in fase di realizzazione o programmati. Anche nell'ambito dell'istruzione, dove pure si concentrano una buona parte delle risorse della delibera CIPE 79/2012, con punte significative in Puglia (circa 59 milioni di Euro concentrati in interventi di riqualificazione degli edifici scolastici) e in Sicilia (circa 48 milioni di Euro tra edilizia scolastica e interventi per l'innalzamento delle competenze), l'istruttoria ha consentito di ricostruire, colmando un deficit informativo delle stesse Regioni, il quadro della programmazione degli interventi di edilizia scolastica spesso caratterizzato da una grande frammentazione di fonti finanziarie, procedure e responsabilità, e di individuare criteri e modalità di selezione degli interventi che favorissero le aree e le tipologie di scuole dove più gravi sono i problemi di abbandono scolastico e più bassi i livelli di competenze degli studenti.

L'ambito dei servizi di cura, pur destinatario di una quota relativamente minore di risorse della delibera CIPE 79/2012 (gli investimenti più significativi sono in Sicilia, con 26 milioni di Euro per interventi di realizzazione/riqualificazione di nidi comunali e 29 milioni per interventi di assistenza domiciliare), è tuttavia quello in cui si sono registrati i maggiori progressi in termini di rafforzamento di sistema per il perseguimento degli obiettivi di incremento della presa in carico dei bambini dai 0 ai 3 anni nei servizi per la prima infanzia e degli anziani ultrasessantacinquenni in assistenza domiciliare.

Per i servizi di cura, ambito molto penalizzato per carenza storica e progressivi tagli di risorse ordinarie per le politiche sociali, l'iniziativa ODS ha rappresentato una importante opportunità di consolidamento e modernizzazione, non solo per il sostegno finanziario, ma anche per le innovazioni indotte nel contesto istituzionale, regolamentare e organizzativo. Dall'esperienza degli Obiettivi di Servizio nel 2012 è peraltro originato anche il Programma Nazionale dei Servizi di Cura per l'Infanzia e gli Anziani (PNSCIA), che ha destinato 627,6 milioni di Euro per il sostegno a questi servizi in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia. Nell'ambito dei servizi di cura, sia le risorse della delibera CIPE 79/2012 sia le risorse del PNSCIA hanno consentito non solo investimenti in strutture e attrezzature, pure necessari per incrementare e migliorare la qualità dell'offerta, ma anche interventi per il sostegno alla gestione, spesa generalmente non ammissibile nelle politiche di coesione ma necessaria per stimolare la domanda. L'esperimento di programmazione degli Obiettivi di Servizio, seppur molto proficuo, si è svolto, però, con tempi lenti e difficoltà pratiche in un contesto in cui molti amministratori e tecnici faticano ancora ad aderire pienamente a un metodo che richiede l'individuazione di progetti specifici (piuttosto che mere tipologie di progetto), di regole operative e di attenzione alle peculiarità dei contesti. Il processo di valutazione *ex ante* per l'attribuzione delle risorse ha comunque consentito di costruire un rilevante patrimonio di conoscenza e relazioni che si sta rivelando assai utile in fase di attuazione (in cui le Regioni chiedono sovente anche di riprogrammare) e di valutazione *in itinere*.

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