

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Nona edizione - 2019

Studi e Ricerche

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Nona edizione - 2019

Fondazione IFEL

Dipartimento Studi Economia Territoriale

Dipartimento Fondi Europei e Investimenti Territoriali

Direzione e coordinamento scientifico: *Francesco Monaco e Walter Tortorella*

Cura: *Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati da

Mario Caputo (Capitolo 1-Paragrafo 1.1, 1.3, Capitolo 3-Paragrafo 3.1, 3.2, 3.4),

Alfredo Scalzo (Capitolo 1-Paragrafo 1.2 e 1.4, Capitolo 2 e Appendice 1),

Simona Elmo (Capitolo 3-Paragrafo 3.3, Capitolo 4 e Appendice 2),

Francesco Monaco (Capitolo 3-Paragrafo 3.5 e Capitolo 4),

Donato Lacetra e Giorgia Marinuzzi (Focus).

Gli apparati statistici sono stati sviluppati da

Giorgia Marinuzzi (Capitolo 1, Capitolo 2, Focus e Appendice 1),

Mario Caputo (Capitolo 3-Paragrafo 3.1, 3.2, 3.4)

e *Simona Elmo* (Capitolo 3-Paragrafo 3.3 e Appendice 2).

Si ringrazia il Team OpenCoesione per la collaborazione sui dati del Sistema di monitoraggio unitario pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it e il Sistema Conti Pubblici Territoriali per le preziose indicazioni suggerite.

Si ringrazia *Donato Lacetra* per la rilettura dei testi.

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili a novembre 2019 e rilasciato con licenza d'uso
Creative Commons Attribution Share Alike.



Progetto grafico:

Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

cpalquadrato.it

Indice

Introduzione	5
Le principali evidenze del Rapporto	7
Capitolo 1	
L'attuazione della programmazione 2014-2020	11
1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia	13
1.2 Le Relazioni Annuali di Attuazione e il conseguimento del <i>performance framework</i>	36
1.3 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti	46
1.4 La programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e i Patti per lo sviluppo	54
Capitolo 2	
I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020	61
2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale	63
2.2 Il Fondo Sociale Europeo	79
Capitolo 3	
La territorialità nella programmazione 2014-2020	91
3.1 La dimensione europea	93
3.2 Le Azioni Innovative Urbane	105
3.3 Il quadro nazionale delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile	112
3.4 I Piani di Rafforzamento Amministrativo e l'attuazione territoriale dei Programmi Operativi	126
3.5 La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i suoi strumenti attuativi	135
Capitolo 4	
Il futuro della politica di coesione	145
4.1 Le proposte sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)	147
4.2 <i>Budget</i> e pacchetto di Regolamenti per la futura politica di coesione	153
4.3 Strumenti e risorse per lo Sviluppo Territoriale nei nuovi Regolamenti	190
4.4 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nelle proposte sul FESR	198
Focus	
La spesa pubblica e le risorse per il Mezzogiorno	207
1. Le risorse aggiuntive e ordinarie	209
2. La spesa in conto capitale e gli investimenti	214
3. I soggetti di spesa	218
4. I settori di spesa	224
Appendici	
1. I comuni beneficiari del FSC 2014-2020	227
2. Stato di attuazione delle Agende urbane regionali	235

Introduzione

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

Il Capitolo 1 fornisce il quadro dello stato di avanzamento finanziario dei Fondi SIE 2014-2020 a livello europeo ed in Italia. Analisi specifiche sono dedicate alla programmazione complementare e al FSC 2014-2020, con un approfondimento relativo ai Patti per lo sviluppo.

Il Capitolo 2 riporta le principali evidenze di analisi dedicate all'attuazione dei progetti FESR e FSE per il ciclo 2014-2020, con focus specifici relativi al ruolo svolto dai comuni in qualità di soggetti beneficiari degli interventi al 30.06.2019¹⁾.

Il Capitolo 3 si concentra sulla dimensione territoriale della programmazione 2014-2020, sia a livello europeo, sia a livello nazionale. I temi trattati riguardano principalmente le Azioni Innovative Urbane, le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e la Strategia Nazionale Aree Interne.

¹⁾ Vengono utilizzati come fonti ufficiali i dati pubblicati da OpenCoesione (www.opencoesione.gov.it), che per la programmazione 2014-2020 assume il ruolo di portale unico nazionale per la pubblicazione di dati e informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE in base all'Accordo di Partenariato.

*Il **Capitolo 4** riguarda il futuro della politica di coesione per il 2021-2027, sia sul versante delle risorse in campo, sia sull'impostazione della nuova programmazione, con un riferimento alle strategie dedicate allo sviluppo territoriale e urbano.*

*Ricorrendo al Sistema Conti Pubblici Territoriali si affronta il tema dell'ad-dizionalità delle risorse UE in un **Focus** specifico relativo alla spesa pub-blica e alle risorse per il Mezzogiorno.*

*L'**Appendice 1** tratta lo stato di attuazione del FSC 2014-2020, con un'ana-lisi ad hoc relativa alla taglia di costo e ai temi di intervento dei progetti FSC con comuni beneficiari.*

*L'**Appendice 2** offre una panoramica sullo stato dell'arte dell'attuazione delle Agende urbane regionali in Italia.*

Le principali evidenze del Rapporto

- Nell'attuazione della politica di coesione il 2019 è l'anno del giro di boa. Si è registrato un assestamento delle risorse totali programmate, che sono passate a poco oltre i 643 miliardi di euro, registrando una diminuzione di oltre 4 miliardi di euro rispetto a quanto registrato un anno fa.
- Il Paese con il maggior valore di risorse programmate nell'ambito della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 è la Polonia, con oltre 104 miliardi di euro complessivi. L'Italia è il secondo Paese per ammontare di risorse programmate, che sono pari a oltre 75 miliardi di euro, di cui il 59,5% è di provenienza comunitaria ed il 40,5% nazionale.
- A livello di Unione europea, la *performance* media della spesa alla fine di giugno 2019 si attesta al 32,9%, mentre gli impegni sono pari al 77,3% delle risorse programmate. Lo scarto tra impegni e spesa è pari ad oltre il 40%. Per quanto riguarda l'Italia, gli impegni si attestano al 67,9% e la spesa al 26,8% delle risorse programmate.
- La maggior parte degli interventi FESR 2014-2020, sia in termini di numero di progetti (il 55% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 45% del totale), è gestita da operatori privati ed imprese.
- Con 4.060 progetti FESR 2014-2020, le amministrazioni comunali sono i soggetti beneficiari che dopo i privati gestiscono la mole più ampia di risorse, pari a 3,2 miliardi di euro su un totale di oltre 20 miliardi.
- L'89% dei progetti FESR 2014-2020 in capo ai comuni è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Il 24% dei comuni italiani risulta beneficiario a giugno 2019 di almeno un progetto finanziato da un POR FESR 2014-2020.

- I progetti POR FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio (il 32% d'importo unitario fino a 150.000 euro), mentre solo l'1,5% supera i 5 milioni di euro. Una tale frammentazione delle risorse difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Al contrario sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio.
- Degli oltre 274mila progetti ascrivibili al FSE 2014-2020, solo l'1,2% ha comuni beneficiari, per un costo rendicontabile complessivo di circa 621 milioni di euro, pari al 7% del totale dei costi ammessi. I primi beneficiari sono, come per il FESR, gli operatori privati e le imprese, con il 69% dei progetti ed il 41% dei costi ammessi.
- Il 17% dei comuni italiani è beneficiario di progetti POR FSE 2014-2020 che si concentrano prevalentemente su due temi: il 73% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 25% è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori.
- Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati di fonte OpenCoesione aggiornati al 30 giugno 2019, si registrano circa 7.000 interventi per un costo totale pari a oltre 18,2 miliardi di euro. I primi beneficiari, per numero di progetti e costi associati, sono le amministrazioni comunali, con 2.344 interventi (il 34% del totale) e oltre 4 miliardi di euro (il 23% del totale).
- Rispetto agli interventi FSC 2014-2020 che vedono come beneficiari i comuni, la maggiore concentrazione di risorse riguarda interventi relativi al settore dei trasporti (37%) e dell'ambiente (28%).
- Secondo i dati presenti in *STRAT-Board* (CE) l'Italia conta 162 strategie di sviluppo territoriale o urbano e integrato ed è l'unico Paese che utilizza tutte le tipologie di strumenti previsti per l'attuazione di tali strategie.
- L'Italia prevede l'attuazione di 14 strategie urbane attraverso un Programma Operativo (il PON Metro 2014-2020) e 111 strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile attraverso la previsione nei Programmi Operativi di Assi prioritari dedicati. La scelta programmatica di alcune regioni per l'attuazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile riguarda anche lo strumento dell'Investimento Territoriale Integra-

to (ITI), che ricorre in 15 strategie urbane sulle 162 censite. Anche lo strumento dell'ITI non urbano è presente in Italia, per 22 strategie di sviluppo territoriale integrato specificamente riferite alla implementazione delle strategie di sviluppo delle aree interne.

- Nel maggio 2018, la Commissione europea ha pubblicato le proposte sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e sul pacchetto di Regolamenti sui nuovi Fondi SIE: attualmente oggetto di negoziato fra gli Stati membri, dovranno essere approvate dal trilogico Consiglio europeo, Parlamento e Commissione europea.
- Su un bilancio complessivo UE di 1,135 miliardi di euro (prezzi 2018), la proposta per la politica di coesione 2021-2027 ammonta a €330.624.000.000 per FESR, FSE+ e Fondo di Coesione (34,5% del QFP); la dotazione per il FESR è di poco superiore a 200 miliardi di euro, di cui 190 miliardi destinati all'Obiettivo generale "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e 8,4 miliardi alla Cooperazione Territoriale Europea; il nuovo Fondo Sociale Europeo Plus cuba 88,6 miliardi di euro e concorre alla realizzazione del Pilastro Sociale Europeo. Il Parlamento chiede un aumento pari al 14% del *budget* proposto per la politica di coesione.
- Per l'attuazione di strategie di sviluppo territoriale sono confermati per il ciclo 2021-2027 due degli attuali strumenti - ITI e CLLD - con l'indicazione di un "terzo strumento" la cui definizione è rimessa allo Stato membro. Il Parlamento chiede la riconferma anche del Programma o dell'Asse tematico dedicati (entrambi attivati in Italia con il PON Città metropolitane e gli Assi urbani dei POR 2014-2020). Proposta dalla CE una riserva (minima) pari al 6% della dotazione nazionale FESR per interventi di sviluppo urbano, da innalzare al 10% in base alle indicazioni del Parlamento, che chiede anche l'istituzione di una riserva (minima) pari al 5% del FESR per "aree non-urbane svantaggiate o con difficoltà di accesso a servizi di base (c.d. aree interne)".
- La dotazione 2021-2027 proposta per l'Italia è di €38.564.071.866 (prezzi 2018), con un incremento stimabile di circa il 7% rispetto al ciclo 2014-2020. Confermata la ripartizione del territorio europeo in 3 categorie di regioni (meno sviluppate, più sviluppate e in transizione), rispetto alla quale l'Italia registra il passaggio di Sardegna e Molise

dalle “regioni in transizione” a quelle “meno sviluppate”, e di Umbria e Marche dalle “regioni più sviluppate” a quelle “in transizione”.

- La spesa in conto capitale della PA ha subito un drastico ridimensionamento (-43% tra il 2000 ed il 2017) pregiudicando gli spazi di investimento del comparto. A limitare il crollo delle spese in c/capitale della PA ci hanno pensato i Fondi strutturali e le risorse per le aree sottoutilizzate, che hanno rappresentato nell’ultimo periodo (2015-2017) il 21% delle risorse in conto capitale a livello nazionale.
- Nel periodo 2015-2017 la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno è stata alimentata quasi per metà (il 42,3%) dalla politica di coesione, creando qualche perplessità sulla natura di “aggiuntività” dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate.

L'attuazione della programmazione 2014-2020

1

1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia

Nell’attuazione della politica di coesione il 2019 è l’anno del giro di boa. Si è registrato un assestamento delle risorse totali programmate, che sono passate a poco oltre i 643 miliardi di euro, registrando una diminuzione di oltre 4 miliardi di euro rispetto a quanto registrato un anno fa. In particolare, l’avanzamento della spesa delle risorse programmate, tra Fondi strutturali e di investimento e cofinanziamenti assicurati dagli Stati membri⁽¹⁾, comincia a diventare un indicatore molto importante: nel corso dell’anno sono terminate le valutazioni dei conseguimenti degli obiettivi del *performance framework*, ed a fine 2018 è scattato il primo n+3⁽²⁾, che ora scatterà ad ogni fine anno fino al 31 dicembre 2023, termine ultimo per effettuare i pagamenti relativi a questo ciclo di programmazione.

1 I Fondi SIE sono composti dal Fondo di Coesione (FC) che interviene in un limitato numero di Paesi, dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE), dal Fondo Europeo per l’Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR) e dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), dall’Iniziativa Occupazione Giovani (IOG). Il quadro normativo comunitario che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento per il ciclo di programmazione 2014-2020 è definito nel Regolamento (UE) 1303/2013 del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei. Singoli Regolamenti disciplinano le modalità attuative dei singoli Fondi.

2 Ai sensi dell’art. 136 del Regolamento (UE) 1303/2013, le certificazioni di spesa alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell’impegno nell’ambito dei diversi Programmi Operativi.

È evidente quanto per gli Stati membri che gestiscono un ammontare molto alto di risorse programmate, e nei quali il peso percentuale degli investimenti pubblici realizzati attraverso la partecipazione dei Fondi SIE è abbastanza significativo, la velocità di spesa rappresenti un importante elemento di valutazione. In questo quadro, giova ricordare che l'Italia è il secondo Paese per ammontare complessivo di risorse programmate, pari a oltre 75 miliardi di euro, di cui il 59,5% è di provenienza comunitaria ed il 40,5% nazionale⁽³⁾, mentre il Paese con il maggior valore di risorse programmate nell'ambito della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 è la Polonia, con oltre 104 miliardi di euro complessivi⁽⁴⁾. Per avere un'idea della dotazione finanziaria può essere utile un confronto con i principali Paesi europei: la Spagna ha una quantità di risorse programmate pari a oltre 56,2 miliardi di euro, la Germania ha un ammontare di risorse programmate pari a 44,7 miliardi di euro, mentre la Francia ne gestisce 45,9.

Tra i grandi Paesi non beneficiari del Fondo di Coesione (FC), l'Italia è, dunque, sia il principale beneficiario in termini di risorse assegnate, sia il Paese che percentualmente cofinanzia maggiormente la politica di coesione europea, nonostante la decisione di ridurre il cofinanziamento nazionale per alcuni Programmi Operativi Regionali e per tutti i Programmi Operativi Nazionali. Sostanzialmente, l'Italia vincola, molto più di altri Paesi, risorse del proprio bilancio in quota investimenti alle regole di attuazione della politica di coesione europea. Questo aspetto riveste un'importanza non secondaria nel dibattito aperto sull'addizionalità delle risorse della politica di coesione europea. Infatti, pur con la decisione di alcuni Programmi di ridurre la quota di cofinanziamento nazionale, le risorse restano vincolate alla complementarietà della loro programmazione con quelle dei Fondi SIE e non già riacquisite alla disponibilità del bilancio dello Stato.

3 La cifra del cofinanziamento nazionale si è modificata in difetto rispetto allo scorso anno, per effetto della ulteriore diminuzione della quota di cofinanziamento nazionale decisa dalle Autorità di Gestione di alcuni Programmi (cfr. Paragrafo 1.3).

4 Da segnalare che in Polonia interviene anche il Fondo di Coesione, destinato al cofinanziamento delle grandi infrastrutture di rete.

Tenendo conto di questi elementi, un confronto europeo sullo stato di attuazione è riportato nella Tabella 1, nella quale sono riportati gli importi programmati da parte di ciascuno Stato membro, le risorse impegnate e quelle spese al 30 giugno 2019⁽⁵⁾. Dal punto di vista della spesa, e tenendo sempre presente la rilevante differenza in termini di dotazione finanziaria tra Paesi, si conferma come Stato membro più performante la Finlandia, che con il 60,1% della spesa stacca nettamente tutti gli altri. Il Paese meno performante è la Spagna che si attesta ad un livello di spesa del 24,1%. La media comunitaria della spesa è al 32,9%, e l'Italia si attesta al di sotto di questo valore, registrando un livello di spesa pari al 26,8% delle risorse programmate. Il valore delle risorse impegnate si attesta, invece, per l'Italia al 67,9%, anche in questo caso registrando un valore inferiore alla media comunitaria che è del 77,3%. Dal confronto con lo stesso periodo dello scorso anno, il *trend* di crescita degli impegni e della spesa è abbastanza omogeneo tra Paesi, con avanzamenti abbastanza in linea con la media europea, che è cresciuta di 16 punti percentuali con riferimento agli impegni e di 14 punti percentuali con riferimento alla spesa.

5 Nelle tabelle riportate in questo paragrafo la dicitura "planned" si riferisce alle dotazioni complessive dei Programmi Operativi; la dicitura "decided" si riferisce alle risorse allocate su progetti selezionati, e la dicitura "spent" si riferisce alla spesa relativa a progetti selezionati.

Tabella 1. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Paese, 30 giugno 2019

Paese	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Austria	10.660.522.895	7.657.064.345	5.210.446.154	71,8%	48,9%
Belgio	6.086.928.946	5.073.912.760	1.886.548.351	83,4%	31,0%
Bulgaria	11.711.270.856	8.414.617.713	3.903.885.932	71,9%	33,3%
Croazia	12.649.077.221	9.808.712.968	3.105.470.943	77,5%	24,6%
Cipro	1.164.616.807	1.059.616.888	471.590.753	91,0%	40,5%
Rep. Ceca	32.739.590.301	23.214.355.964	10.489.211.064	70,9%	32,0%
Danimarca	2.315.673.918	1.719.871.030	800.388.921	74,3%	34,6%
Estonia	5.771.404.850	4.507.792.100	2.328.184.427	78,1%	40,3%
Finlandia	8.433.548.016	7.648.770.064	5.065.842.668	90,7%	60,1%
Francia	45.925.607.327	34.309.608.470	18.697.492.012	74,7%	40,7%
Germania	44.717.540.321	34.522.655.528	17.351.546.944	77,2%	38,8%
Grecia	26.142.360.218	20.987.142.145	7.182.731.068	80,3%	27,5%
Ungheria	29.639.904.561	32.354.866.328	9.910.697.159	109,2%	33,4%
Irlanda	6.138.353.293	5.761.822.112	3.124.270.296	93,9%	50,9%
Italia	75.067.030.260	50.946.465.950	20.113.251.152	67,9%	26,8%
Lettonia	6.907.947.624	5.876.795.925	2.640.219.063	85,1%	38,2%
Lituania	9.996.622.716	7.662.572.357	3.897.578.971	76,7%	39,0%
Lussemburgo	456.419.829	309.418.839	240.635.130	67,8%	52,7%
Malta	1.015.900.656	964.296.302	375.190.642	94,9%	36,9%
Paesi Bassi	3.802.586.489	3.291.301.118	1.524.978.642	86,6%	40,1%
Polonia	104.912.648.796	82.582.516.279	33.745.079.915	78,7%	32,2%
Portogallo	33.036.830.995	29.242.744.389	13.348.892.232	88,5%	40,4%
Romania	36.741.999.556	30.357.641.148	10.023.160.855	82,6%	27,3%
Slovacchia	19.346.845.780	14.996.514.137	5.118.731.904	77,5%	26,5%
Slovenia	4.954.806.189	3.793.912.599	1.430.473.195	76,6%	28,9%
Spagna	56.269.550.107	32.391.729.250	13.564.761.763	57,6%	24,1%
Svezia	7.100.080.648	6.044.203.387	3.521.765.543	85,1%	49,6%
Regno Unito	26.685.866.459	20.711.534.327	9.431.523.334	77,6%	35,3%
CTE	12.632.255.291	10.809.959.839	2.843.324.501	85,6%	22,5%
Totale	643.023.790.927	497.022.414.262	211.347.873.536	77,3%	32,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2019

Guardando il livello di impegni e di spesa riferito ai singoli Fondi SIE (Tabella 2), il quadro appare più variegato. Infatti, dal punto di vista degli impegni il Fondo di Coesione è quello che registra il valore più elevato (90,8%) ben al di sopra della media europea, ed un livello di spesa del 31,1%, assolutamente in linea con la media europea. Il Fondo di Coesione rappresenta però poco più dell'11,5% della dotazione complessiva dei Fondi SIE e si concentra in interventi infrastrutturali di rilevante dimensione, dal che gli impegni hanno una naturale tendenza ad essere molto più concentrati.

Conferma la sua *performance* notevole rispetto alla media la spesa del Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR), che con un valore del 44,7% contribuisce molto ad alzare la media complessiva di spesa dei Fondi, pur confermando un livello di impegni sotto la media. Nel caso del FEASR c'è uno scarto molto minore tra impegni e spesa, dell'ordine di poco meno del 22%.

Prosegue anche la bassa *performance* degli impegni del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), che si attesta al 43,8%. Anche la spesa di questo Fondo, che si attesta a poco meno del 20%, ne conferma le difficoltà attuative.

Se si guarda, invece, all'andamento degli impegni e della spesa dei due Fondi principali della politica di coesione, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE), che rappresentano quasi il 62% dei Fondi SIE, nel corso dell'anno si registra un'impennata degli impegni del FESR ed anche per l'FSE si assiste ad una sostanziale accelerazione.

In particolare, per quanto riguarda il FESR, gli impegni all'80,9% sono decisamente in linea con il dato medio di tutti i Fondi, mentre la spesa è del 27% contro il dato medio del 32,9%. L'FSE mostra invece una situazione un po' diversa, con gli impegni al 75,5% e la spesa al 32,1%, mostrando uno scarto minore che per il FESR tra impegni e pagamenti. Anche in

questo caso, come in quello del Fondo di Coesione, la maggiore accelerazione degli impegni del FESR si può spiegare con gli ambiti di intervento propri del Fondo, tra cui soprattutto interventi infrastrutturali.

La situazione italiana negli impegni e spesa per Fondo, riportata nella Tabella 3, mostra una *performance* di impegni in linea con la media europea per il FESR, con un valore pari all'80,4%, ma con un livello della spesa dello stesso Fondo che è, invece, inferiore ancora di quasi cinque punti percentuali, il 22,3% contro il 27,0% europeo.

Se si guarda all'FSE, l'Italia registra un maggiore scarto rispetto alla media europea, sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti. Infatti, gli impegni italiani al 30 giugno 2019 per questo Fondo si fermano al 59,3% del programmato, mentre la spesa si attesta al 24,6%.

Con riferimento al FEASR l'Italia recupera nettamente la spesa rispetto allo scorso anno. Il dato di spesa al 33,3% accorcia notevolmente la distanza dalla media europea anche se gli impegni rimangono molto al di sotto.

Il FEAMP, invece, non presenta più il valore pari a zero delle spese, che si attestano al 16,1%, con un livello degli impegni superiore al 39%, assolutamente in linea con il dato medio europeo.

In sostanza, al di là degli impegni del FESR, i dati dell'Italia sono sempre significativamente inferiori ai valori medi europei per tutti i Fondi, ma il valore assoluto delle risorse programmate è pari all'11,7% del totale.

Tabella 2. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 30 giugno 2019

Fondo	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FC	74.818.734.999	67.946.552.500	23.295.467.887	90,8%	31,1%
FEASR	150.292.166.863	99.695.757.546	67.206.720.055	66,3%	44,7%
FEAMP	8.002.250.002	3.502.705.990	1.577.607.167	43,8%	19,7%
FESR	278.881.834.751	225.534.748.467	75.287.668.977	80,9%	27,0%
FSE	120.681.993.849	91.118.539.186	38.740.200.629	75,5%	32,1%
IOG	10.346.810.463	9.224.110.573	5.240.208.821	89,1%	50,6%
Totale	643.023.790.927	497.022.414.262	211.347.873.536	77,3%	32,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2019

Tabella 3. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per Fondo, 30 giugno 2019

Fondo	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FEASR	20.849.879.115	11.378.042.945	6.934.728.463	54,6%	33,3%
FEAMP	979.496.571	386.578.137	157.615.407	39,5%	16,1%
FESR	33.518.134.647	26.941.052.480	7.463.924.867	80,4%	22,3%
FSE	17.431.450.726	10.331.672.757	4.280.332.392	59,3%	24,6%
IOG	2.288.069.201	1.909.119.630	1.276.650.023	83,4%	55,8%
Totale	75.067.030.260	50.946.465.950	20.113.251.152	67,9%	26,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2019

Un ulteriore elemento interessante di confronto a livello europeo è quello relativo agli aspetti territoriali della politica di coesione. La politica di coesione europea ha, infatti, l'obiettivo principale di ridurre i divari di sviluppo tra regioni, concentrando nei territori meno sviluppati la maggior parte delle risorse disponibili suddividendo il territorio dell'UE per categorie di regioni⁶⁾. Il riferimento alle categorie di regioni consente di

6) Il FESR e il FSE hanno una distribuzione territoriale ai sensi dell'art. 90 del Regolamento UE 1303/2013 che individua tre categorie di regioni a livello di NUTS 2: a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27; b) regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL

valutare meglio, in particolare, l’andamento a livello territoriale del FESR e del FSE, che sono i due Fondi ripartiti dall’Unione europea in base al livello di sviluppo delle regioni.

Nelle regioni meno sviluppate, come si evince dalla Tabella 4, si registra un livello degli impegni più elevato (82%) rispetto a quelle più sviluppate (76,3%) e in transizione (71,4%). Dal punto di vista della spesa le regioni più sviluppate fanno registrare, invece, il 31,6% delle risorse spese, contro il 27,9% delle regioni meno sviluppate e il 25,6% delle regioni in transizione.

Nella Tabella 5 sono riportati i dati registrati nel sistema della Commissione relativi alla programmazione, agli impegni ed alla spesa per categoria di regioni in Italia. I dati ci restituiscono un quadro nel quale si conferma quanto le regioni meno sviluppate italiane abbiano una capacità di impegno in linea con la media dell’Unione (75,1%), ma una *performance* di spesa decisamente al di sotto, con valore pari al 20,3%. Le regioni italiane più sviluppate sono, invece, più in linea con il livello di spesa medio europeo registrando un 29,3%, così come quelle in transizione che hanno decisamente recuperato terreno rispetto alla media europea (22,7% contro il 25,6%).

In sintesi, il quadro complessivo che emerge a livello europeo, se raffrontato con la situazione dello scorso anno, mostra una ulteriore decisa accelerazione negli impegni e un avanzamento nella spesa. In questo quadro l’Italia sembra aver accorciato le distanze, allineando molto di più i suoi dati medi a quelli degli altri Paesi europei, anche se con andamenti molto diversificati tra i diversi Programmi e tra le diverse regioni e amministrazioni centrali, che è utile analizzare più nel dettaglio con riferimento all’Accordo di Partenariato 2014-2020 per l’Italia, con specifico riferimento al FESR ed all’FSE.

dell’UE-27; c) regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell’UE-27. A queste si aggiungono le regioni ultra periferiche di cui all’art. 349 TFUE e le regioni di livello NUTS 2 che soddisfano i criteri di cui all’articolo 2 del protocollo n. 6 dell’atto di adesione del 1994 ed alle quali è destinato un finanziamento supplementare dello 0,44% delle risorse dei Fondi ESI, ai sensi dell’art. 92 del citato Regolamento 1303/2013.

Tabella 4. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 30 giugno 2019

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	106.058.770.614	80.906.747.673	33.501.800.382	76,3%	31,6%
In transizione	52.529.207.444	37.511.901.338	13.448.452.294	71,4%	25,6%
Meno sviluppate	225.823.980.893	185.149.438.643	62.916.024.642	82,0%	27,9%
Ultraperiferiche*	2.519.614.358	2.275.240.160	1.318.267.785	90,3%	52,3%
Non applicabile	256.092.217.618	191.179.086.448	100.163.328.432	74,7%	39,1%
Totale	643.023.790.927	497.022.414.262	211.347.873.536	77,3%	32,9%

* "Outermost or northern sparsely populated".

Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2019

Tabella 5. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni, 30 giugno 2019

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	14.801.794.480	10.213.278.855	4.341.718.737	69,0%	29,3%
In transizione	2.783.885.046	1.987.389.731	632.629.037	71,4%	22,7%
Meno sviluppate	33.363.905.847	25.072.056.651	6.769.909.485	75,1%	20,3%
Non applicabile	24.117.444.887	13.673.740.712	8.368.993.893	56,7%	34,7%
Totale	75.067.030.260	50.946.465.950	20.113.251.152	67,9%	26,8%

Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2019

Rispetto ai dati che si analizzano nel prosieguo, appare importante ricordare come gli stessi comprendano anche acquisizioni extra-sistema e che, quindi, vi sono degli scostamenti fra gli stessi e quelli comunicati alla Commissione europea tramite il Sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari SFC 2014⁽⁷⁾.

Facendo riferimento allo stato di attuazione dell'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la UE per la programmazione 2014-2020, il quadro che ne risulta è quello di un graduale miglioramento, anche se la situazione di avanzamento nazionale della programmazione 2014-2020 continua a risentire dei forti ritardi "strutturali" delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione.

Con riferimento alle risorse finanziarie disponibili per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) per il 2014-2020, queste ammontano complessivamente a poco più di 54,2 miliardi di euro, gestiti attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), e 47 a titolarità delle amministrazioni regionali (39 Programmi Operativi Regionali - POR e 8 Programmi di Cooperazione Territoriale - PO CTE). I dati riportati nella Tabella 6 sono quelli aggiornati dall'IGRUE al 31 agosto 2019.

⁷ Il tema della corretta e continua alimentazione della Banca Dati Unitaria è fondamentale, in quanto il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) è individuato dall'Accordo di Partenariato come la base di riferimento per le elaborazioni richieste nei diversi rapporti e documenti ufficiali sullo stato di avanzamento dei Programmi Operativi, quindi la mancata presenza dei dati all'interno del Sistema determina, tra le altre cose, una certa difficoltà di verifica dei target previsti dal performance framework al 2018, nonché, più in generale, l'impossibilità di fornire informazioni complete e tempestive in termini di finanza pubblica.

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

Fondo	Programmato	Contributo UE	Contributo nazionale
FESR*	34.509,28	22.499,65	12.009,63
FSE**	19.719,52	11.987,75	7.731,77
Totale	54.228,80	34.487,40	19.741,40

* Comprensivo anche dei Programmi CTE (Italia-Francia Marittimo; Italia-Malta; Italia-Austria; Italia-Albania Montenegro; Adriòn; Italia-Svizzera; Italia-Croazia; Italia-Slovenia).

** Comprensivo della quota a valere sull'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani a titolarità dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Fonte: RGS-IGRUE, agosto 2019

Più nello specifico, la Tabella 7 evidenzia come al 31 agosto 2019⁽⁸⁾, a fronte di 54,22 miliardi di euro disponibili, si registra un ammontare di risorse impegnate pari a circa 27,88 miliardi di euro, corrispondente al 51,42% del programmato, ed un livello dei pagamenti ammessi pari a 13,65 miliardi di euro, corrispondente al 25,18% del programmato.

**Tabella 7. Stato di attuazione per Fondo strutturale 2014-2020
in Italia (milioni di euro)**

Fondo	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/ Programmato	% Pagamenti/ Programmato
FESR*	34.509,28	16.951,41	7.816,18	49,12%	22,65%
FSE**	19.719,52	10.934,88	5.839,33	55,45%	29,61%
Totale	54.228,80	27.886,29	13.655,51	51,42%	25,18%

* Comprensivo anche dei Programmi CTE (Italia-Francia Marittimo; Italia-Malta; Italia-Austria; Italia-Albania Montenegro; Adriòn; Italia-Svizzera; Italia-Croazia; Italia-Slovenia).

** Comprensivo della quota a valere sull'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani a titolarità dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

Fonte: RGS-IGRUE, agosto 2019

8 Nel prosieguo si prenderanno a riferimento i dati di monitoraggio disponibili al 31 agosto 2019 ed i relativi indicatori del livello di impegni e pagamenti, messi a disposizione da RGS - IGRUE.

Guardando ai singoli Fondi, in media il FSE fa riscontrare risultati migliori rispetto al FESR, con impegni pari, rispettivamente, al 55,45% e al 49,12% e pagamenti pari al 29,61% e al 22,65% delle risorse disponibili per l'Italia.

La Tabella 8 riporta i dati sull'avanzamento, al 31 agosto 2019, del complesso dei Programmi Operativi, Nazionali e Regionali, per categoria di regione, nonché l'avanzamento del PON IOG⁽⁹⁾ e dei Programmi CTE. Come si vedrà, anche in relazione alle tre categorie di regioni interessate dal ciclo di programmazione 2014-2020 si confermano gli andamenti dello scorso anno, con le regioni più sviluppate che sono mediamente più performanti, a fronte di ritardi nelle altre regioni. È sempre valida, tuttavia, la considerazione che i Programmi Operativi delle regioni meno sviluppate sono mediamente più dotati finanziariamente e con livelli di complessità degli interventi da realizzare sicuramente maggiori che nelle altre regioni.

⁹ Il Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG), rappresenta lo strumento, gestito da ANPAL, tramite cui si attua in Italia il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile, prevedendo nei paesi con un tasso di disoccupazione superiore al 25%, appositi stanziamenti per la realizzazione di misure rivolte ai giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (Neet - Not in Education, Employment or Training).

Tabella 8. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni e tipologia di Programma (milioni di euro)

Categoria di regione	Tipologia di Programma	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/Programmato	% Pagamenti/Programmato
Più sviluppate	PON	1.607,50	1.035,04	487,58	64,39%	30,33%
	POR	13.194,94	7.540,72	4.212,30	57,15%	31,92%
In transizione	PON	814,99	478,36	209,36	58,70%	25,69%
	POR	1.918,82	946,12	464,56	49,31%	24,21%
Meno sviluppate	PON	12.532,61	7.481,92	2.759,97	59,70%	22,02%
	POR	20.384,08	8.087,91	4.160,63	39,68%	20,41%
Totali PON IOG		2.785,35	1.974,15	1.321,75	70,88%	47,45%
Totali PO CTE		990,51	342,07	39,36	34,53%	3,97%
Totali generali		54.228,80	27.886,29	13.655,51	51,42%	25,18%

Fonte: RGS-GRUE, agosto 2019

Guardando alle risorse impegnate, si conferma una tendenza già evidenziata in passato circa la maggiore capacità riscontrabile in capo ai Programmi Operativi Nazionali, i quali, con riferimento a ciascuna categoria di regione interessata, fanno registrare risultati (compresi fra il 58% ed il 64%) nettamente maggiori rispetto a quelli relativi ai Programmi Operativi Regionali, che fanno registrare il valore più basso nelle regioni meno sviluppate, pari al 39,68%, mentre nelle regioni più sviluppate si attestano al 57,15%. In termini di pagamenti, rispetto allo scorso anno, quando si osservava una situazione ribaltata, almeno con riferimento alle regioni più sviluppate ed a quelle in transizione, con *performance* migliori dei POR rispetto ai PON, la situazione al 31 agosto 2019 appare di sostanziale allineamento nei risultati, con dati comparabili ma sempre migliori nelle regioni più sviluppate (30,33% PON e 31,92% POR) rispetto a quelle meno sviluppate (22,02% PON e 20,41% POR). Come già rilevato, la minore *performance* in termini di pagamenti dei PON trae probabilmente la propria spiegazione dalla maggior taglia di alcuni grossi progetti finanziati dai Programmi Nazionali, nonché dalla possibilità di attingere a progettualità già avviate, fattori che se, da una parte, facilitano l'impegno delle risorse, dall'altro, scontano inevitabili difficoltà in termini di spesa.

Nella successiva Tabella 9 sono riportati gli avanzamenti dei POR di tutte le regioni e province autonome, con la distinzione per Fondo strutturale di riferimento.

I dati ci consegnano un quadro dove la Regione Emilia-Romagna è la più performante sia in termini di impegni totali (88,02%), che di pagamenti (44,65%). Le regioni in maggior ritardo nei pagamenti sono Abruzzo, Sicilia, Marche e Campania, che registrano valori percentuali al di sotto dei 20 punti percentuali.

Più in generale, con riferimento ai pagamenti, la maggior parte delle regioni si attesta in un *range* tra i 20 e i 35 punti percentuali. Tra le regioni meno sviluppate la regione che registra i valori più elevati di impegno e spesa è la Basilicata (rispettivamente 47,85% e 27,01%), seguita dalla

Puglia (42,31% e 22,34%). Fanno coppia in un intervallo tra il 35 e il 36% degli impegni la Sicilia e la Calabria, che anche con riferimento ai pagamenti si attestano tutte in un intervallo tra il 17 e il 21%.

Tabella 9. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per regione e Fondo (milioni di euro)

POR	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/Programmato	% Pagamenti/Programmato
Abruzzo	414,01	205,13	69,19	49,55%	16,71%
FESR	271,51	167,10	49,41	61,54%	18,20%
FSE	142,50	38,03	19,78	26,69%	13,88%
Molise*	129,03	65,47	30,55	50,74%	23,68%
FESR	88,96	45,76	18,36	51,44%	20,64%
FSE	40,07	19,71	12,19	49,19%	30,42%
Sardegna	1.375,78	675,52	364,82	49,10%	26,52%
FESR	930,98	455,28	254,79	48,90%	27,37%
FSE	444,80	220,24	110,03	49,51%	24,74%
Basilicata	840,31	402,07	226,96	47,85%	27,01%
FESR	550,69	313,49	169,94	56,93%	30,86%
FSE	289,62	88,58	57,02	30,58%	19,69%
Calabria*	2.378,96	826,81	487,39	34,76%	20,49%
FESR	2.039,84	758,65	426,80	37,19%	20,92%
FSE	339,12	68,16	60,59	20,10%	17,87%
Campania	4.950,72	2.035,24	947,29	41,11%	19,13%
FESR	4.113,55	1.567,21	766,82	38,10%	18,64%
FSE	837,17	468,03	180,47	55,91%	21,56%
Puglia*	7.120,96	3.012,90	1.590,89	42,31%	22,34%
FESR	5.576,14	2.464,04	1.260,50	44,19%	22,61%
FSE	1.544,82	548,86	330,39	35,53%	21,39%
Sicilia	5.093,13	1.810,89	908,10	35,56%	17,83%
FESR	4.273,03	1.598,23	784,93	37,40%	18,37%
FSE	820,10	212,66	123,17	25,93%	15,02%
Emilia-Romagna	1.268,15	1.116,20	566,24	88,02%	44,65%
FESR	481,90	404,14	208,81	83,86%	43,33%
FSE	786,25	712,06	357,43	90,56%	45,46%
Friuli-Venezia Giulia	507,21	313,08	170,18	61,73%	33,55%
FESR	230,78	187,69	83,52	81,33%	36,19%
FSE	276,43	125,39	86,66	45,36%	31,35%
Lazio	1.871,60	852,07	449,68	45,53%	24,03%
FESR	969,07	434,71	167,21	44,86%	17,25%
FSE	902,53	417,36	282,47	46,24%	31,30%

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

POR	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/Programmato	% Pagamenti/Programmato
Liguria	747,09	400,20	206,20	53,57%	27,60%
FESR	392,55	216,38	110,66	55,12%	28,19%
FSE	354,54	183,82	95,54	51,85%	26,95%
Lombardia	1.940,94	1.035,99	678,48	53,38%	34,96%
FESR	970,47	569,32	286,34	58,66%	29,51%
FSE	970,47	466,67	392,14	48,09%	40,41%
Marche	873,36	356,14	156,36	40,78%	17,90%
FESR	585,38	253,81	91,79	43,36%	15,68%
FSE	287,98	102,33	64,57	35,53%	22,42%
PA Bolzano	273,25	188,54	60,89	69,00%	22,28%
FESR	136,62	131,52	31,68	96,27%	23,19%
FSE	136,63	57,02	29,21	41,73%	21,38%
PA Trento	218,65	143,19	84,95	65,49%	38,85%
FESR	108,67	63,33	32,40	58,28%	29,82%
FSE	109,98	79,86	52,55	72,61%	47,78%
Piemonte	1.838,13	1.113,01	704,48	60,55%	38,33%
FESR	965,84	501,07	237,75	51,88%	24,62%
FSE	872,29	611,94	466,73	70,15%	53,51%
Toscana	1.525,42	980,05	524,19	64,25%	34,36%
FESR	792,46	558,44	279,17	70,47%	35,23%
FSE	732,96	421,61	245,02	57,52%	33,43%
Umbria	649,82	223,52	131,87	34,40%	20,29%
FESR	412,29	129,02	74,42	31,29%	18,05%
FSE	237,53	94,50	57,45	39,78%	24,19%
Valle d'Aosta	119,92	72,58	45,67	60,52%	38,08%
FESR	64,35	40,01	27,45	62,18%	42,66%
FSE	55,57	32,57	18,22	58,61%	32,79%
Veneto	1.364,35	746,15	433,11	54,69%	31,74%
FESR	600,32	260,24	147,71	43,35%	24,61%
FSE	764,03	485,91	285,40	63,60%	37,35%
Totale FESR**	24.555,40	11.119,44	5.510,46	45,28%	22,44%
Totale FSE	10.945,39	5.455,31	3.327,03	49,84%	30,40%
Totale complessivo	35.500,79	16.574,75	8.837,49	46,69%	24,89%

* Plurifondo.

** Al netto della quota CTE.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, agosto 2019

Nella successiva Tabella 10 è illustrato in dettaglio lo stato di avanzamento dei PON⁽¹⁰⁾.

Analizzando i dati relativi ai singoli Programmi Operativi, siamo ancora in presenza di *performance* molto differenziate. È necessario, intanto, ricordare che il Programma Iniziativa PMI aveva già speso il 100% delle risorse impegnate nella prima dotazione finanziaria, pari a poco più di 102 milioni di euro⁽¹¹⁾. Il Programma è stato rifinanziato con ulteriori risorse (pari ora ad un totale di 322,50 milioni di euro) che danno il senso del perché la percentuale di impegni (al 31,78%) è esattamente pari alla percentuale dei pagamenti. Proseguendo l'analisi dei singoli PON, diversi Programmi Operativi Nazionali fanno registrare dei livelli di impegno superiori al 60% (Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione, Iniziativa Occupazione Giovani, Ricerca e Innovazione, Infrastrutture e reti, Imprese e competitività). In netta ripresa, sul fronte degli impegni, anche il PON *Governance* e capacità istituzionale, il PON Inclusione (che registra però un esiguo 7,83% sul lato dei pagamenti), così come il PON Città metropolitane. Sul versante degli impegni il Programma in maggiore difficoltà è il PON Legalità.

In generale, come nel recente passato, le maggiori difficoltà sono quelle connesse alla capacità di spesa delle amministrazioni, tendenza più che confermata con valori in almeno cinque casi (Inclusione, *Governance*, Legalità, Ricerca e innovazione, Sistemi e Politiche Attive per l'Occupazione) decisamente sotto la media.

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

11 Risultato reso possibile dal fatto che l'intero Programma è attuato tramite strumenti finanziari, nel cui ambito la concessione ed il versamento dei Fondi fanno rispettivamente avanzare il Programma in termini di impegni e pagamenti. I dati in Tabella riferiti al PON Iniziativa PMI fanno riferimento alla nuova dotazione finanziaria.

Tabella 10. Stato di attuazione dei PON 2014-2020 in Italia, per Obiettivo Tematico (milioni di euro)

Programma Operativo	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/Programmato	% Pagamenti/Programmato
PON Cultura e sviluppo (FESR)	490,93	213,08	111,52	43,40%	22,72%
PON Governance e Capacità Istituzionale (Plurifondo)	780,76	416,94	143,12	53,40%	18,33%
PON Imprese e Competitività (FESR)	3.058,23	2.085,79	692,39	68,20%	22,64%
PON Inclusione (FSE)	1.218,35	688,83	95,40	56,54%	7,83%
PON Infrastrutture e Reti (FESR)	1.843,73	1.150,10	596,34	62,38%	32,34%
PON Iniziativa PMI (FESR)	322,50	102,50	102,50	31,78%	31,78%
PON Legalità (Plurifondo)	610,33	129,87	84,79	21,28%	13,89%
PON Città Metropolitane (Plurifondo)	858,94	336,02	174,88	39,12%	20,36%
PON Ricerca e Innovazione (Plurifondo)	1.189,69	1.012,92	191,25	85,14%	16,08%
PON Per la Scuola (Plurifondo)	2.852,18	1.575,52	892,54	55,24%	31,29%
PON Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione (FSE)	1.729,46	1.283,75	372,19	74,23%	21,52%
PON IOG (FSE)	2.785,35	1.974,15	1.321,75	70,88%	47,45%
Total	17.740,45	10.969,47	4.778,67	61,83%	26,94%

Fonte: RGSI/GRUE, agosto 2019

Passando, invece, ad analizzare lo stato di attuazione per singolo Obiettivo Tematico, la Tabella 11, sempre con dati aggiornati al 31 agosto 2019, riporta risultati abbastanza differenziati a seconda della tipologia di interventi oggetto di finanziamento. Tuttavia, si possono evidenziare valori di impegni maggiori al 50% sul programmato, per 6 degli 11 OT. Si tratta, in particolare, dell'OT 1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione", dell'OT 2 "Agenda digitale", dell'OT 3 "Competitività dei sistemi produttivi", dell'OT 7 "Mobilità sostenibile di persone e merci", dell'OT 8 "Occupazione" e dell'OT 10 "Istruzione e formazione".

In termini di impegno, il dato pari al 61,7%, relativo all'OT7, che con quasi il 34% di avanzamento presenta pure la seconda percentuale più elevata in termini di pagamenti, si può spiegare anche con riferimento alle dimensioni, spesso importanti, dei progetti che interessano questo Obiettivo Tematico.

L'OT nel quale si registrano le maggiori criticità attuative è il 9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà", che registra un avanzamento degli impegni pari al 39,28% e dei pagamenti pari al 16,37% del programmato.

L'Obiettivo Tematico 2 "Agenda digitale", che registrava lo scorso anno un livello di pagamenti effettuati inferiore al 5%, sembra essere in recupero raggiungendo al 31 agosto 2019 un valore pari al 20,78%.

L'OT4 "Energia sostenibile e qualità della vita", comprendente misure volte a sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, presenta un costo totale dei progetti pari a circa 980 milioni di euro, pari al 18,76% del programmato.

L'OT8 "Occupazione" presenta, al 31 agosto 2019, un livello dei pagamenti pari a poco oltre 3 miliardi di euro, pari al 34,08% del programmato, che è pari a quasi 9 miliardi di euro. L'Iniziativa Occupazione Giovani ha contribuito in maniera decisiva a implementare il risultato atteso corrispondente e, nonostante i numerosi adempimenti regolamentari, ammi-

nistrativi e gestionali, previsti dai nuovi Regolamenti in ambito FSE, i progetti ricadenti in tale Obiettivo Tematico sono quelli che si caratterizzano anche per un buon livello degli impegni, pari al 59% del programmato. Con riferimento all'OT11 "Rafforzamento capacità istituzionale", avente la finalità di rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche, il programmato è pari a circa 1,22 miliardi di euro, attestando l'Italia come lo Stato membro che più di tutti ha programmato risorse. Il costo dei progetti è pari a circa 185 milioni di euro, pari al 15,19% del programmato. Con tale percentuale è l'Obiettivo Tematico nel quale l'Italia continua a performare meno di tutti gli altri in termini di pagamenti.

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

Programma Tematico (OT)	Programmato	Impegni	Pagamenti	% Impegni/Programmato	% Pagamenti/Programmato
OT 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	5.980,66	3.796,70	1.409,32	63,48%	23,56%
OT 2 - Agenda digitale	2.331,84	1.231,79	484,57	52,82%	20,78%
OT 3 - Competitività dei sistemi produttivi	6.128,85	3.361,85	1.501,39	54,85%	24,50%
OT 4 - Energia sostenibile e qualità della vita	5.224,50	1.901,97	979,91	36,40%	18,76%
OT 5 - Clima e rischi ambientali	1.581,20	608,47	331,78	38,48%	20,98%
OT 6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse	4.059,67	1.575,69	884,28	38,81%	21,78%
OT 7 - Mobilità sostenibilità di persone e merci	3.384,84	2.088,38	1.141,52	61,70%	33,72%
OT 8 - Occupazione	8.935,16	5.268,88	3.045,06	58,97%	34,08%
OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà	5.696,09	2.237,42	932,54	39,28%	16,37%
OT 10 - Istruzione e formazione	6.960,61	3.927,61	2.287,43	56,43%	32,86%
OT 11 - Rafforzamento capacità istituzionale	1.217,58	536,60	184,94	44,07%	15,19%

Fonte: RGS-IGRUE, agosto 2019

L'avanzamento nell'attuazione relativamente ad alcuni Obiettivi Tematici è assolutamente rilevante anche per il raggiungimento dei *target* degli indicatori per l'Italia collegati alla Strategia Europa 2020. Vale la pena ricordare che tutto l'impianto della politica di coesione europea 2014-2020 è costruito sulla Strategia Europa 2020, ed il conseguimento degli obiettivi costituisce una prima valutazione di successo degli interventi.

La Tabella 12 riporta lo stato dell'arte degli indicatori di Europa 2020 con riferimento ai *target* per l'Italia e con una misurazione della quantità di risorse programmate, di avanzamento in termini di costo totale per progetti selezionati e per numero di progetti finanziati. Il quadro che emerge è che per l'OT 8 "Occupazione" il *target* del tasso di occupazione tra 20 e 64 anni tra il 67 e il 69% non è stato ancora raggiunto, fermandosi per ora al 63%. Anche per l'OT 1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione" il *target* della spesa in R&S in percentuale del PIL ad almeno l'1,53% non è raggiunto, fermandosi per ora all'1,35%.

Anche per l'OT 4 il quadro sembra essere un po' in chiaroscuro. Bene sull'OT 10 per quanto riguarda gli abbandoni scolastici e formativi tra 18 e 24 anni, che si attestano al 14,5% rispetto ad un *target* fissato al 16%. Molto preoccupante, invece, la situazione relativa all'OT 9, sull'inclusione, per il quale il numero della popolazione a rischio povertà è in grande aumento in luogo di un *target* di riduzione di 2,2 milioni di persone rispetto al dato del 2008 che è il *target* fissato per l'Italia. È da rilevare quanto l'OT 9 sia uno tra quelli in maggiore criticità attuativa.

In conclusione, il conseguimento dei *target* per gli obiettivi di Europa 2020 sembra essere una strada ancora abbastanza in salita con la necessità di meglio calibrare gli interventi della politica di coesione per il contributo a rimuovere ostacoli o conseguire risultati coerenti con gli obiettivi che si devono perseguire. Questi aspetti sembrano talvolta passare in secondo piano nella fase attuativa dei Programmi.

Tabella 12. I ragazzi della Strategia Europa 2020 per l'Italia

OT	Indicatore	Situazione Italia AdP*	Situazione Italia attuale	Target Italia	Risorse programmate FESR, FSE (Meuro)	Operazioni selezionate	
						Costo totale (Meuro)	Numero
OT 8	Tasso di occupazione 20-64 anni (%)	59,8	63	67-69	8.935	5.177	378.676
OT 1	Spesa in R&S in % PIL	1,27	1,35	1,53	10.785	9.291	35.936
OT 4	Emissioni di gas serra in settori non ETS (MtCO ₂ eq/anno)	283,16	268,94	Riduzione del 13% al 2020 rispetto al livello del 2005 (294,41 MtCO ₂ eq/anno)	7.796	6.047	5.319
OT 4	Energia rinnovabile (%)	13,5	18,27	17			
OT 4	Consumo annuale d'energia sugli usi primari (Mtpe/anno)	155,2	148,95	158			
OT 4	Risparmio annuale d'energia sugli usi finali (Mtpe/anno)	119	115,19	124			
OT 10	Abbandoni scolastici e formativi 18-24 anni (%)	17	14,5	16	6.307	4.171	79.546
OT 10	Educazione terziaria 30-34 anni (%)	22,4	27,8	26-27			
OT 9	Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale	17.326.000	2.325.000	meno 2.200.000 rispetto al 2008	5.835	2.943	12.828
Totali					39.659	27.628	512.305

* Per i dati in Adp (Accordo di Partenariato) Cfr. Tavola 2, Sez 1A, pagina 6.

** Dati al 2017 eccetto per gli indicatori "Tasso di occupazione 20-64 anni (%)" , "Abbandoni scolastici e formativi 18-24 anni (%)" e "Educazione terziaria 30-34 anni (%)" riferiti al 2018.

Fonte: dati DPCoe presentati al Comitato con funzioni di sorveglianza dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, 2019

1.2 Le Relazioni Annuali di Attuazione e il conseguimento del performance framework

Il *performance framework* (o quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione) è un nuovo adempimento previsto dalla programmazione 2014-2020, volto a misurare i risultati dell'attuazione di un Programma Operativo ai fini dell'assegnazione delle riserve di efficacia dell'attuazione, pari al 6% delle risorse del Programma.

Si tratta, in particolare, di un set di indicatori fisici e finanziari previsti dai Programmi Operativi stabiliti a livello di Asse in modo significativo rispetto agli interventi promossi nei Programmi, per i quali sono fissati dei valori intermedi (*milestone*) e dei *target* finali da raggiungere, rispettivamente, entro il 2018 e il 2023, per il conseguimento della riserva di efficacia dell'attuazione⁽¹²⁾.

Il *performance framework* è basato, dunque, su un sistema di indicatori a cui sono associati *target* intermedi e *target* finali selezionati nell'ambito dei Programmi Operativi elaborati dalle Autorità di Gestione, in linea con quanto previsto dai Regolamenti comunitari.

Gli indicatori attraverso cui si esprime il *performance framework* sono principalmente⁽¹³⁾:

- indicatori finanziari: il totale della spesa ammissibile certificata dall'Autorità di Certificazione in conformità con quanto previsto dalla normativa. Ne è previsto uno per ogni Asse;

12 Questo riguarda tutti gli Assi di un Programma Operativo, escluso l'Asse relativo all'assistenza tecnica che non concorre al conseguimento della riserva.

13 Ma i Regolamenti prevedono anche la possibilità di utilizzare indicatori riferiti alle principali fasi di attuazione degli interventi (*key implementation steps*), di carattere più qualitativo, i quali però non si sostituiscono agli indicatori di output, ma vanno intesi come complementari a questi ultimi, da utilizzare, ad esempio, a livello di quelle operazioni che non contemplano la realizzazione di veri e propri output entro il 2018, in modo da poterne comunque verificare il corretto progresso finalizzato al raggiungimento dei target fissati per la fine del periodo di programmazione.

- indicatori di output (di carattere quantitativo): scelti fra quelli già presenti (a livello di priorità di investimento) nel singolo Asse, verificando che tali indicatori siano collegati ad interventi che utilizzino almeno il 50% dell'allocazione finanziaria di un Asse⁽¹⁴⁾.

I *target*, come previsto dai Regolamenti, devono essere: coerenti con la natura e la tipologia degli obiettivi specifici della priorità (verificando che ci sia una chiara corrispondenza tra risorse finanziarie spese e contributo ai risultati attesi); realistici e raggiungibili (tenendo in considerazione le esperienze passate); rilevanti e in grado di cogliere gli aspetti fondamentali sull'avanzamento della priorità; trasparenti e disponibili pubblicamente, provenienti da fonti di dati identificate; verificabili senza la necessità di eccessivi oneri amministrativi.

I *target* individuati possono comunque essere oggetto di revisione nel tempo⁽¹⁵⁾, purché ci si trovi in presenza di condizioni specifiche, quali, ad esempio, il verificarsi di cambiamenti significativi ed evidenti dal punto di vista socio-economico, ovvero in caso di loro errata costruzione dovuta a errori nelle informazioni utilizzate per la loro elaborazione.

Come anticipato, il primo momento di verifica dell'efficacia dell'attuazione e, quindi, del raggiungimento o meno dei *target* era fissato per la fine del 2018. Nello specifico, tale verifica è stata effettuata dalla Commissione europea sulla base delle relazioni annuali di attuazione⁽¹⁶⁾ presentate dalla Autorità di Gestione dei Programmi Operativi nel 2019 e caricate sul sistema SFC2014⁽¹⁷⁾.

14 Qualora non si riesca ad individuare un solo indicatore di output che copra il 50% della dotazione finanziaria dell'Asse, se ne dovranno scegliere due o più, fino al superamento del 50% della dotazione.

15 Eventuali nuovi target devono, poi, essere approvati nuovamente dalla Commissione europea, secondo lo stesso iter utilizzato per la definizione del performance framework.

16 Le Relazioni Annuali di Attuazione sono dei rapporti che l'Autorità di Gestione trasmette alla Commissione europea per documentare l'avanzamento nell'esecuzione di un Programma con riferimento all'anno precedente, rappresentando tutte le informazioni chiave relative a dati finanziari, indicatori e obiettivi da raggiungere.

17 System for Fund Management in the European Union, un sistema di scambio elettronico

Fatte le proprie valutazioni rispetto al raggiungimento o meno dei *target*, la Commissione, sulla base dei dati caricati a sistema, qualora riscontrasse il raggiungimento dei valori *target* intermedi previsti nel *performance framework*, adotta una decisione con cui attribuisce la riserva di efficacia al singolo Asse. Al contrario, se la priorità non raggiunge almeno l'85% dei *target* previsti, la riserva di efficacia non viene assegnata, ma, dopo una concertazione con la Commissione, lo Stato membro può riallocare tali risorse a un'altra priorità più "virtuosa"⁽¹⁸⁾.

Qualora una priorità non raggiunga, invece, il 65% dei valori *target*, si configura quella che viene denominata "grave carenza". In tal caso la Commissione, rispetto ai *target* intermedi, può sospendere i pagamenti, potendo, con riferimento ai *target* finali, arrivare a operare delle correzioni finanziarie, tramite riduzioni nell'effettiva attribuzione delle risorse al Programma interessato.

Guardando nel dettaglio quanto accaduto alla scadenza prevista per la verifica dei *target* intermedi al 31 dicembre 2018, dall'analisi delle singole Relazioni Annuali di Attuazione e partendo dai dati messi a disposizione dal Comitato di Sorveglianza dell'Accordo di Partenariato, si evidenzia come sostanzialmente tutti i Programmi Operativi italiani, ad eccezione del Programma Operativo FSE della Provincia Autonoma di Bolzano, abbiano raggiunto livelli tali da consentire l'accesso alla prevista riserva di efficacia. Guardando al FESR e al FSE, dei circa 3 miliardi di euro complessivamente programmati, circa il 25% degli stessi sarà oggetto di riprogrammazione, per una cifra di poco inferiore agli 800 milioni di euro.

A livello di Programmi Regionali (Tabella 13), si nota immediatamente un maggiore virtuosismo dei Programmi FSE, che hanno sostanzialmente

di dati per tutti gli scambi ufficiali di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, messo a disposizione da quest'ultima all'inizio del relativo periodo di programmazione.

18 Cercando in questo modo di migliorare l'attuazione del Programma assegnando maggiori risorse agli Assi e alle priorità più performanti, operando una riprogrammazione che lo renda più efficace ed efficiente.

centrato in pieno gli obiettivi prefissati, lasciando alla riprogrammazione poco più del 5% della riserva di efficacia. Livello di *performance* che, sul versante FESR, ritroviamo solo a livello di regioni più sviluppate, mentre guardando a quelle meno sviluppate il dato relativo alle risorse da riprogrammare supera abbondantemente il 30%.

Tabella 13. Verifica *target* intermedi 2018 - Programmi Operativi Regionali (milioni di euro)

Fondo	Categoria di regione	Riserva di efficacia (UE+NAZ)		
		Programmata (A)	di cui da riprogrammare (B)	% B/A
FESR	Meno sviluppate	993,19	309,94	31,21%
	In transizione	77,44	13,39	17,29%
	Più sviluppate	402,64	25,58	6,35%
Totale FESR		1.473,27	348,91	23,68%
FSE	Meno sviluppate	229,85	16,94	7,37%
	In transizione	37,62	2,67	7,10%
	Più sviluppate	389,23	17,32	4,45%
Totale FSE		656,70	36,93	5,62%

Fonte: Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato, 11 luglio 2019

La situazione appare decisamente capovolta se si osserva, invece, il dato relativo ai PON (Tabella 14), dove il dato di riprogrammazione medio del FSE (59,8%) è sostanzialmente doppio rispetto a quello del FESR (30,4%). In generale, il quadro è generalmente peggiore rispetto a quello dei POR, facendosi registrare per ciascun Fondo, con riferimento ad ogni categoria di regione, percentuali di riprogrammazione oscillanti fra il 30% e il 60% circa, eccezione fatta per le operazioni FESR relative alle regioni più sviluppate, dove i *target* legati allo sblocco delle poche risorse appostate come riserva di efficacia (meno di 35 milioni di euro) sono stati sostanzialmente tutti centrati, dovendosi procedere alla riprogrammazione di meno di un milione di euro.

Tabella 14. Verifica *target intermedi* 2018 - Programmi Operativi Nazionali (in milioni di euro)

Fondo	Categoria di regione	Riserva di efficacia (UE+NAZ)		
		Programmata (A)	di cui da riprogrammare (B)	% B/A
FESR	Meno sviluppate	463,06	151,07	32,62%
	In transizione	29,28	7,96	27,19%
	Più sviluppate	34,68	0,96	2,77%
Totale FESR		527,02	159,99	30,36%
FSE	Meno sviluppate	307,61	189,84	61,71%
	In transizione	21,26	12,84	60,40%
	Più sviluppate	61,77	30,96	50,12%
Totale FSE		390,64	233,64	59,81%

Fonte: Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato, 11 luglio 2019

Degno di nota, secondo i dati forniti dal Comitato di Sorveglianza (Tabella 15), è anche il fatto che, degli 8 Programmi plurifondo⁽¹⁹⁾, nessuno abbia raggiunto i *target intermedi* previsti a livello di Programma, ma solo a livello di singoli Assi, prevedendosi per essi la necessità di riprogrammare oltre 300 milioni di euro, quasi equamente suddivisi sui due diversi Fondi. Di questi più della metà (155,2 milioni di euro) sono ascrivibili al solo PON Scuola⁽²⁰⁾, perlomeno con riferimento ad operazioni finanziate in ambito FSE. Altra riprogrammazione importante, pari a circa 55 milioni di euro, questa volta in ambito FESR, riguarda, invece, il PON Ricerca e Innovazione⁽²¹⁾. Fra i più virtuosi, anche in ragione della consistenza delle

19 Pon Governance e Capacità istituzionale, PON Città Metropolitane, PON Ricerca e innovazione, PON per la Scuola, PON Legalità, POR Regione Calabria, POR Regione Puglia, POR Regione Molise.

20 Rispetto al mancato raggiungimento dei target al 31 dicembre 2018, l'AdG del PON Scuola, nel proprio RAA 2018, individua fra i diversi fattori che hanno inciso sulla performance: errata modalità di calcolo dei valori target (in alcuni casi quantificati in misura superiore al corrispondente target N+3, anche del 200%), cambiamenti del contesto normativo (riforma de "La Buona Scuola", che ha individuato nuove priorità nazionali per il settore della scuola), adozione dei costi standard su interventi FSE (ritardi connessi alla definizione dei costi unitari da applicare), riduzione del personale scolastico (rallentamento nella capacità di rendicontazione delle spese da parte delle scuole).

21 Dovuta al raggiungimento di un livello di spesa certificata inferiore a quella programma-

risorse in discussione, segnaliamo le Regioni Calabria e Puglia, che non hanno raggiunto i *target* a livello di un solo Asse⁽²²⁾, con riferimento al FESR e centrando, invece, tutti quelli previsti in ambito FSE.

Tabella 15. Riserva di efficacia da riprogrammare, PO plurifondo, in milioni di euro

Programma Operativo	Fondo	Totale da riprogrammare
POR Calabria	FESR	9,25
	FSE	
POR Molise	FESR	3,68
	FSE	0,52
PON Governance	FESR	
	FSE	26,19
PON Legalità	FESR	2,52
	FSE	4,22
PON Metro	FESR	19,44
	FSE	
PON Ricerca e Innovazione	FESR	55,68
	FSE	
PON Scuola	FESR	36,12
	FSE	119,11
POR Puglia	FESR	26,47
	FSE	
Totale		303,20

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato, 11 luglio 2019

ta, risultato che, stando a quanto riportato nel relativo RAA, sarebbe da collegare all'elevato numero di ricorsi amministrativi, che ha indotto l'Amministrazione a sospendere l'erogazione dei pagamenti in favore dei beneficiari.

22 Si tratta, nel caso della Regione Calabria, dell'Asse 9 "Inclusione Sociale", rispetto al quale il mancato raggiungimento del valore minimo previsto per l'indicatore finanziario è stato probabilmente dovuto alla revoca di un avviso pubblico (finalizzato alla "concessione di contributi finalizzati al potenziamento del patrimonio pubblico esistente adibito ad usi socio-assistenziali e ad alloggi sociali") in forza di sentenza del TAR Calabria; nel caso della Regione Puglia dell'Asse 4 "Energia sostenibile e qualità della vita", rispetto al quale non sono stati centrati i previsti target in termini di output.

Venendo ai Programmi monofondo FESR (Tabella 16), il livello maggiore di risorse da riprogrammare è quello relativo al Programma Operativo della Regione Sicilia⁽²³⁾ che, non raggiungendo i *target* su 5 diversi Assi, è chiamato a riprogrammare complessivamente oltre 170 milioni di euro di risorse, seguito dal POR Campania⁽²⁴⁾ che, invece, dovrà riprogrammarne circa 96 milioni, sempre in ragione del mancato raggiungimento dei *target* a livello di 5 Assi. Sono invece 9 i Programmi che hanno centrato pienamente tutti i *target* previsti per la verifica intermedia al 31 dicembre 2018⁽²⁵⁾.

23 In particolare, gli Assi più in difficoltà sono risultati essere gli Assi 1 “Ricerca e Innovazione”, 6 “Ambiente” e 9 “inclusione sociale”, rispetto ai quali non sono stati centrati né i target finanziari, né quelli di output.

24 Non centrando, tra gli altri, né i target finanziari, né quelli di output con riferimento all’Asse 3 “Competitività e sistema produttivo” ed all’Asse 9 “Infrastrutture per il sistema regionale dell’istruzione”.

25 PO Provincia Autonoma di Bolzano, POR Emilia-Romagna, POR Liguria, POR Lombardia, POR Marche, PON Cultura e Sviluppo, POR Toscana, POR Umbria, POR Valle D’Aosta.

Tabella 16. Riserva di efficacia da riprogrammare, PO FESR, in milioni di euro

Programma Operativo	Totale da riprogrammare
POR Abruzzo	1,56
POR Basilicata	7,82
PO P.A. Bolzano	
POR Campania	95,63
POR Emilia-Romagna	
POR Friuli-Venezia Giulia	4,75
POR Lazio	11,09
POR Liguria	
POR Lombardia	
POR Marche	
POR Piemonte	2,16
PON Cultura e Sviluppo	
PON Imprese	3,68
PON Infrastrutture e Reti	42,54
POR Sardegna	8,15
POR Sicilia	170,77
POR Toscana	
PO P.A. Trento	2,77
POR Umbria	
POR Valle d'Aosta	
POR Veneto	4,81
Totale	355,73

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato, 11 luglio 2019

Con riferimento, invece, ai Programmi monofondo FSE (Tabella 17), solo 8 PO non hanno centrato tutti i *target* previsti⁽²⁶⁾, fra cui il Programma Operativo della Provincia Autonoma di Bolzano che è l'unico Programma italiano a non aver raggiunto i *target* a livello di Programma⁽²⁷⁾, non aven-

26 POR Abruzzo, PO Provincia Autonoma di Bolzano, PON Inclusione, PON IOG, PON SPAO, POR Sicilia, POR Umbria, POR Valle d'Aosta.

27 Sulla base di quanto riportato nel relativo RAA, le principali motivazioni che hanno in-

dolo centrato a livello di nessun Asse. Dei 120 milioni circa di riprogrammazione complessiva, circa 2/3 sono ascrivibili ai due Programmi Nazionali Inclusione⁽²⁸⁾ (51,4 milioni di euro) e IOG⁽²⁹⁾ (29,8 milioni di euro).

Complessivamente, guardando tutti i Programmi, i *target* non raggiunti sono stati 89 (36 per i Programmi plurifondo, 31 per i PO FESR e 22 per i PO FSE), di questi il 54% ha riguardato indicatori finanziari, il 35% indicatori di output e solo l'11% indicatori procedurali. Circa il 60% dei *target* non raggiunti risulta concentrato nei primi 3 Assi dei Programmi.

fluito sul mancato raggiungimento dei target previsti derivano dal ritardo nell'avvio del PO (principalmente dovuto a criticità in fase di chiusura del Programma 2007-2013), congiuntamente ad un'inattesa evoluzione positiva del contesto territoriale, che ha fatto emergere nel confronto con il partenariato un parziale disallineamento tra le attese di inizio programmazione e le priorità attuali e future (in particolare per l'Asse 1 per quanto riguarda le azioni rivolte ai disoccupati).

28 Registrando criticità a livello di target finanziari rispetto all'Asse 2, "Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema" per le regioni meno sviluppate, e all'Asse 3 "Sistemi e modelli di intervento sociale", per le regioni meno sviluppate e per quelle in transizione. Fra i fattori ostacolivi al raggiungimento del target, l'AdG nel proprio RAA segnala: la tardiva approvazione del PO, il forte ritardo (oltre 3 anni) imputato a CONSIP, per l'accesso alle amministrazioni pubbliche al lotto di assistenza tecnico-gestionale, il connesso tardato avvio del nuovo sistema informativo del Programma, nonché alle difficoltà connesse alla concentrazione delle risorse del Programma su progettualità di carattere innovativo che hanno richiesto tempi di assessment più lunghi di quelli preventivati in considerazione sia della continua evoluzione normativa di settore, sia al coinvolgimento nell'attuazione di amministrazioni pubbliche poco avvezze alle tecnicità tipiche dei Fondi strutturali.

29 Evidenziando, perlopiù, difficoltà di governance connesse alla complessità organizzativa connessa alla presenza, all'interno del Programma, di 20 organismi intermedi regionali.

Tabella 17. Riserva di efficacia da riprogrammare, PO FSE, in milioni di euro

Programma Operativo	Totale da riprogrammare
POR Abruzzo	2,15
POR Basilicata	
PO P.A. Bolzano	8,20
POR Campania	
POR Emilia-Romagna	
POR Friuli-Venezia Giulia	
POR Lazio	
POR Liguria	
POR Lombardia	
POR Marche	
POR Piemonte	
PON Inclusione	51,41
PON IOG	29,84
PON SPAO	2,86
POR Sardegna	
POR Sicilia	16,94
POR Toscana	
PO P.A. Trento	
POR Umbria	7,85
POR Valle d'Aosta	1,28
POR Veneto	
Totale	120,53

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato, 11 luglio 2019

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

Nell'ambito della politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, accanto ai Programmi finanziati dai Fondi SIE e dalle risorse nazionali stabilite per il relativo cofinanziamento (Fondo di rotazione - Legge n. 183 del 1987, art. 5), è stato previsto un Programma di Azione e Coesione Complementare. Tale Programma, che ricalca l'esperienza fatta nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 con il Piano d'Azione e Coesione (PAC), introduce una nuova famiglia di Programmi Operativi, detti Programmi Complementari, che vengono finanziati da una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi Regionali e Nazionali.

Come noto, tale processo è stato avviato con la Delibera CIPE 10/2015, che ha destinato una quota pari a oltre 7,5 miliardi di euro, derivante dall'opzione di riduzione del cofinanziamento nazionale per i Programmi Operativi Nazionali e i Programmi Operativi Regionali che avevano avuto problemi di attuazione nel precedente periodo di programmazione, per finanziare i Programmi cosiddetti complementari a quelli per i quali era stata operata la riduzione del cofinanziamento nazionale. La previsione del Programma Complementare ad un PON o ad un POR, ha comportato per l'amministrazione di riferimento la decisione di allocare, eventualmente, parte della dotazione finanziaria o al Programma Complementare o a completamenti di interventi della programmazione 2007-2013. Per conseguenza della Delibera CIPE 10/2015 sono stati via via approvati (e talvolta, modificati) dal CIPE, con relative delibere, 17 Programmi Operativi Complementari.

In particolare, alla luce della Delibera CIPE n. 51 del 25 ottobre 2018, nel corso del 2019 il quadro di riferimento si è notevolmente modificato con la riprogrammazione di molti Programmi Complementari e con l'approvazione di nuovi. La Delibera 51/18, vista l'esigenza di alcune amministrazioni nazionali e regionali di avvalersi della possibilità di procedere

alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del proprio Programma Operativo anche al di sotto dei limiti stabiliti dalla già citata Delibera CIPE n. 10/2015 e, comunque, entro i limiti previsti dal Regolamento n. 1.303/2013⁽³⁰⁾, aderendo alla programmazione complementare, dà avvio all'*iter* procedurale relativo alla riprogrammazione dei Programmi interessati che, come da accordi assunti con la Commissione europea, andava effettuata entro il 2018 e che nel 2019, attraverso diverse delibere CIPE, ha modificato e completato il quadro di riferimento.

La Tabella 18 ricostruisce il quadro delle delibere e delle assegnazioni originarie e successive che compongono il quadro del Piano di Azione e Coesione 2014-2020.

30 Fino a un minimo del 20% nelle regioni meno sviluppate, fino al 40% nelle regioni in transizione e fino al 50% nelle regioni più sviluppate.

Tabella 18. Quadro finanziario Programmi Complementari e completamenti (valori in euro)

Programma Operativo Complementare (POC)	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria POC e completamenti
POC Cultura e sviluppo	Ministero Beni, Attività Culturali e Turismo	178.500.000
POC Governance e capacità istituzionale	Agenzia Coesione Territoriale	247.200.000
POC Città metropolitane	Agenzia Coesione Territoriale	206.000.000
POC CTE 2014-2020	Agenzia Coesione Territoriale	12.000.000
POC Imprese e competitività	Ministero dello Sviluppo Economico	696.200.000
POC Legalità	Ministero dell'Interno	137.300.000
POC Inclusione**	Ministero dell'Interno	302.000.000
POC Infrastrutture e reti	Ministero Infrastrutture e Trasporti	670.400.000
POC Ricerca e innovazione	Ministero Istruzione, Università e Ricerca	412.000.000
Programma per la Governance dei sistemi di gestione e controllo	Ministero Economia e Finanze - IGRUE	142.200.000
POC Energia e sviluppo dei territori	Ministero dello Sviluppo Economico	127.800.000
POC Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento*	Ministero Istruzione, Università e Ricerca	55.800.000
POC Sistemi e politiche per l'occupazione	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	
POC della Regione Calabria	Regione Calabria	832.600.000
POC della Regione Campania	Regione Campania	1.732.700.000
POC della Regione Siciliana	Regione siciliana	1.882.300.000
POC della Regione Basilicata	Regione Basilicata	
POC della Regione Molise	Regione Molise	
Totale		7.635.000.000

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

(**) Programma non ancora approvato dal CIPE.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE, 2019

Capitolo 1 - L'attuazione della programmazione 2014-2020

	Delibere CIPE	Delibera CIPE successiva	Ulteriori risorse POC	Dotazione finanziaria POC attuale
	Delibere 45/2016 e 12/2016			133.600.000
	Delibera 47 /2016	Delibera 31/2019	46.994.674	294.194.674
	Delibera 46/2016	Delibera 11/2019	33.992.000	239.992.000
	Delibera 53/2017			12.000.000
	Delibera 10/2016, 12/2016 e 54/2017			696.200.000
	Delibere 6/2017 e 27/2016			137.300.000
				302.000.000
	Delibera 58/2016			670.400.000
	Delibera 44/2016	Delibera 16/2019	96.312.000	508.312.000
	Delibera 114/2015			142.200.000
	Delibera 54/2017	Delibera 20/2018	120.372.320	120.372.320
	Delibera 21/2018	Delibera 30/2019	111.304.571	171.042.808
		Delibera 22/2018	602.398.006	602.398.006
	Delibera 27/2016	Delibera 7/2017	720.800.000	720.800.000
	Delibere 11/2016	Delibera 56/2017	100.000.000	1.336.200.000
	Delibere 94/2015 e 12/2016 e 52/2017			1.633.100.000
		Delibera 71/2018	275.343.780	275.343.780
		Delibera 24/2019	24.577.191	24.577.191
			2.132.094.542	8.020.032.779

La dotazione complessiva di Programmi Complementari è ora pari a poco più di 8 miliardi di euro, a fronte di una dotazione iniziale di poco oltre i 7,6 miliardi, comprensivi di circa 1 miliardo di risorse per i completamenti. Di fatto, al giro di boa del 31 dicembre 2018, la dotazione dei Programmi Complementari è notevolmente cresciuta, fino a raggiungere un plafond finanziario di tutto rispetto. In questo quadro il Programma Complementare al PON Inclusione ancora non è stato approvato, mentre il Programma Complementare Energia e Territori ha recuperato circa 47 milioni di euro dal *budget* di 55 milioni di euro destinati ai completamenti del POIN Energia 2007-2013, che alla fine hanno assorbito solo circa 7,5 milioni di euro.

Un po' meno roseo il quadro relativo allo stato di attuazione dei Programmi Complementari del Piano di Azione e Coesione 2014-2020. I dati di OpenCoesione riportati nella Tabella 19, ci indicano 549 progetti in attuazione a valere sui Programmi Complementari. Di questi, 232 (il 42,3%) sono attivati sul POC Campania e 197 (il 35,9%) sono finanziati dal POC Ricerca. Il restante 22% circa dei progetti è a valere sul POC Supporto e assistenza per la programmazione (33), sul POC Cultura (12), sul POC

Tabella 19. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per Programma

Programma	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
POC Supporto e assistenza tecnica per la programmazione	33	6,0%	87.748.098	10,5%
POC Cultura	12	2,2%	3.929.649	0,5%
POC Imprese e competitività	45	8,2%	267.252.686	32,0%
POC Imprese e competitività - PON FESR Imprese e competitività	1	0,2%	241.986.238	29,0%
POC Governance	8	1,5%	26.437.425	3,2%
POC Ricerca	197	35,9%	132.073.299	15,8%
POC Campania	232	42,3%	76.402.233	9,1%
POC Sicilia	21	3,8%	0	0,0%
Totale	549	100,0%	835.829.626	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Governance (8), sul POC Sicilia (21) e sul POC Imprese e competitività (45). Quest'ultimo Programma finanzia anche un progetto del valore di circa 242 milioni di euro che è il Fondo per la crescita sostenibile, al quale partecipa anche il PON Imprese e competitività. Il valore di questa partecipazione al Fondo influenza per il 29% il valore complessivo dei progetti attualmente finanziati dai Programmi Complementari. Un altro 32% è rappresentato sempre dai 45 progetti finanziati dal POC Imprese e competitività, che riguardano il sostegno ai Contratti di sviluppo. Il restante 40% circa dei quasi 836 milioni impegnati riguarda il POC Ricerca (15,8%), il POC Supporto alla programmazione (10,5%) e il POC Campania (9,1%). Residuale sul totale il valore dei progetti finanziati dal POC *Governance* (3,2%), dal POC Cultura (0,5%) e dal POC Sicilia, per il quale non risultano impegni nel sistema di monitoraggio.

La Tabella 20 ci restituisce il quadro dei temi nei quali intervengono i progetti finanziati dai Programmi Operativi Complementari. La ricerca e l'innovazione assorbono i tre quarti delle risorse (74,2%) con il 44% dei progetti.

Tabella 20. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per tema d'intervento

Tema	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	5	0,9%	548.821	0,1%
Ambiente e prevenzione dei rischi	2	0,4%	1.930.857	0,2%
Attrazione culturale, naturale e turistica	50	9,1%	27.359.387	3,3%
Competitività per le imprese	22	4,0%	20.606.975	2,5%
Inclusione sociale	151	27,5%	28.881.325	3,5%
Istruzione	3	0,5%	1.179.603	0,1%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	6	1,1%	699.336	0,1%
Rafforzamento capacità della PA	46	8,4%	133.652.326	16,0%
Ricerca e innovazione	242	44,1%	620.372.199	74,2%
Trasporti e infrastrutture a rete	22	4,0%	598.798	0,1%
Totale	549	100,0%	835.829.626	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Il secondo tema d'intervento per ammontare di impegni (16% sul totale) riguarda i 46 progetti destinati al rafforzamento della capacità della PA.

L'inclusione sociale è il tema di riferimento per 151 progetti, anche se la percentuale di risorse da questi assorbite è soltanto il 3,5%, segno che si tratta in generale di progetti di piccola taglia. Anche i progetti di attrazione turistica sono numericamente significativi (50), ma anche in questo caso le risorse assorbite sono soltanto il 3,3% del totale.

La Tabella 21 ci mostra, invece, i soggetti beneficiari dei 549 progetti finanziati fino a questo punto dai POC. I comuni risultano essere i principali beneficiari in termini di numerosità dei progetti finanziati con una particolare concentrazione nel settore dell'inclusione sociale (127 progetti) e dell'attrazione culturale, naturale e turistica (16 progetti). Tuttavia, il valore medio dei progetti finanziati ai comuni nel settore dell'inclusione sociale è molto basso. Decisamente più alto nel settore della competitività delle imprese, dove i 17 progetti finanziati assorbono oltre 12,3 milioni di euro dei 26,5 complessivamente assegnati a comuni.

Tabella 21. I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	28	5,1%	314.946.146	37,7%
Regioni	27	4,9%	37.726.827	4,5%
Province	22	4,0%	2.048.835	0,2%
Comuni	171	31,1%	26.593.034	3,2%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	4	0,7%	449.722	0,1%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	11	2,0%	26.710.498	3,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	132	24,0%	94.684.610	11,3%
Operatori privati e imprese	154	28,1%	332.669.954	39,8%
Totale	549	100,0%	835.829.626	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tuttavia, i soggetti beneficiari principali in termini di risorse finanziarie sono gli operatori privati e le imprese, che vedono impegnati a loro favore quasi il 40% delle risorse, pari a oltre 332 milioni di euro per realizzare 154 progetti. I ministeri beneficiano di quasi 315 milioni di euro (37,7% del totale delle risorse) per realizzare 28 progetti: bisogna, tuttavia, tener conto che uno solo di questi progetti è il Fondo rotativo per la crescita sostenibile, che assorbe oltre 240 milioni di euro.

Lo stato di attuazione dei Programmi Complementari che emerge dai dati è quello di un livello ancora embrionale, con poco più del 10% delle risorse totali impegnate, ma oltre la metà di queste si riferiscono al solo Programma Complementare Imprese e competitività. Di fatto la maggior parte dei Programmi non è ancora entrata nella fase attuativa. Solo 7 Programmi su 17 hanno avviato almeno un progetto. Ci sono ancora 10 Programmi che non risultano attivati, in molti casi con strutture di *governance* ancora da definire, con sistemi di gestione e controllo da attivare e alcuni ancora non censiti nel sistema nazionale di monitoraggio. Nei prossimi anni l'attuazione dei Programmi Complementari sarà uno dei temi rilevanti su cui concentrarsi, a fianco alla necessità di gestire la fase finale di attuazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020, all'avvio della programmazione per il periodo 2021-2027, e al necessario recupero di attuazione dei Patti per lo Sviluppo e dei Piani FSC per il 2014-2020.

1.4 La programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e i Patti per lo sviluppo

Nell'ambito della programmazione delle politiche di coesione nazionali, un ruolo determinante è svolto dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

La gestione del Fondo è stata attribuita dalla Legge del 30 luglio 2010 n. 122 al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale per la sua gestione del Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe).

Il FSC è ripartito con apposite delibere CIPE, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei Conti e ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i Fondi comunitari.

Rispetto all'importo inizialmente autorizzato sono intervenute, nel corso degli ultimi anni, alcune disposizioni che hanno utilizzato le risorse del FSC 2014-2020, per oltre 5 miliardi di euro. Tuttavia, il Fondo è stato poi successivamente rifinanziato dalla Legge di bilancio per il 2018, per un importo pari a 5 miliardi, portando dunque la dotazione complessiva del Fondo a 59,8 miliardi di euro. Tali risorse risultano pressoché interamente programmate dal CIPE, come risulta dal quadro finanziario e programmatico complesso del Fondo esposto dal CIPE nella delibera del 28 febbraio 2018, n. 26, a seguito dei suddetti successivi rifinanziamenti del Fondo e degli utilizzi intervenuti nel tempo. Il Fondo è stato, poi, ulteriormente rifinanziato dalla Legge n. 145 del 30 dicembre 2018, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. L'importo totale del rifinanziamento è pari a 4 miliardi di euro suddivisi in 5 anni (800 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023). Con tale ulteriore somma, la dotazione complessiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 sale a 63.810 milioni di euro (Tabella 22).

L'intervento del Fondo è destinato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi. Con riferimento all'utilizzo delle risorse del Fondo, l'Accordo di Partenariato, pur mantenendo una logica complessivamente unitaria, si fonda su un impianto programmatorio che, quindi, privilegia l'utilizzo delle risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per quei fabbisogni che implicano un impegno finanziario su grandi infrastrutture complesse e interventi ambientali di larga portata il cui percorso temporale può anche superare il ciclo di programmazione, concentrando, invece, i Fondi strutturali sul rafforzamento e sviluppo del sistema delle imprese, e sull'attenzione alle persone: lavoro, capitale umano e inclusione sociale.

Gli strumenti attraverso i quali l'FSC trova attuazione nell'ambito della programmazione 2014-2020, almeno fino all'entrata in vigore dell'art. 44 del Decreto Legge 30.04.2019 n. 34, di cui meglio si dirà in seguito, erano:

- Piani Operativi Nazionali approvati dal CIPE;
- Patti per lo sviluppo stipulati dal Governo con le regioni e le città metropolitane;
- Piani stralcio e altre assegnazioni CIPE;
- Assegnazioni di legge a progetti di interesse nazionale.

Nel corso del 2019, come anticipato, con l'approvazione del c.d. "decreto crescita", sono intervenute importanti modificazioni in tema di riforma della *governance* del Fondo di Sviluppo e Coesione. Le intenzioni del legislatore in materia sono rivolte principalmente alla semplificazione ed all'efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal FSC, prevedendo che, al fine di garantire il miglioramento del coordinamento unitario delle risorse ed una netta accelerazione della spesa, in luogo della pluralità di strumenti programmatici vigenti e tenendo conto degli interventi ivi inclusi⁽³¹⁾, si ad-

31 Restando ferme le dotazioni finanziarie degli strumenti di programmazione oggetto di

divenga all'individuazione di un unico strumento per ogni amministrazione interessata, denominato "Piano Sviluppo e Coesione", da sottoporre all'approvazione del CIPE.

Uno degli elementi su cui punta maggiormente attenzione il legislatore è sicuramente quello connesso alla individuazione di modalità di gestione e monitoraggio dei Fondi più unitari ed efficaci. Per fare ciò, un primo passo immaginato è quello che prevede la concentrazione di tali attività di *governance* in appositi Comitati di Sorveglianza, costituiti dalle Amministrazioni titolari dei piani operativi ai quali partecipano rappresentanti delle Amministrazioni centrali competenti per materia⁽³²⁾, nonché del partenariato economico e sociale.

Inoltre, al fine di rafforzare il carattere unitario delle politiche di coesione e della relativa programmazione e di valorizzarne la simmetria con i Programmi Operativi europei, ciascun Piano sarà articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato.

Altro aspetto non secondario è quello connesso alla maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni titolari dei diversi Programmi, le quali restano responsabili della selezione degli interventi, della vigilanza sulla attuazione degli stessi, della presentazione degli stati di avanzamento, nonché delle richieste di erogazione delle risorse ai beneficiari.

riclassificazione, come determinate alla data di entrata in vigore del decreto, gli interventi individuati e il relativo finanziamento, la titolarità dei programmi o delle assegnazioni deliberate dal CIPE e i soggetti attuatori, ove individuati anche nei documenti attuativi.

32 Dipartimento per le Politiche di Coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, altri Ministeri competenti per area tematica.

Tabella 22. FSC 2014-2020 in Italia: riepilogo finanziario (valori in euro)

Programmazione CIPE	Area di riferimento	Dotazione finanziaria
Piani stralcio	Banda Ultra Larga	3.509.000.000
	Sviluppo territoriale, cultura e turismo	1.674.793.000
	Ambiente	780.400.000
	Ricerca	525.000.000
	Attività produttive	290.000.000
	Edilizia scolastica e giudiziaria	90.000.000
Totale Piani stralcio		6.869.193.000
Piani territoriali (Patti per lo sviluppo)	Mezzogiorno	13.558.000.000
	Centro-Nord	1.067.000.000
	Totale Piani territoriali	14.625.000.000
Piani operativi	Infrastrutture e trasporti	17.999.016.000
	Ambiente	3.248.400.000
	Imprese e competitività	2.498.000.000
	Cultura e turismo	740.000.000
	Agricoltura	542.600.000
	Sanità	270.000.000
	Sport e periferie	250.000.000
	Conti Pubblici Territoriali (CPT)	16.800.000
Totale Piani operativi		25.564.816.000
Interventi disposti dal CIPE su previsioni di legge	Recupero periferie degradate	851.320.000
	Voucher per la digitalizzazione delle PMI	67.456.000
	Istituto studi storici e filosofici	8.000.000
	Capitali della cultura	3.000.000
	Fondo di garanzia PMI	600.000.000
	Misure ex D.L. Mezzogiorno n. 91/2017	1.506.450.000
Totale Interventi CIPE su previsione di legge		3.036.226.000
Altri interventi	Riassegnazioni alle Regioni del Mezzogiorno ex delibera CIPE 21/2014	1.136.760.000
	Partecipazione finanziaria a Programmi UE	807.500.000
	Regione Campania - TPL	590.986.000
	Poli tecnologici	138.000.000
	Azioni di sistema	25.000.000
	Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione - Piano per la valorizzazione dei beni confiscati esemplari	15.114.000
Totale altri interventi		2.713.360.000
Totale utilizzi non disposti con delibera CIPE		9.549.920.000
Totale generale		62.358.515.000
Risorse disponibili		1.451.485.000
Dotazione complessiva FSC		63.810.000.000

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE - dati disponibili al 30 settembre 2019

I numeri disponibili al 30 giugno 2019 (Tabella 23) restituiscono un quadro, in termini di attuazione, evidentemente insufficiente: gli impegni sono di poco superiori all'11%, mentre il livello dei pagamenti effettuati è pari a meno del 3% del programmato.

**Tabella 23. Stato di attuazione FSC 2014-2020 in Italia
(valori in milioni di euro)**

Tipologia Programma	Programmato (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b/a)	% (c/a)
Piano Stralcio Difesa Suolo Aree Metropolitane	800,66	365,02	84,04	45,6%	10,5%
Piani Operativi Territoriali - Piani Stralcio - Contratto Istituzionale di Sviluppo	17.444,89	1.540,34	290,32	8,8%	1,7%
Patti per lo sviluppo	14.360,29	1.222,56	347,24	8,5%	2,4%
Altri interventi FSC	4.972,84	1.242,38	320,10	25,0%	6,4%
Totale	37.578,68	4.370,29	1.041,69	11,6%	2,8%

Fonte: RGS-IGRUE, 30 giugno 2019

Venendo nello specifico agli strumenti dei Patti per lo sviluppo, con la delibera 10 agosto 2016, n. 26 il CIPE ha assegnato, a valere sulle risorse FSC 2014-2020 allocate per area tematica, 13,55 miliardi di euro alle regioni e alle città metropolitane del Mezzogiorno per l'attuazione di interventi da realizzarsi mediante appositi Accordi interistituzionali denominati "Patti per il Sud"⁽³³⁾, cifra poi arrivata a 14,6 miliardi a seguito della sottoscrizione di altri Patti con amministrazioni del Centro-Nord⁽³⁴⁾.

33 Con il c.d. Masterplan per il Mezzogiorno il Governo ha definito obiettivi, modalità e strumenti per una politica per il Mezzogiorno, da realizzare attraverso lo strumento dei Patti per il Sud. I Patti per il Sud rappresentano un nuovo strumento di cooperazione territoriale interistituzionale, con il quale le amministrazioni interessate hanno: definito le linee strategiche per lo sviluppo del proprio territorio; effettuato una ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione; individuato gli interventi prioritari da realizzare; definito il costo e le risorse ad esso destinate; indicato la governance del processo. A tal fine, il singolo Patto considera il complesso delle risorse disponibili, provenienti dai PON e POR (FESR e FSE) 2007-2013, dal Fondo Sviluppo e Coesione per la programmazione 2007-2013, nonché dai PON e POR (FESR e FSE) 2014-2020, dai fondi di cofinanziamento regionale e dal Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, oltre a eventuali finanziamenti specifici.

34 I 15 iniziali Patti per il Sud - uno per ognuna delle 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e uno per ognuna delle 7 Città metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Cagliari e Messina)

Il meccanismo di *governance* individuato per la gestione dei Patti prevede che eventuali riprogrammazioni vengano attuate in coerenza con il quadro strategico e le priorità delineate nel Patto, con la finalità prevalente di favorire accelerazioni della spesa e di consentire una più precisa individuazione dell'oggetto degli interventi, anche al fine di migliorare la qualità del monitoraggio e di agevolare l'erogazione delle anticipazioni finanziarie. Tuttavia, alla luce dei dati attuali, si conferma ancora una volta una certa difficoltà nell'utilizzo dello strumento, probabilmente perché ancora visto da molte amministrazioni come una sorta di "contenitore finanziario" a cui attingere, magari, per dare aria a vecchie progettualità piuttosto che un vero strumento programmatico.

Stando, infatti, ai dati resi disponibili dalla Ragioneria Generale dello Stato (Tabella 24), lo stato di attuazione dei Patti appare ancora inferiore rispetto ai dati medi dell'avanzamento del Fondo Sviluppo e Coesione. Il livello medio degli impegni si attesta attorno all'8,5%, con *performance* decisamente differenziate fra le diverse aree del Paese. I Patti delle città del Nord oscillano fra percentuali di impegno comprese fra il 45% di Milano⁽³⁵⁾ ed il 19% di Firenze⁽³⁶⁾, mentre quelli del Sud, eccezion fatta per quello di Napoli (20%)⁽³⁷⁾, non superano il 5%. A livello di Patti regionali, i livelli di impegno superiore alla media, compresi fra il 10-12%, si rilevano per le Regioni Calabria, Sicilia e Abruzzo, risultando ancora praticamente fermi quelli delle Regioni del Centro-Nord. In termini di pagamenti, invece, il risultato di gran lunga migliore è quello del Patto della Città di Genova⁽³⁸⁾, che con il 26% di avanzamento fa registrare un valore dieci

- sono stati sottoscritti nel periodo aprile-novembre 2016. Successivamente, il Governo ha altresì sottoscritto Patti/Intese anche con le regioni e le città metropolitane del Centro-Nord (Regioni Lazio e Lombardia, Città metropolitane di Milano, Firenze, Genova e Venezia).

35 Prevalentemente mobilità urbana e manutenzione edilizia scolastica.

36 Prevalentemente interventi di potenziamento del sistema tramviario e di rilancio della Fortezza da Basso.

37 Prevalentemente mobilità urbana e manutenzione edilizia scolastica.

38 Prevalentemente messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico e riqualificazione di aree urbane.

volte superiore alla media, seguito da quello della Città di Milano che si attesta al 12%. Ancora fermi a zero, invece, i Patti delle Città di Bari e Reggio Calabria e quelli delle Regioni Lazio e Lombardia.

**Tabella 24. Stato di attuazione Patti per lo sviluppo 2014-2020
(valori in milioni di euro)**

Tipologia Programma	Programmato (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	% (b/a)	% (c/a)
Patto Città di Bari	230,00	0,00	0	0,0%	0,0%
Patto Città di Cagliari	168,00	6,82	1,87	4,1%	1,1%
Patto Città di Catania	332,00	9,79	9,62	3,0%	2,9%
Patto Città di Firenze	110,00	21,28	1,08	19,4%	1,0%
Patto Città di Genova	110,00	40,89	28,8	37,2%	26,2%
Patto Città di Messina	332,00	11,75	2,62	3,5%	0,8%
Patto Città di Milano	110,00	49,27	13,23	44,8%	12,0%
Patto Città di Napoli	308,00	62,80	8,61	20,4%	2,8%
Patto Città di Palermo	332,00	12,26	3,55	3,7%	1,1%
Patto Città di Venezia	110,00	47,82	8,93	43,5%	8,1%
Patto Città di Reggio Calabria	133,00	0,00	0	0,0%	0,0%
Patto Regione Abruzzo	753,10	87,94	31,26	11,7%	4,2%
Patto Regione Basilicata	565,20	46,26	18,85	8,2%	3,3%
Patto Regione Calabria	1.198,70	145,69	1,47	12,2%	0,1%
Patto Regione Campania	2.780,20	180,95	26,16	6,5%	0,9%
Patto Regione Lazio	113,69	0,00	0	0,0%	0,0%
Patto Regione Lombardia	351,30	1,59	0	0,5%	0,0%
Patto Regione Molise	422,00	17,59	5,81	4,2%	1,4%
Patto Regione Puglia	2.071,50	106,04	23,82	5,1%	1,2%
Patto Regione Sardegna	1.509,60	130,12	69,99	8,6%	4,6%
Patto Regione Sicilia	2.320,00	243,70	91,57	10,5%	4,0%
Totale	14.360,29	1.222,56	347,24	8,5%	2,4%

Fonte: RGS-IGRUE, 30 giugno 2019

I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020

2

2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

Le elaborazioni oggetto del presente Capitolo circa l’attuazione dei Programmi Operativi e il ruolo dei comuni quali beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020 sono state effettuate partendo dai dati messi a disposizione da OpenCoesione⁽¹⁾ che, per la programmazione in corso, assume il ruolo di portale unico nazionale per la pubblicazione di dati e informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE in base all’Accordo di Partenariato.

Secondo il quadro aggiornato al 30 giugno 2019, per il ciclo di programmazione 2014-2020, si contano complessivamente 53.549 progetti FESR⁽²⁾ (Tabella 1), per un totale di oltre 20 miliardi di euro di costi rendicontabili. Tali operazioni, ad oggi, risultano prevalentemente concentrate all’interno dei Programmi Operativi Regionali (65,5%), i quali contengono quasi il doppio degli interventi previsti nei Programmi Operativi Nazionali (34,5%). Tale proporzione in termini di numerosità di progetti viene sostanzialmente confermata in termini di costi ammessi, dove il valore relativo ai Programmi Regionali è decisamente più elevato (oltre 14,3 miliardi di euro contro i circa 6 miliardi dei PON).

¹ www.opencoesione.gov.it

² Al netto dei progetti con più di un soggetto beneficiario.

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Tabella 1. I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	18.470	34,5%	6.089.235.517	29,8%
POR	35.079	65,5%	14.324.134.246	70,2%
Totale	53.549	100,0%	20.413.369.763	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Osservando i progetti FESR della programmazione 2014-2020 si può notare come gli stessi si caratterizzino per una concentrazione di risorse (Tabella 2) destinate principalmente alle tematiche connesse alla ricerca e

Tabella 2. I progetti FESR 2014-2020, per tema d'intervento

Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	16.949	31,7%	2.207.959.318	10,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	1.413	2,6%	2.495.840.143	12,2%
Attrazione culturale, naturale e turistica	901	1,7%	947.704.880	4,6%
Competitività per le imprese	10.939	20,4%	1.563.097.907	7,7%
Energia e efficienza energetica	1.777	3,3%	1.200.384.284	5,9%
Inclusione sociale	800	1,5%	880.927.539	4,3%
Istruzione	1.158	2,2%	304.863.593	1,5%
Rafforzamento capacità della PA	804	1,5%	973.600.358	4,8%
Ricerca e innovazione	18.415	34,4%	5.923.935.825	29,0%
Servizi di cura infanzia e anziani	88	0,2%	32.630.200	0,2%
Trasporti e infrastrutture a rete	305	0,6%	3.882.425.716	19,0%
Totale	53.549	100,0%	20.413.369.763	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

all'innovazione⁽³⁾ (29,0%) e ai trasporti e alle infrastrutture a rete⁽⁴⁾ (19,0%). Dal punto di vista della numerosità degli interventi, si registra come, oltre al settore della ricerca e innovazione (34,4%), una forte concentrazione di interventi (quasi 17.000) sia ascrivibile al settore dell'agenda digitale⁽⁵⁾. Al contrario, su temi come servizi di cura e trasporti i progetti avviati nell'ambito dei Programmi si contano nell'ordine delle poche centinaia (se non decine in alcuni casi) anche se di tipologia ed importi medi decisamente diversi (centinaia di migliaia di euro in un caso, diversi milioni di euro in un altro).

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 3), l'elevatissimo numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150.000 euro, pari al 79,5% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto al 7,5% del totale. Diversamente, i grandi progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente lo 0,5% del totale, valgono complessivamente quasi 10 miliardi di euro, più del 47% dei costi rendicontabili del Fondo.

3 Settore in cui rientrano principalmente progetti rivolti a: dare sostegno alla domanda di ricerca e innovazione da parte delle imprese tramite il finanziamento per progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, da realizzare anche in cooperazione con università e centri di ricerca pubblici; al trasferimento tecnologico al mondo delle imprese; alla diffusione dei servizi avanzati per la ricerca e l'innovazione.

4 Rivolti alla realizzazione di opere pubbliche, tra cui nuove infrastrutture, ma anche la manutenzione, il recupero, l'ampliamento e la manutenzione di quelle esistenti; al rafforzamento delle linee ferroviarie, della rete stradale, delle infrastrutture portuali, con una particolare attenzione all'implementazione di modalità di trasporto sostenibili.

5 Trattandosi prevalentemente di azioni di infrastrutturazione e connettività a banda larga e ultra larga, servizi a cittadini e imprese, e aiuti alle imprese attinenti le nuove tecnologie.

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

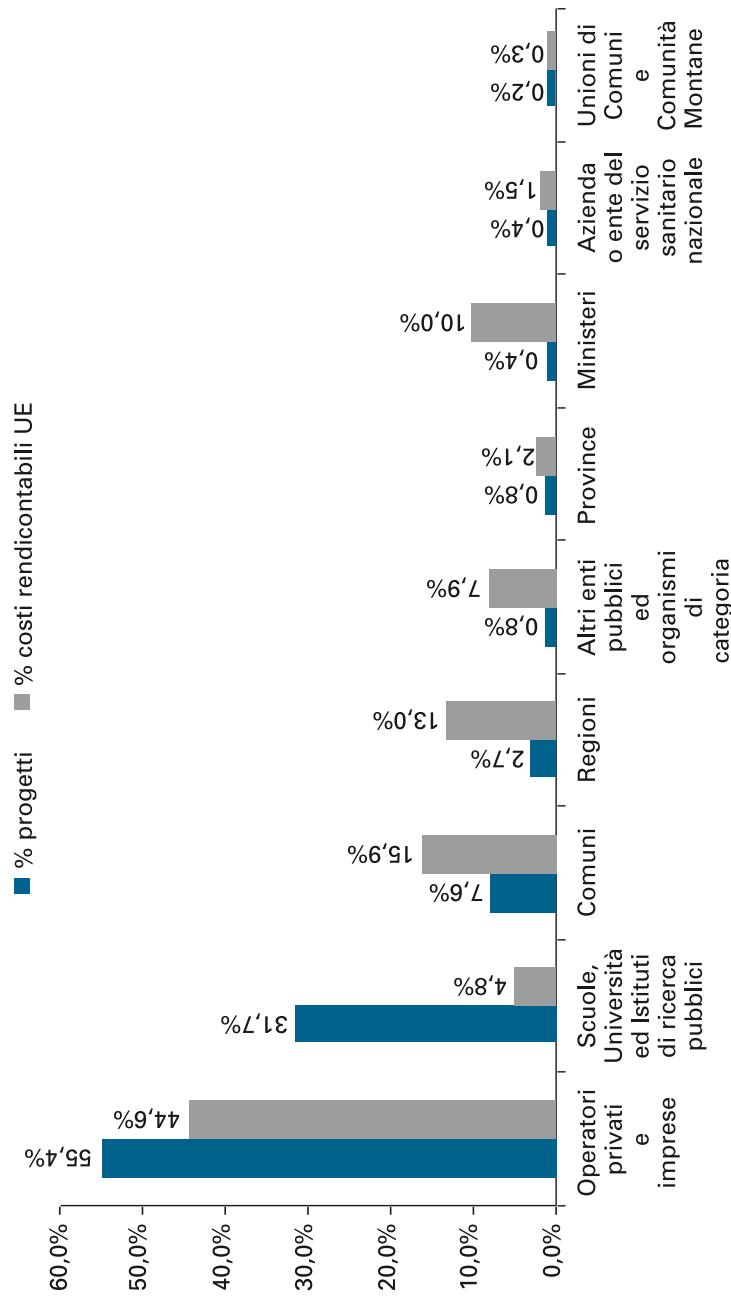
Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	42.587	79,5%	1.523.275.303	7,5%
Da 150.000 a 500.000 euro	6.253	11,7%	1.644.248.517	8,1%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	2.995	5,6%	2.545.459.387	12,5%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	1.174	2,2%	3.091.994.945	15,1%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	289	0,5%	1.941.475.109	9,5%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	212	0,4%	4.158.155.615	20,4%
Oltre 50.000.000 euro	39	0,1%	5.508.760.886	27,0%
Totale	53.549	100,0%	20.413.369.763	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Analizzando gli oltre 53mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Figura 1 e Tabella 4), si nota come siano gli operatori privati e le imprese, con oltre il 55% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR che, insieme a scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici assommano poco più dell'87% del totale delle operazioni.

Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2014-2020, si nota come dopo gli operatori privati (44,6%) le percentuali più rilevanti siano quelle dei comuni (15,9%), delle regioni (13,0%) e dei Ministeri (10,0%). Dal punto di vista delle risorse rendicontabili, quindi, il monte complessivo attuale appare diviso in modo sostanzialmente equo fra beneficiari appartenenti al comparto pubblico, in senso ampio, e soggetti appartenenti al mondo privato.

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



Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tabella 4. I progetti FESR 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	222	0,4%	2.039.000.610	10,0%
Regioni	1.471	2,7%	2.645.777.234	13,0%
Province	443	0,8%	430.757.008	2,1%
Comuni	4.060	7,6%	3.245.096.875	15,9%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	192	0,4%	306.596.214	1,5%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	452	0,8%	1.605.784.133	7,9%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	93	0,2%	56.190.859	0,3%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	16.968	31,7%	973.322.561	4,8%
Operatori privati e imprese	29.648	55,4%	9.110.844.268	44,6%
Totale	53.549	100,0%	20.413.369.763	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Guardando alla dimensione finanziaria dei progetti FESR, la taglia media è di circa 381.000 euro. Da questo dato si discostano in modo significativo, da una parte, gli interventi con scuole, Università ed istituti di ricerca nel ruolo di beneficiari, che numericamente rappresentano poco meno di un terzo del totale delle operazioni finanziate in ambito FESR, ma spesso di importo molto piccolo (in media il valore è di poco superiore ai 57.000 euro) e, dall'altra, i grandi progetti ministeriali che raggiungono un valore medio di oltre 9,1 milioni di euro.

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto beneficiario sono oltre 4.000, per un valore complessivo di circa 3,2 miliardi di euro (Tabella 5). Di questi, oltre l'89% è riferibile ai Programmi Operativi Regionali, per un totale di 2,7 miliardi di euro di costi ammessi.

Tabella 5. I progetti FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FESR	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	441	10,9%	542.682.361	16,7%
POR	3.619	89,1%	2.702.414.514	83,3%
Totale	4.060	100,0%	3.245.096.875	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Analizzando nel dettaglio gli oltre 400 progetti con comuni beneficiari nell’ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 6), si rileva come quasi l’80% degli stessi sia afferente al PON “Città metropolitane”. In particolare, tale Programma, supportando le priorità dell’Agenda urbana nazionale, persegue lo sviluppo delle maggiori aree urbane del Paese, soprattutto con riferimento alla modernizzazione dei servizi urbani ed alla promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale. I 91 progetti restanti sono prevalentemente finanziati dal PON Legalità⁽⁶⁾ (69 interventi), dal PON Governance e capacità istituzionale⁽⁷⁾ (19 interventi) e residualmente dai Programmi Cultura e sviluppo⁽⁸⁾ e Ricerca e innovazione⁽⁹⁾. Anche dal lato delle risorse il trend risulta abbastanza confermato, vedendo l’87% dei costi concentrato nel PON Città metropolitane.

⁶ Interventi afferenti le tematiche dell’inclusione sociale e della rigenerazione economico-sociale di territori svantaggiati, perlopiù tramite il finanziamento di progetti di recupero e rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata.

⁷ Finalizzati al riutilizzo ed alla diffusione di modelli organizzativi, tools e buone pratiche sviluppate a livello comunale.

⁸ Due interventi di restauro di beni museali localizzati nei Comuni di Aidone e Palermo.

⁹ Un unico progetto, in tema di ICT e beni culturali, che vede come beneficiario il Comune di Catania per la realizzazione di un sistema di allerta precoce per il patrimonio culturale cittadino.

Tabella 6. I progetti PON FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Cultura e sviluppo	2	0,5%	2.557.474	0,5%
Città metropolitane	350	79,4%	471.968.992	87,0%
Governance e capacità istituzionale	19	4,3%	11.470.758	2,1%
Legalità	69	15,6%	56.531.435	10,4%
Ricerca e innovazione	1	0,2%	153.701	0,03%
Totale	441	100,0%	542.682.361	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari (Tabella 7) sono invece 3.619 e coinvolgono direttamente circa un quarto delle amministrazioni comunali italiane (1.919 sulle 7.926). La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle 5 regioni meno sviluppate, dove si individuano oltre 1.800 progetti, pari a circa il 50% del totale a livello nazionale, gestiti da 835 comuni. Le regioni con il maggior numero di progetti in capo ad amministrazioni comunali sono la Puglia (che coinvolge oltre l'80% dei comuni del territorio regionale) e la Sicilia, con 578 e 492 interventi a regia comunale rispettivamente. Da segnalare, inoltre, come in Regione Basilicata risultino coinvolti nella realizzazione di progetti in ambito FESR ben 118 comuni su 131 (il 90,1%).

Con riferimento alle regioni in transizione, quasi l'80% degli interventi a regia comunale è relativo a progetti finanziati dal POR FESR Sardegna, il quale vede attualmente coinvolti più del 56% dei comuni dell'Isola nel ruolo di beneficiari. Del tutto marginale appare essere, invece, il coinvolgimento dei comuni nell'ambito del POR Molise, dove si identificano una decina di progetti su 5 amministrazioni comunali⁽¹⁰⁾.

¹⁰ Comuni di Campobasso, Campomarino, Isernia, San Giacomo degli Schiavoni e Termoli.

Tabella 7. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
Regioni più sviluppate					
Piemonte	1.182	70	81	5,9%	47.010.158
Valle d'Aosta	74	1	1	1,4%	3.000.000
Lombardia	1.509	116	140	7,7%	48.513.155
P.A. Trento	175	0	0	0,0%	0
P.A. Bolzano	116	22	30	19,0%	22.758.657
Veneto	571	84	104	14,7%	38.033.359
Friuli-Venezia Giulia	215	31	43	14,4%	43.544.708
Liguria	234	18	56	7,7%	30.445.236
Emilia-Romagna	328	119	235	36,3%	128.064.575
Toscana	273	103	217	37,7%	363.172.634
Umbria	92	85	153	92,4%	29.330.272
Marche	228	23	26	10,1%	6.436.504
Lazio	378	113	153	29,9%	113.910.630
Tot. Più sviluppate	5.375	785	1.239	14,6%	874.219.889
Regioni in transizione					
Abruzzo	305	81	108	26,6%	58.821.489
Molise	136	5	11	3,7%	5.082.653
Sardegna	377	213	402	56,5%	165.263.023
Tot. In transizione	818	299	521	36,6%	229.167.166
Regioni meno sviluppate					
Campania	550	169	229	30,7%	685.267.685
Puglia	258	209	578	81,0%	412.557.461
Basilicata	131	118	312	90,1%	157.606.574
Calabria	404	184	248	45,5%	152.226.407
Sicilia	390	155	492	39,7%	191.369.333
Tot. Meno sviluppate	1.733	835	1.859	48,2%	1.599.027.460
Totale Regioni	7.926	1.919	3.619	24,2%	2.702.414.514

Fonre: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Guardando, infine, alle regioni più sviluppate, oltre un terzo dei circa 1.200 interventi complessivamente localizzati in tale area è ascrivibile ai soli due Programmi delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, mentre nessun intervento è attualmente presente nell'ambito del Programma Operativo della Provincia Autonoma di Trento ed un solo grande progetto, del valore di 3 milioni di euro, è presente in quello della Regione Valle d'Aosta⁽¹¹⁾. Va inoltre segnalato come, invece, la Regione Umbria, pur se con riferimento ad interventi di piccola taglia, abbia coinvolto oltre il 90% dei comuni del proprio territorio, mancando all'appello al momento solo 7 amministrazioni. Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, la media più alta è quella delle regioni meno sviluppate, dove si registra un valore di poco superiore agli 860mila euro (dato leggermente più alto rispetto alla media nazionale, di poco inferiore ai 750mila euro), con un picco in Campania, dove si registra un valore medio degli interventi superiore ai 2,9 milioni di euro⁽¹²⁾.

Per quanto riguarda le regioni più sviluppate, vediamo che poco meno del 15% dei comuni (785 su 5.375, per 1.239 progetti ammessi a finanziamento) è beneficiario di risorse FESR 2014-2020 all'interno di Programmi Operativi Regionali, per un dimensionamento finanziario medio pari a circa 700mila euro. Gli interventi di taglia più rilevante sono concentrati in Friuli-Venezia Giulia⁽¹³⁾ e Toscana⁽¹⁴⁾, con valori medi superiori al milione di euro e in Valle d'Aosta dove, come detto, si individua un unico progetto del valore di 3 milioni di euro. Progetti più piccoli, di taglia intorno ai 200mila euro, caratterizzano il ruolo dei comuni nell'ambito dei POR FESR delle Regioni Marche ed Umbria.

11 Progetto "Aosta in bicicletta" relativo alla realizzazione della rete ciclopedonale e dei servizi di mobilità ciclabile della città di Aosta.

12 Dato legato alla presenza all'interno del Programma di grandi interventi quali ad esempio l'acquisto dei treni per la nuova metropolitana di Napoli o il risanamento ambientale e la valorizzazione dei Laghi dei Campi Flegrei, di cui è beneficiario il Comune di Pozzuoli.

13 Prevalentemente interventi di efficientamento energetico nonché di sviluppo e valorizzazione del patrimonio culturale pubblico.

14 Fra cui, in particolar modo, per impegno di risorse si segnalano gli interventi in tema di mobilità urbana relativa ai Comuni di Firenze e Pisa.

Con riferimento alle regioni in transizione, la taglia media dei progetti, in modo decisamente omogeneo all'interno dei 3 diversi Programmi, si attesta su valori di poco inferiori ai 440mila euro ad intervento⁽¹⁵⁾.

Più della metà degli interventi in capo ai comuni è concentrata sulle tematiche dell'energia e dell'ambiente (Tabella 8). Del tutto marginali, con percentuali ben al di sotto dell'1%, sono invece i temi connessi alla competitività delle imprese ed al rafforzamento della capacità della PA⁽¹⁶⁾. Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore ambientale, che assorbe oltre il 32% del valore totale dei progetti. I tanti interventi del settore energia raccolgono invece il 17,3% delle risorse totali. I progetti di taglia più grande, con valori medi attorno ai 2 milioni di euro, sono quelli in materia di ricerca e di trasporti, dove poco più di 200 interventi assorbono oltre 470 milioni di euro.

Osservando la distribuzione dei progetti per categoria di regioni (Tabella 9) non possono non notarsi alcune differenze nelle strategie individuate dalle diverse amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati in ambito FESR, che in qualche misura forniscono plasticamente l'idea di quello che è l'attuale divario esistente nelle due aree del Paese. Nelle regioni più sviluppate ed in quelle in transizione si registra una massiccia concentrazione di interventi, superiore al 50% del totale, su tematiche d'intervento connesse all'energia ed all'efficientamento energetico, risultando del tutto assenti progetti riferibili alle tematiche istruzione e servizi di cura per infanzia ed anziani. Diversamente, a livello di regioni meno sviluppate, quasi la metà degli interventi è afferente ai temi dell'istruzione, dell'inclusione

15 Pur non mancando tuttavia alcuni interventi di taglia decisamente più importante, superiore al milione di euro, ad esempio in materia di mitigazione del rischio idrogeologico in Abruzzo, per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali in Molise e per il recupero ed efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico in Sardegna.

16 Va comunque segnalato come la tipologia di progetti che interessa questi due temi d'intervento sia decisamente differente, avendo, da un lato, con riferimento al settore competitività 4 grandi progetti dal valore medio di 1,6 milioni di euro e, dall'altro, con riferimento al rafforzamento della capacità della PA una quindicina di micro progetti del valore di circa 40mila euro ciascuno.

sociale e dei servizi di cura. Guardando ai costi rendicontabili, la maggiore quota di risorse è destinata alla tematica ambientale, ulteriori aree di “specializzazione” sono individuabili per le regioni meno sviluppate nel settore inclusione sociale (14,5%) e per quelle più sviluppate in materia di ricerca e innovazione (33,4%). Una forte differenziazione fra le aree si evidenzia anche con riferimento al tema energetico, per il quale nelle meno sviluppate si indirizza meno del 10% delle risorse destinate ai comuni, contro valori che nelle altre aree del Paese sono mediamente prossimi al 30%. Altri dati interessanti sono quelli relativi al tema dell’inclusione sociale, rispetto al quale le regioni più sviluppate impegnano attualmente il 2,4% del totale, pari a 5-6 volte in meno rispetto a quanto fatto nelle altre zone del Paese, dell’istruzione, rispetto al quale, come detto, sono presenti progetti, per un impiego di risorse di poco inferiore al 10% del totale solo a livello di regioni meno sviluppate e della ricerca e innovazione, che rappresenta la priorità principale, in termini di assorbimento delle risorse, nelle regioni più sviluppate, ma è sostanzialmente assente nelle altre aree.

Tabella 8. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	129	3,6%	33.771.391	1,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	563	15,6%	881.978.733	32,6%
Attrazione culturale, naturale e turistica	434	12,0%	375.012.985	13,9%
Competitività per le imprese	4	0,1%	6.494.167	0,2%
Energia e efficienza energetica	1.318	36,4%	466.421.113	17,3%
Inclusione sociale	348	9,6%	282.285.983	10,4%
Istruzione	495	13,7%	148.692.838	5,5%
Rafforzamento capacità della PA	14	0,4%	557.622	0,02%
Ricerca e innovazione	148	4,1%	293.466.174	10,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	88	2,4%	32.630.200	1,2%
Trasporti e infrastrutture a rete	78	2,2%	181.103.310	6,7%
Totale	3.619	100,0%	2.702.414.514	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

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

Tema	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Agenda digitale	3,5%	15,9%	0,2%	3,6%	2,5%	3,5%	0,2%	1,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	14,0%	15,2%	16,7%	15,6%	17,0%	34,0%	41,0%	32,6%
Attrazione culturale, naturale e turistica	8,6%	13,6%	13,8%	12,0%	14,6%	14,9%	13,4%	13,9%
Competitività per le imprese	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,4%	0,0%	0,2%	0,2%
Energia e efficienza energetica	57,1%	50,7%	18,7%	36,4%	27,3%	31,3%	9,8%	17,3%
Inclusione sociale	1,7%	2,5%	16,9%	9,6%	2,4%	12,6%	14,5%	10,4%
Istruzione	0,0%	0,0%	26,6%	13,7%	0,0%	0,0%	9,3%	5,5%
Rafforzamento capacità della PA	1,0%	0,2%	0,0%	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,02%
Ricerca e innovazione	11,7%	0,6%	0,0%	4,1%	33,4%	0,7%	0,0%	10,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,0%	0,0%	4,7%	2,4%	0,0%	0,0%	2,0%	1,2%
Trasporti e infrastrutture a rete	2,3%	1,3%	2,3%	2,2%	2,5%	3,0%	9,5%	6,7%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Come già anticipato, in capo ai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (Tabella 10) si individuano progetti di taglia finanziaria piccola: il 90% di questi non supera il milione e mezzo di euro e quasi un terzo di questi non raggiunge i 150mila euro di costo ammesso. Al contrario, sono meno di 10, per lo 0,3% del totale degli interventi, i progetti di taglia unitaria superiore ai 10 milioni di euro (di cui solo 3 oltre i 50 milioni di euro).

Tabella 10. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	1.151	31,8%	61.974.934	2,3%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.156	31,9%	323.119.346	12,0%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	955	26,4%	815.215.066	30,2%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	306	8,5%	763.677.977	28,3%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	42	1,2%	287.891.810	10,7%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	6	0,2%	86.838.586	3,2%
Oltre 50.000.000 euro	3	0,1%	363.696.796	13,5%
Totale	3.619	100,0%	2.702.414.514	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Guardando alle classi di costo per categoria di regione (Tabella 11), vediamo che la tendenza a finanziare progetti di piccolissima dimensione, inferiore ai 150mila euro, risulta particolarmente accentuata nelle regioni in transizione (46,1%), unica area tra l'altro in cui non risulta finanziato alcun progetto di valore superiore ai 10 milioni di euro. Una tendenza di segno parzialmente contrario si registra a livello di regioni meno sviluppate, dove una buona parte di progetti (42,8%) è di valore superiore ai 500mila euro. Si registra, infine, come le regioni più sviluppate abbiano deciso di investire circa un quarto delle risorse attualmente rendicontabili nella realizzazione di pochi grandi progetti di valore superiore ai 50 milioni di euro.

Tabella 11. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento e categoria di regioni

Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE	
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione
Fino a 150.000 euro	26,8%	46,1%	31,1%	31,8%	2,2%	7,8%
Da 150.000 a 500.000 euro	41,2%	30,9%	26,0%	31,9%	16,0%	20,1%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	24,4%	17,1%	30,3%	26,4%	31,0%	33,5%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	7,3%	5,4%	10,1%	8,5%	24,7%	29,9%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,2%	0,6%	2,0%	1,2%	1,3%	8,7%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	24,8%	0,0%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCessione aggiornati al 30.06.2019

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni (Tabella 12) si osserva come, probabilmente in ragione della maggiore strutturazione amministrativa, la percentuale di comuni beneficiari di progetti aumenti al crescere della loro popolosità, passando dal 16,9% degli enti sotto i 2.000 abitanti⁽¹⁷⁾ (dato comunque decisamente più elevato rispetto al recente passato), all'83,3% dei comuni sopra i 250.000 cittadini. Stesso dicasì in termini di dimensione finanziaria media dei progetti, passando, con una progressione esponenziale, da una media di circa 430mila euro per i piccolissimi comuni, agli oltre 9,4 milioni di euro di media per la cinquantina di progetti attuati da grandi città sopra i 250.000 abitanti.

Tabella 12. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
0 - 1.999 ab.	3.479	589	810	16,9%	348.216.985
2.000 - 4.999 ab.	2.035	470	740	23,1%	405.041.860
5.000 - 9.999 ab.	1.183	332	591	28,1%	330.179.248
10.000 - 19.999 ab.	705	245	440	34,8%	329.593.117
20.000 - 59.999 ab.	418	207	636	49,5%	436.452.949
60.000 - 249.999 ab.	94	66	355	70,2%	410.658.589
>= 250.000 ab.	12	10	47	83,3%	442.271.766
Totale	7.926	1.919	3.619	24,2%	2.702.414.514

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

¹⁷ Fra questi meritano sicuramente una citazione alcuni comuni, fra i più piccoli d'Italia (al di sotto dei 100 abitanti ciascuno), che a valere sui rispettivi POR FESR si sono visti finanziare: in Piemonte, i Comuni di Igliano e Macra, due progetti di riqualificazione ed efficientamento energetico di edifici pubblici, del valore di circa 150mila euro ciascuno; in Abruzzo, il Comune di Montebello sul Sangro, un progetto (per oltre 1 milione di euro di risorse impegnate) per il consolidamento di aree in dissesto idrogeologico.

2.2 Il Fondo Sociale Europeo

Osservando il quadro aggiornato al 30 giugno 2019 relativo agli interventi FSE per il periodo 2014-2020 (Tabella 13), si contano 274.862 progetti⁽¹⁸⁾ (il 90,8% dei quali ascrivibile a Programmi Operativi Regionali), con un costo rendicontabile di oltre 8,4 miliardi di euro.

Tabella 13. I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FSE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	25.334	9,2%	3.168.306.831	37,7%
POR	249.528	90,8%	5.246.323.553	62,3%
Totale	274.862	100,0%	8.414.630.385	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

In termini numerici, circa il 70% degli interventi interessa i temi dell'occupazione e della mobilità dei lavoratori⁽¹⁹⁾ (Tabella 14), il 26,4% il settore dell'istruzione⁽²⁰⁾ ed in modo del tutto residuale l'inclusione sociale ed il rafforzamento della PA, registrandosi infine la presenza di un unico piccolo progetto in materia di ricerca e innovazione. In termini di impiego delle risorse, il settore che cuba maggiormente è invece quello dell'istruzione, con oltre il 37% delle risorse totali, mentre si evidenzia come il migliaio di progetti in tema di rafforzamento della PA, con un valore medio per

18 Al netto dei progetti con più di un soggetto beneficiario.

19 Il tema comprende misure attive del lavoro nonché misure a favore dell'accesso all'occupazione delle donne e l'invecchiamento attivo connesso al prolungamento della vita lavorativa. Altri interventi riguardano lo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese, la progettazione e disseminazione di modalità più produttive per organizzare il lavoro e il sostegno per l'occupazione indipendente. Sono inoltre comprese misure per migliorare l'accesso all'occupazione, ridurre le discriminazioni e riconciliare vita lavorativa e privata.

20 Prevalentemente interventi rivolti alla promozione del successo scolastico e all'inclusione sociale in contrasto alla dispersione scolastica; azioni rivolte a migliorare gli apprendimenti degli studenti e a valorizzare le eccellenze, nonché interventi a favore del personale della scuola e percorsi di istruzione per adulti.

intervento di circa 600mila euro, rappresenti oltre il 10% del totale del costo rendicontabile.

Tabella 14. I progetti FSE 2014-2020, per tema d'intervento

Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Inclusione sociale	11.375	4,1%	1.751.704.627	20,8%
Istruzione	72.498	26,4%	3.167.337.755	37,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	189.528	69,0%	2.633.690.756	31,3%
Rafforzamento capacità della PA	1.460	0,5%	861.664.886	10,2%
Ricerca e innovazione	1	0,0004%	232.361	0,003%
Totale	274.862	100,0%	8.414.630.385	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Gli interventi FSE 2014-2020 sono per lo più di piccolissimo taglio: circa l'80% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (valore medio di poco superiore ai 2.000 euro) (Tabella 15). Tale percentuale raggiunge addirittura il 97,4% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, i progetti di importo superiore al milione di euro sono meno di un migliaio e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro superano a malapena il centinaio, lo 0,04% del totale, per un valore di poco superiore agli 1,7 miliardi di euro, il 21,0% dei costi ammessi nel FSE. In termini generali, il valore medio dei progetti si attesta poco sopra i 30mila euro.

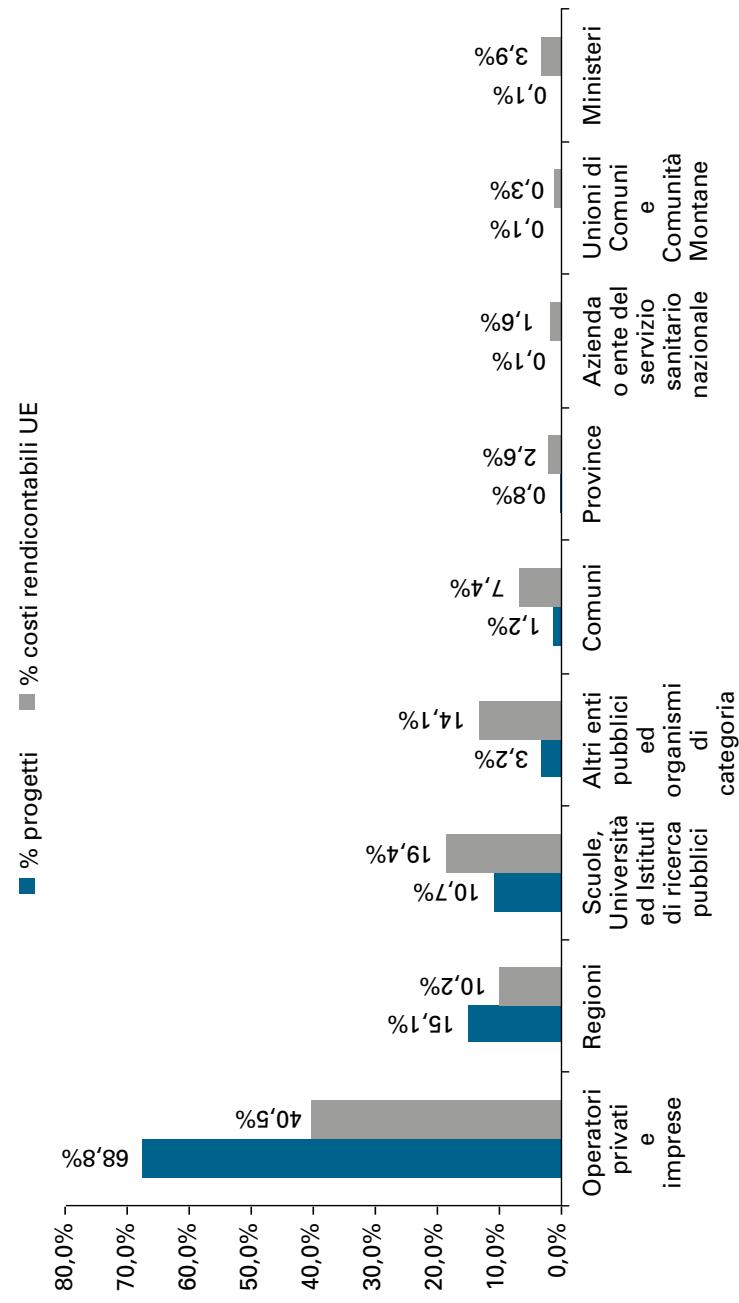
Analizzando gli oltre 270mila progetti FSE per tipologia di soggetto beneficiario (Tabella 16 e Figura 2), si nota come la maggior parte degli interventi (quasi il 69%) sia in capo a operatori privati ed imprese. Seguono le regioni (15,1%) e scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici (10,7%). Al contrario i Ministeri, le province, le ASL, le amministrazioni comunali e le connesse forme di gestione associata sono i soggetti meno coinvolti, risultando beneficiari diretti di poco più del 2% delle operazioni, anche se, in ragione del dimensionamento dei progetti, decisamente più alto rispetto alla media, complessivamente assorbono circa il 16% delle risorse totali.

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

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	214.797	78,1%	443.821.758	5,3%
Da 10.000 a 30.000 euro	19.349	7,0%	375.715.482	4,5%
Da 30.000 a 50.000 euro	11.310	4,1%	436.367.767	5,2%
Da 50.000 a 100.000 euro	18.053	6,6%	1.172.732.136	13,9%
Da 100.000 a 150.000 euro	4.162	1,5%	500.365.095	5,9%
Da 150.000 a 500.000 euro	5.163	1,9%	1.372.841.547	16,3%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.110	0,4%	775.013.549	9,2%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	806	0,3%	1.569.736.748	18,7%
5.000.000 euro e oltre	112	0,04%	1.768.036.302	21,0%
Totale	274.862	100,0%	8.414.630.385	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

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



Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tabella 16. I progetti FSE 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	140	0,1%	325.348.799	3,9%
Regioni	41.529	15,1%	861.612.553	10,2%
Province	2.073	0,8%	216.718.222	2,6%
Comuni	3.400	1,2%	620.692.995	7,4%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	242	0,1%	134.199.109	1,6%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	8.864	3,2%	1.185.549.790	14,1%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	194	0,1%	27.447.217	0,3%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	29.431	10,7%	1.632.747.212	19,4%
Operatori privati e imprese	188.989	68,8%	3.410.314.488	40,5%
Totale	274.862	100,0%	8.414.630.385	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

In particolare, i progetti con comuni beneficiari sono 3.400 (pari all'1,2% del totale), dei quali la grande maggioranza (il 92,4%) concentrata in Programmi Operativi Regionali ed un paio di centinaia finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 17), assorbendo, tuttavia, circa 280 milioni di euro, pari a quasi il 45% del totale delle risorse destinate ai comuni.

Tabella 17. I progetti FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FSE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	258	7,6%	278.368.005	44,8%
POR	3.142	92,4%	342.324.989	55,2%
Totale	3.400	100,0%	620.692.995	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Guardando nel dettaglio dei progetti con comuni beneficiari finanziati da Programmi Operativi Nazionali (Tabella 18), si vede che oltre il 60% degli stessi è finanziato dal PON Inclusione⁽²¹⁾, circa un centinaio dai PON Città metropolitane, ed infine 7 progetti trovano la propria fonte di finanziamento nel PON Legalità⁽²²⁾.

Tabella 18. I progetti PON FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per Programma Operativo

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Città metropolitane	87	33,7%	133.510.511	48,0%
Legalità	7	2,7%	6.326.236	2,3%
Inclusione	164	63,6%	138.531.259	49,8%
Totale	258	100,0%	278.368.005	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 1.374 (Tabella 19), pari a poco più del 17% dei comuni italiani. La localizzazione degli interventi copre sostanzialmente tutto il Paese, mancando all'appello solo le Regioni Valle d'Aosta e Basilicata e le Province Autonome di Trento e Bolzano, i cui Programmi FSE, ad oggi, non impegnano alcuna amministrazione comunale nell'attuazione di progetti.

Per quanto riguarda le regioni meno sviluppate, circa il 21% dei comuni dell'area (359 su 1.733, per complessivi 657 progetti finanziati), ha ottenuto un contributo a valere sui Programmi Operativi Regionali FSE: si noti come la quasi totalità degli stessi sia concentrata in Campania e Puglia, dove si localizza oltre il 90% degli interventi, coinvolgendo, nel caso della Campania, circa la metà dei propri comuni. I restanti interventi sono localizzati prevalentemente in Sicilia, risultando solo 5 interventi a regia

²¹ Per la maggior parte proposte di intervento per l'attuazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) o del reddito d'inclusione (REI).

²² Interventi di orientamento e formazione rivolti a migranti e minori stranieri.

comunale finanziati all'interno del Programma Operativo della Regione Calabria⁽²³⁾. Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, il dato medio a livello di regioni meno sviluppate è pari a poco più di 250mila euro (oltre il doppio rispetto alla media nazionale di circa 109mila euro a progetto), anche se di taglia decisamente più rilevante appaiono essere i progetti finanziati nell'ambito del POR Puglia (529mila euro per intervento) dove si registrano costi rendicontabili per oltre 103 milioni di euro⁽²⁴⁾ e del POR Sicilia (476mila euro per intervento) dove i 44 progetti finanziati cubano da soli circa 21 milioni di euro⁽²⁵⁾.

Con riferimento alle regioni più sviluppate, i comuni titolari di interventi sono pari al 17,5%, anche se, come prima anticipato, un certo numero di territori (Valle d'Aosta, P.A. di Trento e P.A. di Bolzano) non presentano alcun comune come beneficiario di interventi finanziati nell'ambito dei propri Programmi ed altri (Emilia-Romagna e Piemonte) presentino un quadro in cui si può ragionare in termini di singole unità. Diversamente altri territori, come le Regioni Toscana (67,8%), Lombardia (32,6%) e Friuli-Venezia Giulia (30,7%) presentano percentuali di comuni beneficiari di progetti decisamente superiori alla media, sia di area, sia nazionale. A livello di regioni più sviluppate la taglia dei progetti è decisamente ancora più piccola, non raggiungendo i 70mila euro di media. Di taglia decisamente superiore sono il centinaio di progetti finanziati nell'ambito dei Programmi Operativi delle Regioni Marche⁽²⁶⁾ e Umbria⁽²⁷⁾, il cui valore unitario medio è pari a oltre 200mila euro.

23 Relativi ad interventi integrati per lo sviluppo di servizi a favore di persone non autosufficienti.

24 In buona parte relativi all'erogazione di buoni di servizio “infanzia e adolescenza”.

25 Interventi/operazioni in favore di persone in condizione di disabilità gravissima.

26 Progetti di potenziamento delle Aziende Tutela Salute.

27 Principalmente servizi di assistenza domiciliare e tutela dei minori.

Tabella 19. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
Regioni più sviluppate					
Piemonte	1.182	6	19	0,5%	1.603.233
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0
Lombardia	1.509	492	1.075	32,6%	55.926.494
P.A. Trento	175	0	0	0,0%	0
P.A. Bolzano	116	0	0	0,0%	0
Veneto	571	97	134	17,0%	7.106.359
Friuli-Venezia Giulia	215	66	188	30,7%	9.271.651
Liguria	234	16	62	6,8%	3.004.282
Emilia-Romagna	328	1	2	0,3%	327.149
Toscana	273	185	629	67,8%	40.821.054
Umbria	92	12	85	13,0%	20.370.759
Marche	228	48	51	21,1%	10.335.119
Lazio	378	19	125	5,0%	16.366.298
Tot. Più sviluppate	5.375	942	2.370	17,5%	165.132.397
Regioni in transizione					
Abruzzo	305	15	18	4,9%	2.019.410
Molise	136	37	76	27,2%	5.265.029
Sardegna	377	21	21	5,6%	5.296.374
Tot. In transizione	818	73	115	8,9%	12.580.812
Regioni meno sviluppate					
Campania	550	269	412	48,9%	38.952.080
Puglia	258	41	196	15,9%	103.773.202
Basilicata	131	0	0	0,0%	0
Calabria	404	5	5	1,2%	914.172
Sicilia	390	44	44	11,3%	20.972.326
Tot. Meno sviluppate	1.733	359	657	20,7%	164.611.780
Totali Regioni	7.926	1.374	3.142	17,3%	342.324.989

Fonre: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Di minore impatto, infine, risulta il coinvolgimento dei comuni a livello di regioni in transizione, dove risultano beneficiari del centinaio di progetti finanziati circa una settantina di comuni (meno del 9% del totale dell'area), la maggior parte dei quali localizzati in Regione Molise. In termini di dimensionamento finanziario, i progetti di maggior portata sono quelli finanziati dal POR Sardegna, per un costo medio rendicontabile superiore ai 250mila euro⁽²⁸⁾.

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi (Tabella 20): oltre il 70% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 25% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori, interessando invece i temi dell'istruzione e del rafforzamento della capacità della PA solo 50 interventi in tutta Italia.

Tabella 20. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Inclusione sociale	2.301	73,2%	297.362.872	86,9%
Istruzione	28	0,9%	3.693.990	1,1%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	791	25,2%	38.507.918	11,2%
Rafforzamento capacità della PA	22	0,7%	2.760.209	0,8%
Totale	3.142	100,0%	342.324.989	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Il quadro generale muta leggermente distinguendo gli interventi in base alle categorie di regioni (Tabella 21): in quelle meno sviluppate ed in quelle in transizione, infatti, gli interventi in materia di occupazione e mobilità dei lavoratori vedono sostanzialmente raddoppiare la propria incidenza,

28 Principalmente progetti finalizzati all'inserimento socio-lavorativo attraverso tirocini di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento per incentivare processi di inclusione sociale.

almeno in termini numerici, attestandosi in queste due aree su percentuali attorno al 50% del totale degli interventi, risultando, infine, del tutto assenti le tematiche connesse all’istruzione che restano, quindi, appannaggio esclusivo delle regioni più sviluppate.

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti in capo ai comuni nell’ambito dei Programmi Operativi Regionali FSE (Tabella 22), la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: circa il 75% di questi non supera i 100mila euro di valore, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti di valore complessivo fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto lo 0,8%, assorbendo però complessivamente circa l’11% delle risorse disponibili.

Un dato in controtendenza è quello che si registra con riferimento ai progetti gestiti dai comuni delle regioni meno sviluppate (Tabella 23), oltre il 40% dei quali rientra nella fascia tra 150mila ed 1 milione di euro (a fronte di una percentuale nazionale inferiore al 17%). All’interno di tale area ricadono anche la maggior parte dei progetti di taglia superiore al milione di euro, che assorbono oltre il 20% delle risorse FSE gestite da comuni a livello di regioni meno sviluppate.

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari (Tabella 24), si osserva come, in linea con quanto accade in ambito FESR, la percentuale di comuni beneficiari di progetti FSE cresca all’augmentare della loro popolosità, passando dal 4,3% degli enti sotto i 2.000 abitanti, ad oltre l’83% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli attuano quasi 250 interventi, gestendo il 12% delle risorse totali.

Tabella 21. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento e categoria di regioni

Tema	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE		
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate
Inclusione sociale	81,4%	31,3%	51,3%	73,2%	85,6%	74,4%	89,1%
Istruzione	1,2%	0,0%	0,0%	0,9%	2,2%	0,0%	0,0%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	17,3%	53,9%	48,7%	25,2%	11,3%	14,7%	10,9%
Rafforzamento capacità della PA	0,2%	14,8%	0,0%	0,7%	0,8%	10,9%	0,0%
Totali	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonote: elaborazione IFEEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tabella 22. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	419	13,3%	1.963.532	0,6%
Da 10.000 a 30.000 euro	777	24,7%	14.428.286	4,2%
Da 30.000 a 50.000 euro	534	17,0%	20.565.213	6,0%
Da 50.000 a 100.000 euro	600	19,1%	41.824.091	12,2%
Da 100.000 a 150.000 euro	258	8,2%	30.518.871	8,9%
Da 150.000 a 500.000 euro	396	12,6%	103.588.039	30,3%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	133	4,2%	90.641.655	26,5%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	25	0,8%	38.795.302	11,3%
5.000.000 euro e oltre	0	0,0%	0	0,0%
Totali	3.142	100,0%	342.324.989	100,0%

Fonote: elaborazione IFEEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tabella 23. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento e categoria di regioni

Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari					% costo rendicontabile UE		
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Fino a 10.000 euro	15,9%	0,0%	6,2%	13,3%	1,0%	0,0%	0,1%	0,6%
Da 10.000 a 30.000 euro	27,8%	37,4%	11,4%	24,7%	7,4%	6,5%	0,9%	4,2%
Da 30.000 a 50.000 euro	18,9%	14,8%	10,4%	17,0%	10,5%	4,2%	1,7%	6,0%
Da 50.000 a 100.000 euro	18,4%	15,7%	22,2%	19,1%	18,5%	10,5%	6,0%	12,2%
Da 100.000 a 150.000 euro	8,6%	13,0%	6,1%	8,2%	14,6%	13,3%	2,8%	8,9%
Da 150.000 a 500.000 euro	8,5%	15,7%	26,9%	12,6%	28,7%	43,0%	30,9%	30,3%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1,7%	3,5%	13,5%	4,2%	16,0%	22,4%	37,3%	26,5%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,2%	0,0%	3,2%	0,8%	3,3%	0,0%	20,2%	11,3%
5.000.000 euro e oltre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonre: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tabella 24. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
0 - 1.999 ab.	3.479	150	220	4,3%	5.298.920
2.000 - 4.999 ab.	2.035	299	474	14,7%	15.381.847
5.000 - 9.999 ab.	1.183	344	674	29,1%	33.381.139
10.000 - 19.999 ab.	705	261	575	37,0%	45.958.562
20.000 - 59.999 ab.	418	247	711	59,1%	132.750.436
60.000 - 249.999 ab.	94	63	241	67,0%	68.465.944
>= 250.000 ab.	12	10	247	83,3%	41.088.141
Totale	7.926	1.374	3.142	17,3%	342.324.989

Fonre: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

La territorialità nella programmazione 2014-2020

3

3.1 La dimensione europea

Il periodo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione europea è senza dubbio caratterizzato dalla rilevanza assunta già nell’impianto regolamentare e, dunque, anche dagli strumenti previsti, dallo sviluppo urbano e territoriale integrato. Nel giudizio della Commissione europea, complessivamente, lo Sviluppo Urbano Sostenibile, gli Investimenti Territoriali Integrati e le iniziative per lo sviluppo locale partecipato, hanno indotto un cambiamento nella cultura della pianificazione locale e regionale, promuovendo la cooperazione e il coordinamento tra *stakeholder* e livelli di governo.

Per un confronto europeo sulle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e gli Investimenti Territoriali Integrati in corso in Europa a 28 si può far riferimento allo STRAT-Board⁽¹⁾. Lo STRAT-Board è uno strumento progettato dalla Commissione come un supporto per fornire una visione di insieme a livello europeo di tutte le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e di Investimenti Territoriali Integrati in attuazione nel periodo 2014-

¹ <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/home>. Lo STRAT-Board è uno strumento che è stato sviluppato congiuntamente dalla DG Joint Research Center e dalla DG REGIO della Commissione europea sotto l’egida del Knowledge Center per le politiche territoriali e mira a fornire uno stato di costante aggiornamento su come i Fondi SIE sostengano l’approccio integrato allo sviluppo urbano e territoriale.

2020 attraverso i Fondi SIE. Si tratta ancora di uno strumento sperimentale, con una notevole quantità di strategie convalidate dalle Autorità di Gestione, ma con ancora alcune strategie da verificare e altre da inserire.

In questo momento lo STRAT-Board contiene 1.091 strategie di sviluppo territoriale o urbano e integrato e consente di fare alcune interessanti considerazioni comparative tra Paesi. La Tabella 1 riporta il quadro di riferimento aggiornato al 2019 per tipologia di strumento di attuazione, Programma Operativo per lo sviluppo urbano, Asse prioritario per lo sviluppo urbano, ITI per lo sviluppo urbano, ITI non urbano e una categoria di non possibile classificazione dello strumento.

Nell'aggiornamento delle strategie censite⁽²⁾, con riferimento all'Italia il numero è stato aggiornato passando da 120 strategie censite lo scorso anno alle 162 strategie attuali. L'Italia si conferma come l'unico Paese che utilizza tutte le tipologie di strumenti previsti per l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano e territoriali integrate. Infatti, l'Italia prevede l'attuazione di 14 strategie urbane attraverso un Programma Operativo (il PON Metro 2014-2020) e 111 strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile attraverso la previsione nei Programmi Operativi di Assi prioritari dedicati. Tuttavia, la scelta programmatica di alcune regioni per l'attuazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile riguarda anche lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI), che ricorre sempre in 15 strategie urbane sulle 162 censite. Anche lo strumento dell'ITI non urbano è presente in Italia, per 22 strategie di sviluppo territoriale integrato specificamente riferite alla implementazione delle strategie di sviluppo delle aree interne. Gli aspetti di merito sulle strategie per lo Sviluppo Urbano Sostenibile e integrato e le strategie per lo sviluppo territoriale delle aree interne, riferiti all'Italia, saranno analizzati in seguito, ma il dato rilevante che emerge dal confronto con gli altri Paesi è proprio quello dell'utilizzo da parte dell'Italia di tutte le tipologie di meccanismo di implementazione

2 Le strategie censite sono indicate come complete quando gli elementi caratteristici sono stati validati dalle Autorità di Gestione, come in progress quando il check non è stato ancora concluso.

delle strategie, con tutto quello che ne consegue anche in termini di varietà di procedure che le diverse amministrazioni stanno sperimentando.

Tabella 1. Strategie di sviluppo urbano e territoriale per Paese e tipologia di strumento di implementazione

Paese	Programma Operativo per lo Sviluppo Urbano Sostenibile	Asse prioritario per lo Sviluppo Urbano Sostenibile	Investimento Territoriale Integrato per lo Sviluppo Urbano Sostenibile	Investimento Territoriale Integrato non urbano	Non applicabile	Totale
Austria	0	16	0	0	0	16
Belgio	1	8	0	3	0	12
Bulgaria	0	39	0	0	0	39
Cipro	0	4	0	0	0	4
Croazia	0	0	7	0	0	7
Danimarca	0	7	0	0	0	7
Estonia	0	5	0	0	0	5
Finlandia	0	0	1	0	0	1
Francia	0	142	72	20	0	234
Germania	0	96	0	8	5	109
Grecia	0	2	33	13	2	50
Irlanda	0	20	0	0	0	20
Italia	14	111	15	22	0	162
Lettonia	0	0	9	0	0	9
Lituania	0	5	0	10	0	15
Lussemburgo	0	0	1	0	0	1
Malta	0	1	0	0	0	1
Olanda	0	0	4	0	0	4
Polonia	0	0	24	6	0	30
Portogallo	0	104	0	22	0	126
Regno Unito	0	0	9	2	0	11
Repubblica Ceca	0	0	7	0	0	7
Repubblica Slovacca	0	0	8	8	0	16
Romania	0	39	0	1	0	40
Slovenia	0	0	11	1	0	12
Spagna	0	123	0	5	0	128
Svezia	1	1	1	0	0	3
Ungheria	0	22	0	0	0	22
Totale	16	745	202	121	7	1.091

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati STRAT-Board, 2019

Su 1.091 strategie censite, ben 745 (il 68,2%) si riferiscono ad Assi prioritari per lo Sviluppo Urbano Sostenibile presenti nei Programmi Operativi. Ma il livello di concentrazione in alcuni Paesi per le strategie di sviluppo urbano attuate tramite Asse prioritario è molto alto. Infatti, ben 576 sono concentrate in cinque Paesi: Italia (111), Francia (142), Germania (96), Portogallo (104) e Spagna (123).

In tre di questi cinque Paesi (Italia, Francia e Portogallo) si concentrano oltre la metà delle 121 strategie censite di sviluppo territoriale integrato non urbano, che comunque non rappresenta una modalità di attuazione particolarmente diffusa a livello europeo.

È lo sviluppo urbano, anche per effetto della previsione regolamentare del FESR prima citata, a concentrare maggiormente le strategie, con una tendenza ad utilizzare modalità già collaudate anche nelle programmazioni precedenti, come l'Asse prioritario dedicato.

Passando, invece, ad una valutazione delle risorse UE programmate e dello stato di avanzamento di impegni e spese a livello europeo, la Tabella 2, facendo riferimento ai dati presenti nel portale *Cohesion data* della Commissione europea, ci restituisce il quadro programmatico e attuativo attraverso la dimensione territoriale integrata degli interventi⁽³⁾.

3 I Programmi Operativi presentano anche una dimensione territoriale dell'attuazione individuando 6 categorie: 01 - ITI relativo alla Strategia di sviluppo urbano, 02 - Asse prioritario urbano, 03 - ITI non urbani, 04 - Altre forme nazionali di intervento rurali, 05 - Altre forme di intervento nazionale urbane o urbano-rurali, 06 - Community led local development - CLLD. I meccanismi territoriali di attuazione non corrispondono alle strategie territoriali censite da STRAT-Board, in quanto queste ultime sono soggette ad un processo di validazione (Cfr. nota 2). I meccanismi territoriali di attuazione sono invece quelli che risultano dal sistema informativo comunitario dei Fondi SIE, l'FSC2014.

Tabella 2. Avanzamento per meccanismo territoriale di attuazione EU al 31 dicembre 2018 (Quota UE, euro)

Meccanismo di attuazione territoriale	Programmato	Impegnato	Speso	Impegnato/Programmato	Speso/Programmato
ITI Sviluppo urbano	9.233.196.339	6.689.194.864	1.549.177.341	72,4%	16,8%
Asse prioritario o Programma Operativo Sviluppo Urbano	8.020.203.978	4.071.197.153	943.012.029	50,8%	11,8%
ITI non urbani	6.776.136.515	2.996.568.736	643.380.897	44,2%	9,5%
CLLD	1.849.493.705	790.791.993	214.521.258	42,8%	11,6%
Altro approccio nazionale rurale	485.259.640	129.355.461	28.139.031	26,7%	5,8%
Altro approccio nazionale urbano o urbano-rurale	6.079.290.276	3.692.899.600	847.271.733	60,7%	13,9%
Totale	32.443.580.453	18.370.007.807	4.225.502.289	56,6%	13,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Cohesion data, 2019

I meccanismi territoriali di attuazione registrati al 31 dicembre 2018 hanno un importo di Fondi SIE programmato di oltre 32,4 miliardi di euro. Gli impegni sono pari al 56,6% e le spese si attestano ad un magro 13%. A livello europeo è l'ITI urbano il meccanismo di attuazione territoriale integrata più utilizzato, con un valore delle risorse programmate pari a oltre 9,2 miliardi. L'ITI urbano è anche la forma di attuazione più performante sia sotto il profilo degli impegni, che si attestano al 72,4%, che sotto il profilo delle spese, che fanno registrare un avanzamento del 16,8%. L'Asse prioritario o il Programma Operativo sviluppo urbano è la seconda forma in termini di risorse programmate, poco oltre 8 miliardi di euro a livello europeo, con performance più basse degli ITI urbani. Gli impegni, infatti, si attestano poco oltre il 50% del programmato, mentre le spese si attestano all'11,8%. L'ITI non urbano ha un valore delle risorse programmate pari a oltre 6,7 miliardi di euro.

A partire dal riepilogo del quadro europeo, può essere molto interessante analizzare le modalità attuative e lo stato di attuazione dei meccanismi territoriali di attuazione in Francia, Germania, Portogallo, Spagna e Polonia, Paesi nei quali si concentrano la maggior parte dei meccanismi di attuazione territoriale registrati nella piattaforma di *open data* dei Fondi SIE della DG Regio della Commissione europea.

I meccanismi di *governance* nazionale e regionale dell'Agenda urbana e territoriale dell'Italia per il periodo 2014-2020 saranno trattati nel dettaglio nel Paragrafo 3.3.

La Francia, con la politica di coesione 2014-2020 ha dedicato più del 10% delle dotazioni totali del FESR e del FSE allo Sviluppo Urbano Sostenibile, destinato alle aree urbane più svantaggiate. Le strategie di sviluppo urbano finanziate con i Fondi strutturali sono integrate nella politica nazionale per le città. Circa i 2/3 delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile sono rivolte ai quartieri marginali, mentre la parte restante si concentra sulle città nella propria interezza o sulle aree urbane funzionali, ma anche in questi casi spesso attuano azioni nei quartieri ritenuti prioritari dalla politica urbana nazionale. La Francia conta oltre 220 strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile distribuite nelle 18 regioni (il cui numero è stato ridotto da 27 a 18 con una riforma del 2015), mentre ci sono solo 20 ITI non urbani che si trovano tutti in una singola regione, la Bretagna.

Sempre con riferimento alla Francia, la Tabella 3, mostra i dati legati ai meccanismi territoriali di attuazione. Balza all'occhio la numerosità dei meccanismi a fronte di un'allocazione finanziaria abbastanza bassa, pari a 1,17 miliardi di euro. Per quanto riguarda gli strumenti, la preferenza francese è per l'ITI urbano, che da solo rappresenta circa la metà di tutti i meccanismi attivati. In generale, gli impegni si attestano poco sopra il 49% e le spese si attestano intorno al 16%.

Tabella 3. Avanzamento per meccanismo territoriale di attuazione in Francia al 31 dicembre 2018 (Quota UE, euro)

Meccanismo di attuazione territoriale	Programmato	Impegnato	Speso	Impegnato/Programmato	Speso/Programmato
ITI Sviluppo urbano	540.280.753	318.067.599	79.948.128	58,87%	14,80%
Asse prioritario o Programma Operativo Sviluppo Urbano	182.209.411	118.654.405	49.571.307	65,12%	27,21%
ITI non urbani	71.600.000	57.758.897	30.557.204	80,67%	42,68%
CLLD	91.000.000	409.164	185.398	0,45%	0,20%
Altro approccio nazionale rurale	29.322.125	18.822.966	8.968.934	64,19%	30,59%
Altro approccio nazionale urbano o urbano-rurale	260.890.712	63.839.703	22.920.808	24,47%	8,79%
Totale	1.175.303.001	577.552.734	192.151.779	49,14%	16,35%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Cohesion data, 2019

Se guardiamo alla Germania, questo Paese per il periodo di programmazione 2014-2020 con la politica di coesione sostiene numerose strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile in diversi *länder* (Berlino, Assia, Meclemburgo-Pomerania Anteriore, Nord Reno-Westfalia, Sassonia, Saarland e Turingia). La maggior parte di queste strategie si concentra su città o su un particolare quartiere di una città. La Germania ha inoltre attuato un Investimento Territoriale Integrato (ITI) attraverso una procedura competitiva che ha portato alla selezione di 8 ambiti territoriali, che coprono le aree costiere e le isole nello stato regionale dello Schleswig-Holstein. L'ITI è sostenuto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Tutte le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile sono attuate attraverso gli Assi prioritari e la grande maggioranza riceve il sostegno finanziario dell'UE dal FESR. La dotazione totale del FESR per lo sviluppo urbano ammonta a 1,6 miliardi di euro, che corrisponde a circa l'8% dell'intera dotazione.

La Tabella 4 riporta i meccanismi di attuazione territoriali individuati dalla Germania, dalla quale si evince che la dotazione programmatica per gli

strumenti territoriali di attuazione è appunto molto orientata al finanziamento di Assi prioritari per sostenere lo Sviluppo Urbano Sostenibile, con oltre 690 milioni di dotazione. Buona *performance* di impegno soltanto per gli Assi urbani, mentre si registra in generale un livello basso di impegni e pagamenti.

Tabella 4. Avanzamento per meccanismo territoriale di attuazione in Germania al 31 dicembre 2018 (Quota UE, euro)

Meccanismo di attuazione territoriale	Programmato	Impegnato	Speso	Impegnato/Programmato	Speso/Programmato
ITI Sviluppo urbano	290.860.575	442.458	13.623	0,2%	0,0%
Asse prioritario o Programma Operativo Sviluppo Urbano	690.716.395	493.960.439	86.136.140	71,5%	12,5%
ITI non urbani	28.997.222	531.495	62.967	1,8%	0,2%
CLLD	36.167.740	5.891.636	322.318	16,3%	0,9%
Altro approccio nazionale rurale	87.850.000	26.693.333	2.552.110	30,4%	2,9%
Altro approccio nazionale urbano o urbano-rurale	465.838.496	203.414.479	43.935.142	43,7%	9,4%
Totale	1.600.430.428	730.933.840	133.022.300	45,7%	8,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Cohesion data, 2019

Il sistema portoghese per la politica urbana e territoriale è, invece, piuttosto complesso, con tutti i livelli di governo coinvolti. Il quadro nazionale è fornito dal PNPT - il Programma nazionale di politica di sviluppo territoriale che stabilisce il modello di sviluppo territoriale e le linee guida nazionali per il Portogallo fino al 2025. A livello nazionale, la Direzione generale dello Sviluppo territoriale ha prodotto Città sostenibili 2020 (*Cidades Sustentáveis 2020*), che funge da quadro strategico nazionale per lo Sviluppo Urbano Sostenibile, senza fornire finanziamenti specifici, ma fungendo da tabella di marcia per le opportunità di sviluppo urbano sostenute dall'Unione europea.

In particolare, le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (*Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano, PEDU*) sono attuate attraverso gli Assi prioritari dei Programmi Regionali FESR, e destinati a centri urbani di livello superiore. Esistono in totale 22 strategie territoriali censite da STRAT-board (*i Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, PDCT*) attuate attraverso lo strumento di Investimento Territoriale Integrato (ITI). Due di loro interessano le aree metropolitane di Lisbona e Porto.

La Tabella 5 riguarda la situazione al 31 dicembre 2018 dei meccanismi di attuazione territoriale del FESR e del FSE in Portogallo. Lo sviluppo urbano è interamente perseguito attraverso il sostegno di Assi prioritari nei Programmi Operativi e la quota di Fondi strutturali programmata è di circa 900 milioni di euro. Oltre il 50% del budget allocato, invece, riguarda le strategie integrate non urbane, attuate attraverso ITI. Gli impegni e le spese sono abbastanza in linea con gli altri Paesi.

Tabella 5. Avanzamento per meccanismo territoriale di attuazione in Portogallo al 31 dicembre 2018 (Quota UE, euro)

Meccanismo di attuazione territoriale	Programmato	Impegnato	Speso	Impegnato/Programmato	Speso/Programmato
ITI Sviluppo urbano	0	0	0	0,0%	0,0%
Asse prioritario o Programma Operativo Sviluppo Urbano	898.833.618	475.843.777	122.619.882	52,9%	13,6%
ITI non urbani	1.296.848.932	565.065.378	182.008.423	43,6%	14,0%
CLLD	193.973.111	35.986.352	4.960.646	18,6%	2,6%
Altro approccio nazionale rurale	0	0	0	0,0%	0,0%
Altro approccio nazionale urbano o urbano-rurale	179.613.093	176.242.687	57.362.391	98,1%	31,9%
Totale	2.569.268.754	1.253.138.194	366.951.342	48,8%	14,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Cohesion data, 2019

La Spagna ha presentato l'Agenda urbana spagnola (*Agenda Urbana Española*) nel 2019. È un documento strategico senza carattere normativo che mira al raggiungimento della sostenibilità nelle politiche di sviluppo urbano, compreso l'uso dei Fondi dell'UE. Il Ministero dei lavori pubblici è l'organo responsabile e ha approvato il proprio piano d'azione in linea con l'Agenda urbana per l'UE e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Il piano d'azione copre i seguenti settori: regolamentazione e pianificazione, finanziamento, *governance*, partecipazione dei cittadini e scambio di conoscenze. Lo Sviluppo Urbano Sostenibile in Spagna è attuato esclusivamente attraverso un Asse prioritario dedicato nell'ambito del Programma nazionale per la crescita sostenibile (POCS) che fornisce il quadro strategico per l'approccio integrato allo sviluppo urbano in Spagna e si rivolge a città e Paesi con oltre 20.000 abitanti in tutte e 17 le comunità autonome, da selezionare attraverso inviti nazionali in base al budget pre-assegnato per regione.

Per quanto riguarda l'Investimento Territoriale Integrato (ITI), questo è stato utilizzato anche per 6 strategie territoriali come meccanismo di programmazione: ITI Azul, ITI per la Provincia di Cadice, ITI per la Provincia di Teruel, ITI per la Provincia di Jaen, ITI Mar Menor e il sito multiplo ITI di Castilla y la Mancha. In particolare, l'ITI Azul è un caso unico di ITI multiregionale che coinvolge le 6 regioni atlantiche spagnole (Andalusia, Galizia, Paesi Baschi, Isole Canarie, Cantabria e Asturie) per l'attuazione del Piano atlantico.

La Tabella 6 riporta i dati di attuazione tramite meccanismo territoriale relativi alla Spagna. Lo sviluppo urbano, in questo Paese, è praticamente sostenuto soltanto attraverso Asse prioritario, con un ammontare di risorse allocato di oltre un miliardo di euro. Anche gli ITI non urbani ricevono un sostegno significativo di oltre 1,5 miliardi di euro. Molto indietro sia gli impegni che le spese. Al 31 dicembre 2018, gli impegni si attestavano a poco oltre il 10% e le spese appena al 2,1%.

Tabella 6. Avanzamento per meccanismo territoriale di attuazione in Spagna al 31 dicembre 2018 (Quota UE, euro)

Meccanismo di attuazione territoriale	Programmato	Impegnato	Speso	Impegnato/Programmato	Speso/Programmato
ITI Sviluppo urbano	4.171.192	0	0	0,0%	0,0%
Asse prioritario o Programma Operativo Sviluppo Urbano	1.089.076.092	49.848.910	7.024.800	4,6%	0,6%
ITI non urbani	1.568.525.857	233.120.215	49.300.382	14,9%	3,1%
CLLD	0	0	0	0,0%	0,0%
Altro approccio nazionale rurale	0	0	0	0,0%	0,0%
Altro approccio nazionale urbano o urbano-rurale	0	0	0	0,0%	0,0%
Totale	2.661.773.141	282.969.125	56.325.182	10,6%	2,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Cohesion data, 2019

In Polonia, per il periodo di programmazione 2014-2020, tutte le 24 strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile sono attuate mediante Investimenti Territoriali Integrati (ITI). Inoltre, 6 altre strategie ITI sono state implementate nei voivodati di Warmian-Masurian e Lublin. Queste strategie si trovano in città di piccole o medie dimensioni. Le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile sono sostenute principalmente dal FESR e dal FSE. Tuttavia, per diverse strategie anche il Fondo di Coesione (FC) le sostiene indirettamente. La maggior parte dei finanziamenti FESR e FSE proviene da POR, mentre la quota di Fondo di Coesione proviene da PON.

Complessivamente, la maggior parte delle strategie polacche (16) ha un budget relativamente elevato, di oltre 100 milioni di euro per strategia, mentre 8 di esse hanno un budget compreso tra 25 e 100 milioni per strategia.

Come si vede dalla Tabella 7, la Polonia è il Paese che attua la maggiore quota di Fondi SIE attraverso meccanismi territoriali, quasi 5,2 miliardi.

La *performance* relativa allo sviluppo urbano, se paragonata a quella degli altri Paesi analizzati, è ottima sia con riferimento agli impegni che alle spese.

Tabella 7. Avanzamento per meccanismo territoriale di attuazione in Polonia al 31 dicembre 2018 (Quota UE, euro)

Meccanismo di attuazione territoriale	Programmato	Impegnato	Speso	Impegnato/Programmato	Speso/Programmato
ITI Sviluppo urbano	3.811.080.060	3.962.843.798	1.111.342.179	104,0%	29,2%
Asse prioritario o Programma Operativo Sviluppo Urbano	22.700.000	4.402.847	271.936	19,4%	1,2%
ITI non urbani	49.749.140	9.254.578	8.612.441	18,6%	17,3%
CLLD	124.682.758	95.955.980	18.016.344	77,0%	14,4%
Altro approccio nazionale rurale	57.350.000	0	0	0,0%	0,0%
Altro approccio nazionale urbano o urbano-rurale	1.127.510.200	17.544.428	8.220.556	1,6%	0,7%
Totale	5.193.072.158	4.090.001.631	1.146.463.456	78,8%	22,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Cohesion data, 2019

I Paesi analizzati sono più che rappresentativi del quadro europeo di meccanismi di attuazione territoriale. La fotografia che se ne ricava è quella di un paesaggio molto variegato, con differenti sistemi di *governance* delle politiche di sviluppo urbano e territoriale, ed una conseguente eterogeneità nell'approccio e negli esiti. La Polonia, con la maggiore dotazione di risorse, sembra performare meglio in termini di impegni e pagamenti, mentre la Spagna conferma di essere fanalino di coda europeo nella capacità di spesa. Indubbiamente la comparazione tra strumenti utilizzabili per l'attuazione di strategie di sviluppo urbano e territoriale consente di poter meglio valutare l'esperienza anche in vista del nuovo periodo di programmazione 2021-2027.

3.2 Le Azioni Innovative Urbane

Le Azioni Innovative Urbane previste dall'articolo 8 del Regolamento FESR⁽⁴⁾ consegnano un quadro di protagonismo delle città europee con più di 50.000 abitanti di sicuro interesse nella sperimentazione di progetti di innovazione urbana strettamente legati alle 12 tematiche prioritarie individuate dall'Agenda urbana europea, alla quale sono destinati 370 milioni di euro del budget complessivo FESR per il 2014-2020.

La selezione delle Azioni Innovative Urbane avviene attraverso la pubblicazione di avvisi annuali per selezionare progetti innovativi candidati dalle città europee, che ha visto già concluse quattro *call* con un'ampia partecipazione e proposizione di progetti caratterizzati anche dalla necessità di costruire un partenariato adeguato. L'esperienza delle Azioni Innovative Urbane nel 2014-2020 si può ritenere conclusa con il bando con scadenza al 12 dicembre 2019, il cui esito non è noto al momento della stesura di tale Paragrafo.

Tuttavia, ad esito delle prime quattro *call for proposal*⁽⁵⁾ sono diverse e interessanti le considerazioni che si possono fare. La Tabella 8 riporta il quadro complessivo per Paese delle proposte presentate, del numero dei progetti vincitori e dell'ammontare delle risorse FESR aggiudicate alle Autorità urbane raggruppate per Paesi.

4 Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, si vedano in particolare l'articolo 7, 8 e 9.

5 I bandi sono stati pubblicati nel 2015, 2016, 2017 e nel 2018. Per maggiori dettagli www.iua-initiative.eu

Tabella 8. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati, per Paese e call for proposal

Paese	Call for proposal 1 2016		Call for proposal 2 2017		Call for proposal 3 2018		
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	
Italia	104	4	74	0	59	1	
Spagna	72	4	35	2	40	5	
Grecia	27	0	13	2	14	0	
Germania	23	1	7	0	3	0	
Francia	19	3	11	2	15	3	
Regno Unito	18	1	8	1	4	1	
Portogallo	17	0	10	0	7	1	
Belgio	14	1	6	2	9	2	
Polonia	14	0	9	0	1	0	
Olanda	13	2	7	1	8	3	
Finlandia	10	0	6	2	3	2	
Lituania	6	0	1	0	0	0	
Romania	6	0	1	0	6	1	
Lettonia	5	0	0	0	1	1	
Croazia	4	0	2	0	2	0	
Danimarca	4	0	2	1	1	0	
Svezia	4	1	0	0	2	0	
Austria	3	1	2	0	2	0	
Estonia	3	0	0	0	0	0	
Ungheria	3	0	4	1	4	1	
Irlanda	3	0	0	0	0	0	
Slovenia	3	0	4	2	0	0	
Bulgaria	2	0	0	0	1	0	
Repubblica Ceca	1	0	1	0	1	1	
Malta	0	0	0	0	0	0	
Cipro	0	0	2	0	1	0	
Lussemburgo	0	0	0	0	0	0	
Repubblica Slovacca	0	0	1	0	0	0	
Totale	378	18	206	16	184	22	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Urban Innovative Actions, anni vari

	Call for proposal 4 2019		Totale			Totale FESR attivato (euro)
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	% di successo (finanziati/ candidati)	
	49	6	286	11	3,8%	47.720.188
	33	2	180	13	7,2%	54.299.170
	5	1	59	3	5,1%	12.103.248
	7	1	40	2	5,0%	8.918.070
	16	1	61	9	14,8%	40.945.858
	5	1	35	4	11,4%	16.352.249
	7	1	41	2	4,9%	9.371.934
	9	1	38	6	15,8%	26.769.459
	5	0	29	0	0,0%	0
	7	2	35	8	22,9%	32.092.285
	8	1	27	5	18,5%	18.944.393
	0	0	7	0	0,0%	0
	2	1	15	2	13,3%	7.041.290
	1	0	7	1	14,3%	4.997.124
	3	0	11	0	0,0%	0
	1	0	8	1	12,5%	3.371.297
	2	1	8	2	25,0%	8.279.497
	3	1	10	2	20,0%	9.645.691
	0	0	3	0	0,0%	0
	7	0	18	2	11,1%	7.115.433
	1	0	4	0	0,0%	0
	1	0	8	2	25,0%	7.160.192
	1	0	4	0	0,0%	0
	1	0	4	1	25,0%	2.073.504
	0	0	0	0	0,0%	0
	0	0	3	0	0,0%	0
	0	0	0	0	0,0%	0
	1	0	2	0	0,0%	0
	175	20	943	76	8,1%	317.200.883

Il dato generale è che nell’arco dei quattro bandi sin qui espletati sono stati candidati 943 progetti a livello europeo e ne sono stati finanziati 76 per un ammontare complessivo di risorse FESR assegnate direttamente alle città vincitrici pari a oltre 317 milioni di euro. La percentuale di successo è pari all’8,1%, con il finanziamento di circa un progetto ogni 12 presentati. Si tratta, dunque, di una modalità molto competitiva di finanziamento dei progetti, che possono arrivare ad ottenere un finanziamento da parte del FESR fino a 5 milioni di euro e pari al massimo all’80% del valore complessivo dell’intervento. Dunque, la caratteristica delle Azioni Innovative Urbane è anche quella che le città (e più in generale i partenariati guidati dalle città che si candidano) devono garantire un cofinanziamento delle attività pari ad almeno il 20% del valore degli interventi proposti.

Continuano numerose le candidature delle città italiane, che anche per il quarto bando hanno fatto registrare il maggior numero di proposte presentate, 49. Nel complesso dei quattro bandi le candidature di città italiane sono state 286: in pratica, dall’Italia è arrivato oltre il 30% del totale dei progetti candidati. Non altrettanto brillante, però, per l’Italia, il numero di progetti vincitori, che nell’arco delle quattro *call for proposal* si è fermato soltanto a 11, con una percentuale di successo pari a solo il 3,8%, notevolmente cresciuta in relazione al fatto che ad esito della valutazione delle proposte presentate sul quarto bando sono stati ben 6 i progetti di città italiane finanziati sui 20 a livello europeo. A Bologna, Torino, Milano, Pozzuoli e Portici, si sono aggiunte Ferrara, Latina, Prato, Bergamo e ancora Milano e Torino che, con due progetti finanziati nell’arco dei quattro bandi, si allineano a molte altre città europee, come Barcellona, Parigi, Gand, Anversa. Di tutto rispetto le risorse FESR assegnate ai progetti delle città italiane che sono pari a 47,7 milioni di euro.

Particolarmente brillante la *performance* della Spagna, che con 13 progetti finanziati nell’arco dei quattro bandi ha attirato oltre 54 milioni di euro di FESR aggiuntivo.

I Paesi delle città che si sono aggiudicati due progetti sono, in generale, i più performanti.

A Spagna, Francia e Belgio e Regno Unito si aggiunge l’Olanda come Paese che in ogni *call for proposal* si è aggiudicata dei progetti per un totale di 8.

La Tabella 9 ricostruisce il quadro dei progetti presentati e finanziati per ambiti di intervento. Ogni bando si concentra su un numero limitato di *topic*. I quattro bandi si sono concentrati finora su tutti e 12 gli ambiti riferibili ai partenariati dell’Agenda urbana europea, con una particolare concentrazione sulla transizione energetica, ma anche su lavoro e competenze nell’economia locale e integrazione di migranti e rifugiati, che però sono stati dei *topic* proposti per due *call* consecutive.

Con la valutazione e la selezione dei progetti della quarta *call for proposal*, l’esperienza delle città europee nell’ambito delle Azioni Innovative Urbane conferma la grande vivacità delle città nella costruzione di partenariati di progetto. Senza dubbio la ricostruzione di tutte le proposte presentate dalle città italiane può rappresentare un interessante bacino progettuale anche in prospettiva della nuova programmazione 2021-2027.

Come auspicato, le Azioni Innovative Urbane stanno contribuendo a sperimentare partenariati e progetti innovativi coerenti con l’Agenda urbana europea ed una valutazione compiuta dell’esperienza delle Azioni Innovative può costituire un patrimonio conoscitivo importante per l’impostazione di future azioni urbane a livello europeo.

Tabella 9. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati, per *topic* e *call for proposal*

Topic	Call for proposal 1 2016		Call for proposal 2 2017		Call for proposal 3 2018		
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	
Transizione energetica	113	3					
Mobilità urbana			93	5			
Adattamento climatico					43	6	
Uso sostenibile del suolo							
Povertà urbana	91	6					
Housing					40	5	
Qualità dell'aria					35	5	
Integrazione di migranti e rifugiati	50	5	41	3			
Economia circolare			72	8			
Lavoro e competenze nell'economia locale	124	4			66	6	
Sicurezza urbana							
Transizione digitale							
Totale	378	18	206	16	184	22	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Urban Innovative Actions, anni vari

	Call for proposal 4 2019		Totale			Totale FESR attivato (euro)
	Progetti candidati	Progetti finanziati	Progetti candidati	Progetti finanziati	% di successo (finanziati/ candidati)	
			113	3	2,7%	13.289.459
			93	5	5,4%	17.444.825
			43	6	14,0%	26.581.220
	57	5	57	5	8,8%	18.214.118
	41	5	132	11	8,3%	49.215.168
			40	5	12,5%	21.807.559
			35	5	14,3%	16.229.298
			91	8	8,8%	34.871.619
			72	8	11,1%	32.284.459
			190	10	5,3%	46.618.535
	21	3	21	3	14,3%	11.822.765
	56	7	56	7	12,5%	28.821.857
	175	20	943	76	8,1%	317.200.883

3.3 Il quadro nazionale delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile

L'impianto programmatico adottato per il ciclo di programmazione 2014-2020 con l'Accordo di Partenariato per l'Italia⁽⁶⁾ è basato su due direttive di sviluppo strategico dei territori.

Una è la c.d. Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)⁽⁷⁾, l'insieme di interventi strategici integrati volti a contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo locale, attraverso il rafforzamento di servizi "di cittadinanza" per abitanti e imprese nelle c.d. aree interne del Paese⁽⁸⁾; viene attuata integrando risorse ordinarie da Legge di Stabilità, con le risorse di tutti Fondi SIE, ovvero FESR, FSE, FEASR e FEAMP; nei POR è declinata con ricorso a CLLD, ITI aree interne oppure Asse dedicato.

L'altra direttrice di sviluppo territoriale è la Strategia di sviluppo urbano, ossia l'Agenda urbana per l'Italia declinata nel PON Città metropolitane e nei PO Regionali con la previsione o di un ITI (Investimento Territoriale Integrato) urbano oppure di un Asse urbano dedicato, attraverso la previsione di interventi strategici integrati in ambito urbano, volti a stimolare un'efficace sintesi tra investimenti aggiuntivi e politiche ordinarie per lo sviluppo socio-economico sostenibile dei territori.

6 L'AdP per l'Italia 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione europea il 29 ottobre 2014, a chiusura del negoziato formale e, successivamente modificato con decisione della CE dell'8 febbraio 2018.

7 La SNAI è oggetto del Paragrafo 3.5. del presente Capitolo.

8 Si tratta di aree distanti da grandi centri di agglomerazione definibili come "poli di servizio" e colpite da forti fenomeni di spopolamento con traiettorie di sviluppo instabili, tuttavia dotate di risorse endogene con forte potenziale di attrazione. Le amministrazioni comunali individuate come "aree interne" sulla base di indicatori riferiti agli elementi sopra descritti (distanza dai poli di servizio, carenze nei servizi essenziali, spopolamento ecc...), sono oltre 4.000, popolate da più di 13 milioni e mezzo di persone (poco più di 1/4 della popolazione italiana), e coprono 3/5 del territorio nazionale.

L'ITI⁽⁹⁾ è lo strumento messo a disposizione dai Regolamenti europei per il ciclo 2014-2020 - insieme al CLLD *Community led local development* "Sviluppo locale di tipo partecipativo"⁽¹⁰⁾ - per attuare strategie integrate e multisettoriali, nell'ottica di sistemi territoriali ed economici in cui aree territoriali più sviluppate, *in primis* le aree urbane, svolgono una funzione di "traino" e coinvolgimento nei processi di sviluppo locale dei centri di piccole dimensioni e delle zone rurali.

Nei Programmi Operativi Regionali (POR) 2014-2020 gli strumenti ITI e CLLD sono così articolati:

- nei Programmi Operativi FESR è previsto il ricorso all'ITI sia per l'attuazione di Strategie di sviluppo urbano, sia per realizzare progetti integrati di sviluppo territoriale in aree non urbane, in particolare per l'attuazione della Strategia Aree Interne. Nel ciclo 2014-2020, hanno fatto ricorso all'ITI per l'attuazione delle rispettive Agende urbane le Regioni Marche, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise; le regioni che hanno scelto l'ITI per l'attuazione della Strategia Aree Interne sono Sicilia, Campania, Calabria e Basilicata tra le regioni meno sviluppate, tutte le regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna), nonché Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Marche tra le regioni più sviluppate;
- nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR, Misura 19) è previsto il ricorso al CLLD secondo l'approccio LEADER gestito da GAL⁽¹¹⁾.

9 Lo strumento ITI - *Investimenti Territoriali Integrati* di cui agli artt. 36 e ss. Reg. generale sui Fondi SIE (UE) n. 1303/2013, è funzionale all'attuazione di interventi multidimensionali e multisettoriali, che sfruttino l'integrazione fra Fondi, Assi prioritari e Programmi Operativi diversi. Tramite ITI si possono attuare Strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (artt. 32 e ss. Reg. gen sui Fondi SIE) e Strategie di sviluppo urbano (art. 7 Reg. sul FESR).

10 Artt. 32 e ss. del Reg. generale sui Fondi SIE (UE) n. 1303/2013. Il CLLD attua strategie concentrate su territori sub-regionali e di tipo partecipativo, c.d. approccio Leader, quando promosso dai Gruppi di Azione Locale-GAL nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR). L'approccio LEADER di cui agli artt. 42 e ss. del Reg. sul FEASR persegue obiettivi di sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento dei posti di lavoro. Nell'ambito del FEASR, allo strumento CLLD "approccio Leader" per la realizzazione di interventi integrati in aree rurali si aggiungono i "Piani di sviluppo elaborati da uno o più comuni rurali" di cui all'art. 21 del Reg. sul FEASR.

11 L'unica Regione che attiva il CLLD anche nel POR è la Puglia che attua la Strategia Regio-

La dotazione finanziaria di risorse UE degli ITI (sia urbani che aree interne) programmati nei POR 2014-2020 vale ad oggi circa 1.053 milioni di euro⁽¹²⁾, di cui gli ITI urbani cubano €549.536.723 (FESR e FSE)⁽¹³⁾.

I comuni sono soggetti “attuatori” della dimensione territoriale come declinata nei PO 2014-2020, con diversi gradi di coinvolgimento e responsabilità nella programmazione e attuazione degli interventi, sia a titolo di beneficiari diretti, sia come soggetti attuatori eventualmente in veste di Organismi Intermedi (cioè, titolari di funzioni gestionali degli interventi loro delegate dall’Autorità di Gestione del PO).

Per quanto riguarda lo Sviluppo Urbano Sostenibile:

- le città metropolitane sono Organismi Intermedi del Programma Nazionale dedicato e destinatari (anche in qualità di Organismi Intermedi) di interventi nell’ambito degli Assi urbani/ITI dei POR FESR;
- le città medie “titolari di importanti funzioni urbane” sono destinatarie degli interventi nell’ambito degli Assi urbani/ITI dei POR FESR, in molti casi con il ruolo di Organismo Intermedio;
- i comuni di minori dimensioni possono essere destinatari di interventi ITI/Assi urbani dei POR FESR, in quanto componenti di area urbana target.

nale Aree Interne attraverso CLLD e a tale scopo attiva lo strumento non solo nel PSR, ma anche nel proprio POR plurifondo FESR-FSE.

12 La dotazione finanziaria ITI qui riportata si riferisce alla dotazione di risorse UE (in base al Programma considerato: risorse FESR, FSE, anche FEASR nel caso di ITI aree interne). A tali risorse va aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale prevista per ogni Programma Operativo Regionale, pari al 50% della dotazione complessiva dello stesso, con l’eccezione dei POR FESR Sicilia e Campania e del POR plurifondo Calabria per i quali è previsto un cofinanziamento pari al 25% della dotazione complessiva.

13 Le risorse UE (FESR, FSE e FEASR) destinate agli ITI aree interne ammontano a circa 503,5 milioni di euro. Si segnala che le risorse FEASR (Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale), destinate alla Strategia Aree Interne nell’ambito dei POR e dunque agli ITI aree interne, vengono definitivamente assegnate all’ITI soltanto in fase attuativa degli interventi previsti dalle Strategie delle singole Aree-progetto. Per questo motivo, l’ammontare qui riportato non è comprensivo delle risorse FEASR che restano ancora da assegnare alle quattro aree interne della Regione Calabria, a tre delle cinque aree interne della Regione Sicilia e una delle tre aree interne della Regione Marche.

Strumenti di intervento

L'Agenda urbana per il ciclo 2014-2020, oltre che nel PON Metro, è attuata nei POR cofinanziati dal Fondo FESR⁽¹⁴⁾, con una serie di interventi strategici integrati rivolti ad aree urbane individuate come *target*.

L'Asse urbano dedicato è lo strumento di attuazione dell'Agenda urbana regionale adottato in prevalenza nelle regioni più sviluppate, in particolare in Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria, ma anche da regioni c.d. meno sviluppate come la Campania e la Puglia, e infine l'Abruzzo tra le regioni c.d. in transizione.

Nella categoria delle regioni c.d. più sviluppate soltanto la Regione Marche ha optato per l'ITI, che è stato invece privilegiato dalle regioni c.d. meno sviluppate, in particolare Basilicata, Calabria e Sicilia; tra le regioni in transizione è stato attivato da Sardegna e Molise.

Aree target

Insieme con le città metropolitane, che nella maggior parte dei POR sono anch'esse destinatarie di interventi, le aree bersaglio delle Agende urbane regionali sono le principali aree urbane densamente popolate, che costituiscono poli di erogazione di servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste (in sostanza si tratta di città medie che costituiscono "poli di servizi", individuate come capofila dei comuni del relativo *hinterland*). Nelle regioni dove sono presenti città metropolitane, i POR FESR hanno cercato di evitare sovrapposizioni, integrando le risorse programmate a livello regionale con le azioni previste nel PON Metro e con le risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (in particolare, gli interventi dei c.d. "Patti per lo sviluppo" delle città metropolitane e delle regioni⁽¹⁵⁾).

¹⁴ Si tenga presente che in questo ciclo di programmazione 3 regioni hanno attivato POR plurifondo FESR- FSE, cioè Calabria, Puglia e Molise.

¹⁵ Il 10 agosto 2016 il CIPE, approvato il riparto generale delle risorse del Fondo per lo

Nel caso della Campania, invece, con il POR FESR si è previsto di intervenire sull'area urbana di Napoli esclusivamente per il completamento di tre Grandi Progetti⁽¹⁶⁾. In Piemonte e in Toscana si è previsto espressamente di non intervenire con la strategia urbana regionale nelle rispettive città metropolitane (Torino e Firenze), in quanto coinvolte nell'attuazione del PON Metro.

Infine, un caso a sé è quello del POR FESR Lazio che non ha previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, né il ricorso ad ITI urbani, optando per la definizione di alcuni ambiti tematici su cui indirizzare le azioni che impattano sulle aree urbane regionali (compresa l'area metropolitana di Roma, anche beneficiaria del PON Metro).

Le procedure di selezione delle aree urbane *target* variano da regione a regione.

In alcuni casi le aree urbane destinatarie degli interventi sono state indicate già nel POR. In altri casi, si è provveduto con procedura "mista", cioè preselezione e indicazione nel PO delle aree urbane *target*, tra le quali procedere a ulteriore selezione con successivo bando. L'unica eccezione è il POR plurifondo Puglia che ha individuato come *target*, oltre alla Città di Bari, tutte le aree urbane medie con più di 15.000 abitanti da selezionare con procedure competitive.

Sviluppo e la Coesione territoriale (FSC), ha disposto l'assegnazione delle risorse, a valere sul medesimo Fondo, per gli interventi contenuti nei "Patti per il Sud", dando così il via al Masterplan per il Mezzogiorno, il Piano del Governo per il rilancio economico delle regioni del Sud Italia. Con i Patti per lo sviluppo, il Governo, le regioni e le città metropolitane si impegnano su alcuni obiettivi prioritari, fissando tempi certi di realizzazione. Ai "Patti Sud" si sono aggiunti successivamente analoghi accordi inter-istituzionali siglati da Città metropolitane del Centro-Nord, ossia Firenze, Milano, Genova e Venezia.

¹⁶ Il POR FESR Campania 2014-2020 destina al completamento di tre Grandi progetti (GP) per la Città di Napoli un ammontare complessivo pari a €239.110.019, a valere sugli Assi 4 "Mobilità sostenibile" e 6 "Tutela e valorizzazione di risorse culturali e ambientali".

Le aree *target* delle Agende urbane regionali così individuate e ammesse a finanziamento sono 140⁽¹⁷⁾, costituite sia da singoli comuni (tra cui anche 10 città metropolitane), sia da aree urbane costituite da aggregazioni di più comuni con un capofila, sia da unioni di comuni (che sono tra le Autorità urbane selezionate nell'ambito dell'Asse urbano del POR Puglia)⁽¹⁸⁾. Per tutti i POR oggetto di analisi (ovvero, i 17 Programmi Regionali che hanno attivato ITI o Assi urbani), tranne che per il POR FESR Basilicata, le Autorità urbane sono Organismi Intermedi per l'attuazione delle rispettive Strategie di sviluppo urbano, almeno limitatamente alla fase di selezione delle operazioni, così come previsto dall'art. 7 del Reg. FESR.

Drivers di sviluppo

I *drivers* di sviluppo indicati dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 per le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile sono:

1. *miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici* per cittadini residenti ed utilizzatori; sviluppo dei nuovi servizi legati alle *smart cities*; sviluppo dell'utilizzo di risorse ed energie rinnovabili, dell'efficientamento energetico e della mobilità sostenibile (I *driver* di Sviluppo Urbano);
2. *pratiche per l'inclusione sociale* dei segmenti di popolazione più debole, per aree e quartieri disagiati, anche utilizzando gli strumenti della micro-progettualità partecipativa (II *driver* di Sviluppo Urbano);

17 Di cui 42 sono le Autorità urbane (compresa Bari) selezionate a mezzo di procedura competitiva (bando) nell'ambito dell'Asse urbano del POR plurifondo della Regione Puglia.

18 Complessivamente si tratta di 149 comuni ai quali sommare i numerosissimi comuni ammessi a finanziamento a valere sull'Asse urbano del POR Puglia (58 comuni, compresa Bari, oltre ai comuni componenti le 5 unioni ammesse a finanziamento; 42 sono le Autorità urbane che li raggruppano).

Si ricordi inoltre che il presente lavoro non prende in considerazione le aree urbane della Regione Lazio, dal momento che il POR FESR Lazio per questo ciclo di programmazione non prevede un Asse dedicato né il ricorso ad ITI urbani, ma interventi che impattano, direttamente o indirettamente, in ambito urbano. Il POR Lazio indica un pacchetto di investimenti a valere sull'Asse 4 "Energie rinnovabili, efficientamento energetico e mobilità sostenibile" e sull'Asse 3 "Competitività dei sistemi produttivi" che riguardano l'area metropolitana di Roma (per la mobilità sostenibile) e altre 4 aree urbane regionali (Cassino, Bagnoregio, Formia e Rieti).

**3. rafforzamento dei segmenti locali pregiati di filiere produttive globali
(III driver di Sviluppo Urbano).**

Nella cornice dei tre *drivers* di sviluppo possibili individuati dall'Accordo di Partenariato, le strategie di Sviluppo Urbano regionali declinate nei POR hanno attivato 9 degli 11 Obiettivi Tematici (OT) indicati dal Regolamento generale sui Fondi SIE per il ciclo 2014-2020⁽¹⁹⁾. Tra questi, i due OT che incidono sul I *driver* di sviluppo sono OT2 “Agenda digitale” e OT4 “Energia sostenibile e qualità della vita” e assorbono il 37% del totale delle risorse programmate nei POR (4% e 33% rispettivamente) per lo Sviluppo Urbano Sostenibile⁽²⁰⁾.

L'Obiettivo Tematico che incide sul II *driver* è l'OT9 “Inclusione e lotta alla povertà” che assorbe il 31% delle risorse programmate⁽²¹⁾.

Infine, il III *driver* di sviluppo, che si riferisce alle priorità di investimento previste dall'Obiettivo Tematico 3 “Competitività dei sistemi produttivi”, assorbe l'8% delle risorse programmate nei POR per strategie di Sviluppo Urbano⁽²²⁾.

Oltre ai 4 Obiettivi Tematici “vocazionali” (OT 2,3,4,9) dello Sviluppo Urbano in base ai *drivers* indicati dall'Accordo di Partenariato, i Programmi Operativi Regionali hanno attivato anche interventi riferibili ad altri 5 Obiettivi Tematici. Tra tutti, si segnala l'Obiettivo Tematico 6 “Valorizzazione e tutela delle risorse naturali e culturali”, al quale si riferisce una consistente allocazione di risorse finanziarie, pari al 14% delle risorse programmate nei POR per strategie di Sviluppo Urbano.

¹⁹ Il Regolamento generale sui Fondi SIE 2014-2020 ha individuato gli 11 Obiettivi Tematici in base ai quali gli Stati membri hanno programmato gli interventi cofinanziati nei loro Programmi Operativi.

²⁰ IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale, “La dimensione territoriale nelle politiche di Coesione”, VII ed., www.fondazioneifel.it, pagg. 163 e ss.

²¹ IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale, “La dimensione territoriale nelle politiche di coesione”, VII ed., citato

²² Ib.

Di fatto, la programmazione regionale ha individuato il IV *driver* dello Sviluppo Urbano Sostenibile 2014-2020⁽²³⁾.

Dotazione finanziaria

La quota complessiva dei due Fondi FESR e FSE che supporta strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS), nell'ambito sia del PON Città metropolitane (PON Metro), sia dei Programmi Operativi Regionali (POR), ammonta a €1.627.501.511; se si considera anche la quota di co-finanziamento nazionale dei suddetti PO, si tratta, complessivamente, di €2.489.136.845⁽²⁴⁾.

Come si evince dalla Tabella 10, agli ITI e agli Assi urbani nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020 sono destinate risorse UE (FESR e FSE) pari a €1.039.401.511, a cui va aggiunta la quota di co-finanziamento nazionale pari a €590.793.990, per un valore complessivo di €1.630.195.501⁽²⁵⁾.

23 *Ib.*

24 La dotazione qui indicata non è comprensiva delle risorse destinate dal POR FESR Campania 2014-2020 al completamento di tre Grandi Progetti (GP) per la Città di Napoli, pari a circa 282 mln di euro e delle risorse destinate dal POR plurifondo Calabria al completamento di 2 Grandi Progetti di mobilità urbana "Sistema di collegamento metropolitano tra Catanzaro e Germaneto" e "Sistema di collegamento metropolitano tra Cosenza-Rende e Università della Calabria", pari a circa 298 milioni di euro.

Non è inoltre presa in considerazione la dotazione finanziaria che il POR FESR Lazio destina all'area urbana di Roma e ad altre 4 aree urbane target, in quanto il suddetto PO non prevede né ITI urbani, né un Asse urbano, ma singoli interventi previsti a valere su diversi Assi tematici che compongono il PO e che impattano direttamente o indirettamente in ambito urbano.

25 Gli importi indicati nel testo tengono conto dell'integrazione, a seguito degli eventi sismici, della dotazione finanziaria degli ITI urbani della Regione Marche (+€12.900.000). Tengono altresì conto dell'integrazione della dotazione finanziaria dell'Asse urbano del POR FESR Piemonte, a seguito di riprogrammazione di metà periodo (+€10.000.000).

Tabella 10. Dotazione finanziaria POR e PON Metro per strategie di Sviluppo Urbano 2014-2020

	Risorse FESR/FSE	Cofinanziamento nazionale	Totale [Risorse UE + cofinanziamento]
POR FESR o plurifondo	€1.039.401.511	€590.793.990	€1.630.195.501
PON Metro	€588.100.000	€270.841.344	€858.941.344
Totali	€1.627.501.511	€861.635.334	€2.489.136.845

di cui:

[T] urbani	€549.536.723	€243.944.336	€793.481.059
Assi urbani	€489.864.788	€346.849.654	€836.714.442

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati POR 2014-2020 e PON Città metropolitane

Gli ITI urbani hanno, a loro volta, una dotazione finanziaria di risorse FESR-FSE pari a €549.536.723 che aggiungendo il cofinanziamento nazionale, pari a €243.944.336, ammonta a €793.481.059⁽²⁶⁾.

Agli Assi urbani sono destinate nel ciclo 2014-2020 risorse FESR e FSE pari a €489.864.788, con il cofinanziamento nazionale di €346.849.654, la dotazione finanziaria complessiva ammonta a €836.714.442.

26 Non è quantificabile, ma solo stimabile (e quindi non viene preso qui in considerazione) il valore degli interventi, che impattano direttamente o indirettamente in ambito urbano, previsti dal POR FESR Lazio. Il POR non prevede un Asse dedicato né il ricorso ad ITI urbani, ma opta per la definizione di alcuni ambiti tematici su cui indirizzare azioni finanziate da diversi Assi del POR e che impattano direttamente o indirettamente sull'area urbana di Roma e su altre 4 aree urbane regionali. Il POR FESR indica un pacchetto di investimenti nell'area metropolitana di Roma per la mobilità sostenibile, pari a 82 milioni di euro di risorse FESR a valere sull'Asse 4 "Energie rinnovabili, efficientamento energetico e mobilità sostenibile". Sono inoltre previsti singoli interventi a valere sull'Asse 4 e sull'Asse 3 "Competitività dei sistemi produttivi" che impattano su altre 4 aree urbane regionali, per un ammontare complessivo di €207.380.000.

**Tabella 11. Dotazione finanziaria e attuazione ITI e Assi urbani
dei POR FESR e plurifondo 2014-2020**

Regione	Risorse FESR	Risorse FSE	Cofinanz. nazionale	Totale
POR FESR Basilicata	€41.301.566		€41.301.566	€82.603.132
POR plurifondo Calabria	€128.671.595	€14.673.595	€47.798.359	€191.143.549
POR FESR Campania ⁽²⁷⁾	€214.522.701		€71.507.567	€286.030.268
POR plurifondo Puglia	€65.000.000	€3.000.000	€68.000.000	€136.000.000
POR FESR Sicilia	€315.068.334		€105.022.778	€420.091.112
POR FESR Abruzzo	€11.500.000		€11.500.000	€23.000.000
POR plurifondo Molise	€7.809.088	€1.669.726	€9.478.814	€18.957.629
POR FESR Sardegna	€19.905.166	€4.448.000	€24.353.166	€48.706.332
POR FESR Marche ⁽²⁷⁾	€15.289.653	€700.000	€15.989.653	€31.979.306
POR FESR Veneto	€38.500.000		€38.500.000	€77.000.000
POR FESR Liguria	€20.000.000		€20.000.000	€40.000.000
POR FESR Umbria	€15.408.200	€2.250.000	€17.658.200	€35.316.400
POR FESR Toscana	€24.605.712	€5.130.743	€29.736.455	€59.472.910
POR FESR Lombardia	€30.000.000	€10.000.000	€40.000.000	€80.000.000
POR FESR Emilia-Romagna	€15.006.858		€15.006.858	€30.013.716
POR FESR Friuli-Venezia Giulia	€5.794.456		€5.794.456	€11.588.911
POR FESR Piemonte ⁽²⁸⁾	€29.146.118		€29.146.118	€58.292.236

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati dei POR 2014-2020 e dei relativi Comitati di sorveglianza a giugno 2019

²⁷ Gli 11 Obiettivi Tematici 2014-2020 sono: OT1- Ricerca e innovazione; OT2 - Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC); OT3 - Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI); OT4 - Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; OT5 - Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi; OT6 - Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse; OT7 - Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete; OT8 - Occupazione e sostegno alla mobilità

	Strumento attuativo	OT⁽²⁷⁾
	2 ITI Città capoluogo (<i>Matera, Potenza</i>)	1,3,4,6,9,10
	3 ITI Aree urbane maggiori (<i>Catanzaro, Cosenza-Rende, Reggio Calabria</i>) 5 ITI Aree urbane "polo" di servizi (<i>Crotone, Vibo Valentia, Corigliano-Rossano, Lamezia Terme e Città-Porto di Gioia Tauro</i>)	3,4,9,10
	Asse urbano - 19 Città medie (<i>Acerra, Afragola, Avellino, Aversa, Benevento, Battipaglia, Casalnuovo di Napoli, Caserta, Cäsaria, Castellammare di Stabia, Cava de' Tirreni, Ercolano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Portici, Pozzuoli, Salerno, Scafati, Torre del Greco</i>)	3,4,6,9
	Asse urbano – Bari + bando Città >15.000 ab. [42 Autorità urbane]	4,5,6,9
	4 ITI Città >100.000 ab. (<i>Catania [con Acireale], Palermo [con Bagheria], Messina, Siracusa</i>) 5 ITI Città medie [1] Caltanissetta/Enna, [2] Agrigento, [3] Marsala, Trapani/Erice, Mazara del Vallo, Castelvetrano [4] Gela/Vittoria, [5] Ragusa, Modica.	2,3,4,5,6,9
	Asse urbano – 4 Città capoluogo (<i>L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo</i>)	2,4,6
	3 ITI Aree urbane principali (<i>Campobasso, Isernia, Termoli</i>)	2,3,4,6,8,9
	3 ITI Aree urbane principali (<i>Cagliari, Sassari, Olbia</i>)	1,2,3,4,6,9
	5 ITI Aree urbane (<i>Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro/Fano, Macerata, Fermo</i>)	3,4,6
	Asse urbano – 5 Città capoluogo + Sesta Area (<i>Venezia, Verona, Treviso, Vicenza, Padova + Area "Asolano-Castellana-Montebellunese"</i>)	2,4,9
	Asse urbano – 5 Aree urbane principali (<i>Genova, Imperia, Savona, La Spezia, Sanremo</i>)	2,4,5
	Asse urbano - 5 Aree urbane "polo" di servizi (<i>Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello e Spoleto</i>)	2,4,6,9
	Asse urbano – 8 Aree urbane "polo" di servizi (<i>Prato, Pisa, Cecina, Empoli, Poggibonsi con Colle Val d'Elsa, Pistoia, Lucca, Rosignano Marittimo</i>)	4,9
	Asse urbano – 2 Città (<i>Milano e Bollate</i>)	9
	Asse urbano – 10 Aree urbane "polo" di servizi (<i>Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Cesena</i>)	2,6
	Asse urbano – 4 Città capoluogo (<i>Trieste, Pordenone, Udine, Gorizia</i>)	3,4,6
	Asse urbano – 7 Città capoluogo (<i>Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania, Vercelli</i>)	2,4,6

dei lavoratori; OT9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà; OT10 - Istruzione, competenze e apprendimento permanente; OT11 - Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti.

28 Per i comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti è prevista una riserva finanziaria su più Assi; potranno accedervi i comuni che raggiungono - in forma singola o associata - una dimensione demografica minima di 30.000 abitanti.

Come si evince dalla Figura 1, in quasi tutte le regioni italiane è stata rispettata la “riserva” stabilita nel Regolamento sul FESR (art. 7), in base al quale almeno il 5% (riserva minima) delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale complessivamente destinate al PO doveva essere dedicato ad azioni di Sviluppo Urbano Sostenibile⁽²⁹⁾.

Tuttavia, seppure in alcuni casi la riserva del 5% è stata soltanto confermata (PO FESR di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna⁽³⁰⁾ e Marche⁽³¹⁾), in tutte le altre regioni è stata invece innalzata (intorno al 6-7% le percentuali di Piemonte⁽³²⁾, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lombardia, e Campania), in certi casi anche notevolmente (si pensi al 14,7% del Molise, al 12,8% del Veneto e al 10% di Liguria, Basilicata e Abruzzo, nonché al 9% circa della Sicilia e all’8% della Calabria).

Il fatto che in queste regioni l’allocazione di risorse abbia di gran lunga superato la riserva minima prevista dai Regolamenti 2014-2020 dimostra chiaramente come ci fosse una significativa domanda ancora insoddisfatta.

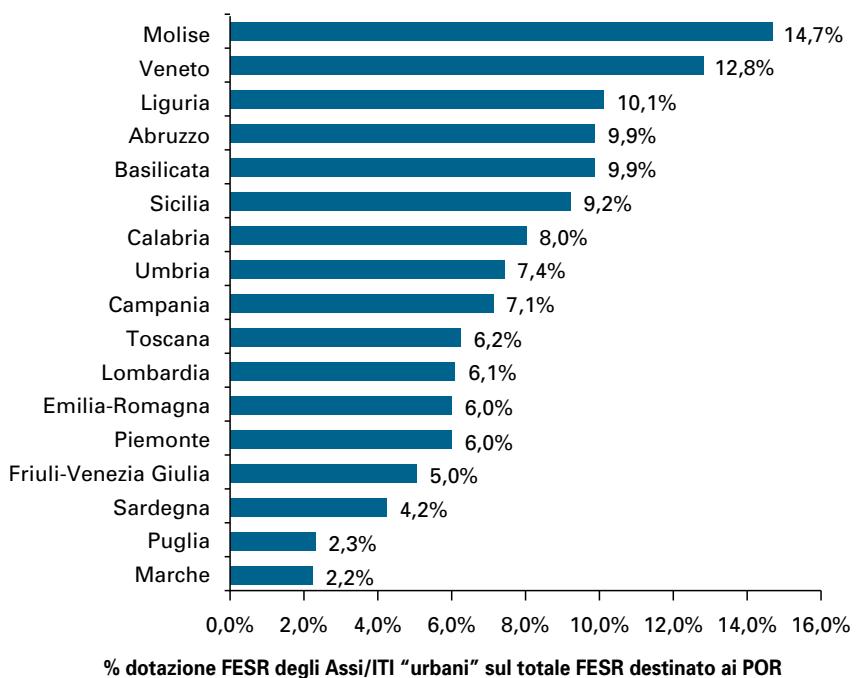
29 Unica eccezione la Regione Puglia che destina il 2,3% del POR plurifondo all’Asse urbano del Programma.

30 La Regione Sardegna raggiunge il 5,2% della dotazione complessiva del POR FESR, considerando anche le risorse FSE destinate agli ITI urbani (si veda, in questo Paragrafo, la Tabella 11).

31 La percentuale della dotazione FESR del POR FESR Marche destinata agli ITI urbani inizialmente pari al 5%, è scesa al 2,2% a seguito dell’integrazione della dotazione finanziaria del POR FESR Marche 2014-2020; diminuita in termini percentuali, in valore assoluto la dotazione finanziaria degli ITI urbani è stata anch’essa aumentata, complessivamente di €12.900.000 (FESR + FSE + quota di cofinanziamento nazionale).

32 Nel 2017 la Regione Piemonte ha incrementato la dotazione finanziaria dell’Asse urbano di 10.000.000 euro, innalzando così la percentuale di risorse FESR destinate allo sviluppo urbano dal 5% al 6%.

Figura 1. Valore percentuale della dotazione FESR degli Assi/ITI “urbani” sul totale FESR destinato ai POR



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali su dati dei POR 2014-2020 e dei relativi Comitati di sorveglianza a giugno 2019

3.4 I Piani di Rafforzamento Amministrativo e l'attuazione territoriale dei Programmi Operativi

Le città sono un attore importante nella programmazione e attuazione delle politiche di coesione, ed in generale gli enti locali sono gli attuatori di una componente importante dei Programmi. Questo ruolo di soggetti delegati ad attuare parti di Programma in qualità di Organismi Intermedi di molte città, o di beneficiario degli interventi di una moltitudine di progetti rende particolarmente rilevante il tema della capacità amministrativa delle strutture degli enti locali.

In effetti, il tema della capacità amministrativa riguarda principalmente anche le amministrazioni titolari dei Programmi. Già nel periodo di programmazione 2007-2013 il dibattito sugli elementi di debolezza emersi con riferimento alla capacità amministrativa si era sviluppato ed era stato affrontato, con riferimento alle amministrazioni centrali, con la redazione di Piani di Riorganizzazione Interna (PRI) finalizzati all'implementazione di Piani Operativi di Assistenza Tecnica (POAT), finanziati a valere sul PON *Governance e Assistenza Tecnica 2007-2013*, e attuati dalle amministrazioni centrali di riferimento sulla base dei bisogni di assistenza e supporto espressi dalle regioni dell'allora Obiettivo Convergenza.

In altri termini, le amministrazioni centrali dovevano dimostrare di essere in grado con proprie risorse di garantire un'efficiente ed efficace attuazione di azioni di assistenza e supporto alle amministrazioni per programmare ed attuare interventi nei settori di riferimento. Per essere titolari di un POAT le amministrazioni dovevano avere un PRI approvato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Organismo Intermedio del PON GAT 2007-2013). I POAT finanziati sono stati 16.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 la *capacity building* assurge ad Obiettivo Tematico della politica di coesione, e il tema del rafforzamento amministrativo diventa un elemento rilevante, nell'intento di rimuovere i fattori di debolezza emersi nel precedente periodo di program-

mazione che hanno rallentato i livelli di assorbimento delle risorse UE da parte delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi. Le criticità amministrative nella gestione e attuazione dei Programmi erano state, del resto, evidenziate dalla Commissione europea già in sede di “Raccomandazioni specifiche per Paese” e nell’ambito dello stesso *“Position paper”* che la Commissione aveva redatto in avvio di negoziato per la predisposizione dell’Accordo di Partenariato 2014-2020⁽³³⁾.

La risposta dell’Italia per la rimozione di questi elementi di debolezza del sistema amministrativo è stata la previsione di una specifica strategia nazionale di rafforzamento della capacità amministrativa descritta nell’Accordo di Partenariato 2014-2020 per l’Italia e che si è concretizzata nella previsione dello strumento del Piano Rafforzamento Amministrativo (PRA) per le amministrazioni titolari di Programmi Operativi⁽³⁴⁾.

I Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) sono, dunque, uno strumento innovativo che l’Italia, unica tra gli Stati membri dell’Unione, ha definito e attivato nella programmazione 2014-2020 della politica di coesione per intervenire a migliorare la capacità di gestione delle risorse dei Fondi strutturali delle amministrazioni titolari di Programmi Operativi.

I PRA rappresentano un’innovazione di carattere culturale ed iniziano a essere riconosciuti come un’importante opportunità di crescita e a costituire parte integrante delle agende politiche. L’intero processo è seguito con estrema attenzione dalla Commissione europea e di recente la Commissaria al lavoro e agli affari sociali e la Commissaria alle politiche regionali hanno comunicato al Governo italiano che la sperimentazione dei PRA costituisce un punto di riferimento importante non solo nell’ambito

³³ Ares (2012) 1326063, *“Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, 09.11.2012.*

³⁴ I PRA sono stati previsti dall’Accordo di Partenariato per l’Italia per la Programmazione 2014-2020 (sezione 2.5), adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale modificato con decisione di esecuzione della Commissione dell’8 febbraio 2018.

delle politiche di coesione, ma in generale sulle riflessioni in merito alla capacità amministrativa riferite alle riforme strutturali della zona euro.

Attraverso i PRA, ogni amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi esplicita, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa. Sebbene i PRA costituiscano certamente uno strumento di *project management* non si limitano a questo, inquadrandosi in un processo più ampio che interessa diversi aspetti, compreso il buon funzionamento della *multilevel governance*. I Piani hanno una durata biennale.

Un carattere fondamentale dei PRA, in quanto strumento volontario e non previsto dai Regolamenti dei Fondi SIE, è rappresentato dall'elevato livello di impegno assunto da parte dell'amministrazione. I PRA sono infatti sottoscritti dai Presidenti delle Regioni o dai Ministri, e prevedono che un referente di vertice dell'amministrazione (Responsabile Tecnico del PRA) vigili sulla loro attuazione, verificandone - sulla base dei monitoraggi quadrimestrali - l'avanzamento, e indicando eventuali azioni correttive per assicurare qualità, efficacia, efficienza e tempestività alle misure di miglioramento amministrativo contenute nei Piani. I Responsabili dei Piani costituiscono i punti di contatto delle amministrazioni titolari dei PRA con le strutture di *governance* centrali.

Altro elemento essenziale nel processo è il rafforzamento della rete partenariale. La collaborazione con le diverse componenti istituzionali coinvolte e con i partner operativi è parte di un'azione complessiva di rafforzamento che trae forza dall'analisi dei fabbisogni, dal confronto con i territori, dalla raccolta e messa a sistema di esperienze da condividere. Un'azione che punta anche a orientare l'operato dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nella *governance* multilivello, con iniziative di apertura alla partecipazione del partenariato discendente nei processi di co-progettazione.

Dal 2015 al 2017 si sono attuati i PRA adottati dalle amministrazioni nella prima fase dell'attuazione della programmazione, ed i Piani erano fonda-

mentalmente improntati all'adozione di strumenti di semplificazione dei costi per consentire una riduzione degli oneri amministrativi dei beneficiari in fase di rendicontazione e controllo, anche al fine di focalizzare i progetti più sulla qualità che sui relativi processi di spesa. Altro aspetto che è stato oggetto fondante della prima fase dei PRA ha riguardato la modellizzazione e standardizzazione dei processi e il rafforzamento delle strumentazioni informative di supporto alla gestione, alle attività di rendicontazione e controllo del Programma, alla digitalizzazione, alla dematerializzazione e all'interoperabilità tra banche dati.

In altri termini, la prima fase dei PRA si è concentrata maggiormente su aspetti strettamente correlati alla gestione interna dei Programmi.

Nel biennio 2018-2019 è stata avviata la seconda fase dei PRA, nella quale sono stati introdotti indicatori di efficacia finanziaria e di efficienza realizzativa standardizzati per tutte le amministrazioni, con l'individuazione di un set di interventi standard di rafforzamento dal quale le amministrazioni hanno potuto attingere quelli più pertinenti alle proprie esigenze, ma con una omogeneità di impostazione e di monitoraggio del miglioramento delle *performance* di efficacia ed efficienza soprattutto dal punto di vista procedurale-amministrativo.

Nei PRA della seconda fase, un'attenzione maggiore è stata attribuita proprio al rafforzamento della capacità amministrativa sui Fondi strutturali, aperta anche ad azioni generali di carattere organizzativo e procedurale, e con un allargamento a tutti gli attori della filiera attuativa dei Programmi, compresi gli Organismi Intermedi, ed in generale i beneficiari degli interventi dei Programmi.

In generale, il set degli interventi di rafforzamento amministrativo che hanno costituito la base da cui attingere per redigere i PRA della seconda fase è stato suddiviso in tre ambiti di intervento: 1) la semplificazione procedurale; 2) gli interventi sul personale; 3) gli interventi sulle funzioni trasversali.

Nel terzo ambito sono ricompresi gli interventi di rafforzamento per gli Organismi Intermedi ed i beneficiari finali, tra i quali figurano in maniera determinante gli enti locali, in qualità di attuatori di strategie integrate nell'ambito dei Programmi, piuttosto che in qualità di beneficiari di una parte cospicua degli interventi di realizzazione di opere pubbliche previsti dalla programmazione operativa.

In tal senso, spesso la lentezza procedurale dei Programmi risente anche del ritardo attuativo determinato dalla non sempre adeguata capacità delle strutture dei soggetti beneficiari degli interventi, e tra questi, *in primis*, le amministrazioni locali (comuni, comunità montane e forme associative tra i comuni quali consorzi o unioni di comuni), che rappresentano, come già sottolineato, una parte consistente dei beneficiari, soprattutto nelle regioni meno sviluppate.

Ancora più evidente appare la necessità di poter contare su strutture adeguate dal punto di vista della capacità amministrativa di gestione e attuazione quando le città o ambiti territoriali assumono la delega di Organismi Intermedi dei Programmi Operativi, pratica che nel periodo di programmazione 2014-2020 ha visto un ampliamento a molte regioni.

La Tabella 12 riporta il quadro dei Piani di Rafforzamento Amministrativo che hanno previsto interventi sui beneficiari e gli Organismi Intermedi e, tra questi, quelli che hanno espressamente previsto interventi dedicati alle città o agli enti locali in genere.

Tabella 12. Interventi previsti su beneficiari, Organismi Intermedi e previsione esplicita di interventi dedicati al rafforzamento amministrativo di città e comuni nei PRA delle amministrazioni regionali

Amministrazione regionale e P.A.	Interventi a favore beneficiari	Interventi a favore OI	Interventi specifici per Enti locali e/o Città	Importo per rafforzamento autorità urbane (fonte di finanziamento)
Abruzzo	X			
Basilicata	X			
Calabria	X	X	X	€1.244.399,00 (AT FESR)
Campania	X	X	X	Costo zero
Sicilia	X	X	X	€300.000,00 (FSE OT11)
Puglia				
Molise	X	X		
Sardegna		X		
Lazio	X			
Umbria	X	X	X	Costo zero
Marche	X	X	X	Costo zero
Toscana	X	X		
Emilia-Romagna	X			
Liguria	X	X		
Piemonte	X			
Lombardia	X	X		
Veneto	X	X		
Friuli-Venezia Giulia				
Valle d'Aosta	X			
P.A. Trento	X			
P.A. Bolzano	X	X		

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia Coesione Territoriale, 2019

La Tabella 12, in effetti, evidenzia quanto ancora il tema di supportare specificamente il rafforzamento amministrativo degli enti locali per l'attuazione degli interventi dei Programmi Operativi sia ancora marginale nei PRA della seconda fase. L'analisi dei documenti rispetto alla previsione di specifici interventi di rafforzamento degli enti locali ci restituisce un quadro nel quale soltanto 5 regioni (Calabria, Campania, Sicilia, Umbria

e Marche) hanno espressamente previsto interventi specifici di rafforzamento per città ed enti locali. E tra queste soltanto 2 hanno previsto un *budget* specifico per la realizzazione delle azioni (Calabria e Sicilia). La minima previsione di questi interventi specifici ci indica che un bisogno è rilevato e la strada è certamente tracciata per considerare gli enti territoriali beneficiari di interventi dei Fondi europei come punto terminale nella filiera attuativa, la cui *performance* influenza i risultati di parti a volte anche molto consistenti dei Programmi Operativi. Molto diffusa, invece, la previsione di interventi generici di supporto ai beneficiari, anche perché questo tipo di interventi è stato inserito nel set di interventi standard dei PRA seconda fase.

È comunque evidente che per gli interventi di rafforzamento amministrativo la dotazione finanziaria degli interventi previsti non è necessariamente un indicatore di efficacia degli stessi, perché interventi di modifica/miglioramento di aspetti di carattere amministrativo-procedurale e/o organizzativo possono produrre grandi effetti anche a costo zero. Ciò che è importante è, dunque, l'effetto degli interventi.

Molto interessante, in questo quadro, è l'esperienza della Regione Campania, con la espressa previsione della redazione e attuazione di Documenti di Rafforzamento Amministrativo (DRA) da parte di tutte le città Organismo Intermedio che attuano dei Programmi Integrati Città Sostenibili (PICS). La previsione e attuazione dei DRA da parte delle città medie campane costituisce una interessante novità nella direzione di riconoscere l'importanza della capacità di attuazione degli interventi da parte degli enti locali. È indubbio che la strutturazione di sistemi di gestione e controllo coerenti con quelli dei Programmi che finanziano gli interventi attuati dagli enti locali costituisce un punto di partenza ineludibile per accelerare l'attuazione e la spesa. Tuttavia, le implicazioni di carattere organizzativo e le introduzioni di pratiche di innovazioni amministrative sono un altro elemento centrale della capacità degli enti locali di completare il quadro della *governance* multilivello e confermare definitivamente il ruolo delle città e degli enti locali nell'attuazione della politica di coesione.

Una compiuta valutazione dell’esperienza “volontaria” dei PRA costituisce per l’Italia un elemento fondamentale per comprendere quanto la previsione di incidere sull’assetto dell’organizzazione e delle modalità operative delle amministrazioni coinvolte nell’attuazione dei Programmi Operativi abbia effettivamente inciso sulle *performance* attuative. La previsione esplicita del monitoraggio degli interventi previsti e la definizione di indicatori di *performance* dei Programmi in grado di fornire elementi di valutazione con riferimento agli aspetti procedurali ed amministrativi dell’attuazione dei progetti è una sperimentazione in atto da seguire con attenzione. Gli indicatori si riferiscono all’ambito della programmazione e attivazione delle risorse, alle procedure di aggiudicazione, all’attuazione dei progetti e all’avanzamento finanziario, e individuati per una compiuta valutazione di quanto l’attuazione di interventi di rafforzamento amministrativo riesca ad incidere sulle *performance* attuative.

In questo quadro, i beneficiari finali degli interventi, e tra questi gli enti locali, sono tra i soggetti che più partecipano all’attuazione dei progetti e la loro capacità amministrativa e di *project management* risulta decisiva per contribuire alla maggiore efficacia dei Programmi di sviluppo nell’ambito della politica di coesione.

L’esperienza italiana sul rafforzamento amministrativo informa la proposta di nuovo Regolamento sui Fondi strutturali³⁵⁾, che prevede che l’Accordo di Partenariato contenga «una sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato adotta per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei Fondi» (art. 8.1 lett. g) e che i Programmi Operativi devono esporre «le sfide relative alla capacità amministrativa e alla *governance*» (art. 17.3 lett. a.iv).

³⁵ COM(2018) 375 final, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, Strauburg, 28.05.2018.*

Sul tema del rafforzamento amministrativo, dunque, l'Italia è stata apri-pista per l'Europa, ma l'auspicio che l'esperienza dei PRA prosegua nel 2021-2027 assieme ad azioni di sostegno ai beneficiari quale azione decisiva per un più efficace utilizzo dei Fondi strutturali è auspicato dal "Rapporto Paese"⁽³⁶⁾ nell'ambito del semestre europeo dello scorso febbraio.

In altri termini, capacità amministrativa delle amministrazioni coinvolte nella *governance* della politica di coesione deve significare anche maggiore capacità dei beneficiari (enti locali) ad attuare gli interventi.

³⁶ COM(2019) 150 final, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per Paese relativa all'Italia, 2019. Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del Regolamento (UE) n. 1176/2011, 27.02.2019, Allegato D.*

3.5 La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i suoi strumenti attuativi

Premessa

Le aree interne sono individuate attraverso indicatori che misurano la lontananza dei territori considerati da scuole, ospedali e stazioni ferroviarie, in termini di distanza e raggiungibilità: si tratta delle aree geografiche del nostro Paese meno servite dai servizi pubblici. Sono aree altresì che perdono popolazione a favore delle città, dei fondovalle e della costa e rappresentano il 60% della superficie territoriale, il 52% dei comuni, il 22% della popolazione italiana.

Con caratteri prevalentemente montuosi, il loro paesaggio porta le tracce di un secolare sfruttamento intensivo di acqua, risorse minerarie, patrimonio boschivo e di un successivo abbandono. Tali aree conservano però una gran quantità di ricchezze naturali e culturali, di risorse energetiche, di bellezze paesaggistiche, di tradizioni produttive e di saper fare locale. Non sono aree necessariamente povere, ma in tutte i beni pubblici scarseggiano e/o sono malridotti, i servizi sanitari sono lontani, le scuole vuote, i giovani che possono vanno a studiare fuori e non tornano.

La strategia

La Strategia Nazionale per le Aree Interne⁽³⁷⁾ (da ora: SNAI) scommette su queste aree, in una logica di riequilibrio dei servizi e di promozione dello sviluppo e del lavoro: si tratta di una politica nazionale che opera per promuovere la ricchezza e la diversità conservata nei luoghi più remoti del Paese, migliorando la qualità dei servizi ai cittadini e stimolando la capacità delle persone che vivono in queste aree di immaginare e realizzare nuovi percorsi di innovazione e cambiamento.

37 Tutte le informazioni sulla strategia dalla sua nascita ad oggi sono reperibili sul sito: <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html>

SNAI è coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso un apposito Comitato Tecnico Aree Interne (da ora: CTAI) a cui partecipano i Ministeri interessati (MIUR, Salute, Infrastrutture e Trasporti, Lavoro), tutte le regioni, la Provincia Autonoma di Trento, IFEL-ANCI e che assicura indirizzo, sorveglianza e supporto alle aree selezionate.

Gli investimenti attivati dalla Strategia hanno il duplice obiettivo di migliorare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (e quindi di “cittadinanza”) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale delle aree interne del Paese, puntando sulla rinascita delle filiere produttive locali e sulla promozione di nuove filiere capaci di assicurare alle produzioni locali l’accesso al “mercato” e la creazione di occupazione.

A partire dal 2015, nell’ambito dell’Accordo di Partenariato sulla politica di coesione 2014-2020⁽³⁸⁾ sottoscritto con la Commissione europea, il CTAI ha svolto un intenso lavoro di definizione delle aree. La selezione è avvenuta attraverso un metodo rigoroso di pianificazione territoriale, le cui regole sono state stabilite dall’Accordo citato e prevedevano un’intensa attività di analisi, attraverso il calcolo di indicatori appositamente costruiti per tutte le aree candidate nonché l’organizzazione di missioni di campo mirate a valutare l’omogeneità dell’area, il livello di associazionismo, di *leadership* istituzionale locale e la capacità di progettazione.

Le aree selezionate

Le 72 aree “pilota” ad oggi selezionate sono composte da 1.077 comuni, per 2.072.718 abitanti (dato al 2016) e un territorio totale di 51.366 kmq⁽³⁹⁾.

³⁸ Vedi Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, scaricabile in http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivistrumenti_e_governance_2014.pdf

³⁹ Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), 2019

Ogni area in media è composta da circa 29.400 abitanti e formata da una media di 15 comuni⁽⁴⁰⁾.

Nelle aree selezionate, nel corso dell'ultimo intervallo censuario, si registra un calo demografico pari al -4,4%, confermato anche nell'intervallo 2011-2016 con una diminuzione del -2,3%⁽⁴¹⁾.

Per l'Italia negli stessi periodi vi è stato un incremento pari al 4,3% (2001-2011) e del 2,1% (2011-2016). Dei 1.077 comuni il 57,7% è classificato come periferico ed ultra-periferico⁽⁴²⁾.

Percorso strategico

Il percorso di costruzione di una strategia d'area si sviluppa in fasi di complessità crescente, a partire dalla scrittura di un primo documento, definito "Bozza di Strategia", attraverso il quale il territorio elabora e sottopone alla Regione e al Comitato Tecnico Aree Interne una proposta di intervento prioritario, ossia l'identificazione di un'aspirazione generica dell'area e la declinazione di interventi coerenti.

La fase successiva vede la definizione, nel documento definito "Prelimnare alla definizione della strategia d'area", della filiera cognitiva, ovvero, la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e *know how* radicati nel territorio. In questa fase del percorso, in coerenza con le politiche statali e regionali, si inizia a tradurre l'ideaguida, contenuta nella "Bozza di Strategia", in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione di massima, del riparto delle risorse disponibili.

40 *Ib.*

41 *Ib.*

42 *Ib.*

Lo *step* successivo all'adozione del "Preliminare alla definizione della strategia d'area" avvia una fase di animazione e co-progettazione degli interventi attraverso la ricerca e il coinvolgimento (*lo scouting*) dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione identificate. In applicazione del Codice di condotta europeo del partenariato, sono consultati i soggetti rilevanti nei diversi ambiti prioritari di intervento, si assicura l'immissione nel processo di competenze specifiche e di promuovere un confronto con altre esperienze.

Da questo lavoro scaturisce, infine, il documento definito "Strategia d'area", nel quale i contenuti del "Preliminare di Strategia" vengono declinati in risultati attesi e indicatori di risultato, interventi e azioni specifiche per raggiungere i cambiamenti scelti dai sindaci e dalle loro comunità. La "Strategia d'area" è corredata da schede intervento per ciascun investimento previsto e da un prospetto finanziario riassuntivo.

La "Strategia d'area", una volta condivisa dal Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione, è trasmessa all'Agenzia per la Coesione Territoriale che, previa verifica di fattibilità delle schede intervento, dà avvio alla fase di preparazione dello strumento attuativo, l'Accordo di Programma Quadro, e ne cura la sottoscrizione fra le varie parti interessate (ministeri, regioni e comuni).

Ruolo dei comuni e associazionismo

Per SNAI, i comuni sono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui, definiti "sistemi locali intercomunali", sono «partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo»⁽⁴³⁾.

43 Cfr. Accordo di Partenariato trasmesso alla CE il 22 aprile 2014, pagg. 327 ss in <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>

Ai comuni che intendano partecipare alla SNAI, l'Accordo di Partenariato 2014-2020 chiede dunque di realizzare «forme appropriate di gestione associata» di funzioni e servizi (nei modi previsti dall'ordinamento: convenzioni, unioni o fusioni), che siano tuttavia «funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati».

La gestione in forma associata di funzioni e servizi è assunta dunque quale prerequisito essenziale della strategia di sviluppo e segnala l'esistenza di un assetto stabile e più efficiente per l'erogazione di suddetti servizi (ambiti ottimali) nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. Essa è anche sintomo dell'esistenza di quella maggiore capacità di progettazione e attuazione di un'azione collettiva di sviluppo locale richiesta dalla Strategia⁽⁴⁴⁾.

I comuni che partecipano alla Strategia «dovranno provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi». La verifica in sede istruttoria del prerequisito associativo dei servizi è infatti «discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree territoriali alla strategia medesima»⁽⁴⁵⁾.

Ad oggi tutte le aree-progetto che hanno avviato il percorso strategico sono impegnate nella gestione associata di alcune loro funzioni o servizi: a giugno 2019 in 45 aree il prerequisito risultava assolto, mentre era in fase di definizione in altre 27.

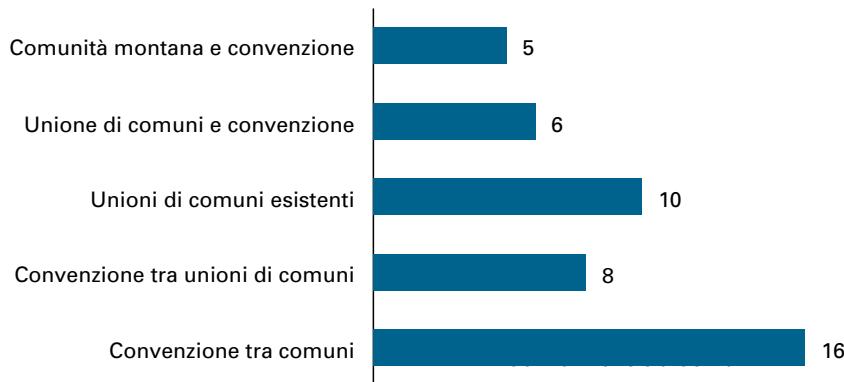
Le principali funzioni associate sono la protezione civile (31) e il catasto (30).

44 L'Accordo precisa ulteriormente che «il prevalere nelle aree interne dei comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei comuni è fondamentale per l'organizzazione dei servizi sul territorio» (Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 328).

45 Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 328.

Per quanto riguarda le tipologie di forme associative prevale la convenzione fra comuni seguita subito dalle unioni di comuni (Figura 2).

Figura 2. Tipologie di associazionismo fra comuni



Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), 2019

I finanziamenti

Con la Legge di Bilancio per il 2018 il Governo incrementò di 91,18 milioni di euro la dotazione destinata agli interventi a favore dello sviluppo delle aree interne, che ora ammontano complessivamente a 281,18 milioni di euro e consentiranno di completare l'intervento in tutte le 72 aree selezionate.

Con la medesima Legge, infine, è stato previsto un ulteriore stanziamento di 50 milioni di euro destinato alla realizzazione di edifici scolastici innovativi.

Questo ultimo finanziamento deriva dalla consapevolezza che la creazione di poli scolastici rappresenti un'opportunità per affrontare in modo condiviso e coordinato le criticità che le scuole delle aree interne sono costrette a vivere e fronteggiare in maniera isolata e frammentata. In questa logica la scuola viene a porsi come punto di riferimento per i territori (scuola

come *Civic Center*) con una comunità rappresentata da dirigenti scolastici, insegnanti, genitori e studenti. Questo stanziamento permetterà la realizzazione dei primi plessi unici previsti dalla Strategia: quello di Celenza nel Basso Sangro (Abruzzo), di Paluzza nell'Appennino Reggiano (Emilia-Romagna) e di Monterosso Grana nell'Area Val Maira e Val Grana (Piemonte).

Al contributo nazionale - pari a 3,74 milioni di euro per ciascuna area - si sommano le risorse regionali, in larga parte provenienti dalla programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (FESR, FSE e FEASR).

Come previsto, le aree selezionate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e in maniera coerente con le disponibilità finanziarie.

Stato di attuazione

Al 26 giugno 2019, secondo i dati diramati dal Comitato Tecnico Aree Interne, 71 aree hanno definito le "Bozze di Strategia" e 53 aree hanno approvato il "Preliminare".

Sono invece 44 le aree che hanno completato il percorso con la formale approvazione della "Strategia d'area": Alta Carnia (Friuli-Venezia Giulia), Alta Valtellina (Lombardia), Alto Lago di Como e Valli del Lario (Lombardia), Antola Tigullio (Liguria), Appenino Emiliano (Emilia-Romagna), Appennino Lombardo e Alto Oltre Po Pavese (Lombardia), Appennino Piacentino Parmense (Emilia-Romagna), Bassa Valle (Valle d'Aosta), Bassa Ferrarese (Emilia-Romagna), Beigua Sol (Liguria), Comelico (Veneto), Contratto di Foce Delta Po (Veneto), Dolomiti Friulane (Friuli-Venezia Giulia), Grand Paradis (Valle d'Aosta), Spettabile Reggenza (Veneto), Tesino (Provincia di Trento), Val di Sole (Provincia di Trento), Valchiavenna (Lombardia), Valli Maira e Grana (Piemonte), Appennino Basso Pesarese e Anconetano (Marche), Alto Maceratese (Marche), Piceno (Marche), Casentino Valtiberina (Toscana), Garfagnana (Toscana), Monti Reatini (Lazio), Nord Est (Umbria), Sud Ovest Orvietano (Umbria), Valle del Co-

mino (Lazio), Valnerina (Umbria), Alta Irpinia (Campania), Alta Maremma (Sardegna), Basso Sangro (Abruzzo), Fortore (Molise), Gennargentu Mondrolisai (Sardegna), Madonie (Sicilia), Matese (Molise), Montagna Materana (Basilicata), Monti Dauni (Puglia), Reventino Savuto (Calabria), Sud Salento (Puglia), Val Simeto (Sicilia), Valfino Vestina (Abruzzo), Vallo di Diano (Campania).

A ottobre 2019 il Comitato ha approvato la 45esima Strategia: Valle Arroscia (Liguria).

Di queste 22 hanno infine già sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro (APQ) e sono oggi in fase di attuazione: Alta Valtellina (Lombardia), Valchiavenna (Lombardia), Appennino Basso Pesarese Anconetano (Marche), Alta Irpinia (Campania), Basso Sangro-Trigno (Abruzzo), Valli dell'Antola e del Tigullio (Liguria), Casentino-Valtiberina (Toscana), Sud Ovest Orvietano (Umbria), Bassa Valle (Valle d'Aosta), Alta Carnia (Friuli-Venezia Giulia), Valli Maira e Grana (Piemonte), Madonie (Sicilia), Appennino Emiliano (Emilia-Romagna), Montagna Materana (Basilicata), Matese (Molise), Alta Marmilla (Sardegna), Tesino (Provincia di Trento), Spettabile Reggenza dei Sette Comuni (Veneto), Monti Dauni (Puglia), Nord-Est (Umbria), Vallo di Diano (Campania) e Piceno (Marche).

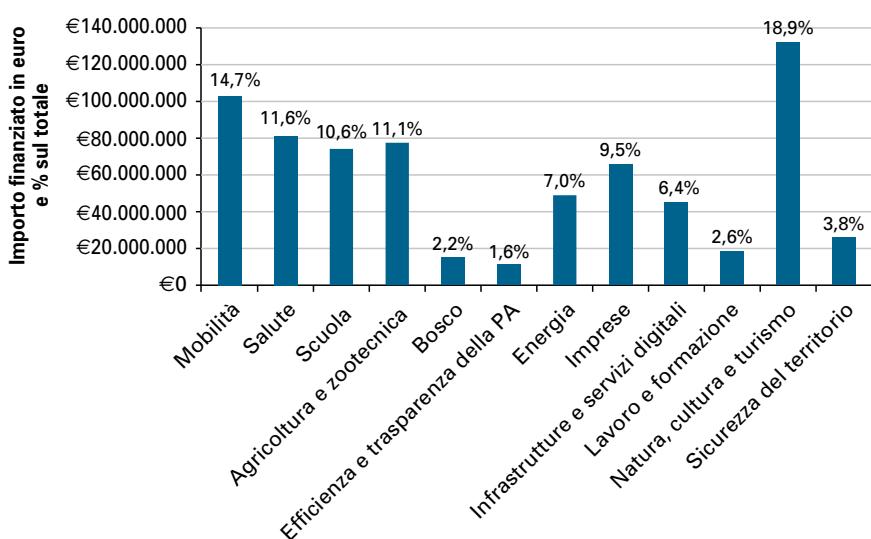
Le rimanenti aree sottoscriveranno l'APQ nei termini di scadenza fissati da quattro diversi provvedimenti del CIPE: la Delibera n. 9 del 2015, che finanzia le "prime aree" (23); la Delibera n. 43 del 2016, che finanzia le "seconde aree" (23); la Delibera n. 80 del 2017, che finanzia 2 aree terremotate; la Delibera n. 52 del 2018, che finanzia le "terze e quarte aree" (24). Con la Delibera 52/2018, inoltre, si prevede che il trasferimento delle risorse sia disposto dal MEF - sulla base delle disposizioni di pagamento informatizzate inoltrate dalle regioni sul sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato/IGRUE - direttamente in favore dei soggetti attuatori degli interventi finanziati, ovvero in favore delle regioni.

Il finanziamento accordato per le 44 aree che hanno definito la “Strategia” ammonta a 679,73 Meuro, di cui 163,53 derivano da risorse di Legge di Stabilità (18%), 431,09 dai Programmi Operativi Regionali dei Fondi SIE⁽⁴⁶⁾ (71%), 48,60 da finanziamento proprio (7%) e 54,50 da investitori privati (7,8%).

Tipologie di investimenti realizzati

Gli investimenti programmati dalle 44 strategie approvate riguardano per il 38% i servizi essenziali, mentre per il 62% lo sviluppo locale.

Figura 3. Ambiti tematici delle 44 strategie approvate



Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), 2019

46 Si tratta dei Fondi FESR, FSE, FEASR, FEAMP.

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Per quanto riguarda i servizi, circa il 15% degli investimenti va alla mobilità, segue salute (11,6%) e scuola (10,6%). La quota più rilevante degli investimenti per lo sviluppo locale invece è indirizzata al settore natura, cultura e turismo (18,9%) che precede gli investimenti in agricoltura e zootecnia (11,1%). Seguono gli incentivi alle imprese (9,5%), l'energia (7%), le infrastrutture digitali (6,4%), la messa in sicurezza del territorio (3,8%), il lavoro e la formazione (2,6%) e la cura del bosco (2,2%). Chiudono gli interventi in efficienza e trasparenza della PA (1,6%).

Il futuro della politica di coesione

4

4.1 Le proposte sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP)

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha pubblicato le proposte sul *budget* pluriennale dell’Unione europea⁽¹⁾ per il settennio 2021-2027, avviando il negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 fra gli Stati membri.

Tale proposta servirà come base per una decisione del Consiglio europeo, che dovrà garantire l’accordo di tutti gli Stati membri; per concludere il processo decisionale sarà necessaria l’approvazione del Parlamento europeo che potrà approvare o respingere la posizione del Consiglio, ma non potrà emendarla.

Il QFP è il bilancio a lungo termine dell’UE. Le tre funzioni fondamentali di qualsiasi bilancio pubblico sono gli investimenti in beni pubblici, la redistribuzione e la stabilizzazione macroeconomica. Anche il bilancio dell’UE svolge queste funzioni, in misura variabile e finanziando i beni pubblici:

¹ Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027”.

- attraverso programmi gestiti direttamente a livello europeo, come il Programma *Horizon 2020* per la ricerca, oppure il “Meccanismo per collegare l’Europa” per gli investimenti in infrastrutture;
- insieme agli Stati membri e alle regioni, mediante gli investimenti co-finanziati dalla politica di coesione.

Il meccanismo di bilancio UE permette la ridistribuzione delle risorse finanziarie, attraverso la politica di coesione, promuovendo la convergenza economica e la coesione sociale e territoriale; attraverso il sostegno allo sviluppo rurale e al reddito degli agricoltori nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC). Infine, ha funzione di stabilizzazione (coperta solo in modo indiretto), in quanto il bilancio UE ha alcuni effetti stabilizzanti per alcuni Stati membri, in particolare grazie al respiro settennale e garantendo un livello costante di investimenti indipendente dal ciclo economico.

Allo stesso tempo, poiché sono legati all’andamento economico, i contributi di ciascuno Stato membro al bilancio diminuiscono in caso di recessione (sebbene il bilancio dell’UE non sia stato concepito per assorbire gli *shock* macroeconomici)⁽²⁾.

Le Priorità alle quali è destinato ed allineato il *budget* 2021-2027 sono quelle dell’agenda indicata dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo “Stato dell’Unione” il 14 settembre 2016, approvate dai *leader* dell’UE a 27 a Bratislava il 16 settembre 2016 e dalla Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017. Successivamente, nel giugno 2017, le principali questioni sono state illustrate nel documento di riflessione della Commissione sul futuro delle finanze dell’UE⁽³⁾; infine, il 14 febbraio 2018, la Commissione europea ha illustrato le opzioni per il bilancio futuro.

² Si veda il “Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE”, Bruxelles, 28.6.2017 COM(2017) 358 final.

³ Bruxelles, 28.6.2017 COM(2017) 358 final “Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell’UE”.

Le Priorità indicate dalla CE per il futuro dell'UE sono:

- un'Europa che protegge;
- un'Europa che preserva lo stile di vita europeo;
- un'Europa che dà potere e forza ai cittadini;
- un'Europa che difende in patria e all'estero;
- un'Europa che si assume responsabilità.

Il *budget* proposto dalla Commissione per il futuro settennio 2021-2027 è un quadro finanziario pragmatico e focalizzato sul medio-lungo periodo, con l'obiettivo di concentrare le risorse finanziarie su poche Priorità, ma anche di prevedere meccanismi per affrontare crisi ed emergenze da un lato, *shock* finanziari dall'altro. La Commissione propone pertanto un bilancio moderno, semplice e flessibile.

Moderno, poiché una nuova Unione a 27 ha bisogno di un nuovo bilancio che dimostri che l'Europa abbia fatto tesoro degli insegnamenti che vengono dal passato. Si tratta di ridurre ulteriormente gli oneri burocratici a carico dei beneficiari e delle Autorità di Gestione, mediante norme più coerenti basate su un codice unico; di fissare obiettivi più chiari; di concentrarsi maggiormente sui risultati. Così sarà più facile monitorare e misurare i risultati come pure introdurre modifiche, se necessario.

Semplice, in quanto la struttura del bilancio sarà più chiara e più in linea con le priorità dell'Unione. I Fondi sono oggi ripartiti tra un numero troppo elevato di Programmi e strumenti all'interno e al di fuori del bilancio. La Commissione propone quindi di ridurre di oltre un terzo il numero dei Programmi (passando dai 58 attuali a 37), ad esempio riunendo in nuovi Programmi integrati le fonti di finanziamento attualmente frammentate e razionalizzando profondamente l'uso degli strumenti finanziari, anche tramite il Fondo InvestEU⁽⁴⁾.

⁴ Per il prossimo bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027 la Commissione europea propone di istituire il Programma InvestEU, che riunirà in un unico Programma i finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie e sarà composto dal Fondo InvestEU, dal polo di consulenza InvestEU e dal portale InvestEU.

Flessibile, dal momento che le sfide recenti, in particolare la crisi migratoria e dei rifugiati nel 2015, hanno mostrato chiaramente i limiti che l'attuale bilancio dell'UE presenta in termini di flessibilità per una risposta sufficientemente rapida ed efficace, la proposta della CE prevede una maggiore flessibilità all'interno dei Programmi e tra i medesimi; il rafforzamento degli strumenti di gestione delle crisi; la creazione di una nuova "Riserva dell'Unione" che permetta di affrontare eventi imprevisti e rispondere a situazioni di emergenza in settori quali la sicurezza e la migrazione⁽⁵⁾.

Il *budget* complessivo proposto dalla Commissione europea è di 1.135 miliardi di euro di impegni espressi in prezzi 2018, pari all'1,11% del prodotto interno lordo dell'UE a 27. *Espresso* a prezzi correnti - tenendo conto dell'inflazione - ciò equivale a 1.279 miliardi di euro di impegni. Questo livello di impegni si traduce in € 1.105 miliardi, in pagamenti espressi in prezzi 2018, pari all'1,08% del PIL.

La CE, vista la *Brexit*, propone un aumento del massimale del contributo annuale di risorse proprie al *budget* UE da parte di ogni Stato membro, dall'1,20% all'1,29% del PIL dell'UE-27.

L'attuale livello di *budget* deve infatti essere incrementato per investire subito su aree quali: Ricerca e innovazione; Giovani generazioni; Economia digitale; Gestione dei confini, sicurezza e difesa.

Questo, secondo la Commissione, contribuirà a prosperità, sostenibilità e sicurezza future.

In concreto, fra le altre cose, la CE propone di:

- aumentare di quasi 9 volte gli investimenti in trasformazione digitale e reti, per raggiungere 12 miliardi di euro e aumentare gli investimenti

⁵ Comunicato stampa della Commissione in occasione della pubblicazione delle proposte per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_it.htm

in ricerca e innovazione del 50%, con 100 miliardi di euro riservati ai Programmi di punta *Horizon Europe* ed Euratom;

- razionalizzare con il nuovo Fondo InvestEU, dotato di un bilancio di 15,2 miliardi di euro (che potrebbe generare 650 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi), gli strumenti finanziari esistenti in un'unica struttura che stimoli gli investimenti in quattro settori strategici: ricerca, innovazione e reti digitali; economia a basse emissioni di carbonio (infrastrutture sostenibili); PMI; investimenti sociali e competenze. InvestEU sarà flessibile e potrà reagire ai cambiamenti del mercato e all'evolvere nel tempo delle priorità politiche. Inoltre, gli Stati membri avranno la possibilità di convogliarvi parte delle risorse loro assegnate nel quadro della politica di coesione;
- più che raddoppiare i Programmi per i giovani, come ERASMUS + con 30 miliardi di euro e il Corpo europeo di solidarietà con 1,3 miliardi di euro, compresi 700 milioni di euro per sostenere i *Pass Interrail* per i giovani;
- quasi triplicare le spese per la gestione delle frontiere esterne, la migrazione e l'asilo, per raggiungere circa 33 miliardi di euro, dagli attuali 13 miliardi di euro, che potrebbero finanziare 10.000 guardie di frontiera entro il 2027 per l'Agenzia europea di guardia costiera e di frontiera. Il Fondo Asilo e migrazione rafforzato, dotato di un bilancio complessivo di 10,4 miliardi di euro, si concentrerà sulle esigenze a breve termine dei migranti al momento del loro arrivo, operando in modo complementare rispetto al sostegno offerto all'integrazione sociale dalla politica di coesione;
- aumentare gli investimenti in sicurezza del 40% fino a raggiungere i 4,8 miliardi di euro e creare un Fondo di difesa di 13 miliardi di euro; gli investimenti necessari per facilitare la mobilità militare in tutta l'UE saranno finanziati con 6,5 miliardi di euro attraverso il "Meccanismo per collegare l'Europa" (MCE);
- rafforzare i finanziamenti per l'azione esterna del 26% fino a raggiungere 120 miliardi di euro, con particolare attenzione al vicinato dell'Europa e al mantenimento di una riserva specifica (e non pre-assegnata) per far fronte alle sfide emergenti, in particolare nel settore della stabilità e della migrazione.

Con la proposta sul nuovo QFP, la Commissione ha inoltre prospettato la possibilità di introdurre nuovi strumenti di bilancio a sostegno di una zona euro stabile e della convergenza verso la zona euro, nonché di sostegno alla riforma economica in atto negli Stati membri.

Un nuovo programma che, con una dotazione complessiva di bilancio di 25 miliardi di euro, fornirà sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie, con l'obiettivo di creare le condizioni idonee alla creazione di posti di lavoro, alla crescita e agli investimenti.

Un meccanismo di convergenza fornirà inoltre un sostegno *ad hoc* agli Stati membri non appartenenti alla zona euro che si preparano ad adottare la moneta comune.

La CE propone infine la creazione di una nuova funzione in seno all'UE di "stabilizzazione degli investimenti" che contribuisca a mantenere i livelli di investimento in caso di forti *shock* asimmetrici. Lo strumento previsto inizialmente opererà attraverso prestiti "*back-to-back*" garantiti dal bilancio dell'UE con un massimale di 30 miliardi di euro, cui si abbinerà un'assistenza finanziaria agli Stati membri a copertura dell'onere degli interessi. I prestiti forniranno un sostegno finanziario aggiuntivo in un momento in cui le finanze pubbliche sono sotto pressione e occorre mantenere gli investimenti prioritari.

Nelle conclusioni di giugno 2019, il Consiglio europeo ha chiesto alla Presidenza di sviluppare uno schema di negoziato del QFP, sulla cui base i *leader* dell'UE potranno proseguire la discussione, con l'obiettivo di raggiungere un accordo entro la fine dell'anno.

4.2 Budget e pacchetto di Regolamenti per la futura politica di coesione⁽⁶⁾

Oggi le società europee devono affrontare numerose sfide legate alla sostenibilità, dalla disoccupazione giovanile all'invecchiamento demografico passando per il cambiamento climatico, l'inquinamento, l'energia sostenibile e la migrazione. Sono questi alcuni tra gli obiettivi dello "Sviluppo sostenibile" dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁽⁷⁾ che è ormai un riferimento stabile anche per le politiche dell'UE⁽⁸⁾.

6 Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 375 final - *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio contenente disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE Plus, Fondo di Coesione, FEAMP e regole finanziarie applicabili, oltre che a tali Fondi, al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), Fondo per la Sicurezza interna (FSI) e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti;*

Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 372 final "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione"; Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 382 final "Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+);"

Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 374 final - *Proposta del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale Europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno;*

Bruxelles, 1.6.2018 COM(2018) 392 final - *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della Politica Agricola Comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.*

7 L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dal titolo "Trasformare il nostro mondo" è stata adottata in occasione del vertice sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, tenutosi dal 25 al 27 settembre 2015 a New York.

Comprende 17 obiettivi globali di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) e 169 traguardi (con oltre 240 indicatori) ad essi associati, che coprono settori chiave quali: povertà, diritti umani, sicurezza alimentare, salute, consumo e produzione sostenibili, crescita, occupazione, infrastrutture, gestione sostenibile delle risorse naturali, oceani, cambiamenti climatici e uguaglianza di genere. Tutti i Paesi sono chiamati a contribuire allo sforzo di portare il mondo su un sentiero sostenibile, senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo, anche se evidentemente le problematiche possono essere diverse a seconda del livello di sviluppo conseguito. Dal 1° gennaio 2016 ogni Paese deve impegnarsi a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere gli SDGs, rendicontando periodicamente in sede ONU sui risultati conseguiti. Per approfondimenti <http://asvis.it/agenda-2030/>.

8 Da ultimo, il "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE", Bruxelles,

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Le dimensioni economica, sociale e ambientale proprie degli obiettivi dell'Agenda delle Nazioni Unite sono state infatti integrate nel bilancio europeo e poste al centro dei programmi di spesa dell'UE e della c.d. Strategia Europa 2020.

Tali obiettivi sono confermati nelle proposte della CE sul nuovo QFP 2021-2027 e nelle proposte settoriali riguardanti 37 programmi di finanziamento dell'UE⁽⁹⁾, presentate dalla Commissione europea il 14 giugno 2018, dove, in linea con l'Accordo di Parigi sul clima⁽¹⁰⁾ e l'impegno dell'UE a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU, si stabilisce che almeno il 25% della spesa dell'UE per tutti i propri Programmi contribuisca a obiettivi climatici.

Le tre dimensioni - economica, sociale e ambientale - dello sviluppo sostenibile risultano integrate, in particolare, nelle proposte per la futura politica di coesione, che viene incentrata su istruzione e innovazione

28.6.2017 COM(2017) 358 final. In precedenza, il 20 giugno 2017 il Consiglio aveva approvato la risposta dell'UE all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile contenuta nelle Conclusioni dal titolo "Il futuro sostenibile dell'Europa - la risposta dell'UE all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile". Nelle Conclusioni si sottolinea l'importanza di conseguire lo sviluppo sostenibile in tutte e tre le dimensioni (economica, sociale e ambientale) in modo equilibrato e integrato. Il Consiglio ha altresì accolto con favore la comunicazione della Commissione dal titolo "Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe" (Strasburgo, 22.11.2016 COM(2016) 739 final), come un primo passo per l'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE e l'applicazione dello sviluppo sostenibile quale principio guida di tutte le politiche dell'Unione, anche attraverso i suoi strumenti finanziari. Con la suddetta Comunicazione, la CE collegava infatti lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 al quadro politico dell'UE e alle priorità della Commissione, offrendo un quadro della situazione dell'Unione europea nel perseguitamento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e identificando le lacune e i problemi principali in termini di sostenibilità.

9 L'adozione di questo pacchetto legislativo avverrà presumibilmente dopo l'accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP).

10 Alla conferenza sul clima di Parigi del dicembre 2015, 195 Paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima mondiale. L'accordo definisce un piano d'azione globale, inteso a rimettere il mondo sulla buona strada per evitare cambiamenti climatici pericolosi, tra l'altro, limitando il riscaldamento globale al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine e puntando a limitare l'aumento a 1,5°C: ciò ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici. Per approfondimenti, si veda https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it.

(“crescita intelligente”), basse emissioni di CO₂, resilienza ai cambiamenti climatici e protezione ambientale (“sostenibilità”), creazione di posti di lavoro e riduzione della povertà (“inclusività”).

Tali proposte guardano sia alla valutazione *ex post* sulla politica di coesione che agli esiti della consultazione pubblica sul post 2020.

Per quanto riguarda priorità e impatti, la valutazione *ex post* sulla politica di coesione ha permesso di constatare che:

- il sostegno alle PMI dovrebbe concentrarsi maggiormente sull’aiuto allo sviluppo di PMI “dinamiche”, sulle strategie di specializzazione intelligente e sull’incoraggiamento delle regioni ad avanzare nella catena economica, invece di tentare di mantenere l’economia del passato;
- alcune attività tendono ad avere un minore impatto, come il sostegno fornito alle grandi imprese (per attirare tali imprese, la strategia più efficace non è proporre incentivi finanziari bensì migliorare le condizioni locali come il contesto imprenditoriale locale e amministrativo); analogamente, gli investimenti nelle infrastrutture aeroportuali che appaiono ormai giustificati solo nelle regioni ultraperiferiche;
- presentano un elevato valore aggiunto i contributi in settori come l’economia a basse emissioni di carbonio, lo sviluppo urbano sostenibile e la cooperazione regionale.

L’indicazione per i decisori europei di ulteriori priorità proviene anche dalle risultanze della consultazione pubblica sulla futura politica di coesione; in estrema sintesi, fra l’altro, si chiede di:

- mantenere una politica di coesione per tutte le regioni (pur continuando a prestare particolare attenzione alle regioni meno sviluppate);
- garantire sostegno all’innovazione nelle strategie, comprese le strategie di specializzazione intelligente e gli investimenti intelligenti più in generale;
- mantenere e rafforzare criteri di concentrazione tematica degli interventi;
- focalizzare e concentrare interventi e risorse sulle sfide (soprattutto sullo sviluppo urbano sostenibile);

- rafforzare la cooperazione interregionale, sia transfrontaliera che in tutta Europa.

Tenendo conto di questo quadro generale di valutazione, la Commissione europea ha elaborato le sue proposte per la politica di coesione 2021-2027 con l'obiettivo generale di renderla ancora più efficace e massimizzare l'impatto dei suoi investimenti⁽¹¹⁾:

- la politica di coesione dovrebbe diventare più flessibile sia di fronte alle nuove sfide, come l'emergenza migranti, sia di fronte ad emergenze derivanti da "disastri naturali", ad es. terremoti. Un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione⁽¹²⁾ più flessibile, dovrebbe finanziare una più ampia gamma di misure economiche e sociali, e dovrebbe diventare più efficiente attraverso un collegamento più stretto con la politica di coesione, contribuendo così alla flessibilità complessiva del bilancio dell'UE;
- sono necessarie una più rapida attuazione della politica di coesione e una transizione più fluida fra i periodi di programmazione, attraverso ad esempio, regole di disimpegno più rigorose; procedure più brevi per chiudere i Programmi; processi più rapidi e flessibili per la programmazione e la nomina delle Autorità di Gestione;
- le carenze della capacità amministrativa e la scarsa qualità istituzionale ostacolano la competitività, limitano l'efficacia degli investimenti e generano gravi ostacoli alla crescita. Il bilancio dell'UE dovrebbe perciò rafforzare la capacità amministrativa collegata ai settori di investimento più importanti sostenuti dai finanziamenti europei. Per questo

11 "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE", Bruxelles, 28.6.2017 COM(2017) 358 final.

12 Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) offre un sostegno a coloro che hanno perso il lavoro a seguito di importanti mutamenti strutturali del commercio mondiale dovuti alla globalizzazione, ad esempio in caso di chiusura di un'impresa o delocalizzazione di una produzione in un Paese extra UE, oppure a seguito della crisi economica e finanziaria mondiale.

Il FEG dispone di una dotazione annua massima di 150 milioni di euro per il periodo 2014-2020 e può finanziare fino al 60% del costo di progetti destinati ad aiutare i lavoratori in esubero a trovare un altro impiego o avviare una propria attività.

sarebbe opportuno esplorare nuovi strumenti o rafforzare quelli esistenti, come ad esempio, l'iniziativa di *capacity building* sperimentata nel 2014-2020 per le regioni meno sviluppate nell'ambito della politica di coesione, che è stato un importante esercizio pilota i cui elementi positivi potrebbero essere riutilizzati;

- occorre garantire investimenti più coerenti e semplificare la vita dei beneficiari, dettando un *corpus* unico di norme per i Fondi della politica di coesione e per finanziamenti europei erogati con progetti o programmi dello stesso tipo, garantendo una più forte complementarità, ad esempio fra la politica di coesione e *Horizon 2020* o il “Meccanismo per collegare l’Europa”;
- dovrebbe essere rivisto l’attuale sistema di assegnazione dei Fondi SIE, a fronte della necessità per l’Europa di affrontare prioritariamente alcune sfide, dal problema dello spopolamento demografico all’inclusione sociale, passando per la disoccupazione, la migrazione, l’innovazione e il cambiamento climatico.

Con queste premesse, il 29 maggio 2018 la Commissione europea ha pubblicato le proposte legislative per il 2021-2027 riferite alla rubrica di bilancio denominata “Sviluppo regionale e politica di coesione”, il c.d. “pacchetto di Regolamenti”⁽¹³⁾. La proposta della Commissione prevede come data di applicazione il 1° gennaio 2021 ed è riferita all’UE a 27.

Con il pacchetto di Regolamenti, la CE traccia un quadro finanziario e di regole focalizzato su principi di:

- *semplificazione*: un quadro semplificato di regole di rendicontazione e controllo; meno burocrazia per i beneficiari dei Fondi; unico Regolamento generale per tutti i Fondi SIE; meno Programmi;
- *concentrazione*: concentrazione delle risorse finanziarie su poche Priorità e Obiettivi strategici;

¹³ COM(2018) 375 final - *Proposta di Regolamento generale*, citato; COM(2018) 372 final - *Proposta di Regolamento sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (e Fondo di Coesione)*, citato; COM(2018) 382 final - *Proposta di Regolamento sul Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)*, citato.

- **flessibilità:** prevedere strumenti per affrontare cambiamenti, crisi ed emergenze e *shock finanziari*.

Il prodotto interno lordo *pro capite* relativo di ciascuno Stato membro rimarrà il criterio predominante per l'assegnazione dei Fondi della futura politica di coesione, ma saranno presi in considerazione anche altri fattori come la disoccupazione (in particolare la disoccupazione giovanile), i cambiamenti climatici e l'accoglienza e l'integrazione dei migranti.

Come il QFP 2021-2027, il pacchetto di proposte sulla politica di coesione presentato dalla CE è attualmente oggetto del negoziato in corso fra gli Stati membri. Come già detto, la decisione dovrà essere adottata nell'ambito del "trilogo" Commissione, Parlamento UE e Consiglio europeo.

Una prima deliberazione del Parlamento europeo sul pacchetto di proposte della Commissione europea è stata adottata in sede di plenaria dell'11/14 febbraio 2019⁽¹⁴⁾.

Nelle Risoluzioni approvate dal Parlamento si ribadisce, fra l'altro, che gli obiettivi dei Fondi SIE dovrebbero essere perseguiti nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della promozione da parte dell'UE dell'obiettivo generale di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente; e che, essendo la povertà una delle maggiori sfide per l'UE, i Fondi dovrebbero contribuire alla sua eliminazione, così come a onorare l'impegno assunto dall'Unione per il conseguimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

14 Le Risoluzioni approvate dal Parlamento sono due, una sulla proposta CE di Regolamento generale e un progetto di risoluzione legislativa sulla proposta di Regolamento sul FESR: P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2018)0375 - C8-0230/2018 - 2018/0196(COD)); A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)).

Nell'ottica della semplificazione, per garantire investimenti più coerenti e semplificare gli oneri burocratici a carico dei beneficiari, con la proposta di Regolamento generale sui Fondi SIE, la Commissione propone di adottare un insieme comune di regole fondamentali per 7 Fondi “a gestione concorrente”⁽¹⁵⁾:

- Fondo di Coesione (FC);
- Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP);
- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR);
- Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+);
- Fondo asilo e migrazione (AMIF);
- Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (BMVI);
- Fondo per la sicurezza interna (ISF).

Nella proposta della Commissione sul quadro unico di norme per i Fondi a gestione concorrente, una criticità è rappresentata dalla mancata riconduzione dentro il quadro di regole comuni del FEASR-Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (e quindi della PAC-Politica Agricola Comune), per il quale la CE propone l'applicazione soltanto del Regolamento specifico.

Il Parlamento europeo con la Risoluzione del marzo 2019 sulla proposta CE di Regolamento generale sostiene invece l'opportunità di ricondurre il FEASR nel quadro di regole comuni, come d'altra parte già avviene nell'attuale ciclo 2014-2020⁽¹⁶⁾.

15 Gestione concorrente (principio di sussidiarietà): i Programmi non sono gestiti direttamente dalla Commissione europea, bensì attuati in partenariato con gli Stati membri.

16 P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.

4.2.1 Budget per la politica di coesione 2021-2027⁽¹⁷⁾

Le risorse finanziarie per la politica di coesione 2021-2027 proposte dalla Commissione europea ammontano a **€330.624.000.000** (art.103 proposta Reg. gen.), pari al 34,5% del Quadro Finanziario Pluriennale del setteennio. La dotazione proposta per l'Italia, ammonta a €38.564.071.866 (prezzi 2018), ovvero €43.463.477.430 (prezzi correnti).

Tabella 1. Dotazioni del FESR, del FC e del FSE plus per il periodo 2021-2017 (proposte della Commissione europea)

Totale della politica di coesione	€330.624.000.000
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	€200.629.000.000
<i>Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita</i>	€190.752.000.000
<i>Cooperazione Territoriale Europea</i>	€8.430.000.000
<i>Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione</i>	€1.447.000.000
Fondo di Coesione (FC)	€41.349.000.000
<i>di cui contributo al MCE - Trasporti⁽²⁰⁾</i>	€10.000.000.000
Fondo Sociale Europeo+ (FSE+)*	€88.646.000.000

*Tale cifra non comprende l'importo per la sanità, l'occupazione e l'innovazione sociale (€1.042.000.000).

Fonte: COM(2018) 375 final - Proposta di Regolamento generale sui Fondi SIE

Il Parlamento europeo, nella Risoluzione del marzo 2019 sulla proposta CE di Regolamento generale afferma la necessità di garantire un budget adeguato alla politica di coesione nell'ambito del QFP post 2020, incrementando di circa il 14% l'ammontare complessivo proposto dalla Commissione, con un budget per la politica di coesione 2021-2027 che ammonterebbe così a **€378.097.000.000** (prezzi del 2018).

17 Titolo VIII proposta CE di Regolamento generale sui Fondi SIE.

18 Il Meccanismo per connettere l'Europa (Connecting Europe Facility) è lo strumento finanziario dell'Unione europea per progetti infrastrutturali di interesse comune e trans-europeo nei settori dei trasporti, energia e tecnologie della comunicazione e dell'informazione.

Per la ripartizione del *budget* a livello territoriale, i nuovi Regolamenti confermano la suddivisione del territorio europeo in 3 categorie di regioni di livello NUTS 2⁽¹⁹⁾:

- regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27;
- regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27;
- regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27.

Rispetto alla ripartizione territoriale per categorie di regioni nel ciclo 2021-2027, alcune importanti novità si registrano per le regioni italiane:

1. “regioni meno sviluppate”: rientrano in tale categoria nel ciclo 2021-2027 le Regioni Sardegna e Molise che, nell’attuale ciclo 2014-2020, fanno parte della categoria “regioni in transizione” insieme all’Abruzzo; confermate invece tra le “regioni meno sviluppate” Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Basilicata;
2. “regioni in transizione”: rientrano in tale categoria nel ciclo 2021-2027 le Regioni Marche e Umbria che nell’attuale ciclo di programmazione fanno parte della categoria “regioni più sviluppate”.

Sono confermati per il ciclo 2021-2027 anche i due Obiettivi generali del ciclo 2014-2020:

1. *Obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”* negli Stati membri e nelle regioni, con il sostegno del FESR, del FSE+ e del Fondo di Coesione, con una dotazione complessiva di €322.194.389.630 (pari al 97,5% del *budget* per la politica di coesione), di cui a valere sul FESR €190.752.000.000 (Tabella 1);

¹⁹ Unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese: *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) identifica la ripartizione del territorio dell’Unione europea a fini statistici, NUTS 1, 2, o 3 dipende dall’entità della popolazione residente. La classificazione delle regioni in una delle tre categorie è determinata in base al rapporto tra il PIL pro capite di ciascuna regione, misurato in parità di potere di acquisto (“PPA”) e calcolato sulla base dei dati dell’Unione per il periodo 2014-2016, e il PIL medio dell’UE-27 per lo stesso periodo di riferimento.

2. *Obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea” (Interreg)*, con il sostegno del FESR, con una dotazione complessiva di €8.430.000.000 (pari al 2,5% del *budget* per la politica di coesione).

La Risoluzione del Parlamento del marzo 2019 sulla proposta CE di Regolamento generale interviene anche rispetto alla ripartizione delle risorse per Obiettivo generale.

Nell’ambito dell’Obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”, le regioni meno sviluppate dovrebbero continuare a beneficiare di un sostegno sostanziale da parte dell’Unione, con tassi di cofinanziamento fino all’85% (rispetto al massimale del 70% proposto dalla Commissione), mentre le regioni in transizione e le regioni più sviluppate otterrebbero un cofinanziamento, rispettivamente, del 65% (in luogo del 55% proposto dalla CE) e del 50% (in luogo del 40% proposto dalla CE). La dotazione complessiva proposta dal Parlamento per tale Obiettivo generale è di €360.854.000.000 (pari al 97% del *budget* della politica di coesione nell’ammontare proposto dal Parlamento).

La dotazione FESR proposta dal Parlamento europeo per l’Obiettivo generale “Cooperazione Territoriale Europea (Interreg)” è di €11,3 miliardi, ossia il 3% della dotazione complessiva della politica di coesione, a fronte del 2,5% proposto dalla Commissione.

Per il FSE+, il Parlamento propone che, in casi debitamente giustificati, possano essere previsti tassi di cofinanziamento superiori, fino al 90%, per le priorità a sostegno delle c.d. “azioni innovative”⁽²⁰⁾, nonché per i Programmi che affrontano la deprivazione materiale, la disoccupazione giovanile e che sostengono la Garanzia Europea per l’Infanzia e la Cooperazione transnazionale.

²⁰ Si veda l’art. 13 della proposta di Regolamento sul FSE+, nonché infra, il paragrafo dedicato a strumenti e risorse dello sviluppo territoriale.

A proposito di tasso di cofinanziamento nazionale, si noti infine che la Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta CE di Regolamento generale, tra i *considerata* aggiunge il “*considerando 20 bis*”, in base al quale: «in casi debitamente giustificati, gli Stati membri potrebbero presentare una richiesta di flessibilità nell’ambito dell’attuale Patto di stabilità e crescita per le spese strutturali, pubbliche o equivalenti, sostenute dalla Pubblica Amministrazione mediante cofinanziamento di investimenti attivati nel quadro dei Fondi strutturali e di investimento europei (“Fondi SIE”). La Commissione dovrebbe valutare attentamente ciascuna richiesta all’atto di definire l’aggiustamento di bilancio nell’ambito del braccio preventivo o del braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita». Analoga disposizione viene prevista nella Risoluzione del Parlamento sulla proposta CE di Regolamento sul FESR (paragrafo 4 bis, art. 7).

In base alle proposte della Commissione, il *budget* di €322.194.389.630 destinato all’Ob. gen. “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita” è assegnato per categoria di regioni nel seguente modo:

- il 61,6% (in totale, €198.621.593.157) destinato alle regioni meno sviluppate;
- il 14,3% (in totale, €45.934.516.595) destinato alle regioni in transizione;
- il 10,8% (in totale, €34.842.689.000) destinato alle regioni più sviluppate;
- il 12,8% (in totale, €41.348.556.877) destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di Coesione;
- lo 0,4% (in totale, €1.447.034.001) destinato a finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche⁽²¹⁾ e le zone a bassa densità abitativa.

²¹ Nove regioni UE sono classificate come ultraperiferiche: i cinque dipartimenti francesi d’oltremare (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte e Réunion); le comunità francesi d’oltremare di Saint Martin; la comunità autonoma delle Isole Canarie; le due regioni autonome portoghesi di Madeira e delle Azzorre.

Il Parlamento, come già detto, formula proposte per una rimodulazione del *budget* dell'Ob. gen. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", che verrebbe ridotto in termini percentuali dello 0,5%, ma in valore assoluto ammonterebbe a €366.754.000.000 (pari al 97% del *budget* complessivo per la coesione proposto dal Parlamento). Di questo importo, €5.900.000.000 dovrebbero essere destinati alla "Garanzia per l'infanzia" attingendo alle risorse del FSE+. La dotazione rimanente sarebbe di €360.854.000.000, assegnata per categoria di regioni nel seguente modo:

- il 61,6% (in totale, €222.453.894.000) destinato alle regioni meno sviluppate;
- il 14,3% (in totale, €51.446.129.000) destinato alle regioni in transizione;
- il 10,8% (in totale, €39.023.410.000) destinato alle regioni più sviluppate;
- il 12,8% (in totale, €46.309.907.000) destinato agli Stati membri che beneficiano del Fondo di Coesione;
- lo 0,4% (in totale, €1.620.660.000) destinato a finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche e le zone a bassa densità abitativa.

Rispetto alla ripartizione delle risorse FESR e FSE+ assegnate ai due Obiettivi "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e "Cooperazione Territoriale Europea", il quadro proposto è il seguente:

- le risorse complessivamente disponibili a valere sul FESR sono pari a €200.629.000.000, di cui €190.752.000.000 destinati all'Ob. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", €1.447.000.000 (Risoluzione Parlamento: €1.620.660.000) per le regioni ultraperiferiche, €8.430.000.000 (Risoluzione Parlamento: €11.343.000.000) destinati alla "Cooperazione Territoriale Europea";
- le risorse complessivamente disponibili a valere sul FSE+ sono pari a €88.646.000.000 (Risoluzione Parlamento: €105.686.000.000), esclusa la dotazione finanziaria per le componenti occupazione, innovazione sociale e sanità e sono tutte assegnate all'Ob. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita"; su questo *budget*, €175.000.000 (Risoluzione Parlamento: €196.000.000) sono le risorse del FSE+ de-

stinate alla cooperazione transnazionale, sempre nell’ambito dell’Ob. “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”, a sostegno di soluzioni innovative in regime di gestione diretta o indiretta; l’importo dei finanziamenti supplementari per le regioni ultraperiferiche è di €376.928.934 (Risoluzione Parlamento: €424.296.054);

- le risorse destinate all’Iniziativa Urbana Europea⁽²²⁾ sotto la gestione diretta o indiretta della Commissione nell’ambito dell’Ob. “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita” sono pari a €500.000.000 (Risoluzione Parlamento: €560.000.000).

Alle risorse dei Fondi SIE destinati ai due Obiettivi generali vanno aggiunte le risorse di FESR, FSE+, Fondo di Coesione e FEAMP che contribuiscono a InvestEU, con un importo che non supera il 5% (Risoluzione del Parlamento: fino al 2%) della dotazione totale di ciascun Fondo. Fino al massimo del 3% può essere ulteriormente assegnato in sede di riesame intermedio.

I Fondi FESR, FSE+ e il Fondo di Coesione possono fornire congiuntamente sostegno ai Programmi dell’Obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”⁽²³⁾. Inoltre, i Fondi FESR e FSE+ possono finanziare, in modo complementare ed entro il limite del 10% del sostegno di tali Fondi per ciascuna priorità di un Programma (totalmente o parzialmente), un’operazione i cui costi sono ammissibili al sostegno dell’altro Fondo, in base alle norme di ammissibilità applicate a tale Fondo, a condizione che tali costi siano necessari per l’attuazione.

La Commissione europea può accogliere anche la proposta formulata da uno Stato membro, in sede di presentazione dell’Accordo di Partenariato o nel contesto del riesame intermedio, di trasferire:

- non più del 15% (Risoluzione del Parlamento: 5%) delle dotazioni totali

22 È lo strumento che nel ciclo 2021-2027 sosterrà (a gestione diretta della CE o indiretta) l’attuazione dell’Agenda Urbana Europea (art. 10 della proposta di Regolamento sul FESR).

23 Si tratta dei c.d. Programmi plurifondo cofinanziati dal FESR e dal FSE.

- dalle regioni meno sviluppate alle regioni in transizione o alle regioni più sviluppate e dalle regioni in transizione alle regioni più sviluppate;
- risorse delle dotazioni per le regioni più sviluppate o per le regioni in transizione alle regioni meno sviluppate.

È flessibile anche il *budget* dei Programmi e tra Programmi, con la creazione di una nuova “Riserva” per gestire prontamente ed efficacemente crisi imprevedibili ed emergenze come quelle sulla sicurezza, su migranti e rifugiati e sui disastri naturali. Non sono invece ammessi trasferimenti di risorse tra i due Obiettivi generali.

Si ricordi, infine, che la proposta della Commissione per il QFP 2021-2027 ha posto un obiettivo molto ambizioso per l'integrazione delle azioni per il clima in tutti i Programmi dell'UE, proponendo che il 25% delle spese vada a favore di tali azioni. Inoltre i Fondi strutturali saranno destinati anche all'integrazione nel lungo periodo dei migranti: le priorità stabilite per ciascuno dei Fondi SIE dettano infatti regole specifiche per l'uso appropriato di ciascun Fondo nei settori della migrazione e dell'asilo, in particolare, garantendo il coordinamento con il Fondo Asilo, migrazione e integrazione. Il Fondo Asilo e migrazione rafforzato, dotato di un bilancio complessivo di 10,4 miliardi di euro, si concentrerà sulle esigenze a breve termine dei migranti al momento del loro arrivo e opererà in modo complementare rispetto al sostegno offerto all'integrazione sociale dai Fondi SIE.

4.2.2 Le proposte di Regolamento sui Fondi SIE 2021-2027

Per il ciclo 2021-2027, la Commissione europea propone un quadro di regole che presenta diversi elementi di novità, tra i principali quelli su semplificazione amministrativa, programmazione, condizionalità *ex ante*, obiettivi strategici comuni e strumenti dello sviluppo territoriale.

Nell'ottica della semplificazione, per le Autorità di Gestione e i beneficiari, la Commissione propone la riduzione della burocrazia in generale, in un quadro semplificato di regole di rendicontazione e controllo per i

beneficiari. A tale scopo, innanzitutto, come già evidenziato, si propone un unico Regolamento generale per tutti i Fondi SIE, accompagnato da riduzione e semplificazione anche degli Obiettivi Tematici e *focus* sulle *perfomance*.

La CE propone altresì la riduzione dei Programmi e degli strumenti, attualmente eccessivamente frammentati: il numero di Programmi cofinanziati dai Fondi SIE viene ridotto di più di 1/3 (dai 58 attuali a 37) e gli attuali finanziamenti dell'UE in forma di prestiti e di garanzie vengono riuniti in un unico Programma (InvestEU).

Semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri amministrativi (Titoli V e VI proposta CE di Reg. gen.)

La semplificazione amministrativa è stata definita un obiettivo essenziale per il post 2020: l'esperienza degli scorsi cicli di programmazione suggerisce che le regole sono eccessivamente complesse e frammentate tra Fondi e forme finanziarie e la conseguenza principale è un onere eccessivo per i gestori dei Programmi e per i beneficiari finali. I costi amministrativi correlati al FESR valutati da uno studio recente⁽²⁴⁾ sono pari al 3% dei costi medi di Programma; gli oneri amministrativi per i beneficiari (tra cui le PMI) sono ancora maggiori.

In particolare, le valutazioni *ex post* hanno riscontrato un'eccessiva complessità dei sistemi di gestione, controllo e *audit*, che ha causato incertezza amministrativa e ritardi nell'attuazione. Dalle conclusioni del c.d. "Gruppo ad alto livello"⁽²⁵⁾ si evince la necessità di: i) allineamento delle regole tra i Fondi UE; ii) meno norme, più chiare e concise; iii) estensione del principio dell'*audit* unico.

24 *Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results*.

25 *Testo completo delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals_key.pdf*

Le proposte che vanno nella direzione sopra descritta sono contenute nei Titoli V e VI della proposta CE di Regolamento generale, tra l'altro: opzioni semplificate in materia di costi; eliminazione delle regole specifiche per grandi progetti e investimenti generatori di entrate; controllo e *audit* semplificati e più proporzionati.

Le proposte principali sono quelle di riduzione degli oneri amministrativi inutili a carico dei beneficiari e degli organismi di gestione, preservando un livello elevato di garanzia di legittimità e regolarità; per le imprese e gli imprenditori beneficiari dei Fondi SIE si propone meno burocrazia, con modalità agevolate per le domande di pagamento che saranno basate su realizzazioni effettuate e verificate (c.d. pagamenti in base a condizioni), anziché su fatture (artt. 85 e ss.); sono inoltre previste opzioni semplificate in materia di costi (rimborso forfettario, tabelle *standard* di costi unitari o somme forfettarie, con semplificazione dei metodi di calcolo (artt. 48 e ss. Reg. gen.).

Si propone anche un approccio più proporzionato agli *audit* e l'estensione del principio “dell'*audit* unico”: non duplicare i controlli di una stessa spesa, per minimizzare i costi di gestione e di controllo e al contempo ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari (art. 74 Reg. gen.).

Quanto ai risultati attesi, il maggiore ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi per il FESR ad esempio potrebbe ridurre i costi amministrativi totali anche del 20-25%; un approccio più proporzionato al controllo e agli *audit* comporterebbe una riduzione importante del numero di verifiche e degli oneri di *audit* (che andrebbe sicuramente prevista per i Programmi “a basso rischio”), riducendo per questa via i costi amministrativi per il FESR del 2-3%.

Il Titolo V della proposta CE di Reg. generale contiene infine proposte di semplificazione anche per l'attuazione degli strumenti finanziari (SF), allineando molte delle disposizioni a quelle per le sovvenzioni. La valutazione *ex post* del FESR ha rilevato infatti che gli SF hanno le potenzialità

per essere più efficienti nel finanziare gli investimenti in alcuni settori di intervento, ma che l’attuazione soffre di ritardi ed è problematico diffonderne l’utilizzo. Il Parlamento europeo con la Risoluzione del marzo 2019 integra le proposte della Commissione, proponendo che le Autorità di Gestione abbiano la possibilità di attuare gli SF tramite aggiudicazione diretta di un contratto al gruppo BEI, alle banche di promozione nazionali e alle istituzioni finanziarie internazionali.

Condizioni abilitanti e condizionalità macroeconomica (Titolo II proposta CE di Reg. gen.)

Posto che le carenze della capacità amministrativa e la scarsa qualità istituzionale continuano ad ostacolare la competitività, limitano l’efficacia degli investimenti e generano gravi ostacoli alla crescita, le “Condizionalità *ex ante*” del periodo 2014-2020 sono sostituite per il ciclo 2021-2027 dalle c.d. “Condizioni abilitanti” (art. 11 proposta CE di Reg. gen.). Le c.d. Condizioni abilitanti sono state individuate come le condizioni preliminari per l’attuazione efficace ed efficiente di ciascun obiettivo specifico dei Programmi.

Sono in numero minore rispetto alle Condizionalità *ex ante*, più concentrate sugli obiettivi del Fondo interessato e, a differenza del periodo 2014-2020, monitorate e applicate durante tutto il periodo. Tale principio verrebbe rafforzato poiché, secondo le proposte della Commissione integrate dal Parlamento europeo, gli Stati membri non possono inserire nelle domande di pagamento le spese relative a operazioni collegate a un Obiettivo specifico, prima che la Commissione abbia informato lo Stato membro del soddisfacimento della Condizione abilitante collegata a quell’obiettivo, ferma restando la sospensione del rimborso fino al soddisfacimento della Condizione stessa.

Quanto alla c.d. “*Condizionalità macroeconomica*”, nell’art. 15 della proposta CE di Regolamento generale, la Commissione prevedeva alcuni casi di sospensione (totale o parziale) dei pagamenti per i Programmi

cofinanziati da Fondi SIE; tra questi casi anche il mancato raggiungimento degli obiettivi economici previsti per gli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo (c.d. condizionalità macroeconomica). La Risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale ne chiede la cancellazione⁽²⁶⁾.

5 Obiettivi strategici comuni (Titolo II proposta CE di Reg. gen.)

Il FESR, il FSE+, il Fondo di Coesione e il FEAMP sostengono 5 Obiettivi strategici (OS), ridotti nel numero rispetto agli 11 Obiettivi Tematici (OT) perseguiti con i Fondi SIE 2014-2020⁽²⁷⁾:

OS 1: "un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa", provvedendo a:

- iii) rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate;
- iv) permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione;
- v) rafforzare la crescita e la competitività delle PMI;
- vi) sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità⁽²⁸⁾.

26 P8_TA(2019)0310 - *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.*

27 Gli 11 Obiettivi Tematici del ciclo 2014-2020 sono:

1. Ricerca e innovazione
2. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)
3. Competitività delle Piccole e Medie Imprese (PMI)
4. Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio
5. Adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi
6. Tutela dell'ambiente ed efficienza delle risorse
7. Trasporto sostenibile e rimozione delle strozzature nelle principali infrastrutture di rete
8. Occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori
9. Inclusione sociale e lotta alla povertà
10. Istruzione, competenze e apprendimento permanente
11. Potenziamento della capacità istituzionale e amministrazioni pubbliche efficienti

28 Proposte dal Parlamento europeo nelle Risoluzioni del marzo 2019, citate (P8_TA(2019)0310

OS 2: "un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi", provvedendo a:

- i) promuovere misure di efficienza energetica;
- ii) promuovere le energie rinnovabili;
- iii) sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale;
- iv) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi;
- v) promuovere la gestione sostenibile dell'acqua;
- vi) promuovere la transizione verso un'economia circolare;
- vii) rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento⁽²⁹⁾.

- *Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento generale, A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento FESR:*

OS 1: "un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente, innovativa e inclusiva, la connettività regionale nel settore delle tecnologie, lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), la connettività e una pubblica amministrazione efficiente" provvedendo a:

- i) sostenere lo sviluppo e il potenziamento delle capacità di ricerca e di innovazione, gli investimenti e le infrastrutture, l'introduzione di tecnologie avanzate nonché sostenere e promuovere i poli di innovazione tra imprese, istituti di ricerca, mondo accademico e autorità pubbliche;
- ii) migliorare la connettività digitale e permettere ai cittadini, agli istituti scientifici, alle imprese, alle amministrazioni pubbliche e alle amministrazioni pubbliche a livello locale e regionale, incluse le città e i piccoli comuni intelligenti, di cogliere i vantaggi della digitalizzazione;
- iii) rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e prestare sostegno alla creazione e alla salvaguardia di posti di lavoro e al sostegno dell'aggiornamento e della modernizzazione in ambito tecnologico;
- iv) sviluppare le competenze e le strategie e creare capacità per la specializzazione intelligente, la transizione equa, l'economia circolare, l'innovazione sociale, l'imprenditorialità, il settore del turismo e la transizione all'industria 4.0;

29 Proposte dal Parlamento europeo nelle Risoluzioni del marzo 2019, citate (P8_TA(2019)0310

- *Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento generale, A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento FESR:*

OS 2: "un'Europa [una transizione] più verde e a basse emissioni di carbonio [verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio e un'Europa resiliente], attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, [dell'attenuazione e] dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestio-

OS 3: "un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC", provvedendo a:

- i) rafforzare la connettività digitale;
- ii) sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile;
- iii) sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera;
- iv) promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile⁽³⁰⁾.

ne e prevenzione dei rischi", provvedendo a:

- i) promuovere misure di efficienza energetica, di risparmio energetico e di povertà energetica;
- ii) promuovere le energie rinnovabili sostenibili;
- iii) sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti;
- iv) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi, la gestione degli eventi meteorologici estremi e delle catastrofi naturali, compresi i terremoti, gli incendi boschivi, le inondazioni e la siccità, e la resilienza ad essi, tenendo conto di approcci ecosistemici;
- v) promuovere l'accesso universale all'acqua e la sua gestione sostenibile;
- vi) promuovere la transizione verso un'economia circolare e migliorare l'efficienza delle risorse;
- vii) sostenere i processi regionali di trasformazione verso la decarbonizzazione, come anche la transizione verso una produzione di energia a basse emissioni di carbonio;
- viii) proteggere e rafforzare la biodiversità e il patrimonio naturale, preservare e valorizzare le aree naturali protette e le risorse naturali, e ridurre ogni forma di inquinamento, atmosferico, idrico, del suolo, acustico e luminoso;
- vii bis) potenziare le infrastrutture verdi nelle aree urbane funzionali, sviluppare la mobilità urbana multimodale su piccola scala come parte di un'economia a zero emissioni nette

30 Proposte dal Parlamento europeo nelle Risoluzioni del marzo 2019, citate (P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento generale, A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento FESR):

OS 3: "un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità [inclusa una mobilità intelligente e sostenibile], e della connettività regionale alle TIC", provvedendo a:

- i) rafforzare la connettività digitale;
- ii) sviluppare una rete TEN-T stradale, ferroviaria e intermodale, sicura, sostenibile, intelligente e resiliente ai cambiamenti climatici, e collegamenti transfrontalieri incentrati principalmente su misure di riduzione del rumore, trasporti pubblici e reti ferroviarie rispettosi dell'ambiente;
- iii) sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T, la mobilità transfrontaliera e reti pubbliche di trasporto rispettose dell'ambiente;
- iv) promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile

OS 4: “un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”, provvedendo a:

- i) rafforzare l’efficacia dei mercati del lavoro e l’accesso a un’occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell’innovazione e delle infrastrutture sociali;
- ii) migliorare l’accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell’istruzione, della formazione e dell’apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture;
- iii) aumentare l’integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati, mediante misure integrate riguardanti alloggi e servizi sociali;
- iv) garantire la parità di accesso all’assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l’assistenza sanitaria di base⁽³¹⁾.

³¹Proposte dal Parlamento europeo nelle Risoluzioni del marzo 2019, citate (P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento generale, A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento FESR):

OS 4: “un’Europa più sociale [ed inclusiva] attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”, provvedendo a:

- i) rafforzare l’efficacia e l’inclusività dei mercati del lavoro e l’accesso a un’occupazione di alta qualità, mediante lo sviluppo dell’innovazione e delle infrastrutture sociali, e promuovere l’economia sociale e l’innovazione;
- ii) migliorare la parità di accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell’istruzione, della formazione e dell’apprendimento permanente, e dello sport, mediante lo sviluppo di infrastrutture e servizi accessibili;
- ii bis) investire in abitazioni, laddove siano di proprietà di autorità pubbliche o di operatori senza scopo di lucro, da destinare a famiglie a basso reddito o a persone con esigenze particolari;
- iii) promuovere l’inclusione socioeconomica delle comunità emarginate e di comunità sfavorite come i rom, nonché dei gruppi svantaggiati, mediante azioni integrate, che includano alloggi e servizi sociali;
- iii bis) promuovere l’integrazione socioeconomica di lungo termine dei rifugiati e dei migranti sotto protezione internazionale mediante azioni integrate, che includano alloggi e servizi sociali, fornendo sostegno infrastrutturale alle città e alle autorità locali interessate;
- iv) garantire la parità di accesso all’assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture sanitarie e di altre attività, comprese l’assistenza sanitaria di base e misure preventive, e promuovendo la transizione dall’assistenza istituzionale a quella nell’ambito della famiglia e della comunità;
- iv bis) sostenere la rigenerazione fisica, economica e sociale nelle comunità sfavorite;

OS 5: “un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali”, provvedendo a:

- i) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane;
- ii) promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l’altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo⁽³²⁾.

Quanto alla concentrazione tematica per Fondo, gli investimenti per lo sviluppo regionale cofinanziati dal FESR saranno principalmente incentrati sugli OS 1 “un’Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa” e OS 2 “un’Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi”.

Obiettivo principale del FSE+ sarà invece quello di contribuire a un’Europa più sociale e realizzare concretamente il Pilastro europeo dei diritti sociali, come contributo a una convergenza economica e sociale e al rialzo

32 Proposte dal Parlamento europeo nelle Risoluzioni del marzo 2019, citate (P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento generale, A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento FESR):

OS 5: “un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e di tutte le altre zone delle iniziative locali”, provvedendo a:

- i) *promuovere uno sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile anche attraverso i distretti turistici e la sicurezza nelle aree urbane, comprese le aree urbane funzionali;*
- ii) *promuovere uno sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile anche attraverso i distretti turistici, gli sport e la sicurezza, il tutto a livello locale, le regioni rurali, montane, insulari e costiere, isolate e scarsamente popolate, e tutte le altre aree che hanno difficoltà di accesso ai servizi di base anche al livello NUTS 3, mediante strategie di sviluppo territoriale e locale nelle forme di cui all’articolo 22, lettere a), b) e c), del regolamento (UE) 2018/xxxx [new CPR].*

in tutta Europa (OS 4 “un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali”).

Il Fondo Asilo e migrazione (10,4 miliardi di euro) si concentrerà solo sulle esigenze dei migranti al momento del loro arrivo; il sostegno dei Fondi SIE sarà destinato all’integrazione sociale nel lungo periodo.

Infine, il QFP 2021-2027 ha posto l’obiettivo che il 25% delle spese di tutti i Programmi dell’UE vadano a favore di azioni per il clima: il contributo dei Fondi SIE al conseguimento di tale obiettivo generale sarà seguito mediante un sistema di marcatori climatici. In particolare, la CE propone di assegnare una ponderazione specifica al sostegno fornito da ciascun Fondo agli obiettivi riguardanti l’ambiente e il clima, in modo che rifletta in quale misura il sostegno apporta un contributo a questi obiettivi (metodo di ponderazione indicato nell’allegato 1 del Regolamento generale).

Programmazione (Titolo III, artt. 16 e ss. proposta CE di Reg. gen.)

L’Accordo di Partenariato (artt. 7 e ss. della proposta di Reg. gen.), redatto da ciascuno Stato membro, dovrebbe essere un documento strategico che orienta i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro sull’elaborazione dei Programmi. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi non dovrebbe essere necessario modificare gli AdP durante il periodo di programmazione. Per facilitare la programmazione ed evitare la sovrapposizione di contenuti nei documenti di programmazione, gli AdP potranno essere inseriti nei Programmi “a titolo di parti”. Per armonizzare e accelerare il processo di programmazione e attuazione all’inizio del periodo, è allegato al Regolamento generale un modello comune per i Programmi di FESR, Fondo di Coesione, FSE+ e FEAMP e un modello separato per FAMI, FSI e BMVI.

Ciascun Programma è costituito da “Priorità”, ciascuna priorità corrisponde a uno o più “Obiettivi strategici” oppure all’Assistenza tecnica. Ogni Obiettivo strategico consta di uno o più Obiettivi specifici, per ciascuno dei quali il Programma indica, tra l’altro:

- i) le tipologie di intervento e una ripartizione indicativa delle risorse programmate per tipologia di intervento o settore di sostegno;
- ii) le tipologie di azioni correlate, tra cui l'elenco delle operazioni previste;
- iii) gli indicatori di *output* e gli indicatori di risultato con i corrispondenti *target* intermedi e *target* finali;
- iv) i principali gruppi di destinatari;
- v) i territori specifici cui è diretta l'azione, tra cui l'utilizzo previsto degli Investimenti Territoriali Integrati, dello Sviluppo locale di tipo partecipativo o di altri strumenti territoriali;
- vi) le azioni interregionali e transnazionali con beneficiari situati in almeno un altro Stato membro;
- vii) l'utilizzo previsto degli strumenti finanziari.

Nel Programma è inserito un piano di finanziamento che contiene una tabella che specifica le dotazioni finanziarie totali per ciascuno dei Fondi e una tabella che specifica le dotazioni finanziarie complessive per ogni priorità, suddivisa per Fondo e per componente, ovvero risorse pubbliche o private.

Per rendere la programmazione più flessibile è stabilita una soglia del 5% (che il Parlamento europeo nella Risoluzione di marzo 2019 propone di portare al 7%) a livello di priorità, nei limiti del 3% (che il Parlamento europeo nella Risoluzione di marzo 2019 propone di portare al 5%) del bilancio complessivo del Programma, al di sotto della quale sarà possibile modulare le dotazioni da una priorità all'altra di uno stesso Programma senza la necessità di modificare formalmente il Programma⁽³³⁾.

³³ Il Parlamento europeo specifica nelle proprie proposte che in tale caso, lo Stato membro dovrebbe rispettare il Codice di condotta europeo sul partenariato (Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione).

I Programmi negli Stati membri possono continuare ad abbinare i finanziamenti del FESR e i finanziamenti del FSE+ tramite Programmi plurifondo (art. 20 proposta CE di Reg. gen.): al fine di migliorare le complementarietà e semplificare l'esecuzione, si conferma dunque la possibilità di associare il sostegno del FESR a quello erogato dal FSE+ in un medesimo Programma, nell'ambito dell'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". In tal caso, la componente del FESR e quella del FSE+ saranno entrambe disciplinate dal Regolamento generale sulle disposizioni comuni ai 7 Fondi e si applicheranno le norme specifiche in materia di gestione, programmazione, sorveglianza, *audit*, ecc. previste per la maggioranza degli altri Fondi SIE "a gestione concorrente".

I Fondi FESR e FSE+ possono finanziare (totalmente o parzialmente) - in modo complementare ed entro il limite del 10% (Risoluzione del Parlamento: 15%⁽³⁴⁾) del sostegno di tali Fondi per ciascuna priorità di un Programma - un'operazione i cui costi sono ammissibili al sostegno dell'altro Fondo; in tal caso il finanziamento dell'operazione avviene in base alle norme di ammissibilità applicate a tale Fondo, a condizione che tali costi siano necessari per l'attuazione dell'operazione stessa. Come già ricordato, non sono invece ammessi trasferimenti di risorse tra i due Ob. gen. "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e "Cooperazione Territoriale Europea". Mentre la Commissione europea può accogliere la proposta formulata da uno Stato membro, in sede di presentazione dell'Accordo di Partenariato o nel contesto del riesame intermedio, di trasferire: i) non più del 15% (che il Parlamento europeo nella Risoluzione di marzo 2019 propone di portare al 5%) delle dotazioni totali dalle regioni meno sviluppate alle regioni in transizione o alle regioni più sviluppate e dalle regioni in transizione alle regioni più sviluppate; ii) risorse delle dotazioni per le regioni più sviluppate o per le regioni in transizione alle regioni meno sviluppate.

³⁴ Proposta contenuta nella Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento generale, citata.

Il Regolamento sulle disposizioni comuni introduce elementi di flessibilità specifici anche per i singoli Programmi FESR e FSE+. Saranno programmati inizialmente solo i primi 5 anni. Le dotazioni per gli ultimi 2 anni saranno decise in base a un riesame intermedio di ampia portata e approfondito che informerà la corrispondente riprogrammazione nel 2025. Il riesame rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei Programmi, tenendo presenti fra l'altro: i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024; i cambiamenti della situazione socioeconomica; le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese che saranno emanate nel 2024, nonché - aggiunge il Parlamento europeo - dei progressi conseguiti con i piani nazionali in materia di energia e di clima e il Pilastro europeo dei diritti sociali⁽³⁵⁾. La riserva di efficacia dell'attuazione è abolita (art. 14 Reg. gen.).

Partenariato e governance multilivello (Titolo I, art. 6 proposta CE di Reg. gen.)

Il principio di partenariato è una caratteristica fondamentale dell'attuazione dei Fondi SIE che si basa su un approccio di *governance* a più livelli istituzionali: «lo Stato membro organizza il partenariato con le competenti autorità regionali e locali e assicura il coinvolgimento della società civile e delle parti sociali»⁽³⁶⁾.

Conformemente al sistema della *governance* multilivello e «seguendo un approccio *bottom-up*»⁽³⁷⁾, gli Stati membri coinvolgono il partenariato nella preparazione degli Accordi di Partenariato e in tutte le attività di preparazione, attuazione e valutazione dei Programmi, «in conformità

³⁵ Integrazione proposta dal Parlamento europeo nella Risoluzione del marzo 2019 (P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento generale, citata).

³⁶ Art. 6 Proposta di regolamento generale, citata.

³⁷ Proposta contenuta nella Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento generale, citata.

del Codice europeo di condotta sul Partenariato»⁽³⁸⁾, anche attraverso la partecipazione ai comitati di sorveglianza⁽³⁹⁾.

La composizione minima del partenariato indicata dalla proposta CE di Regolamento generale è la seguente:

- a) le autorità cittadine regionali, locali⁽⁴⁰⁾ e altre autorità pubbliche;
- b) i partner economici e le parti sociali;
- c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative⁽⁴¹⁾ e gli organismi responsabili della promozione dell'inclusione sociale, dei diritti fondamentali, dei diritti delle persone con disabilità, della parità di genere e della non discriminazione;
- c bis) gli istituti di ricerca e le università, se del caso⁽⁴²⁾.

Un'impostazione questa ulteriormente rafforzata dalle regole dettate per le "Strategie di sviluppo territoriale e locale"⁽⁴³⁾ che dovranno essere sviluppate e approvate sotto la responsabilità delle pertinenti autorità o organismi a livello cittadino, locale o altro livello territoriale. Il coinvolgimento delle autorità a livello cittadino, locale o altro livello territoriale non si limita alla preparazione di tutti i Programmi, ma in fase di attuazione, occorre garantire che tali autorità/organismi abbiano una delega gestionale "minima", quella che prevede la responsabilità della selezione delle operazioni da sostenere, con la possibilità di ampliarla fino all'affidamento alle autorità locali, in qualità di Organismi Intermedi, di compiti gestionali propri dell'AdG del Programma.

38 Art. 6 *Proposta di regolamento generale*, citata.

39 A tale proposito, la Risoluzione del Parlamento del marzo 2019 sulla proposta di regolamento generale, precisa che "In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero assegnare una percentuale adeguata delle risorse provenienti dai fondi allo sviluppo di capacità amministrative delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile".

40 *Idem nota 35*.

41 *Idem nota 35*.

42 *Idem nota 35*.

43 Il riferimento è a quanto previsto negli artt. 22 e 23 della proposta di regolamento generale, del Titolo III dedicato allo "Sviluppo territoriale", per cui vedi il Paragrafo dedicato 4.3.

Nella proposta di Regolamento generale è esplicitamente previsto che l'organizzazione e l'attuazione dei partenariati siano effettuate secondo quanto disposto dal Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, ossia il Codice di condotta europeo sul partenariato. Evidente la centralità del modello di *governance* multilivello, con la citazione esplicita del Codice europeo di condotta, rafforzata dalle integrazioni proposte in tal senso dalla Risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta CE di Regolamento generale⁽⁴⁴⁾, che sottolinea l'esigenza che sia in sede di programmazione degli interventi sia in sede di attuazione degli interventi cofinanziati da Fondi SIE, tale modello «venga applicato in modo sostanziale e non solo formale».

Focus su performance, sorveglianza e trasparenza (Titolo IV proposta di Reg. gen.)

Tutti i Programmi continueranno a prevedere un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione con obiettivi quantificabili (ad es., numero di posti di lavoro creati o accesso ampliato alla banda larga).

Al fine di garantire la disponibilità di informazioni aggiornate sull'attuazione dei Programmi, dovrebbe essere prescritta una maggiore frequenza di relazioni elettroniche su dati quantitativi. Le autorità, i beneficiari e tutti coloro che sono coinvolti nei programmi negli Stati membri dovrebbero diffondere informazioni sui risultati dei finanziamenti dell'Unione e informarne il grande pubblico. La trasparenza, la comunicazione e le attività mirate alla visibilità restano essenziali per conferire visibilità all'azione dell'Unione sul terreno e dovrebbero basarsi su informazioni vere, accurate e aggiornate.

Al fine di esaminare la *performance* dei Programmi, gli Stati membri continueranno a svolgere i Comitati di sorveglianza (CdS) che, secondo le in-

44 P8_TA(2019)0310 - *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento generale, citata.*

dicazioni del Parlamento europeo, dovrebbero essere composti anche da rappresentanti della società civile e delle parti sociali; a fini di trasparenza si imporrà che i documenti presentati ai CdS siano disponibili al pubblico.

I CdS per il FESR e il FSE+ sono dunque confermati, ma la relazione annuale è eliminata: le relazioni annuali sull'attuazione saranno sostituite da un dialogo annuale strutturato tra Autorità responsabile del PO e Commissione. La riunione annuale di riesame si svolgerà sulle informazioni e sui dati più recenti sull'attuazione del Programma comunicati dallo Stato membro (ogni due mesi tutti i dati di attuazione dovranno essere trasmessi con aggiornamento automatico della piattaforma *Open Data Coesione*) e su una serie di informazioni qualitative presentate dall'Autorità responsabile del Programma.

In ultimo, al fine di fornire sostegno all'elaborazione di Programmi del successivo periodo di programmazione, la Commissione europea propone di effettuare una valutazione intermedia dei Fondi. Al termine del periodo di programmazione, la Commissione stessa dovrebbe invece effettuare una valutazione retrospettiva degli stessi, concentrata sul loro impatto.

Nuove norme in materia di disimpegno (Titolo VII della proposta CE di Reg. gen.)

Il termine "disimpegno" indica la situazione in cui un importo stanziato per un Programma non sia stato reclamato da uno Stato membro entro un certo lasso di tempo e alla Commissione europea non siano, quindi, pervenute fatture a copertura dell'importo richiesto. In questo caso, l'ammontare stanziato cessa di essere a disposizione del PO e torna al bilancio dell'UE. Tale meccanismo è stato messo a punto per garantire una efficiente e rapida realizzazione dei Programmi.

Il nuovo quadro regolamentare prevede un ritorno alla regola "n+2" (anni), già applicata nel ciclo 2007-2013, che sostituisce la regola "n+3" applicata nel periodo di programmazione in corso 2014-2020.

La Commissione europea ritiene che questo meccanismo consentirà un rapido avvio del nuovo periodo di programmazione, agevolando una gestione dei Programmi che eviti di incorrere nella clausola del disimpegno delle risorse.

Priorità, ambito di intervento, concentrazione tematica FESR (proposta CE di Reg. gen. e di Reg. sul FESR)⁽⁴⁵⁾

La valutazione d'impatto *ex post* sul FESR ha individuato vari motivi per cui l'azione a livello dell'UE apporta un valore aggiunto all'azione a livello nazionale. Fra questi:

- in numerosi Paesi il FESR rappresenta almeno il 50% degli investimenti pubblici; questi Stati non avrebbero, in mancanza di sostegno, la capacità finanziaria di realizzare tali investimenti;
- un considerevole potenziale di ricadute oltre i confini nazionali e regionali, ad esempio per quanto riguarda gli investimenti a favore dell'innovazione e delle PMI;
- nella maggior parte delle regioni, anche in quelle più sviluppate, le strategie di specializzazione intelligente costituiscono un quadro strategico coerente per gli investimenti e apportano un elevato valore aggiunto; i benefici di queste strategie tendono ad essere maggiori nelle regioni più sviluppate;
- il FESR ha consentito la promozione delle priorità dell'UE, tra cui le riforme strutturali del mercato del lavoro, i trasporti, l'ambiente, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, l'energia, le politiche e i programmi sociali e in materia di istruzione, la modernizzazione amministrativa;
- il FESR ha consentito di realizzare risultati tangibili nei settori che con-

⁴⁵ Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 375 final “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio contenente disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE Plus, Fondo di Coesione, FEAMP e regole finanziarie applicabili, oltre che a tali Fondi, al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), Fondo per la Sicurezza interna (FSI) e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti”; Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 372 final “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione”.

tano maggiormente per i cittadini europei: sostegno alle regioni per adattarsi alla sfida della globalizzazione; creazione di 420.000 posti di lavoro e sostegno a 1,1 milioni di PMI; lotta contro la povertà urbana.

Tutti questi aspetti sono stati presi in considerazione dalla proposta di Regolamento sul FESR che mantiene fortemente la concentrazione tematica ed ha come principali priorità:

- il sostegno all'innovazione, all'economia digitale e alle PMI mediante una strategia di specializzazione intelligente; è opportuno, secondo la Commissione, che gli investimenti del FESR contribuiscano allo sviluppo di una rete globale di infrastrutture digitali ad alta velocità e alla promozione di una mobilità urbana multimodale, pulita e sostenibile;
- il sostegno all'economia circolare e a basse emissioni di carbonio, in linea con l'impegno globale di riduzione delle emissioni del 25% fissato con l'Accordo di Parigi e di realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; tenendo conto dell'importanza della lotta ai cambiamenti climatici, i Fondi SIE contribuiranno all'integrazione delle azioni per il clima nelle politiche dell'UE e al conseguimento dell'obiettivo generale di destinare il 25% delle spese di bilancio dell'UE al sostegno degli obiettivi in materia di clima.

Nelle proposte della Commissione, il FESR continua inoltre a concentrarsi sulla riduzione delle disparità regionali e sulle sfide che devono essere affrontate dalle regioni in tutta Europa, mantenendo il sostegno dato alla cooperazione interregionale ed estendendola alla specializzazione intelligente.

Il FESR sosterrà dunque tutti e 5 gli Obiettivi strategici indicati dalla proposta di Regolamento generale (art. 2 proposta di Regolamento sul FESR).

Tuttavia, al fine di garantire che, in un contesto di riduzione del bilancio⁽⁴⁶⁾, permanga ancora una massa critica di investimenti, la proposta di

46 In base alla proposta della CE per il QFP 2021-2027, il budget della politica di coesione è ridotto del 5% rispetto al ciclo 2014-2020 (Comunicazione della Commissione al Parlamento

Regolamento relativo al FESR mantiene forti requisiti di concentrazione tematica (art. 3 proposta di Regolamento sul FESR). Le risorse FESR saranno perciò concentrate sui due Obiettivi strategici che, secondo i risultati delle valutazioni e della valutazione d'impatto, hanno il più alto valore aggiunto e contribuiscono maggiormente alla realizzazione delle priorità dell'UE, ovvero OS 1 e OS 2.

Il nuovo Regolamento sul FESR prevede anche una maggiore concentrazione⁽⁴⁷⁾ sullo Sviluppo Urbano Sostenibile e stabilisce che il 6% della dotazione FESR a livello nazionale dovrà essere destinato a questo settore e messo a disposizione mediante strumenti territoriali (art. 9, proposta Reg. FESR)⁽⁴⁸⁾. In base alle proposte formulate dal Parlamento europeo in sede di plenaria del febbraio 2019, la riserva dovrebbe essere innalzata al 10% della dotazione FESR.

Per consentire una maggiore flessibilità, la Commissione propone di applicare tali criteri di concentrazione tematica a livello nazionale e a tal fine gli Stati membri sono classificati in funzione del rapporto del reddito nazionale lordo (“RNL”) in 3 gruppi: a) regioni con un rapporto RNL pari o superiore al 100% della media UE (“gruppo 1”); b) Paesi con un rapporto RNL pari o superiore al 75% e inferiore al 100% della media UE (“gruppo 2”); c) Paesi con un rapporto RNL inferiore al 75% della media UE (“gruppo 3”). I criteri di concentrazione tematica che ne risultano sono i seguenti:

- a) gli Stati membri del gruppo 3 assegnano almeno il 35% del totale delle loro risorse FESR (per priorità diverse dall'assistenza tecnica) all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2;

europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni “Un bilancio moderno al servizio di un’Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027” (Bruxelles, 2.5.2018 COM(2018) 321 final)).

47 Maggiore rispetto al ciclo di programmazione in corso, per cui il Regolamento sul FESR prevede che una riserva minima del 5% della dotazione FESR dello Stato membro sia destinata ad azioni integrate di sviluppo urbano (art. 7 Reg. sul FESR).

48 Per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nel ciclo 2021-2027 si veda il Paragrafo 4.4.

- b) gli Stati membri del gruppo 2 assegnano almeno il 45% del totale delle loro risorse FESR (per priorità diverse dall'assistenza tecnica) all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2;
- c) gli Stati membri del gruppo 1 assegnano almeno l'85% del totale delle loro risorse FESR (per priorità diverse dall'assistenza tecnica) all'OS 1 e all'OS 2 e almeno il 60% all'OS 1.

Tale classificazione è stata oggetto di emendamenti da parte del Parlamento europeo⁽⁴⁹⁾ che propone di applicare i criteri di concentrazione tematica, sulla base della ripartizione del territorio europeo in 3 categorie di regioni per PIL pro capite:

- a) le regioni più sviluppate (gruppo 1) assegnano almeno il 50% del totale delle risorse FESR all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2;
- b) le regioni in transizione (gruppo 2) assegnano almeno il 40% del totale delle risorse FESR all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2;
- c) le regioni più sviluppate (gruppo 3) assegnano almeno il 30% del totale delle risorse FESR all'OS 1 e almeno il 30% all'OS 2.

Peraltro, il Parlamento europeo propone di integrare i suddetti criteri, stabilendo che le risorse assegnate all'OS 5 "un'Europa più vicina ai cittadini" che contribuiscano all'OS 1 e all'OS 2 sono calcolate come contributo ai requisiti di concentrazione tematica⁽⁵⁰⁾.

L'ambito di intervento del FESR sarà il seguente (art. 4 proposta di Regolamento sul FESR, integrato dalle proposte della plenaria del Parlamento europeo del febbraio scorso): i) infrastrutture (anche sociali); ii) ricerca, sviluppo e innovazione; iii) sostegno alle PMI (in forma di sovvenzioni e strumenti finanziari) e investimenti per l'occupazione; iv) investimenti

49 A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD).

50 A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD), art. 3 paragrafo 6 bis.

legati all'accesso ai servizi; v) attrezzature, *software* e attività immateriali; vi) informazione, comunicazione, studi, attività in rete, collaborazione, scambio di esperienze e attività che coinvolgono *cluster*⁽⁵¹⁾.

Il FESR può inoltre continuare a sostenere attività finalizzate a migliorare la capacità delle Autorità responsabili dei Programmi e degli Organismi legati all'attuazione dei Fondi (assistenza tecnica⁽⁵²⁾).

Il FESR si concentra dunque su ricerca e innovazione; sostegno alle PMI e investimenti per l'occupazione; contributo alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; sostegno alle reti digitali, energetiche e di trasporto; finanziamento nei settori della sanità, dell'istruzione e delle infrastrutture sociali; finanziamenti per lo sviluppo urbano sostenibile.

51 Sono invece esclusi dall'ambito di intervento FESR proposte dalla CE:

- *lo smantellamento o la costruzione di centrali nucleari;*
- *gli investimenti volti a conseguire la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra provenienti da attività elencate nell'allegato I della direttiva 2003/87/CE;*
- *la fabbricazione, la trasformazione e la commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco;*
- *le imprese in difficoltà;*
- *gli investimenti in infrastrutture aeroporuali, eccetto nelle regioni ultraperiferiche;*
- *gli investimenti in attività di smaltimento dei rifiuti in discariche e in impianti di trattamento dei rifiuti residui;*
- *gli investimenti legati alla produzione, alla trasformazione, alla distribuzione, allo stocaggio o alla combustione di combustibili fossili;*
- *gli investimenti in infrastrutture a banda larga in zone in cui esistono almeno due reti a banda larga di categoria equivalente;*
- *i finanziamenti per l'acquisto di materiale rotabile da utilizzare nel trasporto ferroviario, salvo nei casi in cui questo sia connesso all'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico oggetto di una gara di appalto pubblico, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1370/2007;*
- *la fornitura di servizi di trasporto ferroviario su linee completamente aperte alla concorrenza, quando il beneficiario sia un nuovo operatore che soddisfa le condizioni per ottenere un finanziamento a norma del nuovo Regolamento su InvestEU.*

52 Si noti che nella proposta di Regolamento generale della CE (COM(2018)0375), art. 30 si disciplina l'attivazione di azioni di assistenza tecnica da parte degli Stati membri, con una disposizione rafforzata nella previsione dalle integrazioni proposte dal Parlamento europeo nella Risoluzione di marzo 2019 (P8_TA(2019)0310): ciascun Fondo può sostenere azioni di assistenza tecnica ammissibili nell'ambito di uno degli altri Fondi (...). Lo Stato membro può proporre di intraprendere ulteriori azioni di assistenza tecnica per rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle autorità e dei servizi pubblici, dei beneficiari e dei partner pertinenti dello Stato membro, necessarie per l'amministrazione e l'utilizzo efficace dei Fondi.

Secondo la CE, gli investimenti nel quadro del FESR dovrebbero anche contribuire alla sicurezza negli ambiti in cui è necessario garantire la sicurezza e la protezione degli spazi pubblici e delle infrastrutture critiche, come i trasporti e l'energia.

Il FESR può sostenere attività nell'ambito degli obiettivi specifici del FSE+; in particolare, al fine di contribuire al conseguimento dell'obiettivo specifico FSE+ legato all'OS 1, il FESR sostiene attività di istruzione, formazione e apprendimento permanente.

Inoltre, per assicurare un sostegno coerente, forte e omogeneo agli sforzi di solidarietà e condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri nella gestione della migrazione, il FESR dovrebbe fornire un contributo finanziario per facilitare l'integrazione a lungo termine dei migranti (in stretto coordinamento con il Fondo Asilo e migrazione).

Infine, nell'ambito dei Programmi dell'Obiettivo “Cooperazione Territoriale Europea” (Interreg), il FESR sosterrà: a) la condivisione di impianti e risorse umane; b) gli investimenti immateriali connessi e altre attività legate all'OS 4 nell'ambito del Fondo Sociale Europeo plus, come previsto dal nuovo Regolamento sul FSE+.

Priorità, ambito di intervento e concentrazione tematica FSE+ (Reg. generale e Reg. sul FSE+)⁽⁵³⁾

Obiettivo principale del FSE+ è quello di contribuire a un'Europa più sociale e realizzare concretamente il Pilastro europeo dei diritti sociali, come contributo a una convergenza economica e sociale e al rialzo in

⁵³ Strasburgo, 29.5.2018, COM(2018) 375 final “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio contenente disposizioni comuni applicabili a FESR, FSE Plus, Fondo di coesione, FEAMP e regole finanziarie applicabili, oltre che a tali fondi, al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), Fondo per la Sicurezza interna (FSI) e Strumento per la gestione delle frontiere e dei visti”; Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 382 final “Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+)”.

tutta Europa (Obiettivo strategico OS 4 «un’Europa più sociale attraverso l’attuazione del “Pilastro europeo dei diritti sociali”»).

Il “Pilastro europeo dei diritti sociali” (c.d. Pilastro sociale) è stato istituito dalla Commissione europea con Comunicazione dell’aprile 2017⁽⁵⁴⁾, con cui la Commissione lancia una riflessione sulla dimensione sociale dell’Europa da qui al 2025, affermando il rafforzamento della dimensione sociale come priorità fondamentale dell’UE.

Il Pilastro sociale stabilisce 20 principi e diritti fondamentali, articolati in 3 categorie: a) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; b) condizioni di lavoro eque; c) protezione e inclusione sociali. L’accento è posto su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale.

I Fondi dell’UE sostengono l’attuazione del Pilastro sociale, non solo attraverso i PO cofinanziati dai Fondi SIE, ma anche attraverso altri Programmi chiave quali l’Iniziativa Occupazione Giovani, Erasmus+, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e il Fondo di aiuti europei agli indigenti. Il Pilastro sarà dunque un riferimento prioritario per la progettazione del periodo di programmazione post 2020.

Al fine di garantire che la dimensione sociale dell’Europa sancita nel Pilastro europeo dei diritti sociali sia debitamente evidenziata, la concentrazione tematica proposta dalla CE per il FSE+ prevede che almeno il 25% delle risorse del FSE+ nazionali sia destinato alla promozione dell’inclusione sociale e alla lotta alla povertà. Inoltre, gli Stati membri dovranno assegnare almeno il 2% delle loro risorse del FSE+ a misure rivolte agli indigenti, garantendo così che una quantità minima di risorse sia indirizzata a coloro che ne hanno maggiormente bisogno.

⁵⁴ Bruxelles, 26.4.2017 COM(2017)250 final - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali”.

Quanto agli ambiti di intervento, il FSE+ investirà in 3 settori principali: i) istruzione, formazione e formazione continua; ii) efficacia dei mercati del lavoro e parità di accesso all'occupazione di qualità; iii) inclusione sociale, salute e lotta alla povertà.

I finanziamenti del FSE+ contribuiranno infine all'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione definiti nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche e agli obiettivi globali di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva dopo il 2020⁽⁵⁵⁾, come quello, ad esempio, della garanzia di un livello elevato di protezione della salute umana.

55 L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dal titolo "Trasformare il nostro mondo" è stata adottata in occasione del vertice sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, tenutosi dal 25 al 27 settembre 2015 a New York.

4.3 Strumenti e risorse per lo Sviluppo Territoriale nei nuovi Regolamenti

4.3.1 Strumenti per lo Sviluppo territoriale (Titolo III, Capo II, artt. 22 e ss. proposta CE Reg. gen.; Capo I, art. 8 proposta CE Reg. FESR)

La dimensione territoriale della politica di coesione è ancora centrale per la Commissione europea nel prossimo ciclo di programmazione, tanto che, per la prima volta nel quadro regolamentare dei Fondi SIE, lo Sviluppo territoriale viene ricompreso nell'ambito di un Obiettivo strategico specifico e autonomo che integra le varie componenti delle strategie (sociale, economico, ambientale e culturale) e le diverse tipologie di territori (urbani, rurali e costieri).

Si tratta dell'OS 5 “un'Europa più vicina ai cittadini” che, nel quadro semplificato degli Obiettivi per il prossimo ciclo, è l'Obiettivo strategico dedicato alla promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Per rafforzare l'approccio integrato allo Sviluppo territoriale, la CE propone che esso si basi su “Strategie di sviluppo territoriale e locale”⁽⁵⁶⁾ che potranno attuarsi sotto forma di (art. 22 proposta CE di Reg. gen.):

- i) Investimenti Territoriali Integrati (ITI): attivabili quando la strategia territoriale comprende investimenti che ricevono sostegno da uno o più Fondi, da più Programmi o da più priorità dello stesso Programma; precisa il Parlamento europeo che, «ove opportuno, ciascun ITI può essere integrato da un sostegno finanziario a titolo del FEASR»⁽⁵⁷⁾;
- ii) Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD - *Community local led development*, artt. 25 e ss. proposta CE di Reg. gen.), noto come LEADER nell'ambito del FEASR⁽⁵⁸⁾: il FESR, il FSE+, il FEAMP e «ove opportu-

⁵⁶ Titolo II, capo II “Sviluppo territoriale” proposta di Reg. generale.

⁵⁷ Integrazione proposta dal Parlamento europeo nella Risoluzione del marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata.

⁵⁸ Idem nota 48.

no, il FEASR»⁽⁵⁹⁾, possono fornire sostegno allo Sviluppo locale di tipo partecipativo concentrato su aree subregionali; guidato da Gruppi di Azione Locale, composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati; attuato mediante strategie integrate. Lo Stato membro provvede affinché il CLLD fornisca sostegno alle attività in rete, agli approcci dal basso, all’accessibilità⁽⁶⁰⁾, alle caratteristiche innovative del contesto locale e, ove opportuno, alla cooperazione con altri operatori territoriali.

- iii) altri strumenti territoriali per la realizzazione di investimenti programmati dallo Stato membro per il FESR, nel contesto dell’OS 5⁽⁶¹⁾: si tratta del terzo strumento territoriale per realizzare interventi cofinanziati dal FESR, ai fini dell’obiettivo strategico OS 5 “un’Europa più vicina ai cittadini” (art. 23 proposta CE di Reg. gen.).

Tali strumenti territoriali possono beneficiare del sostegno integrato dei Fondi FESR, FSE+, FEASR e FEAMP e possono combinare attività finanziate nell’ambito di tutti gli altri obiettivi, permettendo un approccio integrato multisettoriale sviluppato a misura del contesto locale.

La Risoluzione del Parlamento europeo approvata in plenaria del febbraio 2019, integrando la proposta della CE di Regolamento sul FESR (art. 8 “Sviluppo territoriale integrato”), propone di inserire nell’elenco degli strumenti territoriali per l’implementazione di strategie di sviluppo anche il Programma o l’Asse tematico dedicato nell’ambito di un PO⁽⁶²⁾.

59 *Idem nota 48.*

60 *Idem nota 48.*

61 *La Risoluzione del Parlamento del marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale propone di eliminare il riferimento al cofinanziamento del FESR e prevedere il ricorso al “terzo strumento” per sostenere tutti gli interventi territoriali connessi all’attuazione dell’obiettivo strategico OS5, come ad esempio le “strategie per i piccoli comuni intelligenti”.*

62 *Emendamento all’art. 8, comma 2, della proposta CE di Regolamento sul FESR: A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento FESR (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)), citata.*

Come si evince dall'elencazione sopra riportata, la Commissione europea conferma i due strumenti territoriali del ciclo 2014-2020, ovvero ITI e CLLD, che hanno offerto a comuni e comunità locali l'opportunità di partecipare alla co-progettazione degli interventi territoriali, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi comuni attraverso l'adeguamento degli interventi stessi ai fabbisogni locali. Il Parlamento europeo, a sua volta, propone la riconferma del Programma o dell'Asse tematico dedicati a investimenti territoriali, entrambi attivati in Italia nel ciclo 2014-2020, rispettivamente per le città metropolitane con il PON Metro e per interventi integrati in ambito urbano nei Programmi Operativi Regionali.

Oltre a ITI e CLLD, la Commissione europea propone un terzo strumento per l'attuazione di Strategie di sviluppo territoriale integrato senza definirlo ulteriormente, dimostrando così la volontà di lasciare una certa flessibilità allo Stato membro nel definirne forma e livello territoriale, alla luce proprio delle specificità dei contesti locali.

Dal quadro regolamentare proposto dalla CE, quello che risulta particolarmente rafforzato è lo strumento CLLD, per il quale la proposta di Regolamento generale introduce anche un approccio semplificato (artt. 25-28 della proposta CE di Reg. gen.)⁽⁶³⁾. La Commissione ritiene infatti che, al fine di mobilitare meglio le potenzialità a livello locale, sia necessario agevolare le iniziative CLLD, rafforzando anche la stretta cooperazione e l'utilizzo integrato dei Fondi per realizzarle: FESR, FSE+, FEASR e FEAMP potranno perciò tutti fornire sostegno a tale strumento che dovrebbe tenere presenti le esigenze e le potenzialità locali come individuate dalla comunità locale, oltre alle pertinenti caratteristiche socioculturali; dovrebbe inoltre prevedere cambiamenti strutturali, stimolare l'innovazione e costruire capacità sia a livello di comunità che di amministrazione. Per agevolare il sostegno di Fondi diversi e semplificare in tale ipotesi

63 Confermato come nello scorso ciclo, l'approccio bottom-up nell'elaborazione delle Strategie, per cui dovrebbe spettare ai gruppi di azione locale (GAL), che rappresentano gli interessi della comunità, la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie CLLD (art. 27 della proposta di Reg. gen.).

l'attuazione del CLLD, la proposta di Regolamento generale prevede la possibilità di designare un Fondo capofila, riducendo così gli oneri amministrativi per i beneficiari; infatti, in tale caso alla strategia CLLD si applicherebbero le regole del fondo capofila e le autorità degli altri Fondi si baserebbero su decisioni e verifiche di gestione operate dall'autorità competente del capofila.

Da notare che il CLLD è lo strumento indicato dalla CE anche per l'attuazione delle c.d. "azioni innovative" previste dal Regolamento sul FSE+⁽⁶⁴⁾. Si tratta di azioni sperimentali sociali programmate dal basso sostenute dagli Stati membri, in forma di azioni di innovazione sociale/sperimentazioni sociali oppure di azioni che consolidano approcci dal basso verso l'alto basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, il settore privato e la società civile (come i GAL) che progettano e attuano anche strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD).

4.3.2 Partenariato e governance multilivello (Titolo III, Capo II, art. 23 proposta CE di Reg. gen.)

La condizione per massimizzare il potenziale degli strumenti territoriali attivati per l'attuazione delle Strategie di sviluppo territoriale e locale, secondo la Commissione, è quella di garantire che le autorità cittadine abbiano migliore accesso a tali strumenti e maggiore influenza a monte, ovvero in sede di programmazione e pianificazione, specialmente nella scelta degli Obiettivi Tematici e delle priorità di investimento dei Programmi.

Per questi motivi, in base alle prescrizioni delle proposte della CE sul Regolamento generale (artt. 22 e 23), le Strategie di sviluppo territoriale e locale attuate con ITI, CLLD o altro strumento territoriale, nonché con Asse o Programma dedicato, dovrebbero essere sviluppate e approvate

64 Articolo 13 "Azioni innovative" della proposta di Regolamento sul FSE+ [Bruxelles, 30.5.2018 COM(2018) 382 final "Proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo Plus"], che possono anche sostenere l'applicazione su larga scala di approcci innovativi testati su scala ridotta.

sotto la responsabilità delle pertinenti autorità o dei pertinenti organismi, a livello cittadino o locale o ad altro livello territoriale.

L'approccio è esplicitamente quello *base-placed* e integrato e il metodo di costruzione è di tipo partenariale, per cui occorrerà dimostrare l'apporto del partenariato sia in fase di progettazione, che in fase di attuazione: applicazione sostanziale e non formale del principio di *governance* multilivello degli interventi territoriali.

In base a tale approccio, non soltanto il coinvolgimento delle autorità a livello cittadino, locale o altro livello territoriale dovrebbe avvenire nella preparazione di tutti i Programmi, ma dovrebbe essere tale da garantire che tali autorità/organismi, in fase di attuazione, abbiano una delega gestionale "minima", ossia quella che prevede la responsabilità della selezione delle operazioni da sostenere. Si prevede, inoltre, la possibilità di ampliare tale delega, affidando alle autorità locali, in qualità di Organismo Intermedio, compiti gestionali propri dell'AdG del Programma (art. 23 proposta CE di Reg. gen.).

Peraltro, la proposta CE di Regolamento generale (art. 23) prevede anche la facoltà di includere già nella determinazione delle strategie l'elenco delle operazioni cui fornire sostegno, evitando una selezione fatta in un secondo momento, il che garantirebbe una maggiore incisività alla strategia e una progettazione maggiormente integrata. È espressamente previsto dal Regolamento generale che la progettazione della strategia possa essere sostenuta finanziariamente dai Fondi SIE.

Il ruolo centrale delle autorità regionali e locali in sede di programmazione e attuazione e l'esigenza di un'applicazione sostanziale del principio di *governance* multilivello è sottolineata dal Parlamento europeo che propone un'integrazione all'art. 2 della proposta della CE di Regolamento sul FESR in cui si specifica che «una partecipazione significativa delle autorità regionali e locali, delle organizza-

zioni della società civile, inclusi i beneficiari, a tutte le fasi della preparazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione dei programmi nell'ambito del FESR è garantita in linea con i principi stabiliti nel Codice europeo di condotta sul partenariato».

4.3.3 Risorse per lo Sviluppo territoriale

Sul tema del rapporto tra politica di coesione e territori, particolarmente rilevanti le proposte del Parlamento europeo e le motivazioni rappresentate nei relativi progetti di risoluzione legislativa, in particolare quello sulla proposta di Regolamento della CE sul FESR⁽⁶⁵⁾.

Con le sue proposte, il Parlamento europeo intende rafforzare quanto previsto per le aree non urbane dall'art. 8 della proposta sul Regolamento FESR, ritenendo necessario prevedere, come per le aree urbane, una riserva minima da allocare per il sostegno e lo sviluppo di queste zone che stanno assistendo a fenomeni di impoverimento (materiale e immateriale, in beni e servizi) e di calo demografico.

Si tratta delle aree sulle quali già in questo ciclo di programmazione l'Accordo di Partenariato per l'Italia è intervenuto prevedendo la Strategia per le Aree interne (SNAI)⁽⁶⁶⁾, consapevole dell'urgenza di misure mirate, che contribuiscano ad arrestare la spirale negativa in atto.

Le principali novità introdotte dalle proposte del Parlamento europeo sui nuovi Regolamenti 2021-2027 in sede di plenaria dell'11/14 febbraio 2019 sono le riserve a valere sulla dotazione FESR a livello nazionale, previste per Strategie di Sviluppo territoriale integrato focalizzate su aree terri-

65 A8-0094/2019 - *Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD).*

66 *Sulla Strategia Nazionale Aree interne si veda il Paragrafo 3.5.*

riali con specifiche caratteristiche (art. 8, comma 1 bis (nuovo); art. 9 comma 2; art. 10 bis (nuovo) della proposta CE di Regolamento sul FESR⁽⁶⁷⁾). Gli emendamenti riguardano soprattutto il Capo II della proposta di Regolamento sul FESR “Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali”.

Art. 8 “Sviluppo territoriale integrato”, comma 1 bis (nuovo): riserva (minima) 5% del FESR per aree non-urbane svantaggiate o con difficoltà di accesso a servizi di base (c.d. aree interne)

Il Parlamento europeo in sede di plenaria del febbraio 2019 propone un'integrazione dell'art. 8 dedicato allo Sviluppo territoriale nella proposta CE di Regolamento sul FESR, prevedendo una riserva (minima) pari al 5% delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'Ob. gen “Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita”, da destinare a «Strategie di Sviluppo territoriale integrato nelle zone non urbane che presentino handicap o svantaggi naturali, geografici o demografici o che abbiano difficoltà di accesso ai servizi di base. Di tale importo, almeno il 17,5% è destinato alle zone e alle comunità rurali, tenendo conto delle disposizioni di un Patto per i piccoli comuni intelligenti al fine di sviluppare progetti quali i comuni intelligenti».

Art. 10 bis “Zone interessate da sfide o svantaggi naturali o demografici”: possibilità di finanziamento dedicato nell'Accordo di Partenariato

Si ricorda, infine, l'integrazione al Regolamento sul FESR proposta

⁶⁷ COM(2018) 372 final “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione”.

A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)

dal Parlamento europeo riguardante le “zone interessate da sfide e svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti” (art. 10 bis (nuovo) della proposta CE di Regolamento sul FESR): si tratta delle zone di livello NUTS 3⁽⁶⁸⁾ o *cluster* di unità amministrative locali con una densità di popolazione inferiore a 12,5 abitanti per km²; zone scarsamente popolate o con meno di 8 abitanti per km²; zone a bassissima densità demografica o con una diminuzione media della popolazione superiore all’1% tra il 2007 e il 2017.

Per tali zone - che devono essere oggetto di piani regionali e nazionali specifici volti a rafforzare l’attrattività, ad aumentare gli investimenti delle imprese e a potenziare l’accessibilità dei servizi pubblici e digitali - gli Stati membri possono prevedere un finanziamento dedicato da stanziare nell’Accordo di Partenariato.

La proposta della CE sul nuovo Regolamento FESR prevede anche una maggiore concentrazione⁽⁶⁹⁾ sullo Sviluppo Urbano Sostenibile e stabilisce che ad esso dovrà essere destinata una riserva (minima) pari al 6% della dotazione FESR a livello nazionale (art. 9, proposta Reg. FESR)⁽⁷⁰⁾.

Art. 9 “Sviluppo Urbano Sostenibile”: riserva (minima) 10% del FESR per interventi di sviluppo urbano concentrato su zone urbane funzionali

In base alle proposte formulate dal Parlamento europeo in sede di plenaria del febbraio 2019, la riserva dovrebbe essere pari al 10% della dotazione FESR a livello nazionale.

68 Vedi nota 21.

69 Maggiore rispetto al ciclo di programmazione in corso, per cui il Regolamento sul FESR prevede che una riserva minima del 5% della dotazione FESR dello Stato membro sia destinata ad azioni integrate di sviluppo urbano (art. 7 Reg. sul FESR).

70 Per lo Sviluppo Urbano Sostenibile nel ciclo 2021-2027 si veda il Paragrafo 4.4.

4.4 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nelle proposte sul FESR

4.4.1 Strumenti dello Sviluppo urbano e ruolo delle città (Capo II artt. 8 e 9 proposta CE di Reg. FESR)

Nel nuovo Regolamento sul FESR⁽⁷¹⁾ proposto dalla Commissione europea è confermato che il Fondo sostenga lo Sviluppo Urbano Sostenibile basato sulle Strategie territoriali integrate, concentrato su zone urbane “funzionali” (come da integrazione all’art. 9 del Regolamento sul FESR proposta dal Parlamento europeo) - tenendo conto delle connessioni funzionali tra aree urbane e rurali, per consentire ai territori di affrontare adeguatamente le sfide economiche, ambientali, climatiche e demografiche. Le strategie di Sviluppo urbano, come le altre strategie territoriali, verranno implementate anche attraverso il sostegno integrato di FESR e FSE+, in una delle forme indicate all’articolo 22 della proposta di Regolamento generale, integrata dagli emendamenti proposti dal Parlamento europeo⁽⁷²⁾: ITI, CLLD o terzo strumento territoriale, oppure nella forma di un Programma dedicato o dell’Asse dedicato nell’ambito di un PO⁽⁷³⁾.

La Commissione nelle sue proposte sullo Sviluppo urbano nel ciclo 2021-2027 ritiene opportuno rendere ancora più esplicite le regole della *governance multilivello* da applicare alle azioni di sviluppo territoriale integrato e dunque di sviluppo urbano.

Per massimizzare il contributo allo sviluppo territoriale, il sostegno del

71 Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 372 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al Fondo di Coesione (FC). Si noti, a tale proposito, che il Fondo di coesione non si attua in Italia. Nel presente Paragrafo saranno dunque illustrate solo le disposizioni riguardanti il FESR.

72 Emendamento all’art. 8 comma 2 della proposta CE di Regolamento sul FESR: A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)).

73 Come ricordato nel Paragrafo precedente, entrambi attivati in Italia nel ciclo 2014-2020, rispettivamente per le città metropolitane con il PON Metro e per interventi integrati in ambito urbano nei Programmi Operativi Regionali.

FESR alle azioni di Sviluppo Urbano Sostenibile, secondo la Commissione, deve avvenire garantendo un adeguato coinvolgimento delle autorità locali, regionali e urbane (art. 8 della proposta CE di Reg. FESR), sia in fase di programmazione che di attuazione e nel rispetto del Codice europeo di condotta sul partenariato⁽⁷⁴⁾ (principio sostanziale della *governance multilivello*). Il coinvolgimento delle autorità a livello cittadino, locale o altro livello territoriale deve avvenire nella preparazione di tutti i Programmi. I principi per la selezione delle aree urbane in cui dovrebbero essere realizzate azioni integrate a favore dello sviluppo urbano sostenibile, nonché gli importi indicativi previsti per tali azioni dovrebbero essere definiti già nei PO⁽⁷⁵⁾.

Come tutte le Strategie di sviluppo territoriale, le strategie di sviluppo urbano devono essere sviluppate e approvate sotto la responsabilità delle pertinenti autorità/organismi a livello cittadino o locale, garantendo loro una delega gestionale “minima” per la selezione delle operazioni, con la possibilità di estenderla affidando alle autorità locali, in qualità di Organismo Intermedio, compiti gestionali propri dell’AdG (art. 23 della proposta di Reg. gen.).

4.4.2 Risorse per lo Sviluppo urbano

Come già detto, particolarmente rilevanti le proposte del Parlamento europeo sullo sviluppo territoriale in generale e in particolare sulla proposta di Regolamento della CE per il FESR⁽⁷⁶⁾. Il Parlamento sottolinea l’impor-

74 Emendamento all’art. 23 della proposta CE sul Regolamento generale: P8_TA(2019)0310 - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento generale, citata; emendamento all’art. 2 della proposta CE di Regolamento sul FESR: A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD)).

75 Art. 17 della proposta della Commissione europea di Regolamento generale COM(2018)0375.

76 A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018

tanza degli interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile, per i quali, anche considerata l'esperienza della programmazione in corso, si ritiene necessario un aumento delle risorse da destinare a questa forma di sviluppo locale, oltre che allargare il novero degli strumenti utilizzabili e prevedere la possibilità di interventi integrati cofinanziati dal FESR e dal FSE+.

La proposta della CE sul nuovo Regolamento FESR prevede già una maggiore concentrazione⁽⁷⁷⁾ sullo Sviluppo Urbano Sostenibile e stabilisce che ad esso dovrà essere destinata una riserva (minima) pari al 6% della dotazione FESR a livello nazionale (art. 9, comma 2, proposta Reg. FESR). Tale riserva, secondo le proposte del Parlamento, dovrebbe essere innalzata al 10% della dotazione FESR a livello nazionale.

Da notare, a questo proposito, che la riserva minima del 5% del FESR da dedicare ad Azioni Integrate Urbane, già nel ciclo 2014-2020, è stata innalzata da molte regioni italiane; questo ha potenziato il ruolo delle città e ha consentito loro di lavorare per obiettivi di lungo periodo e in qualità di Organismo Intermedio (alcuni POR 2014-2020 hanno destinato a strategie di sviluppo urbano dal 12 al 14% della dotazione FESR).

La riserva deve essere rispettata nel corso di tutto il periodo di programmazione e, qualora vi sia un trasferimento da una priorità all'altra di un Programma o da un Programma all'altro, anche al momento del riesame intermedio.

- 2018/0197(COD).

77 Maggiore rispetto al ciclo di programmazione in corso, per cui il Regolamento sul FESR prevede che una riserva minima del 5% della dotazione FESR dello Stato membro sia destinata ad azioni integrate di sviluppo urbano (art. 7 Reg. sul FESR).

4.4.3 Iniziativa Urbana Europea (art. 10 proposta CE di Reg. FESR)

Per favorire e sostenere lo sviluppo di capacità degli attori, le azioni innovative, le conoscenze, l'elaborazione di strategie e la comunicazione nel settore dello sviluppo urbano sostenibile, la proposta di Regolamento sul FESR prevede infine l'istituzione di un'Iniziativa Urbana Europea (art. 10 della proposta di Regolamento sul FESR), allo scopo di individuare o proporre soluzioni che affrontino questioni legate allo Sviluppo Urbano Sostenibile a livello dell'Unione.

L'Iniziativa Urbana Europea dovrebbe:

- essere realizzata in gestione diretta o indiretta;
- coprire tutte le "aree urbane funzionali" (proposta del Parlamento europeo plenaria febbraio 2019);
- sostenere l'Agenda Urbana Europea, e nello specifico le *Partnerships* dell'AUE;
- le autorità locali dovranno essere coinvolte nella programmazione e nell'implementazione dell'Iniziativa Urbana Europea (proposta del Parlamento europeo, plenaria del febbraio 2019).

L'Iniziativa sostituirebbe tutte le Azioni Urbane Innovative nel settore dello Sviluppo Urbano Sostenibile: è infatti un Programma nel quale sono combinati tutti gli strumenti relativi alla tematica urbana, per proporre alle città scambi, azioni per lo sviluppo di capacità, azioni pilota e comunicazione nell'ambito di un unico Programma.

**Tabella 2. CAPO II della proposta di Regolamento sul FESR
“Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali”⁽⁷⁸⁾**

Articolo 8 - Sviluppo territoriale integrato	Proposte di emendamento del Parlamento europeo sulla proposta CE di regolamento relativa al FESR e al Fondo di coesione⁽⁷⁹⁾
<p>1. Il FESR può sostenere lo sviluppo territoriale integrato nel quadro di programmi attuati nell’ambito dei due obiettivi “Investimenti” e “Cooperazione”</p> <p>2. L’attuazione da parte degli Stati membri dello sviluppo territoriale integrato con il sostegno del FESR può avvenire esclusivamente nelle forme indicate all’articolo [22] del regolamento generale</p>	<p>1. bis Almeno il 5 % delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore dell’occupazione e della crescita”, per priorità diverse dall’assistenza tecnica, è destinato allo sviluppo territoriale integrato, nelle zone non urbane che presentino handicap o svantaggi naturali, geografici o demografici o che abbiano difficoltà di accesso ai servizi di base. Di tale importo, almeno il 17,5 % è destinato alle zone e alle comunità rurali, tenendo conto delle disposizioni di un Patto per i piccoli comuni intelligenti al fine di sviluppare progetti quali i comuni intelligenti.</p> <p>2. L’attuazione da parte degli Stati membri dello sviluppo territoriale integrato può avvenire, attraverso un asse o programma specifico o nelle altre forme indicate all’articolo [22] del regolamento (UE) 2018/xxxx [new CPR], e può beneficiare di un approccio plurifondo e integrato a titolo di FESR, FSE+, FEAMP e FEASR.</p>

segue>>

78 Strasburgo, 29.5.2018 COM(2018) 372 final - Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e al Fondo di Coesione (FC).

79 A8-0094/2019 - Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD).

Articolo 9 - Sviluppo urbano sostenibile	Proposte di emendamento del Parlamento europeo sulla proposta CE di regolamento relativa al FESR e al Fondo di coesione⁽⁸⁰⁾
<p>1. Il FESR sostiene lo sviluppo territoriale integrato, basato su strategie territoriali in conformità all'articolo [23] del regolamento generale (elaborazione di strategie territoriali) e concentrato su zone urbane ("sviluppo urbano sostenibile") nel quadro di programmi attuati nell'ambito dei due obiettivi.</p> <p>2. Almeno il 6 % delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", per priorità diverse dall'assistenza tecnica, è destinato allo sviluppo urbano sostenibile sotto forma di sviluppo locale di tipo partecipativo, di investimenti territoriali integrati o di un altro strumento territoriale nell'ambito dell'OS5 ("un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali"). Il programma o i programmi in questione stabiliscono gli importi previsti a tal fine (...).</p> <p>3. La percentuale destinata allo sviluppo urbano sostenibile a norma del paragrafo 2 è rispettata nel corso di tutto il periodo di programmazione, quando le dotazioni del FESR sono trasferite da una priorità all'altra di un programma o da un programma all'altro e anche al momento del riesame intermedio (...).</p>	<p>1. Per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali, il FESR sostiene lo sviluppo territoriale integrato, basato su strategie territoriali in conformità all'articolo [23] del regolamento (UE) 2018/xxxx [new CPR], che possono anche beneficiare di un approccio plurifondo e integrato a titolo di FESR ed FSE+ e concentrato su zone urbane funzionali ("sviluppo urbano sostenibile") nel quadro di programmi attuati nell'ambito dei due obiettivi di cui all'articolo 4, paragrafo 2, di detto regolamento.</p> <p>2. Almeno il 10 % delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", per priorità diverse dall'assistenza tecnica, è destinato allo sviluppo urbano sostenibile sotto forma di un programma specifico, di un asse prioritario specifico, di sviluppo locale di tipo partecipativo, di investimenti territoriali integrati o di altri strumenti territoriali, come stabilito all'articolo 22, lettera c), del regolamento (UE) 2018/xxxx [new CPR]. Alle "autorità urbane" di cui all'articolo 6 del regolamento (UE) 2018/XXXX [new CPR] è conferito il potere di scegliere le misure e i progetti del caso. Le operazioni sviluppate nell'ambito di OS diversi dall'OS 5 possono, se coerenti, concorrere al raggiungimento del 10 % di una soglia minima da destinarsi allo sviluppo urbano sostenibile. Gli investimenti effettuati nell'ambito dell'OS 5 (i) dovrebbero essere calcolati come contributo a tale assegnazione del 10 %, come anche le operazioni sviluppate nell'ambito di altri OS, se coerenti con lo sviluppo urbano sostenibile.</p>

segue>>

80 A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD).

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Articolo 10 - Iniziativa urbana europea	Proposte di emendamento del Parlamento europeo sulla proposta CE di regolamento relativa al FESR e al Fondo di coesione ⁽⁸¹⁾
<p>1. Il FESR sostiene anche l'Iniziativa urbana europea, realizzata dalla Commissione in gestione diretta e indiretta.</p> <p>2. Tale Iniziativa copre tutte le zone urbane ed è lo strumento che sostiene l'attuazione dell'Agenda urbana per l'UE.</p> <p>3. L'Iniziativa urbana europea comprende i tre elementi costitutivi seguenti, riguardanti tutti lo sviluppo urbano sostenibile:</p> <ul style="list-style-type: none">a) il sostegno dello sviluppo di capacitàb) il sostegno delle azioni innovativec) il sostegno della conoscenza, dell'elaborazione di strategie e della comunicazione <p>4. Su richiesta di uno o più Stati membri, l'Iniziativa urbana europea può sostenere anche la cooperazione intergovernativa su questioni urbane.</p>	<p>2. Tale Iniziativa copre tutte le zone urbane funzionali e sostiene i partenariati e i costi organizzativi dell'agenda urbana per l'UE. Nelle fasi di definizione e attuazione dell' Iniziativa urbana europea è opportuno coinvolgere attivamente le amministrazioni locali.</p> <p>3. L'Iniziativa urbana europea comprende i tre elementi costitutivi seguenti, riguardanti tutti lo sviluppo urbano sostenibile:</p> <ul style="list-style-type: none">a. il sostegno dello sviluppo di capacità, comprese azioni di scambio per i rappresentanti regionali e locali a livello subnazionaleb. il sostegno delle azioni innovative, che possono beneficiare di un cofinanziamento supplementare a norma del regolamento (UE) 2018/xxx (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e in combinazione con la Rete europea per lo sviluppo rurale, con particolare riferimento ai collegamenti urbani e rurali e ai progetti a sostegno dello sviluppo delle zone urbane e delle zone urbane funzionalic. il sostegno della conoscenza, delle valutazioni d'impatto territoriale, dell'elaborazione di strategie e della comunicazione <p>4. Su richiesta di uno o più Stati membri, l'Iniziativa urbana europea può sostenere anche la cooperazione intergovernativa su questioni urbane, come il quadro di riferimento sulle città sostenibili, l'agenda territoriale dell'Unione europea e l'adeguamento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite in funzione delle circostanze locali.</p> <p>4.bis La Commissione presenta al Parlamento europeo una relazione annuale sugli sviluppi riguardanti l'Iniziativa urbana europea.</p>

segue>>

⁸¹ A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD).

	Proposte di emendamento del Parlamento europeo sulla proposta CE di regolamento relativa al FESR e al Fondo di coesione⁽⁸²⁾
	<p>Articolo 10 bis (nuovo) - Zone interessate da sfide o svantaggi naturali o demografici</p> <p>1. Nei programmi cofinanziati dal FESR riguardanti zone che devono far fronte a sfide e svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti come quelli di cui all'articolo 174 TFUE, particolare attenzione è rivolta a raccogliere le sfide che queste zone devono affrontare.</p> <p>In particolare, le zone di livello NUTS 3 o i cluster di unità amministrative locali con una densità di popolazione inferiore a 12,5 abitanti per km², nelle zone scarsamente popolate, o inferiore a 8 abitanti per km², nelle zone a bassissima densità demografica, o con una diminuzione media della popolazione superiore all'1 % tra il 2007 e il 2017, sono oggetto di piani regionali e nazionali specifici volti a rafforzare l'attrattiva, ad aumentare gli investimenti delle imprese e a potenziare l'accessibilità dei servizi pubblici e digitali, compreso un fondo nell'ambito dell'accordo di cooperazione. Un finanziamento dedicato può essere stanziato nell'accordo di partenariato.</p>

82 A8-0094/2019- Progetto di Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 marzo 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione (COM(2018)0372 - C8-0227/2018 - 2018/0197(COD).

La spesa pubblica e le risorse per il Mezzogiorno

Focus

1. Le risorse aggiuntive e ordinarie

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali⁽¹⁾ permette di analizzare i principali dati relativi ai flussi finanziari di entrata e di spesa della pubblica amministrazione (PA)⁽²⁾ e del settore pubblico allargato (SPA)⁽³⁾ dal 2000 al 2017; inoltre riporta per alcune grandezze una stima dei valori 2018.

Il presente Focus propone per macro ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno) un'analisi della dinamica della sola spesa pubblica, per soggetti di spesa e per i settori verso i quali viene indirizzata. Attraverso l'approfondimento della spesa in conto capitale e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, e del peso delle risorse aggiuntive⁽⁴⁾, è possibile ottenere un primo insieme di informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi 18 anni nel nostro Paese. Per valutare l'andamento di alcune variabili considerate nell'arco di tempo in esame, anziché limitarsi ad un confronto tra il primo e l'ultimo anno, sono stati calcolati i valori medi dei due trienni 2000-2002 (periodo iniziale) e 2015-2017 (periodo finale).

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

2 Amministrazioni centrali, locali e regionali.

3 Che include oltre alla PA le imprese pubbliche nazionali e locali.

4 Fondi strutturali UE e risorse per le aree sottoutilizzate (Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS).

La Tabella 1 riporta l'andamento della spesa in conto capitale⁽⁵⁾ della PA, evidenziando una generale contrazione del dato: nel periodo iniziale questa voce di spesa era pari a 59,3 miliardi di euro, mentre in quello finale si ferma a 34,6 miliardi di euro (-42%). Tuttavia, secondo le stime riferite al 2018, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe aumentare leggermente rispetto al dato del 2017 di 2 miliardi di euro.

5 L'aggregato della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie è composto dalle seguenti voci: beni immobili, beni mobili, trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private e a imprese pubbliche.

**Tabella 1. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive
(anni 2000-2017 e stima 2018; miliardi di euro costanti 2010)**

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	56,9	59,6	61,5	59,5	61,1	57,1	57,4	59,4	
di cui:									
<i>Spesa ordinaria</i>	42,1	40,3	47,4	45,5	46,1	42,5	42,4	44,4	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	4,3	4,5	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	4,3	4,4	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	6,3	6,1	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	26,1%	32,4%	23,0%	23,5%	24,5%	25,6%	26,1%	25,2%	
Mezzogiorno									
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,3	24,4	24,4	22,1	22,4	21,0	20,8	20,1	
di cui:									
<i>Spesa ordinaria</i>	10,7	8,0	12,4	11,0	10,5	9,5	8,8	7,9	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	3,5	3,7	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	3,1	3,3	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	6,1	6,9	7,5	4,8	5,2	4,7	5,4	5,3	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	52,0%	67,0%	49,4%	50,0%	53,1%	54,8%	57,6%	60,9%	

*Stima.

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

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 23,7 miliardi del periodo iniziale a 12,4 miliardi di euro del periodo finale (-48%). Anche le stime 2018 per questa macro area rilevano una spesa in conto capitale in costante riduzione rispetto alle annualità precedenti: le previsioni parlano di 10,3 miliardi di euro per il Sud e le Isole, il minimo storico di tutta la serie presa in esame.

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive (Fondi strutturali comunitari e risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione) sulla componente di spesa in conto capitale per macro aree territoriali (Figura 1 e 2) emerge

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Media 2000-2002	Media 2015-2017
	61,3	61,2	52,7	48,0	43,4	39,9	35,1	36,8	34,2	32,6	34,6	59,3	34,6
	48,5	47,7	41,7	35,6	32,8	27,6	25,8	23,7	30,7	26,7	27,6	43,2	27,0
	3,9	4,5	3,1	4,5	3,9	4,5	4,4	7,0	0,7	1,3	3,0	4,2	3,0
	3,6	3,4	2,4	3,2	3,0	4,1	3,1	4,7	0,7	1,4	2,2	4,0	2,3
	5,3	5,6	5,4	4,7	3,8	3,6	1,7	1,5	2,0	3,2	1,7	7,9	2,3
	21,0%	22,1%	20,7%	25,9%	24,5%	30,8%	26,3%	35,8%	10,3%	18,2%	20,2%	27,2%	21,4%
	20,6	21,3	17,2	17,1	14,8	13,6	12,5	15,0	11,7	10,4	10,3	23,7	12,4
	9,9	10,9	9,5	8,1	7,2	5,6	5,9	5,1	9,2	6,3	6,2	10,4	6,9
	3,4	3,8	2,3	3,6	3,0	3,5	3,5	5,8	0,5	0,8	2,0	3,4	2,3
	2,9	2,4	1,3	1,9	1,7	1,7	1,8	2,9	0,4	0,6	0,9	3,1	1,3
	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	1,6	2,7	1,2	6,8	1,9
	52,3%	48,7%	44,8%	52,5%	51,1%	58,8%	53,3%	66,3%	21,1%	39,4%	39,7%	56,1%	42,3%

che queste rappresentano, nell'ultimo periodo, poco meno della metà delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno (265 euro pro capite su 595), un dato che genera qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate. Tuttavia, bisogna precisare che tale dato relativo all'ultimo triennio è fortemente condizionato dal peso delle risorse aggiuntive registrato nel 2014 e nel 2015, anni per i quali si sono registrate le certificazioni più massicce relative alla chiusura della politica di coesione 2007-2013. In particolare, il 2015 scontava la coincidenza con la chiusura del periodo di programmazione, prevista secondo la regola "n+2" al 31 dicembre dell'anno⁽⁶⁾, che ha determinato una significativa contabilizzazione di spese associate ad impegni che potevano risalire perfino agli inizi del ciclo o addirittura al setteennio di programmazione precedente. Non è un caso che anche in corrispondenza della chiusura delle due programmazioni precedenti il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al Sud abbia sempre segnato dei picchi verso l'alto: è il caso del 2001, con il 67% e del biennio 2006-2007, con quote tra il 57% e il 61% circa.

Il dato 2016 conferma quanto appena detto, poiché l'incidenza delle risorse aggiuntive sulle spese in conto capitale scende bruscamente intorno al 21% nel Mezzogiorno (119 euro pro capite su 562), un terzo dei livelli raggiunti nel 2015.

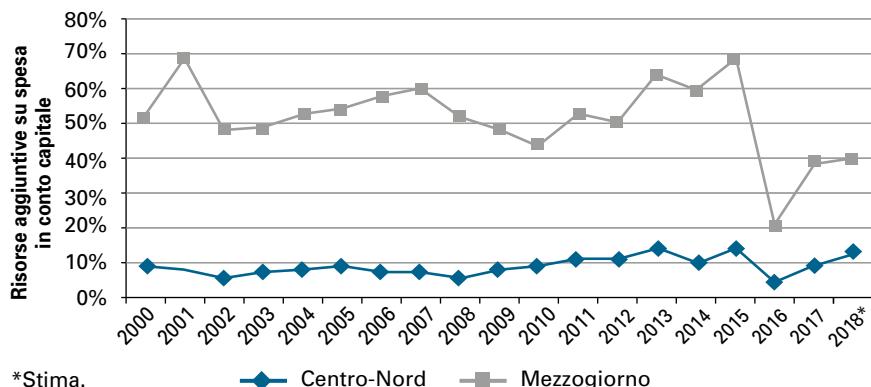
Guardando infine alle stime 2018, la quota percentuale di risorse aggiuntive nel Mezzogiorno si attesterebbe al 39,7%, 200 euro su 503 euro in termini pro capite, un dato che riflette le prime spese ascrivibili ai Fondi SIE 2014-2020.

Al Centro-Nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiun-

6 In base alla regola comunitaria nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione europea per il ciclo 2007-2013 è fissato infatti al 31 dicembre 2015.

tive: nel 2017, infatti, la spesa in conto capitale della PA è stata di 558 euro pro capite, di cui solamente 46 di risorse aggiuntive. Quest'ultime si incrementerebbero a 72 euro secondo le stime CPT per il 2018.

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2017 e stima 2018



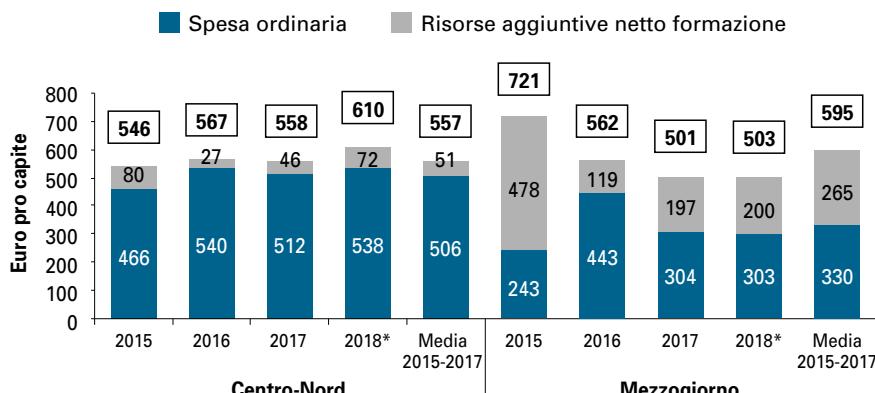
*Stima.

Centro-Nord

Mezzogiorno

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

Figura 2. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2017 e stima 2018; miliardi di euro costanti 2010)



*Stima.

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

2. La spesa in conto capitale e gli investimenti

Nel 2017, in Italia, la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato si assesta intorno ai 63,5 miliardi di euro⁽⁷⁾, in diminuzione rispetto all'anno precedente di circa il 5%, ma ancora su livelli visibilmente inferiori rispetto al periodo pre-crisi (circa il 25% in meno rispetto al 2007).

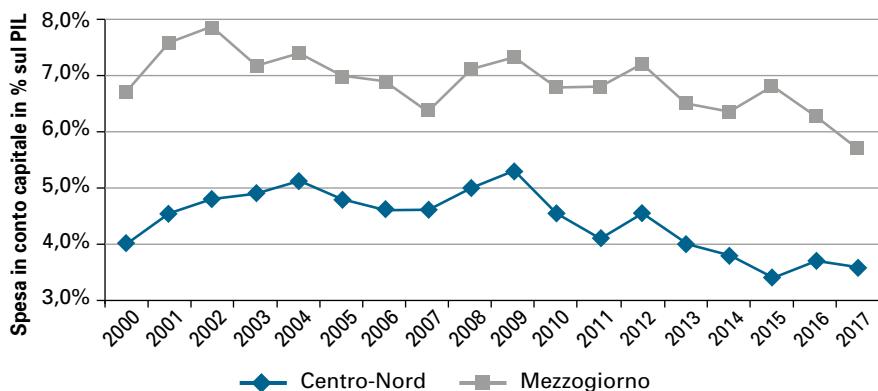
Tuttavia emerge un diverso livello e andamento della spesa a seconda della ripartizione geografica presa in esame. Ponderando tale spesa rispetto al PIL (Figura 3) si rileva per il Mezzogiorno una spesa in conto capitale che passa da valori compresi tra quello massimo del 2002, il 7,8% del PIL dell'area, al livello minimo, raggiunto proprio nel 2017, pari al 5,5%. Il dato del 2017 conferma il trend di diminuzione della spesa rispetto al PIL segnato nell'ultimo biennio, con una riduzione pari al 19% rispetto al valore del 2015, dovuta per il 14% solo al passaggio 2016-2017.

Per il Centro-Nord l'incidenza percentuale della spesa sul PIL presenta una dinamica tendenzialmente in crescita fino al 2009, anno in cui si rileva il valore massimo della serie (5,3%). A partire da tale anno il dato subisce delle contrazioni significative: nel 2011 è pari al 4,1% del PIL e dal 2014 inferiore al 4%. Nel 2017 il valore riscontra un'ulteriore contrazione di 0,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente, assestandosi su valori oltre il 35% più bassi rispetto al valore massimo, registrato nel 2009.

L'analisi che segue si concentra sull'andamento della spesa in conto capitale in valori pro capite a prezzi costanti al 2010 e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, per ripartizione geografica, al fine di ottenere informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi 18 anni nel nostro Paese.

⁷ Prezzi costanti 2010.

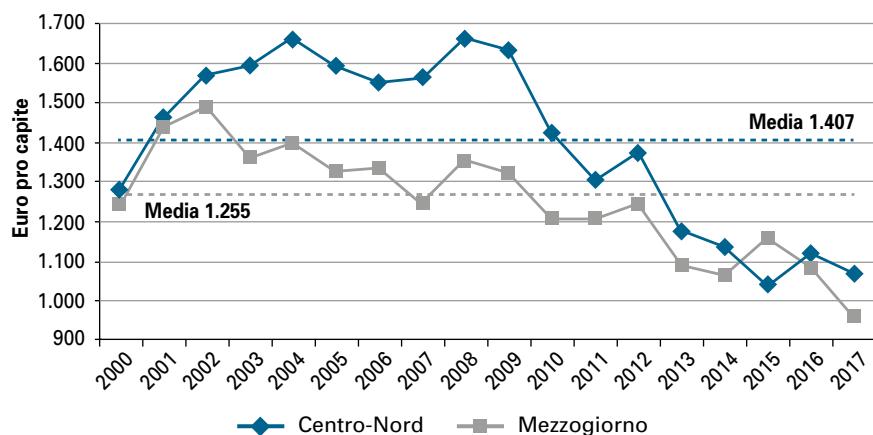
Figura 3. SPA - Spesa in conto capitale (anni 2000-2017; percentuale su PIL)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

La spesa in conto capitale in termini pro capite è stata molto prossima sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord negli anni 2000-2001; dal 2002 si inizia a palesare un evidente gap redistributivo (in media nell'intervallo 2000-2017 la spesa in conto capitale al Sud è di 1.255 euro pro capite, contro i 1.407 euro al Centro-Nord) con le regioni settentrionali e centrali che vedono crescere complessivamente la quota pro capite della spesa in maniera molto più consistente rispetto a quelle del Mezzogiorno, fino a raggiungere nel 2008 un incremento del 32% rispetto all'anno di partenza (Figura 4). Considerando l'intervallo temporale in esame, dal 2000 al 2017, il Mezzogiorno ha sperimentato il tasso di crescita maggiore nel triennio iniziale, pari al 18%. A partire dal 2009 inizia la pesante contrazione che ha portato nel biennio 2013-2014, in entrambe le aree, il dato a livelli inferiori a quelli del 2000 e di molto inferiori a quelli del 2008-2009.

Figura 4. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2017; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

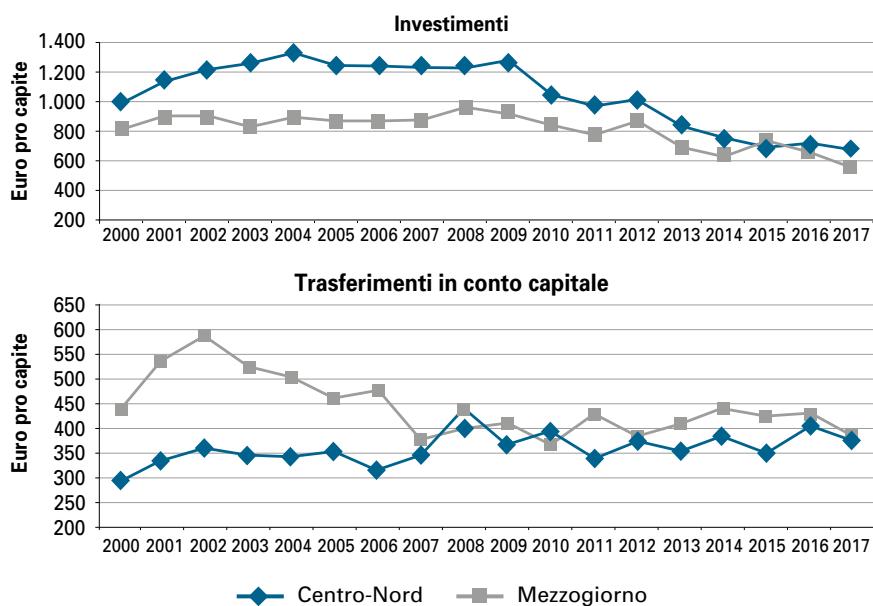
Nel 2015 la spesa pro capite del Centro-Nord raggiunge il livello più basso dal 2000, mentre per il Mezzogiorno risulta invece aumentare e superare quella del Centro-Nord, anche se il 2015 rimane un anno in cui il trend è fortemente condizionato dalla fase conclusiva del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013. Nel 2016 il divario della spesa pubblica nelle due macro aree geografiche torna a ridursi: il volume di spesa converge su un valore di 1.100 euro pro capite, a fronte di un incremento della spesa nell'ultimo anno del Centro-Nord e di una flessione del dato del Mezzogiorno.

Analizzando l'andamento delle due componenti principali della spesa in conto capitale (investimenti e trasferimenti), si evidenzia come la parte che ha influito sul risultato complessivo osservato è la forte riduzione degli investimenti (Figura 5).

Nel Centro-Nord, a fronte di una generale tenuta della componente trasferimenti, si osserva, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti. Nel Mezzogiorno, per ciò che concerne la componente investimenti, si osservano in tutta la serie considerata valori sempre inferiori a quelli del

Centro-Nord, ad eccezione del 2015, anno in cui si rileva un dato superiore (più di 700 euro pro capite) che è stato raggiunto grazie agli effetti delle politiche aggiuntive, comunitarie e nazionali.

Figura 5. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2017; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Nei 18 anni considerati, i trasferimenti in conto capitale nel Mezzogiorno si attestano su valori superiori a quelli dell'area centro-settentrionale, ad eccezione degli anni 2008 e 2010. Tuttavia, è proprio a partire dal 2007 che la distanza dei livelli di trasferimenti nelle due ripartizioni geografiche si assottiglia notevolmente rispetto al periodo 2000-2006, fino al raggiungimento di una relativa uguaglianza nel 2017.

3. I soggetti di spesa

L'analisi della spesa in conto capitale per tipologia di soggetto del settore pubblico allargato (SPA) offre uno spaccato del ruolo e delle priorità che ciascuna delle amministrazioni assume nelle diverse aree del Paese.

Al generale andamento decrescente della spesa in conto capitale del SPA contribuiscono principalmente le amministrazioni locali, regionali e in misura ridotta le amministrazioni centrali (Figura 6). Si registra, a partire dal biennio 2009-2010, un calo della spesa nel Mezzogiorno per le amministrazioni regionali e locali che sono tra i principali soggetti beneficiari dei Programmi di intervento finanziati con risorse aggiuntive. Rispetto al 2015, anno in cui gli effetti delle politiche aggiuntive sono stati evidenti, si rileva nel 2016 una variazione negativa più marcata di tale volume di spesa, ed un conseguente assottigliamento del gap rispetto alla spesa del Centro-Nord. Tale trend risulta confermato anche nel 2017, con un'ulteriore riduzione del gap tra spesa nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno per le amministrazioni locali e regionali. Per le amministrazioni centrali, il valore complessivo della spesa nel 2017 risulta in crescita al Centro-Nord, con un valore superiore a quello registrato negli ultimi 5 anni, ma in decrescita per il Mezzogiorno. Per le imprese pubbliche nazionali e locali, il gap tra Centro-Nord e Mezzogiorno resta invece invariato nell'ultimo anno.

Ad eccezione del periodo 2001-2004, la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali presenta una tendenza in contrazione sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno, raggiungendo il livello minimo nel 2017, pari a 167 euro pro capite nel Centro-Nord e 193 euro pro capite nel Mezzogiorno. Nel 2000 si registravano livelli ben più alti e pari a 391 euro pro capite al Centro-Nord e a 356 euro pro capite al Mezzogiorno.

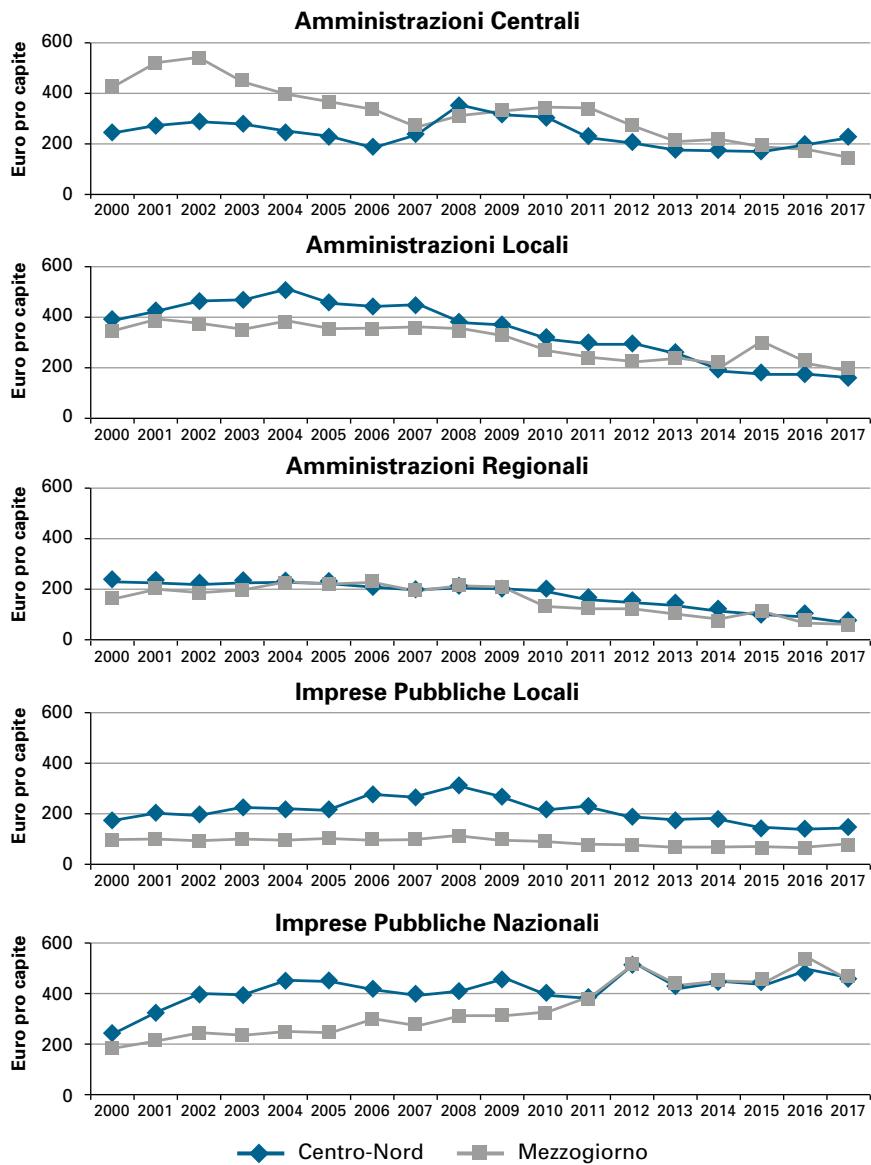
Andamento tendenzialmente decrescente, sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno, si rileva anche per la spesa in conto capitale delle amministrazioni regionali. Tuttavia nel caso delle regioni, rispetto agli altri soggetti di spesa, si registrano i gap più contenuti tra le due ripartizioni geografiche per l'intero periodo analizzato: i trend appaiono quasi sovrapposti, ad ec-

cezione della parentesi 2004-2009, quando la spesa del Mezzogiorno supera leggermente quella del resto del Paese. Tuttavia anche qui nel 2017 si registrano per entrambe le macro aree i valori più bassi della serie.

Nei 18 anni considerati la spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali nel Mezzogiorno si attesta su livelli quasi sempre più alti rispetto a quelli del Centro-Nord, con gap significativi dal 2000 al 2006 e nel biennio 2011-2012. Il valore pro capite nel Mezzogiorno nel 2017 risulta essere il più basso della serie e pari a 152 euro pro capite contro i circa 430 euro del 2000.

L'andamento della spesa in conto capitale delle imprese pubbliche locali nel Mezzogiorno è rimasto sostanzialmente contenuto dal 2000 al 2017 (attestandosi in media sui circa 80 euro pro capite) a conferma del debole ruolo che hanno sempre avuto le imprese pubbliche locali tra i soggetti di spesa. Il trend mostra un calo a partire dal 2010 e registra nel 2016 il valore minimo della serie (56 euro pro capite). Al Centro-Nord la quota si attesta su valori in media di circa 205 euro pro capite, sebbene anche in questa macro area il livello di spesa delle imprese pubbliche locali, dopo un lieve incremento dal 2005 al 2008, è tornato sui livelli simili a quelli di inizio del secolo, con valori inferiori ai 200 euro pro capite.

Figura 6. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2017; euro pro capite costanti 2010)



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

In controtendenza rispetto alle altre componenti del settore pubblico allargato è l'andamento della spesa pro capite in conto capitale delle imprese pubbliche nazionali (IPN)⁽⁸⁾, nonostante nel 2017 si sia registrato un calo rispetto all'anno precedente, pari al 9% nel Centro-Nord e al 17% nel Mezzogiorno. Per questo comparto, infatti, si evidenzia, seppure in modo non costante, un trend di crescita sostanziale. Nell'arco di tempo analizzato la spesa pro capite in conto capitale delle IPN passa, in entrambe le ripartizioni geografiche, da circa 200 euro pro capite ad oltre 400 euro, con punte superiori ai 500 euro nel 2012 e nel 2016. A partire dal 2010 si registra anche una riduzione del divario della spesa pro capite destinata al Mezzogiorno da questi soggetti di spesa rispetto a quella al Centro-Nord, che negli anni precedenti ha sempre fatto rilevare importi costantemente superiori.

⁸ L'aggregato comprende: Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), ACI, ENEL, Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia fino al 2009, Finmeccanica, Fintecna, RAI), ENI, Poste, Ferrovie, AAMS, ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), Sviluppo Italia (ora Invitalia), SOGESID, SOGIN, SIMEST, Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005, poiché dal 2006 è incorporata in CDP), GRTN (comprende GSE e Terna Rete Elettrica Nazionale), Italia Lavoro.

Un'analisi per macro aree territoriali della spesa in conto capitale dei grandi investitori istituzionali può illustrare quanta parte di tale spesa essi destinano al Mezzogiorno.

Nel 2017, ANAS indirizza al Mezzogiorno ben oltre la metà (il 64,5%) della propria spesa in conto capitale, TERNA, quasi la metà (il 44,8%) e GSE il 41,6% (Tabella 2). Tuttavia, i tre sopracitati investitori vedono ridurre la proporzione di investimenti destinati al Mezzogiorno rispetto all'anno precedente. Livelli significativamente più bassi si rilevano nel 2017 per la RAI (11,5%).

Da segnalare il caso di Ferrovie che, con il 29,1% delle spese in c/capitale per il Mezzogiorno nel 2017, riduce di 5,6 punti percentuali il proprio impegno rispetto al 2016, pur rimanendo su livelli superiori del resto della serie. Complessivamente Poste, in tutto il periodo considerato, destina circa un terzo della spesa in conto capitale di ciascun anno a favore del Mezzogiorno. ENEL, dal 2016 al 2017 aumenta il proprio impegno di 2,4 punti percentuali, attestandosi a quota 36,2%, un livello molto distante dal picco registrato nel 2012 (42,7%). Infine Finmeccanica resta nel 2017 (27,6%) su percentuali in linea con il 2012-2013 e registra un decremento di oltre un punto percentuale rispetto al 2016.

**Tabella 2. SPA - Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali
(anni 2005-2017, percentuale su Italia)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fimmeccanica	15,9	45,0	22,5	28,3	32,1	29,9	30,0	27,8	29,2	11,2	26,7	28,9	27,6
Fintecna	9,1	24,0	11,8	19,2	29,6	15,3	15,4	9,3	9,4	9,4			
RAI	8,5	6,2	5,6	10,2	11,1	18,8	8,0	4,7	4,1	12,8	13,1	10,3	11,5
Ferrovie	15,2	19,2	20,6	17,9	21,8	24,3	26,9	20,5	14,3	18,4	19,0	34,7	29,1
Poste	33,6	30,1	27,6	33,7	28,7	31,9	31,4	34,3	33,5	34,7	35,0	32,2	33,9
ENEL	30,0	30,7	27,2	26,6	28,4	39,3	40,8	42,7	38,2	35,7	36,6	33,8	36,2
ENI	40,6	33,2	35,6	39,6	40,6	36,4	37,9	39,2	40,1	46,3	49,2	38,9	32,0
GSE	24,7	43,8	43,4	43,7	43,4	43,7	43,7	43,8	43,8	40,6	38,9	42,6	41,6
TERNA	17,9	33,4	30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	58,2	56,2	56,0	44,8
ANAS	48,3	50,0	49,9	44,8	51,0	59,7	66,7	72,9	71,1	68,7	69,2	72,3	64,5

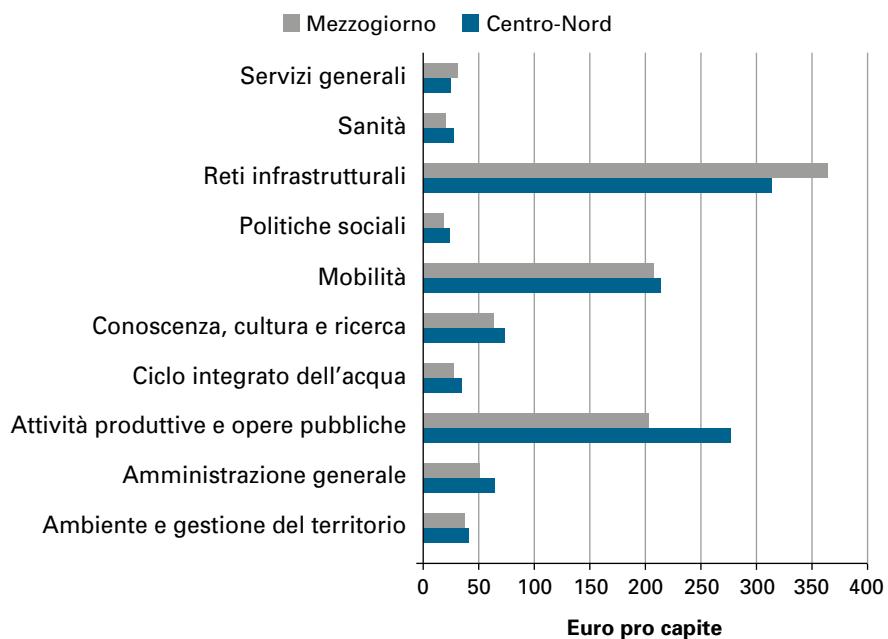
Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

4. I settori di spesa

Analizzando la spesa in conto capitale nelle due ripartizioni geografiche per macro settore⁽⁹⁾ di intervento durante l'ultimo biennio 2016-2017 (Figura 7), spicca il dato relativo alle reti infrastrutturali, per le quali si rilevano i livelli di spesa maggiori in euro pro capite: nel Mezzogiorno il dato si attesta a quota 363 euro e nel Centro-Nord a circa 313 euro per abitante. Livelli di spesa altrettanto significativi si registrano nel campo della mobilità: sommando infatti la spesa ascrivibile al settore della viabilità con quella dei trasporti si raggiungono valori medi pro capite di circa 214 e 207 euro a seconda che si tratti del Centro-Nord o del Mezzogiorno rispettivamente. Altrettanto elevati, ma differenti tra le due ripartizioni geografiche, i livelli di spesa per le attività produttive e le opere pubbliche, pari a circa 277 euro nel Centro-Nord e 202 euro per abitante nel Mezzogiorno.

⁹ Vi sono un totale di 10 macro settori: al macro settore Ambiente e gestione del territorio appartengono i settori Ambiente, Smaltimento dei rifiuti ed Altri interventi igienico sanitari; ai Servizi generali appartengono Difesa, Sicurezza pubblica, Giustizia ed oneri non ripartibili; al macro settore Attività produttive e Opere pubbliche appartengono Edilizia abitativa e urbanistica, Agricoltura, Pesca marittima ed acquicoltura, Turismo, Commercio, Industria ed Artigianato, Altre opere pubbliche e Altre in campo economico; a Conoscenza, cultura e ricerca appartengono Istruzione, Formazione, Ricerca e sviluppo e Cultura e servizi ricreativi; delle Politiche sociali fanno parte i settori Interventi in campo sociale (assist. e benef.), Lavoro e Previdenza ed integrazioni salariali; Mobilità include Viabilità ed Altri trasporti; Reti infrastrutturali include Energia e Telecomunicazioni.

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per macro settore (media 2016-2017; euro pro capite costanti 2010)



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

I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

Appendice 1

Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati disponibili al 30 giugno 2019, si registrano attualmente circa 7.000 interventi per un costo⁽¹⁾ totale pari a circa 18,3 miliardi di euro.

Analizzando i dati per tipologia di beneficiario (Tabella 1), si può notare come oltre 2.300 interventi, pari al 33,5% del totale, siano attuati da amministrazioni comunali. Tali progetti in termini di costi assorbono oltre il 23% delle risorse complessive, per un totale di poco superiore ai 4,2 miliardi di euro. Seguono poi, in termini numerici, gli operatori privati e le regioni, con circa un migliaio di progetti a testa.

Rispetto agli interventi che vedono come beneficiari i comuni (Tabella 2), la maggiore concentrazione, pari ad oltre il 46%, è relativa a temi quali l'istruzione e l'inclusione sociale, anche se, in termini di risorse, il grosso dei costi, più del 64%, riguarda progetti di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti ed ambiente. Settori praticamente assenti sono quelli dell'agenda digitale e dell'occupazione e mobilità dei lavoratori che, insieme, complessivamente raccolgono l'1% delle risorse.

1 Da intendersi come costo attuale del progetto, ossia il finanziamento totale pubblico al netto delle economie pubbliche.

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

Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	357	5,1%	2.315.743.321	12,7%
Regioni	919	13,1%	3.414.499.265	18,7%
Province	649	9,3%	1.110.608.402	6,1%
Comuni	2.344	33,5%	4.242.854.593	23,2%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	67	1,0%	405.017.776	2,2%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	683	9,8%	2.275.829.038	12,5%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	596	8,5%	298.688.755	1,6%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	367	5,2%	323.858.618	1,8%
Operatori privati e imprese	1.011	14,5%	3.873.295.282	21,2%
Totale	6.993	100,0%	18.260.395.050	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Tabella 2. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	10	0,4%	9.546.420	0,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	469	20,0%	1.184.909.650	27,9%
Attrazione culturale, naturale e turistica	259	11,0%	452.854.910	10,7%
Competitività per le imprese	14	0,6%	3.524.840	0,1%
Energia e efficienza energetica	99	4,2%	114.896.468	2,7%
Inclusione sociale	527	22,5%	365.247.465	8,6%
Istruzione	558	23,8%	402.858.736	9,5%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	62	2,6%	33.426.086	0,8%
Rafforzamento capacità della PA	26	1,1%	65.486.374	1,5%
Ricerca e innovazione	44	1,9%	55.979.945	1,3%
Trasporti e infrastrutture a rete	276	11,8%	1.554.123.699	36,6%
Totale	2.344	100,0%	4.242.854.593	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Complessivamente gli oltre 2.300 interventi a regia comunale interessano, al 30 giugno 2019, più di 1.200 amministrazioni comunali, pari a circa il 15% dei comuni italiani, delle quali nessuna in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (Tabella 3). La maggiore concentrazione di progetti si registra al Sud e sulle Isole: Calabria, Sardegna e Sicilia insieme fanno più della metà dei progetti totali. Guardando ai costi, la maggiore concentrazione di risorse si rileva in Campania e Sicilia che insieme assorbono oltre il 50% delle risorse totali. Da notare come dal punto di vista del dimensio-

Tabella 3. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Regione	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.182	4	6	0,3%	97.212.534	2,3%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.509	7	17	0,5%	168.673.527	4,0%
Trentino-Alto Adige	291	0	0	0,0%	0	0,0%
Veneto	571	1	85	0,2%	102.141.561	2,4%
Friuli-Venezia Giulia	215	2	5	0,9%	53.154.730	1,3%
Liguria	234	1	22	0,4%	130.995.200	3,1%
Emilia-Romagna	328	29	58	8,8%	151.244.709	3,6%
Toscana	273	10	27	3,7%	453.199.636	10,7%
Umbria	92	2	2	2,2%	2.000.000	0,05%
Marche	228	1	1	0,4%	1.000.000	0,02%
Lazio	378	34	116	9,0%	39.373.311	0,9%
Abruzzo	305	144	197	47,2%	174.765.003	4,1%
Molise	136	90	128	66,2%	80.757.035	1,9%
Campania	550	172	271	31,3%	1.126.123.883	26,5%
Puglia	258	13	34	5,0%	74.116.087	1,7%
Basilicata	131	66	180	50,4%	35.817.923	0,8%
Calabria	404	237	322	58,7%	276.474.462	6,5%
Sicilia	390	167	415	42,8%	1.001.985.416	23,6%
Sardegna	377	229	458	60,7%	273.819.577	6,5%
Totale	7.926	1.209	2.344	15,3%	4.242.854.593	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

namento finanziario degli interventi, rispetto ad un dato medio totale di circa 1,8 milioni di euro a progetto, vi siano Regioni come Piemonte e Toscana dove vengono finanziate poche decine di progetti ma dal valore medio superiore ai 16 milioni di euro.

Analizzando i dati connessi alla classe demografica delle amministrazioni comunali coinvolte nell'attuazione di progetti finanziati con risorse FSC 2014-2020, si evidenzia come la parte del leone la facciano le grandi città sopra i 250mila abitanti, che per la realizzazione dei progetti di cui sono beneficiarie gestiscono circa 2,17 miliardi di euro pari a oltre il 51% delle risorse totali disponibili (Tabella 4). In termini di coinvolgimento, mentre risultano attive quasi tutte le amministrazioni delle grandi città italiane, appaiono decisamente ai margini della programmazione le amministrazioni al di sotto dei 20.000 abitanti, di cui risulta beneficiario di interventi meno del 16% del totale.

Tabella 4. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.479	501	690	14,4%	432.348.651	10,2%
2.000 - 4.999 ab.	2.035	309	441	15,2%	402.980.723	9,5%
5.000 - 9.999 ab.	1.183	177	328	15,0%	318.670.404	7,5%
10.000 - 19.999 ab.	705	103	170	14,6%	153.332.891	3,6%
20.000 - 59.999 ab.	418	76	158	18,2%	243.565.390	5,7%
60.000 - 249.999 ab.	94	32	170	34,0%	517.066.441	12,2%
>= 250.000 ab.	12	11	387	91,7%	2.174.890.093	51,3%
Totale	7.926	1.209	2.344	15,3%	4.242.854.593	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

In termini di dimensionamento finanziario, il valore medio per progetto è di poco superiore agli 1,8 milioni di euro, tuttavia oltre l'80% dei progetti ha un costo totale inferiore agli 1,5 milioni di euro. In termini di costo,

oltre il 50% delle risorse è comunque riferibile ai circa 70 grandi progetti di valore unitario superiore ai 10 milioni di euro, che assorbono complessivamente oltre 2,2 miliardi di euro.

Tabella 5. I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

Classe di costo	N. progetti con comuni beneficiari		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	672	28,7%	45.787.783	1,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	532	22,7%	159.349.380	3,8%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	694	29,6%	590.882.439	13,9%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	303	12,9%	770.769.731	18,2%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	72	3,1%	473.775.293	11,2%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	61	2,6%	1.170.517.941	27,6%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	5	0,2%	293.100.000	6,9%
100.000.000 euro e oltre	5	0,2%	738.672.027	17,4%
Totale	2.344	100,0%	4.242.854.593	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2019

Stato di attuazione delle Agende urbane regionali

Appendice 2

I dati riportati nelle schede regionali della presente Appendice sono tratti dai Programmi Operativi FESR o plurifondo quanto alla programmazione; per lo stato di avanzamento degli interventi si fa riferimento ai dati delle Relazioni Annuali di Attuazione presentate dalle Autorità di Gestione dei Programmi, in occasione dei più recenti Comitati di Sorveglianza dei suddetti POR, che si sono svolti tra aprile e luglio 2019.

POR FESR 2014-2020 Regione BASILICATA

- *Avanzamento procedurale*
 - La DGR n. 1190 del 19 ottobre 2016 (come modificata dalla DGR n. 458 del 26 maggio 2017) ha attribuito all'Autorità di Gestione (AdG) del PO le funzioni di coordinamento dell'*iter* di definizione e di attuazione dei documenti strategici dei due ITI "Sviluppo Urbano", indicando tutti gli adempimenti connessi alla procedura negoziale tra Regione e città e fornendo gli schemi dei documenti da predisporre e i cronogrammi di attuazione delle fasi necessarie per arrivare alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma (AdP) e all'avvio degli interventi
 - In data 16 settembre 2017 è stato sottoscritto l'Accordo di Programma fra Città di Potenza e AdG POR FESR. In data 19 marzo 2019 è stato sottoscritto l'AdP fra Città di Matera e AdG; a partire dal 2017, una serie di DD.GG.RR. avevano già ammesso a finanziamento "in stralcio" alcuni progetti di rilevanza strategica e/o immediatamente cantierabili afferenti l'ITI Matera
- *Avanzamento finanziario*
 - Il piano finanziario di investimenti per l'ITI di Potenza è di €45.431.723 in 5 settori di intervento: impresa e innovazione,

- immobili e spazi pubblici, mobilità, rifiuti, inclusione sociale e sostegno all’istruzione; il piano finanziario di investimenti per l’ITI di Matera è di €40.265.000 in 4 settori di intervento, ossia sostegno alle imprese, comunità, mobilità e ambiente
- A partire dal 2017 per i due ITI è stata avviata l’attuazione di alcune operazioni; in particolare alla data del 31/12/2018 sulla priorità “accrescere la competitività delle PMI promuovendo l’imprenditorialità”, sull’Avviso Pubblico “Creopportunita”, sono stati finanziati 236 progetti di cui 4 sull’ITI Potenza e 2 sull’ITI Matera, con una spesa certificata di 1,55 milioni di euro

POR PLURIFONDO 2014-2020 Regione PUGLIA

- *Avanzamento procedurale*
 - Con DGR n. 650 del 04/05/2017 è stato pubblicato il bando per la selezione delle aree urbane e per l’individuazione delle Autorità urbane in attuazione dell’Asse urbano, mettendo a disposizione €108.100.000
 - Con DGR n. 573 del 05/04/2018 è stata incrementata la dotatione finanziaria prevista dal bando per €175.000.000, di cui €115.000.000 a valere sul POR e €60.000.000 a valere sui Fondi “Patto per il Sud”
 - Con Determinazione Direttoriale n. 19 del 11/06/2018 è stata approvata la graduatoria definitiva che individua le aree urbane e relative Strategie selezionate, da ammettere a finanziamento fino a concorrenza della copertura finanziaria del bando
 - Con DGR n. 1286 del 18/07/2018, le 42 Autorità urbane della graduatoria definitiva ammesse a finanziamento sono state individuate quali Organismi Intermedi ed è stato approvato lo schema di convenzione per la delega delle funzioni

- Nel 2019 è stato dato avvio alla selezione delle operazioni da parte delle Autorità urbane in qualità di Organismi Intermedi
- *Avanzamento finanziario*
 - Con Determinazione Direttoriale n. 19 del 11/06/2018 le aree urbane e relative Strategie selezionate dal bando (89 aree urbane) sono state ammesse a finanziamento sino alla concorrenza della copertura finanziaria pari a €175.000.000 (42 Autorità urbane)

POR PLURIFONDO 2014-2020 Regione CALABRIA

- *Avanzamento procedurale*
 - Con DGR n. 283 del 04/07/2018 sono state approvate le 8 Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile
 - La sottoscrizione dei Protocolli di intesa fra la Regione e le 8 Autorità urbane per il coordinamento delle azioni di sviluppo urbano e l'attuazione della strategia è avvenuta il 18/09/2018
 - Tra l'ottobre 2018 il marzo 2019 sono state firmate le convenzioni per la delega delle funzioni in qualità di Organismo Intermedio (OI) con le Città di Catanzaro, Reggio Calabria e Cosenza-Rende (3 Poli urbani); si ricorda che le 5 aree urbane non assumono le funzioni di Organismo Intermedio
- *Avanzamento finanziario*
 - Con DGR n. 326/2017 è stata adottata la ripartizione della dotazione finanziaria per Autorità urbana: AU Cosenza-Rende €33.614.142,34; Città di Catanzaro €32.343.019,31; Città di Reggio Calabria €39.969.757,48; AU Corigliano-Rossano €18.843.900,04; Lamezia Terme €18.588.100,49; Crotone €17.309.102,75; Vibo Valentia €15.006.906,82; Città Porto di Gioia Tauro €15.581.505,91 (risorse comprensive della quota

relativa alla riserva di efficacia dell'attuazione - 6,21% per gli Assi FESR e 6% per gli Assi FSE)

POR FESR 2014-2020 Regione CAMPANIA

- *Avanzamento procedurale*

- Con Decreti Dirigenziali del 27/04/2018, le AU delle Città di Acerra, Avellino, Benevento, Cava de' Tirreni, Giugliano in Campania e Salerno sono state designate Organismi Intermedi per l'attuazione dei PICS. Con Decreti Dirigenziali del 25 maggio 2018, sono stati designati Organismi Intermedi le AU delle Città di Casoria, Battipaglia, Caserta e Portici. Con Decreto del 04 giugno 2018 è stata designata Organismo Intermedio la Città di Scafati

- *Avanzamento finanziario*

- Con DGR n. 314 del 31/05/2017 è stato assegnato alle 19 Città medie, già individuate nel POR FESR 2014-2020 come Organismi Intermedi, un anticipo del 25% della dotazione per l'assistenza tecnica prevista (pari al 2% massimo della dotazione complessiva dell'Asse urbano) pari a €1.430.151
- Con DGR n. 41 del 29/01/2018 è stato assegnato un anticipo del 10% pari a € 28.603.026 finalizzato alla copertura dei costi relativi all'avvio della progettazione delle singole operazioni previste nei Programmi Integrati Città Sostenibile (PICS) ed è stato approvato lo schema di ripartizione delle risorse finanziarie fra le 19 Città: Acerra €13.383.313,11; Afragola €13.790.006,62; Avellino €17.930.688,74; Aversa €12.972.655,47; Battipaglia €12.803.877,33; Benevento €18.288.267,27; Casalnuovo di Napoli €12.756.979,58; Caserta €19.385.392,37; Casoria €14.640.280,26; Castellammare di

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

- Con DGR n. 206 del 04/04/2018 è stato assegnato un ammontare complessivo pari a €480.700 all'attività di sostegno alla comunicazione dei PICS
- Con Decreto Dirigenziale n. 152 del 25/05/2018, sono state assegnate le ulteriori risorse di assistenza tecnica alle Autorità urbane a supporto dell'attuazione dei PICS, con cronogrammi definiti anche al fine del raggiungimento del *performance framework* e dei *target* di certificazione della Regione Campania

POR FESR 2014-2020 Regione SICILIANA

- *Avanzamento procedurale*

- Ad ottobre 2018, per le 18 città organizzate in 9 Agende urbane [i) Palermo-Bagheria; ii) Catania-Acireale; iii) Messina; iv) Siracusa; v) Enna-Caltanissetta; vi) Agrigento; vii) Gela-Vittoria; viii) Ragusa-Modica; ix) Marsala-Trapani, Erice, Mazara del Vallo, Castelvetrano] è stata confermata la dotazione finanziaria di 420 milioni di euro e la delega di funzioni alle rispettive Autorità urbane in qualità di Organismi Intermedi, almeno limitatamente alla fase di selezione delle operazioni
- Nel corso del 2018 è stata accertata dall'AdG la sussistenza delle competenze richieste in capo agli Organismi Intermedi, da parte di 7 Autorità urbane: a) Messina, b) Gela/Vittoria, c) Siracusa, d) Sicilia occidentale (capofila Marsala), e) Ragusa/Modica; f) Enna/Caltanissetta; g) Catania/Acireale

- Ad ottobre 2019, 8 Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile sono state approvate dall'amministrazione regionale: a) Messina, b) Gela/Vittoria, c) Siracusa, d) Sicilia occidentale (capofila Marsala), e) Ragusa/Modica; f) Enna/Caltanissetta; g) Catania/Acireale; h) Agrigento
- *Avanzamento finanziario*
 - La ripartizione della dotazione finanziaria complessiva pari a 420 milioni di euro destinata alle Agende urbane regionali è la seguente: a) Messina €37.298.676 (€33.568.808 assegnati); b) Gela/Vittoria €36.252.581 (€32.627.323 assegnati); c) Siracusa €23.000.000 (€21.000.000 assegnati); d) Sicilia Occidentale €77.624.910 (€70.568.100 assegnati); e) Ragusa/Modica €41.020.879,68 (€37.291.708,80 assegnati); f) Enna/Caltanissetta €38.601.374 (€34.743.227 assegnati); g) Catania/Acireale €53.483.511,00 (€48.134.998,78 assegnati); h) Agrigento €17.251.111 (€15.525.999 assegnati); i) Palermo/Bagheria €94.178.904 (€84.761.014,34 assegnati).

POR PLURIFONDO 2014-2020 Regione MOLISE

- *Avanzamento procedurale*
 - Nel settembre 2017, la Giunta regionale con procedura scritta n. 1/2017 approva le Strategie deliberate dai Consigli comunali delle aree urbane ammesse a finanziamento
 - A partire da gennaio 2018, le Autorità urbane sono state invitate dall'AdG a individuare e pre-selezionare progetti cantierabili coerenti con il documento strategico approvato e sono stati sottoscritti gli atti di delega di funzioni quale Organismo Intermedio per le AU di Campobasso e Termoli; a marzo 2018 è stato sottoscritto l'atto di delega di funzioni per l'AU di Isernia

- Con Determinazione direttoriale del novembre 2018 sono stati approvati il Sistema di Gestione e Controllo delle Autorità Urbane di Campobasso, Termoli e Isernia
- *Avanzamento finanziario*
 - Le risorse assegnate alle Strategie di Sviluppo Urbano ammesse a finanziamento sono così ripartite: a) Campobasso €9.168.869,02; b) Isernia €3.389.524,74; c) Termoli €6.398.572

POR FESR 2014-2020 Regione ABRUZZO

- *Avanzamento procedurale*
 - Nel 2017 è stata approvata la graduatoria delle Strategie di Sviluppo Urbano ammesse a finanziamento; le Autorità urbane sono state designate Organismi Intermedi, con la stipula delle relative convenzioni e il trasferimento del 40% delle risorse assegnate alle rispettive Strategie
- *Avanzamento finanziario*
 - Le risorse complessivamente assegnate all'Asse urbano (€23.000.000) sono così ripartite tra le Strategie di Sviluppo Urbano ammesse a finanziamento: a) Pescara €6.900.000; b) Chieti €6.210.000; c) L'Aquila €5.290.000; d) Teramo €4.600.000
 - Al 10 aprile 2019, la spesa certificata complessivamente a valere sull'Asse urbano è pari a €2.865.539,77 ed è così ripartita: azione 2.2.2 - Soluzioni tecnologiche per la realizzazione dei servizi di *e-Government* interoperabili, integrati (*joined-up services*) e progettati con cittadini e imprese, e soluzioni integrate per le *smart cities and communities* (non incluse nell'OT4) - spesa certificata € 2.138; azione 4.6.2 - Rinnovo del

materiale rotabile - spesa certificata € 1.996.859; azione 4.6.3
- Sistemi di trasporto intelligenti - spesa certificata €46.169;
azione 4.6.4 - Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di *charging hub* - spesa certificata €4.580; azione 6.7.1 - Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo - spesa certificata €39.263

POR FESR 2014-2020 Regione SARDEGNA

- *Avanzamento procedurale*

- Nel 2016 sono stati firmati l'Accordo di Programma e la Convenzione di delega delle funzioni di Organismo Intermedio con le Autorità urbane di Cagliari e Sassari; nel 2017 sono stati firmati l'Accordo di Programma e la Convenzione di delega delle funzioni di Organismo Intermedio con l'AU di Olbia
- Nel corso del 2018 sono state avviate tutte le azioni previste per ciascuno degli ITI approvati

- *Avanzamento finanziario*

- Le risorse assegnate ai 3 ITI sono così ripartite: a) ITI di Cagliari €14.770.000; b) ITI di Sassari €14.348.000; c) ITI di Olbia €15.769.445
- Al luglio 2019: a) l'ITI di Cagliari ha avviato procedure per un ammontare pari a €4.949.619 risorse FESR, €373.000 risorse FSE; b) l'ITI di Sassari ha avviato procedure per un ammontare pari a €1.148.302 risorse FESR, €554.078 risorse FSE; c) l'ITI di Olbia ha avviato procedure per un ammontare pari a €8.810.000 risorse FESR, €38.219 risorse FSE

POR FESR 2014-2020 Regione MARCHE

- *Avanzamento procedurale*

- Nel dicembre 2015 è stato pubblicato l'Avviso per la presentazione di "Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile"; alle 6 città destinatarie della manifestazione di interesse sono stati assegnati 6 *voucher* a copertura delle spese di progettazione propedeutiche alla presentazione della strategia per un importo complessivo di €73.200

- *Avanzamento finanziario*

- Ai 3 ITI selezionati sono state assegnate le seguenti risorse finanziarie: a) Ancona €7.787.000; b) Ascoli Piceno €14.124.000; c) ITI Pesaro+Fano €9.227.203,33, nei settori di intervento i) competitività delle imprese, ii) efficienza energetica, iii) mobilità sostenibile, iv) cultura ed attrattività turistica, v) formazione e nuova occupazione
- A seguito degli eventi sismici che hanno colpito il territorio regionale nel 2016, l'UE nel dicembre 2017 ha riconosciuto alla Regione Marche risorse addizionali; con tali risorse aggiuntive è stato possibile per la Regione procedere allo scorrimento della graduatoria dell'Avviso ITI urbani, con l'ammissione a finanziamento anche delle altre 2 Strategie presentate dai Comuni di Macerata e di Fermo, con una dotazione finanziaria rispettivamente di 6,6 milioni di euro e 6,3 milioni di euro
- Al 31 maggio 2019, l'avanzamento finanziario degli ITI urbani è pari a €29.500.079,05 di risorse attivate, per un importo concesso di €13.039.998 e 76 progetti avviati

POR FESR 2014-2020 Regione VENETO

- *Avanzamento procedurale:*

- Con Decreto n. 29 del 30/06/2016, a seguito di bando pubblicato nel marzo 2016 per la tipologia “comuni capoluogo”, l’Autorità di Gestione del POR FESR ha approvato il seguente elenco di aree urbane selezionate, individuando come Autorità urbane i comuni capoluogo: i) area urbana di Padova costituita dai Comuni di Maserà di Padova e Albignasego; ii) area urbana di Treviso costituita dai Comuni di Silea, Casier, Paise, Villorba e Preganziol; iii) area urbana di Vicenza costituita dai Comuni di Altavilla Vicentina, Caldognone, Creazzo, Sovizzo, Torri di Quartesolo; iv) area urbana di Verona costituita dai Comuni di San Giovanni Lupatoto, Buttapietra; v) area urbana di Venezia costituita dai Comuni di Marcon, Mirano, Quarto d’Altino, Salzano e Spinea
- A seguito di *iter* procedurale iniziato nel marzo 2016, nell’ambito della tipologia “comuni polo” è stata selezionata la sesta area ammessa a finanziamento, ovvero l’area urbana “Asolano-Castellana-Montebellunese con Autorità urbana individuata nel Comune di Montebelluna

- *Avanzamento finanziario*

- Il *budget* assegnato è il seguente: i) Venezia €10.528.000; ii) Verona €15.491.200; iii) Padova €15.491.200; iv) Vicenza €10.289.566,67; v) Treviso €10.289.566,67; vi) Asolano-Castellana-Montebellunese €10.289.566,67
- Tra ottobre e dicembre 2017 le Autorità urbane hanno avviato le prime procedure di selezione delle operazioni con la pubblicazione di 14 inviti pubblici, per una dotazione finanziaria complessiva di 27.803.306,61 euro;
- Le domande di pagamento presentate nel corso del 2017

sono state complessivamente 11 e riguardano le AU di Vicenza, Verona e Treviso, per un sostegno totale previsto di 15.913.152,41 euro

- Nel 2018 sono stati approvati da parte delle Autorità Urbane complessivamente 6 inviti pubblici, per una dotazione finanziaria complessiva di 4.810.061,36 euro, di cui nel primo trimestre 3 inviti da parte dell'AU di Montebelluna riguardanti le azioni 9.4.1 (Realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia sociale) sub-azione 1 e 2 per un totale di 1.188.001,02 euro, nel quarto trimestre 2 inviti per le azioni 4.6.3 (Realizzazione di sistemi di trasporto intelligenti applicati al servizio di TPL) e 9.4.1 sub-azione 1 dall'AU di Verona per un totale di 3.206.060,34 euro e un invito da parte dell'AU di Venezia relativo all'azione 9.5.8 (Realizzazione di interventi infrastrutturali volti all'accoglienza e all'*housing* sociale (in particolare *co-housing*) per le persone senza dimora) per una dotazione finanziaria di 410.000,00 euro
- Nel 2018 con riferimento all'azione 9.4.1 (Realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia sociale) sono stati attivati complessivamente n. 12 interventi, di cui 10 conclusi per un sostegno (pagamenti ammessi) pari a complessivi 7.233.287 euro. Con riferimento all'azione 4.6.2 (Rinnovo del parco veicolare in dotazione al servizio di TPL nelle aree urbane) sono stati attivati complessivamente n. 6 interventi di cui 3 (relativi alle AU di Verona, Vicenza, Padova) conclusi per un sostegno (pagamenti ammessi) pari a complessivi 11.497.238,8 euro. Con riferimento all'Azione 4.6.3 (Realizzazione di sistemi di trasporto intelligenti applicati al servizio di TPL) sono stati attivati complessivamente 2 interventi da parte delle AU di Vicenza e Verona pari a complessivi 1.279.281,50 euro

POR FESR 2014-2020 Regione UMBRIA

- *Avanzamento procedurale*

- Nel corso del 2015, si è sviluppato il percorso di co-progettazione tra Regione e comuni individuati dal POR FESR nel loro ruolo di Autorità urbana, per la definizione dei Programmi di Sviluppo Urbano Sostenibile
- Ad ottobre 2016 risultavano approvati tutti e 5 i Programmi di Sviluppo Urbano Sostenibile
- Al maggio 2019: a) Comune di Perugia: sono state avviate le procedure di gara per l'intervento di illuminazione pubblica e che hanno portato alla conclusione del progetto; nel 2018 sono state avviate le azioni 6.4.1 (tutela e messa in rete del patrimonio culturale); azione 6.1.1 (*e-Government*) e azione 6.3.2 (sistemi di trasporto intelligenti) le quali sono attualmente in corso di esecuzione; b) Comune di Terni: sono conclusi i progetti relativi all'azione 6.1.1 (ammodernamento dei sistemi informativi) e all'azione 6.2.1 (illuminazione pubblica). In corso di esecuzione risultano essere i progetti delle azioni 6.1.1 (erogazione digitale dei servizi PA), 6.2.1 (illuminazione pubblica), 6.3.1 (realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio), 6.4.1 (patrimonio culturale); c) Comune di Foligno: sono in corso di esecuzione i due progetti dell'azione 6.2.1 (illuminazione pubblica) e il progetto dell'azione 6.3.1 (infrastrutture per la mobilità); d) Comune di Città di Castello: sono in corso di esecuzione i progetti delle azioni 6.2.1 (illuminazione pubblica) e 6.4.1 (interventi per il patrimonio culturale); e) Comune di Spoleto: sono in corso di esecuzione i progetti delle cinque azioni 6.1.1 (servizi digitali), 6.2.1 (illuminazione pubblica), 6.3.1 (infrastrutture per la mobilità), 6.3.2 (realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio) e 6.4.1 (interventi per il patrimonio culturale)

- *Avanzamento finanziario*

- L'ammontare complessivo di €30.816.400 previsto nell'Asse urbano per le Strategie di Sviluppo Urbano e della quota di cofinanziamento nazionale a carico delle Autorità urbane (pari al 15% del totale) che, prima della definitiva approvazione dei rispettivi progetti di Sviluppo Urbano Sostenibile, si sono impegnati formalmente a mettere a disposizione nei propri bilanci tali risorse
- Con DGR n. 211 del 19 febbraio 2015, il *budget* è stato ripartito come segue: i) Perugia €11.627.297; ii) Terni €9.482.578; iii) Foligno €6.567.963; iv) Città di Castello €4.180.995; v) Spoleto €3.708.143
- Al maggio 2018, risulta che tutte le AU hanno avviato gli interventi previsti dal Programma, con impegni per un ammontare pari a €6.947.661,30 (22,55% del programmato) e una spesa certificata di €5.725.981,42 pari al 18,58% del programmato

POR FESR 2014-2020 Regione TOSCANA

- *Avanzamento procedurale*

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

- *Avanzamento finanziario*

- Il *budget* assegnato ai PIU ammessi a fase di co-progettazione (al netto del 6% della riserva di efficacia) è il seguente: i) Prato: €6.031.666,85; ii) Pisa: €6.373.447,75; iii) Cecina: €4.000.000; iv) Empoli: €6.141.592,25; v) Poggibonsi e Colle Val d'Elsa: €6.781.175,38; vi) Pistoia: €6.260.893,81; vii) Lucca: €6.546.933,96; Rosignano Marittimo: €4.000.000
- Al maggio 2018 sono stati finanziati 48 progetti per un ammontare di 52 milioni di euro circa di investimenti attivati a fronte di 49 milioni circa finanziati dall'Asse urbano
- Al maggio 2019, gli impegni a valere sull'Asse urbano ammontano a €36.065.601,60, pari al 78% dello stanziato (€46.135.710)

POR FESR 2014-2020 Regione LIGURIA⁽¹⁾

- *Avanzamento procedurale*

- Tra il maggio e il dicembre 2017 si è svolto il processo di progettazione, verifica e condivisione tra ciascuna delle 5 città individuate quali Autorità urbane nel POR FESR e l'Autorità di Gestione, che ha portato alla individuazione degli interventi finanziabili
- Nel mese di aprile 2017 sono state ripartite e assegnate le risorse alle 5 città; tra aprile e agosto 2017 le 5 città sono state designate quali Organismi Intermedi e sono state delegate le funzioni per la selezione delle operazioni
- A fine 2017 è stato approvato, per ciascuna AU, l'elenco delle operazioni selezionate e finanziabili e sono state sottoscritte le convenzioni attuative con ciascuna AU

¹ Disponibile solo la sintesi per il cittadino della Relazione Annuale di Attuazione 2018.

- *Avanzamento finanziario*

- La D.G.R. n. 343 del 28.04.2017 ha disposto la suddivisione in due fasi dell'attuazione della S.U.I.S., fissando per ciascuna delle quattro Autorità urbane di La Spezia, Savona, Sanremo, Imperia una prima e uguale dotazione di risorse di investimento, pari a €4.800.000 per un totale di €19.200.000, idonea a garantire l'attuazione di una prima fase di attuazione delle operazioni: i) Comune di La Spezia €492.000 su OT2 “Agenda digitale” e €4.275.527,47 su OT5 “Rischio idrogeologico”; ii) Savona €4.000.000 su OT4 “Efficientamento energetico e energie rinnovabili” e €800.000 su OT2; iii) Sanremo €4.000.000 su OT4 e €800.000 su OT2; iv) Imperia €2.500.000 su OT4 e €2.300.000 su OT5. La delibera rinvia l'assegnazione di ulteriori risorse disponibili nell'ambito di quelle ascritte dal Piano finanziario all'Asse 6 - Città, per dare attuazione alla seconda fase della Strategia Urbana Integrata Sostenibile (S.U.I.S.) delle Autorità urbane di Imperia, La Spezia, Sanremo e Savona, una volta accertati i risultati conseguiti alla fine del 2018. All'Autorità urbana di Genova, Organismo Intermedio anche del PON Metro, per l'attuazione della Strategia Urbana Integrata Sostenibile, in stretto raccordo con il Programma Nazionale, a valere sul POR FESR sono stati assegnati 6,6 milioni di euro sull'OT5 “Rischio idrogeologico”
- Alla fine del 2018 si registravano 20 interventi conclusi dei 40 finanziati e 10 interventi in avanzato stato di realizzazione

POR FESR 2014-2020 Regione LOMBARDIA

- *Avanzamento procedurale*
 - A partire dal 2016: sono stati sottoscritti gli Accordi di Programma con il Comune di Milano (DGR 4818/2016, sottoscritto il 3/4/2016) e con il Comune di Bollate (DGR 6045/2016, sottoscritto il 31/1/2017); sono state sottoscritte le convenzioni ai fini della delega delle funzioni di Organismo Intermedio con il Comune di Milano il 30/03/2017; con il Comune di Bollate il 18/07/2017. I due AdP prevedono interventi di riqualificazione di edifici ERP; ecoefficientamento energetico di 2 scuole; efficientamento di reti di illuminazione pubblica; rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale
- *Avanzamento finanziario*
 - Programmato sul POR FESR: 60 mln € (20 mln € sul POR FSE) di cui risorse attivate 52,8 mln €
 - Risorse concesse a valere sul FESR: 46,8 mln €
 - Spese certificate a valere sul FESR: 3,2 mln €

Comune di Milano

- Le risorse finanziarie per gli interventi previsti dal progetto nel quartiere Lorenteggio di Milano ammontano complessivamente a circa €100.500.000 di cui: €52.700.000 a valere sul POR FESR; €1.950.000 a valere sul POR FSE; €5.000.000 a valere sul PON Metro e €20.000.000 di cofinanziamento comunale. Alle risorse comunitarie si aggiungono risorse della Regione Lombardia per un ammontare di €12.000.000 (di cui €6.000.000 per bonifica amianto ed ulteriori 6 milioni di euro per recupero alloggi sfitti). E per garantire il processo di mobilità sono state assicurate sempre dalla Regione Lombardia risorse pari a 4,2 milioni di euro.

- Al 31.12.2017 risulta effettuata la demolizione della prima delle tre case popolari del quartiere Lorenteggio di Milano, a cui è seguito l'intervento di bonifica dell'area nel 2018. Le risorse concesse e impegnate per gli interventi nel quartiere a tale data sono pari a €44,9 milioni. I pagamenti sono tutti riferibili alla convenzione con ILSPA, società *in house* della Regione, con la quale il 4/8/2015 è stata sottoscritta una convenzione per la riqualificazione edilizia degli immobili ALER del quartiere Lorenteggio; al 30 aprile 2019 sono state avviate le procedure previste dal programma di mobilità delle famiglie; sono in fase di completamento le procedure finalizzate all'acquisizione degli alloggi di proprietà di privati; sono in corso le progettazioni definitive per la riqualificazione energetica di una scuola e quelle di efficientamento dell'illuminazione pubblica con servizi *smart* per Lorenteggio.

Comune di Bollate

- Le risorse finanziarie per gli interventi previsti dal progetto SUS del Comune di Bollate ammontano a €7.300.000 risorse POR FESR e €550.000 risorse POR FSE. A tali finanziamenti si aggiungono: risorse di Regione Lombardia per un ammontare di €200.000, per l'attuazione del programma di mobilità; risorse del Comune di Bollate pari €740.000, a valere sul Contratto di quartiere per la riqualificazione degli spazi pubblici. Al 30 aprile 2018 è in corso la progettazione definitiva per la riqualificazione energetica di una scuola; è stato concluso l'intervento di illuminazione pubblica

POR FESR 2014-2020 Regione EMILIA-ROMAGNA

- **Avanzamento procedurale:**
 - Con Delibera di Giunta Regionale n. 614 del 25 maggio 2015 è stato istituito un “Laboratorio urbano” per garantire un presidio continuo sul tema, sede privilegiata del confronto per la realizzazione dell’Asse urbano e per le connessioni fra le Strategie delle 10 città individuate dal POR quali Autorità urbane e gli altri Assi del POR FESR; per la predisposizione dei documenti strategici previsti dal POR FESR e per il processo di selezione delle operazioni, alle Autorità urbane è stata riconosciuta, attraverso le risorse dell’Asse 7 “Assistenza tecnica”, una quota di assistenza tecnica, quantificata in complessivi €30.000 per città
 - Con DGR n. 1233 del 31 agosto 2015 è avvenuta la nomina delle Autorità urbane quali Organismi Intermedi
 - Con DGR n. 1089 dell’11 luglio 2016 sono stati approvati i 10 progetti selezionati dalle AU
- **Avanzamento finanziario:**
 - La dotazione finanziaria complessiva dell’Asse urbano pari a €30.013.716 è suddivisa in parti uguali fra le 10 Autorità urbane ed è allocata come segue: i) Servizi e applicazioni di *e-Government* €1.000.000; ii) Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico €1.600.000; iii) Sviluppo e promozione di servizi culturali pubblici €401.371; dei due ambiti di intervento integrati: 1) laboratori aperti e partecipazione digitale; 2) qualificazione, fruibilità e promozione dei beni culturali, ogni città non può destinare al “Laboratorio aperto” un ammontare di risorse inferiore a €1.000.000
 - Al dicembre 2016, sono state firmate le convenzioni che danno avvio all’attuazione dei progetti della linea “Laboratori aperti” per una spesa totale pari a €22.165.003

- Al 10/06/2019 si registrano impegni per €30,5 milioni (101,6% della dotazione complessiva), con 30 progetti avviati per un valore complessivo degli investimenti di 38,9 milioni di euro e contributi concessi per un ammontare pari a 30 milioni di euro

POR FESR 2014-2020 Regione FRIULI-VENEZIA GIULIA

- *Avanzamento procedurale:*

- Nel corso del 2016 le Autorità urbane di Gorizia, Udine, Pordenone e Trieste hanno adottato le strategie di Sviluppo Urbano Integrato Sostenibile che sono state poi approvate dalla Regione
- Nel corso del 2017 sono stati pubblicati i primi avvisi pubblici a valere sull'Asse urbano

- *Avanzamento finanziario:*

- Con DGR n. 1954 del 9 ottobre 2015 è stato approvato il piano finanziario per le città individuate quali Autorità urbane nel POR FESR: i) Trieste €4.476.196,40; ii) Pordenone €2.204.455,80; iii) Gorizia €1.971.475,50; iv) Udine €2.936.784,30; v) Trieste €3.804.766,90; vi) Pordenone €1.873.787,30; vii) Gorizia €1.675.754,20; viii) Udine €2.496.266,80
- Nel corso del 2018 è stata conclusa la fase di selezione dei 12 progetti presentati (per un importo totale di spesa ammessa pari a 12,6 milioni di euro) a valere sui 4 inviti attivati nel 2018 per i Comuni di Gorizia, Udine, Pordenone e Trieste. Complessivamente gli impegni sono pari a €2.291.000.

POR FESR 2014-2020 Regione PIEMONTE

- *Avanzamento procedurale:*
 - Con D.G.R. n. 11-4864 del 10.4.2017 sono stati definiti la *governance* e i criteri generali per la distribuzione delle risorse ai 7 comuni capoluogo indicati come Autorità urbana nel POR FESR
 - Al giugno 2018 tutte e 7 le Strategie Urbane erano state approvate
 - Al luglio 2018 erano state sottoscritte le convenzioni per il conferimento delle funzioni di Organismo Intermedio con tutte e 7 le Autorità urbane
- *Avanzamento procedurale:*
 - A seguito della revisione del POR FESR Piemonte e delle specifiche variazioni che sono intervenute nell'architettura e nella dotazione finanziaria dell'Asse che è stata aumentata di 10 milioni di euro, per un ammontare complessivo di €58.292.236, la DGR 44-6236 del 22/12/2017 ha approvato una nuova dotazione finanziaria e la nuova ripartizione delle risorse finanziarie assegnate alle 7 Autorità urbane: i) Novara €9.348.076,16; Alessandria €9.079.932,22; Asti €8.622.921,25; Cuneo €8.105.285,05; Vercelli €7.865.121,05; Biella €7.812.658,05; Verbania €7.458.242,22
 - Nel corso del 2018 sono state selezionate 12 operazioni (di cui 5 avviate) per un investimento pari a 10 milioni di euro e spesa certificata pari a €4.198.540.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazionefel.it
www.fondazionefel.it



ISBN 978-88-6650-188-6

