

IFEL

Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Dodicesima edizione – 2022



Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Dodicesima edizione – 2022

Studi e Ricerche

Fondazione IFEL-Dipartimento Economia Locale e Formazione

Direzione e coordinamento scientifico: *Walter Tortorella*

Cura: *Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati da:

Mario Caputo (Eutalia s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1 e Capitolo 2 della Parte prima e Focus)

Giorgia Marinuzzi (Capitolo 2 della Parte seconda e Appendice 1)

Alfredo Scalzo (Eutalia s.r.l. - Socio Unico: Ministero dell'Economia e delle Finanze) - (Capitolo 1 e Capitolo 3 della Parte seconda e Appendice 2 e 3)

Gli apparati statistici del Capitolo 2 (Parte seconda) e delle Appendici sono stati sviluppati da *Giorgia Marinuzzi*.

Si ringrazia il Team OpenCoesione per la collaborazione sui dati del Sistema di monitoraggio unitario pubblicati sul portale www.opencoessione.gov.it, il Sistema Conti Pubblici Territoriali per le preziose indicazioni suggerite ed Eutalia s.r.l. per la collaborazione prestata anche per il tramite dei progetti di supporto attivati in favore delle iniziative citate.

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 ottobre 2022.

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



Indice

Introduzione	5
Parte prima - Il ciclo di programmazione 2021-2027	7
Capitolo 1	
Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027	9
1.1 L'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia e le risorse in campo	11
1.2 Il cofinanziamento nazionale della politica di coesione 2021-2027	20
1.3 I Programmi Nazionali e Regionali 2021-2027 previsti e approvati	26
1.4 Le azioni di <i>capacity building</i> e Assistenza tecnica all'attuazione degli interventi	40
Capitolo 2	
La dimensione territoriale nella programmazione 2021-2027	47
2.1 L'OP5 nell'Accordo di Partenariato e il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027	49
2.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Regionali 2021-2027	56
2.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne	65
Parte seconda - Il ciclo di programmazione 2014-2020	73
Capitolo 1	
L'attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 e la loro riprogrammazione	75
1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia	77
1.2 La riprogrammazione del 2014-2020 e REACT-EU	86
1.3 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti	98
Capitolo 2	
I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020	113
2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale	115
2.2 Il Fondo Sociale Europeo	130
Capitolo 3	
La territorialità nel ciclo 2014-2020 alla luce della riprogrammazione	143
3.1 Il PON Città metropolitane	145
3.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR	160
3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne	166

Focus

Il PNRR per rafforzare la coesione territoriale e il Mezzogiorno	173
1. La Missione 5 del PNRR: "Inclusione e coesione"	176
2. La verifica della "clausola del 40%" al Mezzogiorno	185

Appendici

1. La spesa in conto capitale e le risorse aggiuntive della PA	193
2. I comuni beneficiari del FSC 2014-2020	201
3. I comuni beneficiari del FEAMP 2014-2020	211

Introduzione

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

La **Parte prima** è dedicata interamente al ciclo di programmazione 2021-2027: il **Capitolo 1** si concentra sulle risorse finanziarie a disposizione per l'Italia, con analisi specifiche relative ai singoli Programmi Nazionali e Regionali previsti ed approvati e alle azioni di *capacity building* e assistenza tecnica; il **Capitolo 2** si occupa della dimensione territoriale della nuova programmazione, con un'attenzione particolare al PN Metro Plus e Città medie Sud, alle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Regionali e alla Strategia Nazionale Aree Interne.

La **Parte seconda** si concentra, invece, sul periodo 2014-2020: il **Capitolo 1** fornisce il quadro dello stato di avanzamento finanziario dei Fondi SIE a livello europeo ed in Italia. Analisi specifiche sono dedicate alla programmazione complementare e alla riprogrammazione del ciclo 2014-2020 in risposta all'emergenza Covid-19; il **Capitolo 2** riguarda l'attuazione dei progetti FESR e FSE, con approfondimenti circa il ruolo svolto dai comuni in qualità di soggetti beneficiari degli interventi; il **Capitolo 3** tratta la dimensione territoriale del settennio 2014-2020 alla luce della riprogrammazione, soffermandosi sul PON Città metropolitane, sulle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR e sulla Strategia Nazionale Aree Interne.

Il **Focus** di quest'anno descrive le modalità con le quali il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza può rafforzare la coesione territoriale e il Mezzogiorno, mentre le Appendici trattano il tema dell'addizionalità delle risorse UE (**Appendice 1**) e lo stato di attuazione dei progetti 2014-2020 con comuni beneficiari all'interno dell'FSC (**Appendice 2**) e del FEAMP (**Appendice 3**).

**IL CICLO DI
PROGRAMMAZIONE
2021-2027**

Parte prima

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

1

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

L'Accordo di Partenariato (AdP) dell'Italia per l'attuazione della politica di coesione europea nel periodo 2021-2027 è stato approvato dalla Commissione europea con Decisione di esecuzione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022¹. Con riferimento alle principali scelte strategiche operate dall'AdP 2021-2027, la cornice di riferimento è data dai cinque Obiettivi di *Policy* individuati dal Regolamento generale quali macro-ambiti nei quali concentrare le scelte d'intervento del Paese e delle amministrazioni titolari di Programmi. La quota di risorse europee mobilitate dall'Accordo di Partenariato ammonta a circa 42,7 miliardi di euro (Tabella 1), di cui 26,3 di Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e 14,8 di Fondo Sociale Europeo plus (FSE+). Ai due Fondi principali si aggiungono le risorse del *Just Transition Fund* (JTF) per sostenere la transizione ecologica di attività a forte impatto ambientale, per un ammontare di circa 1 miliardo di euro, e il Fondo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), che ha una dotazione di oltre 518 milioni di euro. Anche le risorse dedicate ai

¹ Accordo di Partenariato dell'Italia 2021-2027, CCI 2021IT16FFPA001, Conforme all'articolo 10, paragrafo 6 del Regolamento UE n. 1060/2021, Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022. https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-italy-2021-2027_en

Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, pari a 947 milioni di euro, contribuiscono a portare il totale a oltre 43 miliardi. Poco più di 2 miliardi di euro sono destinati ad attività di Assistenza tecnica.

Della quota FESR l'80%, e cioè oltre 21,4 miliardi di euro, si concentrerà nelle regioni meno sviluppate, mentre dell'FSE+ ad essere concentrato nelle regioni in ritardo di sviluppo sarà il 60% delle risorse, pari a oltre 9,2 miliardi di euro.

Con il cofinanziamento nazionale il totale finanziario dell'AdP è pari a oltre 75,5 miliardi di euro, come evidenziato nella Tabella 1. Tuttavia, il totale generale con tutto il cofinanziamento nazionale previsto (in quota parte destinato al finanziamento di una nuova stagione di Programmi Complementari) e la Cooperazione Territoriale portano il totale generale a poco oltre 82,6 miliardi di euro la dotazione complessiva, alla quale si aggiungono i quasi 66,6 miliardi di euro che dovrebbero costituire la dotazione del Fondo di Sviluppo e Coesione per il 2021-2027.

Tabella 1 Risorse finanziarie della politica di coesione 2021-2027 in Italia (quota comunitaria e nazionale, valori in euro)

Fonte finanziaria	Risorse UE				
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	
A) Fondi strutturali europei (Fondi FS 2021-2027)	32.189.744.527	10.508.560.969	0	42.698.305.496	
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	21.431.900.000	4.909.380.092	0	26.341.280.092	
Fondo Sociale Europeo plus (FSE+)	9.209.439.739	5.599.180.877	0	14.808.620.616	
Fondo per una Transizione Giusta (Just Transition Fund - JTF)	1.029.588.558	0	0	1.029.588.558	
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA)	518.816.230			518.816.230	
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (CTE)	0	0	947.700.000	947.700.000	
C) Programmi Operativi Complementari (POC)	0	0	0	0	
Totale	32.189.744.527	10.508.560.969	947.700.000	43.646.005.496	

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati DP C_{oe} aggiornati al 15 luglio 2022

Capitolo 1 - Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027

	Risorse nazionali (cofinanziamento ai Fondi)				Totale risorse			
	Mezzo- giorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzo- giorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale
	16.291.262.099	15.596.504.897	469.073.973	32.356.840.969	48.481.006.626	26.105.065.866	987.890.203	75.573.962.695
	10.622.070.000	7.252.704.268	0	17.874.774.268	32.053.970.000	12.162.084.360	0	44.216.054.360
	5.487.500.000	8.343.800.629	0	13.831.300.629	14.696.939.739	13.942.981.507	0	28.639.921.245
	181.692.099		0	181.692.099	1.211.280.657	0	0	1.211.280.657
			469.073.973	469.073.973			987.890.203	987.890.203
	0	0	299.300.000	299.300.000	0	0	1.247.000.000	1.247.000.000
	5.643.117.652	154.317.007	0	5.797.434.659	5.643.117.652	154.317.007	0	5.797.434.659
	21.934.379.751	15.750.821.904	768.373.973	38.453.575.628	54.124.124.277	26.259.382.873	2.234.890.203	82.618.397.354

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

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

La programmazione del ciclo 2021-2027 della politica di coesione si basa su 5 Obiettivi di *Policy* individuati dalla Commissione UE, con lo scopo di perseguire una semplificazione rispetto agli 11 Obiettivi Tematici e alle molteplici priorità di investimento su cui si basava il ciclo di programmazione precedente. Dai 5 Obiettivi di *Policy* derivano pochi e brevi Obiettivi Specifici (in tutto 32).

Gli Obiettivi di *Policy* sono i seguenti:

- un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;
- un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di

- investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale;
 - un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali;
 - un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Con riferimento alla concentrazione delle risorse europee, nella Tabella 2 sono riportati i totali programmatici e per singolo Fondo, nonché il peso relativo sul totale della quota di risorse comunitarie per ciascun Obiettivo di *Policy* dell'AdP, al netto delle risorse dedicate all'Assistenza tecnica. Con la concentrazione dell'intera dotazione di FSE+ nell'Obiettivo di *Policy* 4, il 42% delle risorse totali sarà concentrato in questo ambito, che contribuisce all'attuazione del *Pilastro sociale europeo*. L'altro 45% di risorse è più o meno equamente distribuito tra l'Obiettivo che sostiene la transizione digitale, la competitività e la ricerca (23,4%) e l'Obiettivo che sostiene la transizione verde nell'ambito del *Green Deal* Europeo (22,8%).

Tabella 2 Dotazione programmatica e concentrazione, per Obiettivo di Policy, della politica di coesione 2021-2027 in Italia (quota comunitaria, valori in euro e in % del totale)

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

Rispetto alla Tabella 1 il totale qui non tiene conto della dotazione finanziaria della CTE e delle risorse destinate all'Assistenza tecnica ai sensi dell'art. 36 comma 4 e dell'art. 37 del Regolamento generale 2021/1060.

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

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

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

Il primo si riferisce ai tempi: rispetto al 2014-2020 il nuovo AdP 2021-2027 è stato approvato con oltre 8 mesi di ritardo rispetto ai tempi dell'AdP 2014-2020. Infatti, l'Accordo per il 2014-2020 è stato approvato il 29 otto-

bre 2014. Questo aspetto, certamente influenzato dalla pandemia e dalla conseguente approvazione tardiva del bilancio pluriennale dell'Unione europea e dei Regolamenti dei Fondi strutturali per il 2021-2027, avrà una certa rilevanza per il futuro, soprattutto in combinazione con gli altri due elementi analizzati di seguito.

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

Il terzo elemento di riflessione riguarda la sovrapposizione temporale di diverse programmazioni e strumenti programmatici, che nei prossimi quattro anni vede livelli mai conosciuti di concentrazione di spesa pubblica per investimenti. Il riferimento principale è al Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), cui si aggiunge la programmazione del Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, che come già indicato ha un valore programmatico di circa 66,6 miliardi di euro per il settennio (53,3 miliardi nel Mezzogiorno e 13,3 miliardi nel Centro-Nord), ma anche la chiusura della spesa del periodo di programmazione 2014-2020, l'avanzamento dei Programmi Complementari 2014-2020 e del FSC riprogrammato al 2020. Naturalmente questo elemento ha una particolare rilevanza nel Mezzogiorno, dove la maggior parte di questa spesa pubblica si concentra.

L'esperienza insegna che l'ammontare programmatico delle risorse non genera di per sé riduzione dei divari, seppur questo è un atteggiamento culturale prevalente. Sarà importante un'attenta valutazione sulla capacità di assorbimento di un volume di risorse di questo livello in un tempo

così ristretto, per non correre il rischio di offrire solidi argomenti ai Paesi dell'Unione che vorrebbero mettere in discussione il futuro della principale politica economica redistributiva dell'Unione europea.

L'ammontare delle risorse è influenzato al rialzo anche dal cofinanziamento nazionale, che nel periodo di programmazione 2021-2027 aumenta di dotazione e contribuisce a determinare un valore complessivo dell'AdP più elevato che in passato.

1.2 Il cofinanziamento nazionale della politica di coesione 2021-2027

Il principio fondante della politica di coesione europea è quello del riequilibrio territoriale attraverso una redistribuzione di risorse tra Paesi e regioni europee, al quale si aggiunge e conferma quello dell'aggiuntività delle risorse europee a risorse nazionali per il finanziamento dei Programmi di sviluppo². Alla quota comunitaria si aggiunge, quindi, anche in questo periodo di programmazione, la quota di cofinanziamento nazionale relativa a tutti i Fondi (FESR, FSE+, JTF e FEAMPA). La percentuale di cofinanziamento nazionale, ai sensi dell'art. 112 del Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC) 2021/1060³, varia per asse prioritario e, se del caso, per categoria di regioni e per Fondo.

La Legge di Bilancio per il 2021 (Legge 178/2020), al comma 52, prevede che il cofinanziamento per i Programmi Regionali sia ripartito per il 70%

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

3 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo plus, al Fondo di Coesione, al Fondo per una Transizione Giusta, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

a carico dello Stato e per il 30% a carico delle regioni e delle Province Autonome, e al comma 53 che il cofinanziamento dei Programmi Nazionali sia totalmente a carico delle disponibilità del Fondo di Rotazione di cui all'art. 5 della Legge 183/1987.

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

Con la delibera n. 78/2021⁴ del CIPESS, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 22 aprile 2022, è stato determinato l'ammontare delle risorse per il cofinanziamento. In particolare, si tratta di circa 32,5 miliardi di euro, che saranno assicurati dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, mentre oltre 8,6 miliardi verranno dalle regioni per un totale complessivo di cofinanziamento pari a poco oltre 41,1 miliardi, con un dettaglio evidenziato nella Tabella 3.

Nella Tabella 3 si riportano le quote di cofinanziamento nazionale e regionale dei PR e dei PN per categoria di regioni, nonché le quote di cofinanziamento nazionale relative al Programma JTF, che ammontano a 181,7 milioni di euro, quelle per cofinanziare la partecipazione italiana ai Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, pari a 299,3 milioni di euro, il cofinanziamento del Programma nazionale FEAMPA per 469,1 milioni di

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

euro e un Programma Complementare dedicato per la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) pari a 358 milioni di euro, per svolgere le funzioni di coordinamento su sistemi di gestione e controllo, monitoraggio unitario e circuito finanziario della politica di coesione 2021-2027, analogamente a quanto era accaduto nel precedente periodo di programmazione.

Tabella 3 Risorse per il cofinanziamento nazionale della politica di coesione 2021-2027 in Italia (valori in euro)

	Totale cofinanziamento	Risorse Fondo di Rotazione	Risorse regionali
Programmi Nazionali FESR e FSE+			
Regioni meno sviluppate	7.469.300.000	7.469.300.000	
Regioni in transizione	501.600.000	501.600.000	
Regione più sviluppate	3.007.300.000	3.007.300.000	
Totale Programmi Nazionali	10.978.200.000	10.978.200.000	
Programmi Regionali FESR E FSE+			
Regioni meno sviluppate	15.718.500.000	11.003.000.000	4.715.500.000
Regioni in transizione	1.802.000.000	1.261.400.000	540.600.000
Regioni più sviluppate	11.340.300.000	7.938.200.000	3.402.100.000
Totale Programmi Regionali	28.860.800.000	20.202.600.000	8.658.200.000
Programma JTF	181.700.000	181.700.000	
Programmi CTE	299.300.000	299.300.000	
Programma FEAMPA	469.100.000	469.100.000	
Programma Complementare MEF-RGS	358.000.000	358.000.000	
Totale	41.147.100.000	32.488.900.000	8.658.200.000

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

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

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

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

finanziamento nazionale pubblico è stabilito nella misura massima del 60% della spesa pubblica totale, con una ripartizione della quota di cofinanziamento nazionale sempre del 70% a carico del Fondo di Rotazione e del 30% a carico dei bilanci regionali.

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

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

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

Dalla differenza tra massimali e tassi effettivi di cofinanziamento derivano risorse destinate a finanziare Programmi Complementari per tutte le regioni meno sviluppate pari a poco oltre 5,6 miliardi di euro, e per una

regione in transizione (le Marche) per un ammontare pari a 154,3 milioni di euro.

La delibera prevede, inoltre, che «i Programmi Complementari dovranno concorrere al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali della programmazione 2021-2027 consentendo sia l'attuazione di interventi addizionali e omogenei a quelli già previsti dai Programmi cofinanziati (anche quale necessario *overbooking*), sia interventi non omogenei ma funzionali alle finalità dei Programmi cofinanziati, sia interventi ulteriori comunque finalizzati a obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale, e sono adottati con delibera di questo Comitato su iniziativa delle regioni interessate, previa istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze su proposta dell'Autorità politica per il Sud e la coesione territoriale»⁵.

I contenuti, le finalità, gli interventi ammissibili, i criteri attuativi e i requisiti di condivisione e sorveglianza partenariale attraverso un Comitato di sorveglianza dei Programmi Complementari sono definiti con una delibera CIPESS che doveva essere adottata entro il 30 giugno 2022, ma che ancora non è stata portata in approvazione.

Le destinazioni e i criteri del cofinanziamento nazionale hanno completato il quadro dell'Accordo di Partenariato e il quadro finanziario dei Programmi FESR e FSE+ previsti, con un effetto evidente: la rilevanza finanziaria dei Programmi, a causa dell'innalzamento del massimale di cofinanziamento nazionale, aumenta di molto nelle regioni in transizione e più sviluppate, con un conseguente ruolo sempre più nazionale della politica di coesione europea. Per i Programmi Regionali delle regioni più sviluppate, il cofinanziamento nazionale del Fondo di Rotazione passa da circa 4,5 miliardi di euro del periodo 2014-2020, ai quasi 8 miliardi del 2021-2027.

⁵ Delibera CIPESS 78/2021, <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/2021/E210078.pdf>

Le risorse a carico dei bilanci regionali passano, invece, da poco più di 1,9 miliardi di euro del periodo 2014-2020 a 3,4 miliardi del 2021-2027. C'è comunque da considerare che numericamente le regioni più sviluppate erano di più nel precedente periodo di programmazione, il che ci indica una concentrazione ancora maggiore di risorse nell'attuale settennio. Ma è importante sottolineare che l'aumento è anche l'effetto della previsione di un intervento massimo del 40% dei Fondi per le regioni più sviluppate (art. 112, comma 3, del RDC), per cui il 60% di cofinanziamento nazionale rappresenta comunque il minimo da garantire.

Nelle regioni meno sviluppate l'intervento del Fondo di Rotazione si è più che raddoppiato, passando da 5,1 miliardi di euro del 2014-2020 a 11 miliardi del 2021-2027 (Tabella 3), ma, come anticipato, il numero delle regioni è aumentato.

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

1.3 I Programmi Nazionali e Regionali 2021-2027 previsti e approvati

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

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

- PN Metro Plus e Città medie Sud⁶ (plurifondo);
- Capacità per la coesione (plurifondo);
- Inclusione e lotta alla povertà (plurifondo);
- Scuola e competenze (plurifondo);
- Giovani, donne e lavoro (FSE+).

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

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

Come si evince dalla Tabella 4, il valore complessivo dei Programmi Nazionali è di oltre 24,3 miliardi di euro, con una quota comunitaria pari a poco oltre i 13,7 miliardi.

Il processo di adozione dei Programmi Nazionali è in corso. Allo stato attuale (31 ottobre 2022) nessun Programma Nazionale risulta approvato.

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

Si amplia notevolmente, invece, il PN Inclusione, che viene finanziato anche dal FESR ed arriva a quotare un valore programmatico di oltre 4 mi-

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

liardi di euro. Si confermano e si ampliano i Programmi Nazionali relativi a Scuola e competenze, che vale quasi 3,8 miliardi di euro e alle Città metropolitane che si estende anche alle città medie delle regioni meno sviluppate, arrivando a valere complessivamente 3 miliardi di euro. Si confermano il PN Sicurezza per la legalità, con 235 milioni di euro di budget, e il PN Cultura con un'allocazione programmatica prevista di poco oltre i 648 milioni di euro. Questi ultimi due PN sono destinati alle sole regioni meno sviluppate.

La ricerca e la competitività vengono di fatto accorpati in un unico PN destinato alle regioni meno sviluppate, con una dotazione complessiva molto importante, pari a oltre 5,6 miliardi, una dotazione che ne fa il Programma Nazionale con maggiori risorse programmate, ed il secondo in assoluto, dopo il PR FESR della Regione Sicilia. Il PON Sistemi e politiche attive per l'occupazione (SPA0) lascia il posto al PN Giovani, donne e lavoro, che vale oltre 5 miliardi di euro.

Il PON Governance lascia il campo al nuovo PN Capacità per la coesione, che potrà contare su oltre 1,26 miliardi per rafforzare le amministrazioni e aumentarne la capacità di attuazione dei Programmi, mentre esce dallo scenario dei Programmi nazionali quello relativo alle Infrastrutture e reti, il cui ambito di azione è fortemente presidiato dagli interventi previsti dal PNRR.

Il quadro definitivo dei Programmi Nazionali ne vede in tutto 9, ai quali si aggiunge quello relativo al *Just Transition Fund*, che vale 1,21 miliardi di euro per sostenere gli interventi di ripristino ambientale in due aree individuate (Taranto e Sulcis).

Tabella 4 Dotazione risorse Programmi Nazionali 2021-2027 in Italia, per categoria di regione, Fondo di riferimento e stato di approvazione (valori in euro)									
Programma Nazionale	Regioni meno sviluppate	Regioni più sviluppate	Regioni in transizione	Totale UE	Di cui quota UE	Fondo di riferimento			Approvato Sì/No
						FESR	FSE+	Pluri-fondo	
PN Scuola e competenze	2.505.987.728	954.999.943	320.000.363	3.780.988.034	2.013.592.759			X	No
PN Equità nella salute	625.000.000	0	0	625.000.000	375.000.000			X	No
PN Inclusione e lotta alla povertà	2.558.333.334	1.308.685.000	212.847.500	4.079.865.834	2.143.613.000			X	No
PN Giovani, donne e lavoro	3.235.333.333	278.335.000	1.575.000.000	5.088.668.333	2.682.534.000		X		No
PN Metro Plus e Città medie Sud	1.945.000.000	1.057.500.000	0	3.002.500.000	1.590.000.000			X	No
PN Capacità per la coesione	1.165.333.334	84.600.000	17.500.000	1.267.433.334	617.200.000			X	No
PN Ricerca e innovazione e competitività per la transizione verde e digitale	5.636.000.000	0	0	5.636.000.000	3.723.000.000			X	No
PN Sicurezza per la legalità	235.294.119	0	0	235.294.119	200.000.000			X	No
PN Cultura	648.333.333	0	0	648.333.333	389.000.000			X	No
Totale	18.554.615.181	3.684.119.943	2.125.347.863	24.364.082.987	13.733.939.759				

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

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

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

I PR FESR 2021-2027 assorbono oltre 32,9 miliardi tra quota UE e cofinanziamento nazionale, mentre i PR FSE+ oltre 15,5 miliardi⁷.

Con riferimento ai Programmi Regionali approvati alla data del 31 ottobre 2022, quelli FSE+ sono 15, mentre quelli FESR sono 11 (Tabella 5)⁸. Nessuno dei 4 Programmi Regionali plurifondo previsti è stato ancora approvato. Allo stato attuale tra le regioni meno sviluppate soltanto la Campania e la Sardegna hanno ottenuto l'approvazione di entrambi i Programmi Regionali.

⁷ Per i Programmi Regionali plurifondo sono state scorporate le quote relative ai singoli Fondi.

⁸ Per l'analisi dei Programmi Regionali non ancora approvati dalla Commissione europea si è fatto riferimento a versioni del Programma approvate dagli organi regionali e pubblicamente disponibili.

Tra le regioni più sviluppate Emilia-Romagna, Lazio, Toscana, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento hanno entrambi i Programmi approvati. Solo il Veneto e il Friuli-Venezia-Giulia devono vedere approvato il proprio Programma FESR.

Un po' indietro le regioni in transizione, che vedono ancora soltanto un Programma approvato, ossia il PR FSE+ della Regione Marche.

Tabella 5 Dotazione risorse Programmi Regionali 2021-2027, per Fondo di riferimento e stato di approvazione (valori in euro)

Regione/P.A.	FESR			Approvato Sì/No
	Quota comunitaria	Quota nazionale/regionale	Totale FESR	
Basilicata*	542.176.637	232.361.416	774.538.053	No
Campania	3.874.242.592	1.660.389.682	5.534.632.274	Sì
Calabria*	1.762.950.091	755.550.039	2.518.500.130	No
Molise*	223.621.054	95.837.595	319.458.649	No
Puglia*	3.010.175.541	1.416.553.196	4.426.728.737	No
Sardegna	1.106.727.109	474.311.618	1.581.038.727	Sì
Sicilia	4.101.265.211	1.757.685.090	5.858.950.301	No
Totale Regioni meno sviluppate	14.621.158.235	6.392.688.636	21.013.846.871	
Abruzzo	272.421.436	408.632.154	681.053.590	No
Marche	292.842.663	292.842.663	585.685.326	No
Umbria	209.465.124	314.197.686	523.662.810	No
Totale Regioni in transizione	774.729.223	1.015.672.503	1.790.401.726	
Lazio	726.914.632	1.090.371.948	1.817.286.580	Sì
Toscana	491.534.446	737.301.669	1.228.836.115	Sì
Emilia-Romagna	409.685.856	614.528.784	1.024.214.640	Sì
Liguria	261.007.411	391.511.117	652.518.528	Sì
Piemonte	597.806.235	896.709.353	1.494.515.588	Sì
Valle d'Aosta	36.995.717	55.493.576	92.489.293	Sì
Lombardia	800.000.000	1.200.000.000	2.000.000.000	Sì
Veneto	412.515.404	618.773.106	1.031.288.510	No
Friuli-Venezia Giulia	146.225.125	219.337.688	365.562.813	No
P.A. Bolzano	98.626.941	147.940.412	246.567.353	Sì
P.A. Trento	72.411.420	108.617.130	181.028.550	Sì
Totale Regioni più sviluppate	4.053.723.187	6.080.584.783	10.134.307.970	
Totale	19.449.610.645	13.488.945.922	32.938.556.567	

* Regioni con Programma plurifondo FESR e FSE+.

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

Capitolo 1 - Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027

	FSE+			Approvato Sì/ No	Totale
	Quota comunitaria	Quota nazionale/ regionale	Totale FSE+		
	145.955.764	62.552.470	208.508.234	No	983.046.287
	1.006.947.262	431.548.827	1.438.496.089	Sì	6.973.128.363
	458.205.113	196.373.620	654.578.733	No	3.173.078.863
	58.120.936	24.908.973	83.029.909	No	402.488.558
	782.369.185	368.173.734	1.150.542.919	No	5.577.271.656
	520.812.757	223.205.467	744.018.224	Sì	2.325.056.951
	1.060.913.473	454.677.203	1.515.590.676	Sì	7.374.540.977
	4.033.324.490	1.761.440.294	5.794.764.784		26.808.611.655
	162.636.582	243.954.873	406.591.455	No	1.087.645.045
	148.063.071	148.063.071	296.126.142	Sì	881.811.468
	115.877.160	173.815.740	289.692.900	No	813.355.710
	426.576.813	565.833.684	992.410.497		2.782.812.223
	641.019.300	961.528.950	1.602.548.250	Sì	3.419.834.830
	433.452.639	650.178.959	1.083.631.598	Sì	2.312.467.713
	409.685.857	614.528.786	1.024.214.643	Sì	2.048.429.283
	174.004.941	261.007.412	435.012.353	Sì	1.087.530.881
	527.166.899	790.750.349	1.317.917.248	Sì	2.812.432.836
	32.624.145	48.936.218	81.560.363	Sì	174.049.656
	602.942.794	904.414.191	1.507.356.985	Sì	3.507.356.985
	412.515.403	618.773.105	1.031.288.508	Sì	2.062.577.018
	149.226.598	223.839.897	373.066.495	Sì	738.629.308
	60.000.000	90.000.000	150.000.000	Sì	396.567.353
	63.854.978	95.782.467	159.637.445	Sì	340.665.995
	3.506.493.554	5.259.740.334	8.766.233.888		18.900.541.858
	7.966.394.857	7.587.014.312	15.553.409.169		48.491.965.736

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

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

Una ricostruzione dell’allocazione delle risorse complessive (FESR e FSE+) per OP riportata nella Tabella 6.a e 6.b mostra come l’OP 4 Un’Europa più sociale, per effetto della concentrazione di tutto il FSE+ su questo OP, arriva ad assorbire il 37% delle risorse complessive dei due Fondi. Complessivamente emerge poi che più della metà delle risorse complessive (il 51,5%) è allocato programmaticamente nei primi due OP (Un’Europa più intelligente e Un’Europa più verde). Da questi numeri residua il 6,5% allocato sulle strategie territoriali e il 5% sull’OP 3 riferito alle connessioni materiali, che non interessa le regioni più sviluppate in termini di allocazione. Sull’OP 5, riferito all’attuazione di interventi tramite strategie territoriali di sviluppo urbano o riferite alle aree interne, è il Molise la regione che alloca la percentuale maggiore della propria dotazione di Fon-

di strutturali, il 17,3%. Tra le regioni meno sviluppate, anche la Basilicata (12,1%) e la Sardegna (10,1%) hanno puntato molto su questo Obiettivo di *Policy*. Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento non hanno allocato risorse sull'OP5. L'OP3 sulle connessioni materiali raggiunge percentuali importanti sempre in Molise (il 18% della dotazione complessiva della regione di Fondi strutturali), in Sicilia (quasi il 16% della dotazione complessiva) e la Calabria con il 13,5% della dotazione. Nel caso di Molise e Calabria si tratta di allocazioni su Programmi plurifondo.

Tabella 6.a Concentrazione programmatica per Obiettivo di *Policy* dei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria e nazionale, valori in euro)

Regione/P.A.	OP1	OP2	OP3	
Basilicata*	239.253.650	267.579.662	45.711.466	
Campania	1.154.566.377	2.709.603.364	408.450.000	
Calabria*	680.498.732	850.623.419	413.159.946	
Molise*	67.000.000	104.269.480	70.000.000	
Puglia*	1.757.087.351	1.350.000.000	205.882.353	
Sardegna	500.003.496	575.102.837	0	
Sicilia	949.853.023	2.425.517.541	1.130.777.408	
Totale Regioni meno sviluppate	5.348.262.629	8.282.696.303	2.273.981.173	
Abruzzo	277.000.000	298.835.000	0	
Marche	310.853.000	220.420.000	0	
Umbria**	224.955.900	150.703.990	45.674.720	
Totale Regioni in transizione	812.808.900	669.958.990	45.674.720	
Lazio	964.000.000	626.681.550	0	
Toscana	589.000.000	495.360.000	0	
Emilia-Romagna	530.000.000	343.000.000	0	
Liguria	390.401.265	188.904.115	0	
Piemonte	807.000.000	475.000.000	0	
Valle d'Aosta	37.500.000	43.500.000	0	
Lombardia	1.091.000.000	642.000.000	0	
Veneto	551.000.000	341.193.412	0	
Friuli-Venezia Giulia	187.700.000	126.500.000	0	
P.A. Bolzano	95.175.000	142.762.500	0	
P.A. Trento	101.000.000	73.692.550	0	
Totale Regioni più sviluppate	5.343.776.265	3.498.594.127	0	
Totale	11.504.847.794	12.451.249.420	2.319.655.893	

*Regioni con Programma plurifondo FESR e FSE+.

**Programma FSE+ non disponibile.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027 disponibili alla data del 31 ottobre 2022

Capitolo 1 - Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027

	OP4	OP5	Totale
	279.970.964	115.081.384	947.597.126
	1.870.456.650	578.800.000	6.721.876.391
	920.037.899	194.428.210	3.058.748.206
	79.708.713	67.008.116	387.986.309
	1.857.462.379	205.882.353	5.376.314.436
	939.555.515	225.298.019	2.239.959.867
	1.963.548.673	621.927.574	7.091.624.219
	7.910.740.793	2.008.425.656	25.824.106.554
	390.327.797	81.381.715	1.047.544.512
	284.281.096	33.915.000	849.469.096
	12.000.000	72.000.000	505.334.610
	686.608.893	187.296.715	2.402.348.218
	1.561.446.320	140.000.000	3.292.127.870
	1.040.286.335	101.466.850	2.226.113.185
	992.000.000	120.000.000	1.985.000.000
	417.611.860	50.375.000	1.047.292.240
	1.285.200.560	140.207.543	2.707.408.103
	86.550.116	0	167.550.116
	1.464.700.000	207.000.000	3.404.700.000
	1.059.036.968	34.000.000	1.985.230.380
	364.143.835	23.000.000	701.343.835
	144.000.000	0	381.937.500
	153.251.950	0	327.944.500
	8.568.227.944	816.049.393	18.226.647.729
	17.165.577.630	3.011.771.764	46.453.102.501

Tabella 6.b Concentrazione programmatica per Obiettivo di *Policy* dei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria e nazionale, % sul totale)

Regione/P.A.	OP1	OP2	OP3	
Basilicata*	25,2%	28,2%	4,8%	
Campania	17,2%	40,3%	6,1%	
Calabria*	22,2%	27,8%	13,5%	
Molise*	17,3%	26,9%	18,0%	
Puglia*	32,7%	25,1%	3,8%	
Sardegna	22,3%	25,7%	0,0%	
Sicilia	13,4%	34,2%	15,9%	
Totale Regioni meno sviluppate	20,7%	32,1%	8,8%	
Abruzzo	26,4%	28,5%	0,0%	
Marche	36,6%	25,9%	0,0%	
Umbria**	44,5%	29,8%	9,0%	
Totale Regioni in transizione	33,8%	27,9%	1,9%	
Lazio	29,3%	19,0%	0,0%	
Toscana	26,5%	22,3%	0,0%	
Emilia-Romagna	26,7%	17,3%	0,0%	
Liguria	37,3%	18,0%	0,0%	
Piemonte	29,8%	17,5%	0,0%	
Valle d'Aosta	22,4%	26,0%	0,0%	
Lombardia	32,0%	18,9%	0,0%	
Veneto	27,8%	17,2%	0,0%	
Friuli-Venezia Giulia	26,8%	18,0%	0,0%	
P.A. Bolzano	24,9%	37,4%	0,0%	
P.A. Trento	30,8%	22,5%	0,0%	
Totale Regioni più sviluppate	29,3%	19,2%	0,0%	
Totale	24,8%	26,8%	5,0%	

*Regioni con Programma plurifondo FESR e FSE+.

**Programma FSE+ non disponibile.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027 disponibili alla data del 31 ottobre 2022

Capitolo 1 - Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027

	OP4	OP5	Totale
	29,5%	12,1%	100,0%
	27,8%	8,6%	100,0%
	30,1%	6,4%	100,0%
	20,5%	17,3%	100,0%
	34,5%	3,8%	100,0%
	41,9%	10,1%	100,0%
	27,7%	8,8%	100,0%
	30,6%	7,8%	100,0%
	37,3%	7,8%	100,0%
	33,5%	4,0%	100,0%
	2,4%	14,2%	100,0%
	28,6%	7,8%	100,0%
	47,4%	4,3%	100,0%
	46,7%	4,6%	100,0%
	50,0%	6,0%	100,0%
	39,9%	4,8%	100,0%
	47,5%	5,2%	100,0%
	51,7%	0,0%	100,0%
	43,0%	6,1%	100,0%
	53,3%	1,7%	100,0%
	51,9%	3,3%	100,0%
	37,7%	0,0%	100,0%
	46,7%	0,0%	100,0%
	47,0%	4,5%	100,0%
	37,0%	6,5%	100,0%

1.4 Le azioni di *capacity building* e Assistenza tecnica all'attuazione degli interventi

La Commissione europea ripropone il tema del rafforzamento della capacità amministrativa al centro della politica di coesione 2021-2027 con una indicazione specifica: concentrarsi maggiormente sulla capacità per l'attuazione efficace dei Programmi e dei progetti della politica di coesione. In pratica, concentrare le scelte di rafforzamento amministrativo prioritariamente su interventi legati alle fasi e ai soggetti coinvolti nell'attuazione dei Programmi. In coerenza con le previsioni regolamentari, l'Italia ha previsto nella propria proposta di Accordo di Partenariato un Programma specifico per l'assistenza tecnica, il Programma Nazionale Capacità per la coesione (PN CAPCOE), un Programma plurifondo con un'articolata disposizione tra categorie di regioni e tipologie di intervento per un importo totale di oltre 1,26 miliardi di euro, che si focalizza sullo sviluppo sistemico e trasversale della capacità amministrativa per l'attuazione delle politiche di sviluppo e coesione.

A livello locale saranno i singoli Programmi a prevedere interventi di rafforzamento amministrativo, mentre il nuovo Programma Nazionale colloca a livello centrale la responsabilità di attivare azioni di sistema, sostenere il piano nazionale di reclutamento, sostenere attraverso centri di servizio locale i beneficiari finali degli interventi della coesione ed in particolare gli enti locali, e infine, di sostenere e coordinare i nuovi Piani di Rafforzamento Amministrativo per il 2021-2027, nella loro nuova denominazione dell'Accordo di Partenariato di Piani di Rigenerazione Amministrativa (PRigA). Anche la DG Regio della Commissione europea, titolare del FESR a livello comunitario, ha decisamente puntato sulle azioni di rafforzamento amministrativo come modalità per garantire un più efficace utilizzo del FESR e chiede espressamente in fase di approvazione dei Programmi FESR la contestuale presentazione di un piano di rigenerazione amministrativa da parte delle amministrazioni titolari. Del resto, il Regolamento 2021/1058⁹, che disciplina il FESR, all'articolo 3

⁹ Regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo di Coesione, art. 3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=PL>

comma 4 prevede interventi mirati di *capacity building* collegati agli investimenti che vengono attuati nell'ambito di Obiettivi Specifici dei Programmi FESR e che si caratterizzano per essere specificamente finalizzati al rafforzamento delle capacità.

La Tabella 7 ricostruisce la dotazione finanziaria per l'Assistenza tecnica e la *capacity building* nell'ambito dei Programmi Regionali. In particolare, nel budget dell'Assistenza tecnica è stata rilevata anche la eventuale previsione di attivazione di interventi ricompresi della categoria di intervento 182¹⁰ "Rafforzamento della capacità delle autorità dello Stato membro, dei beneficiari e dei partner pertinenti", che hanno una specifica vocazione di rafforzamento amministrativo. Inoltre contiene una prima rilevazione delle attività previste nell'ambito di azioni di *capacity building* di risorse FESR da attivare ai sensi dell'art. 3 comma 4 del Regolamento 2021/1058 per attività di rafforzamento riferite a specifici Obiettivi Specifici dei Programmi Regionali FESR.

Il quadro che ne emerge è che il complesso dei Programmi Regionali attiva risorse per l'Assistenza tecnica per 1 miliardo di euro tra FESR (695 milioni di euro) e FSE+ (303 milioni di euro). Dei 695 milioni di euro dell'Assistenza tecnica sui PR FESR oltre 107 milioni si riferiscono ad azioni di rafforzamento, e a queste si aggiungono oltre 122 milioni di euro di azioni di rafforzamento all'interno degli Obiettivi Specifici del FESR ai sensi dell'art. 3 comma 4 del Regolamento 2021/1058. Nelle regioni meno sviluppate soltanto la Puglia non attiva l'art. 3 comma 4 del FESR, in quelle in transizione non lo fa l'Umbria. Tre regioni tra le più sviluppate, invece, lo attivano. Si tratta del Lazio, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte.

Gli ambiti di attivazione delle azioni di rafforzamento in ambito FESR riguardano prioritariamente gli Obiettivi Specifici dell'OP2, legati agli interventi ambientali, e quelli che coinvolgono gli attori territoriali, nell'ambito dell'OP5 per lo sviluppo urbano e delle aree interne.

¹⁰ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, Allegato I, Dimensioni e codici delle tipologie di intervento per il FESR, il FSE+, il Fondo di coesione e il JTF – articolo 22, paragrafo 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=SV>

Tabella 7 Allocazione programmatica per assistenza tecnica e capacity building (CB) 2021-2027 (quota comunitaria, valori in euro)

Regione/P.A.	AT FESR art. 36 comma 4	
	Totale	di cui CB*
Basilicata*	18.976.182	4.045.182
Campania	135.598.490	1.400.000
Calabria*	61.703.253	11.723.617
Molise*	7.826.737	782.674
Puglia*	105.356.143	15.000.000
Sardegna	38.735.449	5.810.000
Sicilia	143.544.282	56.000.287
Totale Regioni meno sviluppate	511.740.536	94.761.760
Abruzzo	9.534.750	1.900.000
Marche	10.248.663	498.663
Umbria	7.331.279	400.000
Totale Regioni in transizione	27.114.692	2.798.663
Lazio	25.442.012	680.000
Toscana	17.203.706	0
Emilia-Romagna	12.485.856	1.248.586
Liguria	9.135.259	1.554.259
Piemonte	20.923.218	1.600.000
Valle d'Aosta	1.294.850	300.000
Lombardia	24.000.000	2.000.000
Veneto	36.095.098	0
Friuli-Venezia Giulia	3.800.000	2.080.000
P.A. Bolzano	3.451.941	0
P.A. Trento	2.534.400	0
Totale Regioni più sviluppate	156.366.340	9.462.845
Totale	695.221.568	107.023.268

*Categoria di intervento 182: Rafforzamento della capacità delle autorità dello Stato membro, dei beneficiari e

**Categoria di intervento 170: Sviluppo delle capacità delle autorità di Programma e degli organismi coinvolti

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027 disponibili alla data del 31 ottobre 2022

Capitolo 1 - Le risorse finanziarie per la programmazione 2021-2027

	AT FSE+ art. 36 comma 4		Art. 3 comma 4 FESR (**)
	Totale	di cui CB*	Totale
	5.838.231	840.000	4.177.099
	40.277.890	17.500.000	10.351.510
	18.328.204	5.498.460	15.256.787
	2.324.837	232.484	4.959.773
	31.294.767	0	0
	20.832.510	2.237.581	16.681.076
	42.436.538	0	61.707.857
	161.332.977	26.308.525	113.134.102
	6.505.463	1.300.000	1.700.000
	5.922.523	250.000	500.000
	n.d.	n.d.	0
	12.427.986	1.550.000	2.200.000
	25.640.772	2.781.840	4.950.000
	17.338.105	600.000	0
	12.885.857	992.000	1.687.712
	6.960.197	0	0
	21.086.675	0	200.000
	1.304.966	0	0
	17.062.794	800.000	0
	16.500.616	0	0
	5.969.064	712.000	0
	2.400.000	457.087	0
	2.554.198	0	0
	129.703.244	6.342.927	6.837.712
	303.464.207	34.201.452	122.171.814

dei partner pertinenti.
nell'attuazione dei Fondi.

In ambito FSE+ le azioni di Assistenza tecnica riferite al rafforzamento della capacità quotano oltre 34 milioni di euro. Ciò che si rileva come differenza sostanziale rispetto al precedente periodo di programmazione è lo scambio di ruoli tra i due Fondi. Nel 2014-2020 le azioni di capacità amministrativa facevano riferimento ad un Obiettivo Tematico, l'11, ed erano finanziate in generale con un asse dedicato dei Programmi FSE. Nel 2021-2027 la focalizzazione sul rafforzamento delle capacità diventa una priorità soprattutto del FESR, che è il Fondo che "sponsorizza" finanziariamente in maniera decisiva i Piani di Rigenerazione Amministrativa.

Il quadro finanziario degli interventi sulla capacità delle amministrazioni titolari di Programmi è, quindi, più strutturato rispetto ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) 2014-2020. I PRigA integrano diverse fonti finanziarie, in coerenza con i Regolamenti 2021-2027: fondi per l'Assistenza tecnica "standard" (Art. 36 del Regolamento generale 2021/1060), finanziamenti non collegati ai costi (art. 37 del Regolamento generale 2021/1060), risorse per il rafforzamento della capacità collegati agli Obiettivi Specifici del FESR (art. 3 del Reg. n. 2021/1058). A differenza che in passato, il FSE+ contribuirà alle strategie per la capacità amministrativa operando nei propri campi d'intervento specifici.

Per sintetizzare le principali novità in tema di *capacity building* del 2021-2027:

- le azioni per la capacità amministrativa sono concentrate sul rafforzamento delle attività di programmazione, gestione e attuazione dei Fondi;
- l'intervento nazionale acquisisce, in coordinamento con le regioni, una marcata proiezione territoriale, affiancando attori locali e beneficiari pubblici su alcuni dei nodi critici per l'attuazione dei Fondi e nelle realtà più fragili;
- l'integrazione funzionale degli interventi di rafforzamento è più forte rispetto al 2014-2020;
- il percorso di costruzione dei nuovi Piani per la capacità amministrativa è basato su "Tabelle di marcia", insiemi coerenti di azioni definite

attraverso un approccio strategico, proiettato nel breve, medio e lungo termine, e costruite attraverso un percorso partecipativo.

Il tema di una cooperazione rafforzata (istituzionale, tecnica e amministrativa) tra amministrazioni centrali e le amministrazioni locali e le riforme relative agli investimenti pubblici e alla pubblica amministrazione inserite nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza e la *governance* per l'attuazione del PNRR e le semplificazioni in corso sono naturalmente molto collegate alle azioni di rafforzamento amministrativo che la politica di coesione 2021-2027 metterà in campo.

Il coordinamento efficace tra questi strumenti, per attivare percorsi in grado di aumentare in maniera apprezzabile e misurabile la capacità amministrativa a tutti i livelli di governo coinvolti nelle politiche di coesione e, in generale, di investimento pubblico, sarà una delle variabili che maggiormente potranno influenzare l'impatto delle politiche di sviluppo del prossimo settennio.

L'Assistenza tecnica assume un ruolo molto più rilevante nella stessa strategia dei Programmi, e per questo motivo integrarla in termini di suo contributo agli Obiettivi di *Policy* fin dalla fase di avvio dei Programmi è fondamentale.

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

2

2.1 L'OP5 nell'Accordo di Partenariato e il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027

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

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

Di fatto l’attuazione di interventi dell’OP5 avviene attraverso la definizione di Strategie Territoriali, disciplinate dagli articoli dal 28 al 34 del Rego-

¹ Art. 12 del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo plus, al Fondo di Coesione, al Fondo per una Transizione Giusta, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l’Acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

lamento sulle Disposizioni Comuni 1060/2021 che ne definiscono le caratteristiche e gli strumenti attuativi.

Gli elementi caratterizzanti di una Strategia Territoriale, ai sensi del Regolamento generale² sono:

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

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

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

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

Le forme di sostegno per le strategie di sviluppo territoriale sono gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), lo sviluppo locale di tipo partecipativo (il CLLD nell'acronimo dall'inglese *Community Led Local Development*),

² *Ib.*, art. 29.

o un altro strumento territoriale adeguato alle iniziative elaborate da ciascuno Stato membro. In pratica, l'impianto e lo strumentario del passato periodo di programmazione sono confermati, ma in una cornice di rilevanza strategica molto maggiore. Come spesso capitato nel corso dei vari periodi di programmazione, le spinte innovatrici per le iniziative di sviluppo urbano e locale operate da alcuni Stati membri nell'ambito della politica di coesione europea sono poi entrate nel quadro dei Regolamenti per diventare obiettivi strategici a livello dell'Unione europea.

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

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

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

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

Nell'AdP 2021-2027, dunque, lo sviluppo territoriale integrato resta centrale per l'Italia, confermando inoltre che, come previsto dall'articolo 11 del Regolamento 1058/2021⁴, il FESR è dedicato per almeno l'8% della dotazione nazionale a sostenere interventi di Sviluppo Urbano Sostenibile. La percentuale di FESR da dedicare a iniziative di Sviluppo Urbano Sostenibile, aumentata di tre punti percentuali rispetto al 5% previsto per il 2014-2020, è un ulteriore elemento di conferma della maggiore rilevanza strategica degli interventi territorializzati nell'ambito della programmazione 2021-2027.

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

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

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

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

Altri elementi di contenuto strategico previsti dall'AdP volti prioritariamente a massimizzare l'efficacia degli interventi territoriali e a ridurre al massimo i tempi di elaborazione delle strategie, si riferiscono alla previsione che già in fase di prima formulazione dei Programmi si procede all'individuazione dei territori e delle coalizioni da sostenere. Inoltre, si prevede che i Programmi debbano contenere già una prima definizione delle scelte sostanziali, se possibile già condivise con i partenariati locali, sull'articolazione delle azioni e sull'attuazione delle Strategie Territoriali.

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

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

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

Sul fronte delle aree metropolitane, il Programma Nazionale Metro plus e Città medie Sud prosegue l'intervento in favore delle città metropolitane, che sarà ancora attuato sulla base della delega conferita ai comuni capoluogo individuati quali Organismi Intermedi, e si estende a città medie delle regioni meno sviluppate con interventi nelle periferie e aree mar-

ginali. I Programmi Regionali potranno, comunque, prevedere interventi anche nelle aree metropolitane che, se realizzati nel contesto dell'OP5, dovranno comunque fare riferimento alla Strategia Territoriale rilevante. Il raccordo tra l'iniziativa di livello nazionale e quella regionale e, per quanto riguarda la filiera dei servizi sociali, con l'azione del Programma Nazionale Inclusion sociale, si prevede dovrà essere garantito attraverso modalità di coordinamento tematico opportunamente individuate.

Il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud ha avviato il suo percorso di definizione sin da marzo 2019, e in questo momento⁵ è in corso di finalizzazione la fase di negoziato con la Commissione europea ai fini dell'approvazione definitiva del Programma.

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

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

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

⁵ Alla data del 31 ottobre 2022.

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

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

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

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

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

Fondo e Categoria di regione	Dotazione finanziaria	% su tot.
FESR Più sviluppate	720.000.000	24,0%
FSE+ Più sviluppate	337.500.000	11,2%
FESR Meno sviluppate	1.156.666.667	38,5%
FSE+ Meno sviluppate	788.333.333	26,3%
Totale	3.002.500.000	100,0%

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

2.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei Programmi Regionali 2021-2027

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

Alle Strategie Territoriali contribuiscono anche azioni programmate in altri Obiettivi Specifici (OS), che sono però ricomprese nel medesimo meccanismo di erogazione territoriale dell'OP5. I meccanismi di erogazione territoriale sono indicati in ciascun OS programmato e possono essere di molti tipi⁶.

La Tabella 2 ricostruisce le previsioni programmatiche dei PR FESR con riferimento all'Obiettivo Specifico 5.1, indicando anche la forma di erogazione territoriale individuata e l'allocazione programmatica di obiettivo. Rileva anche il numero di città, agglomerati urbani o aree urbane funzionali che saranno sostenute, e ne indica l'allocazione finanziaria di FESR prevista per le strategie urbane. A questi elementi si aggiunge il numero di altri OS che contribuiscono al medesimo meccanismo di erogazio-

6 Allegato I, Dimensioni e codici delle tipologie di intervento per il FESR, il FSE+, il Fondo di Coesione e il JTF, articolo 22, paragrafo 5, Tabella 3, del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo plus, al Fondo di Coesione, al Fondo per una Transizione Giusta, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

ne territoriale, anche dei PR FSE+, e la relativa allocazione finanziaria, che consente una prima ricostruzione dell'allocazione finanziaria complessiva delle regioni e province autonome per sostenere strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile⁷.

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

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

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

Il totale di risorse programmate per lo sviluppo urbano nei Programmi Regionali già approvati e in via di approvazione ammonta a oltre 1,27 miliardi di euro, con oltre 953 milioni programmati nelle regioni meno sviluppate. Il contributo degli altri Obiettivi Specifici (FESR e FSE+) ammonta invece a quasi 588 milioni di euro, per un totale complessivo pro-

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

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

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

Tabella 2 Programmazione Obiettivo di Policy 5 - Obiettivo Specifico 5.1 nei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria, valori in euro)

Regione/PA.	Meccanismo di erogazione territoriale 5.1	Città coinvolte	Numero di azioni previste sull'OS 5.1	
Basilicata*	02 - ITI -Città grandi e medie, cinture urbane	2	2	
Campania	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	26 (23 città + 3 aree vaste)	2	
Calabria*	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	8	2	
Molise*	03 - ITI - Zone urbane funzionali	2***	2	
Puglia*	18 - Altro tipo di strumento territoriale - Città grandi e medie, cinture urbane 23 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone scarsamente popolate	Comuni tra 5.000 e 30.000 abitanti	2	
Sardegna	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	7	2	
Sicilia	03 - ITI - Zone urbane funzionali	9***	2	
Totale Regioni meno sviluppate				
Abruzzo	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane 03 - ITI - Zone urbane funzionali	8***		
Marche	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	5		
Umbria**	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	5		
Totale Regioni in transizione				
Lazio	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane 03 - ITI - Zone urbane funzionali	5***	2	
Toscana	17 - Altro tipo di strumento territoriale - Quartieri urbani 18 - Altro tipo di strumento territoriale - Città grandi e medie, cinture urbane	13	1	

Capitolo 2 - La dimensione territoriale nella programmazione 2021-2027

	Allocazione finanziaria OS 5.1 FESR	Altri OS FESR e FSE+ che partecipano alle strategie territoriali	Allocazione finanziaria altri OS FESR e FSE+	Totale strategie territoriali 5.1
	20.856.037	6	36.073.893	56.929.930
	335.160.000	2	3.000.000	338.160.000
	95.269.824	5	8.852.853	104.122.677
	19.430.879	3	4.968.393	24.399.272
	80.000.000	0	0	80.000.000
	86.378.537	1	4.861.605	91.240.142
	316.617.674	4	317.635.541	634.253.215
	953.712.951		375.392.285	1.329.105.236
	16.792.686	0	0	16.792.686
	12.500.000	2	3.000.000	15.500.000
	15.200.000	2	6.069.890	21.269.890
	44.492.686		9.069.890	53.562.576
	56.000.000	6	15.800.000	71.800.000
	32.000.000	3	824.720	32.824.720

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Emilia-Romagna	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	14****	1
Liguria	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	4	1
Piemonte	18 - Altro tipo di strumento territoriale - Città grandi e medie, cinture urbane	14****	2
Valle d'Aosta	OS 5.1 Non attivato	-	-
Lombardia	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	12	1
Veneto	19 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone urbane funzionali	9***	1
Friuli-Venezia Giulia	02 - ITI - Città grandi e medie, cinture urbane	4	3
P.A. Bolzano	OS 5.1 Non attivato	-	-
P.A. Trento	OS 5.1 Non attivato	-	-
Totale Regioni più sviluppate			
Totale			

**Regioni con Programma Regionale plurifondo.*

***PR FSE+ non disponibile.*

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

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

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027, disponibili alla data del 31 ottobre 2022

Capitolo 2 - La dimensione territoriale nella programmazione 2021-2027

	30.000.000	8	13.729.073	43.729.073
	16.150.000	0	0	16.150.000
	52.883.017	0	0	52.883.017
	-	-	-	-
	60.000.000	5	9.200.000	69.200.000
	26.000.000	6	148.231.448	174.231.448
	6.400.000	7	15.600.000	22.000.000
	-	-	-	-
	-	-	-	-
	279.433.017		203.385.241	482.818.258
	1.277.638.654		587.847.416	1.865.486.070

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

Tutto ciò è in linea con quanto indicato nell'Accordo di Partenariato, che ritiene essenziale continuare nel supporto alle aree urbane di media dimensione. È lo stesso AdP ad indicare che «le aree urbane medie potranno anche definire coalizioni e progetti che vadano oltre il singolo perimetro comunale, per considerare in senso funzionale il sistema territoriale»⁸.

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

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

⁸ *Accordo di Partenariato dell'Italia 2021-2027, CCI 2021IT16FFPA001, Conforme all'articolo 10, paragrafo 6 del Regolamento UE n. 1060/2021, Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022. P. 32*

2.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

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

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

Le aree interne sono oggetto di intervento anche da parte del PNRR, che con investimenti della Missione 5 Componente 3, a titolarità del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, sta finanziando diversi interventi nelle aree interne del Paese. L'attenzione sulla Strategia è dunque molto alta, e nel corso del 2021 il Dipartimento per le politiche di coesione ha diffuso i criteri per la delimitazione di altre aree interne nell'ambito della programmazione 2021-2027, che hanno consentito alle regioni l'individuazione di nuove aree da inserire nella propria programmazione dello sviluppo territoriale⁹.

La Tabella 3 ricostruisce il quadro programmatico dell'Obiettivo Specifico 5.2 da parte delle regioni all'interno dei propri Programmi Regionali FESR 2021-2027.

⁹ "Criteri per la selezione delle Aree interne da sostenere nel ciclo 2021-2027, documento metodologico", a cura del Dipartimento per le politiche di coesione-NUVAP, 2020.

Tabella 3 Programmazione Obiettivo di Policy 5 - Obiettivo Specifico 5.2 nei Programmi Regionali 2021-2027 (quota comunitaria, valori in euro)

Regione/P.A.	Meccanismo di erogazione territoriale OS 5.2	Aree interne coinvolte		Numero di azioni previste sull'OS 5.2
		da 2014-2020	nuove	
Basilicata*	07 - ITI - Zone scarsamente popolate	4	0	2
Campania	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	4	3	2
Calabria*	07 - ITI - Zone scarsamente popolate	4	0	2
Molise*	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	4	2	2
Puglia*	23 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone scarsamente popolate	4	1	2
Sardegna	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	24***	9***	2
Sicilia	07 - ITI - Zone scarsamente popolate	5	4	2
Totale Regioni meno sviluppate				
Abruzzo	04 - ITI - Zone rurali 05 - ITI - Zone di montagna 07 - ITI - Zone scarsamente popolate	5	2	2
Marche	05 - ITI - Zone di montagna	3	3	5
Umbria**	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	3	2	1
Totale Regioni in transizione				
Lazio	OS 5.2 Non attivato	-	-	-
Toscana	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	3	3	1
Emilia-Romagna	04 - ITI - Zone rurali 05 - ITI - Zone di montagna	4	4	2
Liguria	04 - ITI - Zone rurali	4	4	1
Piemonte	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	2	0	1
Valle d'Aosta	OS 5.2 Non attivato	-	-	-

Capitolo 2 - La dimensione territoriale nella programmazione 2021-2027

	Allocazione finanziaria OS 5.2 FESR	Altri OS FESR e FSE+ che partecipano alle strategie territoriali	Allocazione finanziaria altri OS FESR e FSE+	Totale strategie territoriali 5.2
	20.856.037	6	36.723.358	57.579.395
	70.000.000	4	3.000.000	73.000.000
	40.829.924	3	3.863.769	44.693.693
	27.474.802	2	5.525.928	33.000.730
	60.000.000	0	0	60.000.000
	71.330.076	7	55.700.000	127.030.076
	118.731.628	4	83.067.003	201.798.631
	409.222.467		187.880.058	597.102.525
	15.760.000	2	11.000.000	26.760.000
	4.457.000	3	4.000.000	8.457.000
	13.600.000	0	0	13.600.000
	33.817.000		15.000.000	48.817.000
	-	-	-	-
	8.856.740	8	30.939.360	39.796.100
	18.000.000	7	5.702.904	23.702.904
	4.000.000	1	400.000	4.400.000
	3.200.000	1	800.000	4.000.000
	-	-	-	-

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Lombardia	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	4	2	1	
Veneto	23 - Altro tipo di strumento territoriale - Zone scarsamente popolate	4	2	1	
Friuli-Venezia Giulia	08 - ITI - Altri tipi di territori interessati	3	0	1	
P.A. Bolzano	OS 5.2 Non attivato	-	-	-	
P.A. Trento	OS 5.2 Non attivato	-	-	-	
Totale Regioni più sviluppate					
Totale					

**Regioni con Programma Regionale plurifondo.*

***PR FSE+ non disponibile.*

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

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati da Programmi Regionali FESR e FSE+ 2021-2027, disponibili alla data del 31 ottobre 2022

Capitolo 2 - La dimensione territoriale nella programmazione 2021-2027

	22.800.000	7	5.200.000	28.000.000
	8.000.000	3	18.000.000	26.000.000
	4.800.000	11	15.800.000	20.600.000
	-	-	-	-
	-	-	-	-
	69.656.740		76.842.264	146.499.004
	512.696.207		279.722.322	792.418.529

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

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

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

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

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

Un po' più numeroso il contributo di altri OS FESR o FSE+ alle Strategie Territoriali che sostengono le aree interne. Il loro contributo sfiora i 280 milioni di euro, per un totale complessivo allocato sulle strategie per le aree interne di oltre 792 milioni di euro. Nel periodo 2014-2020 l'allocazione programmata sulle aree interne era complessivamente, tra FESR e FSE, di 85 milioni di euro. È evidente quanto la presenza di una strategia nazionale, il consolidamento del modello di *governance* e la selezione preventiva di nuove aree abbia aumentato enormemente quel budget. Sarà importante verificare il consolidamento definitivo dell'allocazione programmata e i tempi di aggiornamento delle strategie esistenti e di predisposizione delle nuove, per poter valutare anche la *performance* attuativa.

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

**IL CICLO DI
PROGRAMMAZIONE
2014-2020**

Parte seconda

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

1

1.1 Lo stato di avanzamento finanziario in Europa e in Italia

Il quadro della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei¹ per il 2014-2020 a livello europeo evidenzia come la politica di coesione mobiliti complessivamente, fra risorse del bilancio pluriennale dell'Unione europea e risorse nazionali, oltre 734 miliardi di euro.

Tale quadro, come noto, è quello oggi derivante alla luce dei diversi interventi posti in essere dalla Commissione in risposta della pandemia da Covid-19² e, in particolare, dall'iniziativa REACT-EU (l'acronimo in inglese significa "Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa") che porta avanti e amplia le misure di risposta alla crisi e per il superamento degli effetti della crisi messe in campo dalla Commissione europea attraverso le due iniziative CRII e CRII Plus.

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 del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

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

Il pacchetto REACT-EU comprende 55 miliardi di euro di finanziamenti aggiuntivi resi disponibili per il periodo 2014-2020 a valere sul Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e sul Fondo per gli Aiuti agli Indigenti (FEAD).

Anche a seguito della riprogrammazione, la dimensione dell'intervento è molto diversificata in relazione ai livelli di reddito pro capite: ad esempio, si rilevano importi significativi per i 15 Paesi a più basso reddito nazionale³ che beneficiano quindi del Fondo di Coesione, ma anche dei Paesi più grandi quali Italia, Francia e Spagna.

Con l'effetto dovuto alle risorse di REACT, la Polonia resta il primo Paese per ammontare complessivo di risorse programmate, pari a oltre 111 miliardi di euro (tra risorse europee e cofinanziamento nazionale), e l'Italia⁴ seconda con oltre 91 miliardi di euro programmati. Italia e Polonia staccano nettamente tutti gli altri, con la Spagna che si attesta a circa 72 miliardi di euro, la Francia a oltre 56 miliardi di euro e la Germania che ha programmato quasi 52,4 miliardi di euro.

Tenendo conto di questi elementi, un confronto europeo sullo stato di attuazione è riportato nella Tabella 1⁵, nella quale sono indicati gli importi programmati da parte di ciascuno Stato membro, le risorse impegnate e quelle spese al 30 giugno 2022. Dal punto di vista della spesa, e tenendo sempre presente la rilevante differenza in termini di dotazione finanziaria tra Paesi, lo Stato membro più performante è l'Ungheria che, con quasi l'80% della spesa, guida il gruppo dei più virtuosi, con livelli di spesa supe-

3 Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia.

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

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

riori al 75%, formato anche da Portogallo (78,1%), Lituania (75,3%) e Slovenia (75,2%). I Paesi meno performanti, con un livello di spesa al di sotto del 50%, sono la Spagna (47,4%) e la Danimarca (49,8%). Immediatamente dopo si trova l'Italia che con una spesa pari a poco meno di 47 miliardi di euro si ferma ad una percentuale del 51,4% delle risorse programmate, ben al di sotto della media comunitaria pari al 63,9%. Il valore delle risorse impegnate si attesta, invece, per l'Italia al 90,6%, anche in questo caso registrando un valore inferiore alla media comunitaria che è del 104,8%, in *overbooking* rispetto al programmato. Valori inferiori rispetto a quello italiano sono registrati solo da Austria (83,8%), Bulgaria (89,3%) e Svezia (90,2%).

Tabella 1 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Paese, 30 giugno 2022

Paese	Dati in euro			% decided/ planned (b/a)	% spent/ planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Austria	14.038.608.677	11.759.444.829	8.642.853.512	83,8%	61,6%
Belgio	6.272.498.406	6.894.480.680	3.838.143.061	109,9%	61,2%
Bulgaria	13.088.899.463	11.687.568.617	8.459.809.300	89,3%	64,6%
Croazia	14.100.914.940	17.293.483.683	9.143.655.721	122,6%	64,8%
Cipro	1.368.867.129	1.514.012.098	939.714.470	110,6%	68,6%
Rep. Ceca	34.287.597.808	38.401.362.207	25.312.869.706	112,0%	73,8%
Danimarca	2.902.352.431	2.742.706.459	1.444.158.161	94,5%	49,8%
Estonia	6.303.162.198	6.261.414.906	4.716.988.897	99,3%	74,8%
Finlandia	10.824.425.153	11.363.216.025	7.513.542.997	105,0%	69,4%
Francia	56.318.999.173	60.050.592.402	38.062.724.967	106,6%	67,6%
Germania	52.368.551.923	51.016.331.890	34.058.591.213	97,4%	65,0%
Grecia	30.488.070.745	40.352.138.856	20.593.373.241	132,4%	67,5%
Ungheria	32.053.623.145	37.856.710.217	25.620.800.627	118,1%	79,9%
Irlanda	7.588.644.820	8.566.142.738	5.186.879.792	112,9%	68,4%
Italia	91.375.602.967	82.820.248.420	46.933.590.554	90,6%	51,4%
Lettonia	7.641.152.484	7.700.840.098	5.269.464.895	100,8%	69,0%
Lituania	10.940.770.348	11.951.506.166	8.243.316.338	109,2%	75,3%
Lussemburgo	643.610.046	584.136.650	424.445.176	90,8%	65,9%
Malta	1.205.910.871	1.136.174.051	793.539.618	94,2%	65,8%
Paesi Bassi	4.992.255.902	5.513.730.205	3.227.755.213	110,4%	64,7%
Polonia	111.263.055.393	106.284.429.153	75.220.522.408	95,5%	67,6%
Portogallo	36.306.134.178	45.425.430.587	28.356.158.271	125,1%	78,1%
Romania	41.413.987.731	53.950.339.396	24.118.504.693	130,3%	58,2%
Slovacchia	20.804.018.492	20.481.958.694	11.504.719.055	98,5%	55,3%
Slovenia	5.663.887.769	6.513.676.301	4.257.560.820	115,0%	75,2%
Spagna	72.427.611.245	72.316.670.684	34.341.721.512	99,8%	47,4%
Svezia	8.800.506.793	7.933.691.670	5.832.325.430	90,2%	66,3%
Regno Unito	26.450.775.330	28.203.394.576	18.348.367.221	106,6%	69,4%
Interreg	12.630.113.098	13.508.603.347	9.069.908.197	107,0%	71,8%
Totale	734.564.608.655	770.084.435.607	469.476.005.065	104,8%	63,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2022

Facendo sempre riferimento alla piattaforma di dati aperti sulla coesione della Commissione europea⁶, ed in particolare alla Tabella 2, emerge come il livello di impegni e spese riferito ai singoli Fondi SIE sia abbastanza variegato. A livello europeo, il FESR registra un'alta percentuale di impegni pari al 117,5%, con una spesa del 68,5%, mentre il FSE si attesta al 107,5% lato impegni e al 68,4% lato spesa. In termini di impegni, il maggior livello di *overbooking* si registra per il Fondo di Coesione⁷ che ha un'incidenza di impegni, ben al di sopra della media complessiva europea, del 126,4% (a cui corrisponde una spesa del 72%, pari a quasi dieci punti in più rispetto alla media europea). Particolarmente performante in termini di spesa è l'Iniziativa Occupazione Giovani, i cui Programmi complessivamente hanno superato il 75%.

Continuano, invece, a denotare una certa difficoltà in termini di avanzamento il Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR), fermo ad un 51,1% ed il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) che, in linea con il trend degli ultimi anni, conferma la più bassa *performance* tra tutti i Fondi della coesione sia sul fronte degli impegni, che si attestano al 72,6%, sia sul fronte della spesa, che si ferma ad un 42,9%.

⁶ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

⁷ Il quale rappresenta però poco meno del 10% della dotazione complessiva dei Fondi SIE.

Tabella 2 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 30 giugno 2022

Fondo	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FC	72.671.574.110	91.847.080.296	52.310.786.915	126,4%	72,0%
FEASR	201.086.281.482	154.096.223.754	102.840.451.927	76,6%	51,1%
FEAMP	7.786.890.023	5.656.078.890	3.338.286.296	72,6%	42,9%
FESR	305.804.800.947	359.246.398.747	209.557.146.098	117,5%	68,5%
FSE	136.761.402.921	147.076.887.699	93.566.003.724	107,5%	68,4%
IOG	10.453.659.172	12.161.766.221	7.863.330.105	116,3%	75,2%
Totale	734.564.608.655	770.084.435.607	469.476.005.065	104,8%	63,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2022

Tabella 3 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per Fondo, 30 giugno 2022

Fondo	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
FEASR	2.7845.133.709	18.358.265.693	12.042.670.469	65,9%	43,2%
FEAMP	979.496.571	665.766.313	367.542.034	68,0%	37,5%
FESR	36.602.057.534	39.317.443.529	20.891.301.245	107,4%	57,1%
FSE	23.586.482.663	22.233.805.535	11.981.849.111	94,3%	50,8%
IOG	2.362.432.490	2.244.967.349	1.650.227.695	95,0%	69,9%
Totale	91.375.602.967	82.820.248.420	46.933.590.554	90,6%	51,4%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2022

La situazione italiana dell'avanzamento finanziario per Fondo, riportata nella Tabella 3, mostra una *performance* di impegni inferiore di circa 10 punti alla media europea per il FESR, con un valore, pur essendo in *overbooking*, pari al 107,4%, e una *performance* di spesa dello stesso Fondo (57,1%) di 11 punti percentuali in meno rispetto alla media europea (68,5%).

Se si guarda all'FSE, il divario rispetto alla media europea risulta ancora più accentuato, sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti. Infatti, gli impegni italiani al 30 giugno 2022 per questo Fondo sono al 94,3% del programmato contro il 107,5% europeo, mentre la spesa si attesta al 50,8% contro il 68,4% europeo.

Anche i valori del FEASR in Italia continuano a restare nettamente al di sotto della media europea, sia in termini di impegni (65,9% contro il 76,6%), che di spesa (43,2% contro 51,1%).

Il FEAMP fa registrare in Italia impegni per il 68% del programmato rispetto al 73% circa del dato medio europeo, così come lo stesso accade per la spesa, pari in Italia al 37,5%, al di sotto del dato medio europeo che è pari al 42,9%.

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

Al netto del dato delle regioni ultraperiferiche⁸, dai dati riportati in Tabella 4, si evidenzia come siano le regioni in transizione a far segnare un livel-

⁸ Previste dall'art. 349 del TFUE, sono quelle che, pur appartenendo all'Unione europea si trovano in aree del pianeta lontane dall'Europa (Guadalupa, Guyana francese, Reunion, Martinica, Mayotte, Saint-Martin, Azzorre, Madeira e Canarie).

lo degli impegni più elevato (122,6%) rispetto a quelle meno sviluppate (119,8%) e più sviluppate (115,9%). Dal punto di vista della spesa le regioni più sviluppate fanno registrare, invece, il 76,3% delle risorse programmate, contro il 74,4% delle regioni meno sviluppate e il 70,4% delle regioni in transizione. Le risorse REACT-EU, vista anche la recentissima introduzione, evidenziano un'ottima *performance* in termini di impegni, superiore al 75%, ed un livello di spesa al 15%.

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. Le elaborazioni ci restituiscono un quadro nel quale si conferma quanto le regioni meno sviluppate italiane abbiano una capacità di impegno inferiore alla media dell'Unione (113% contro 119,8%), ed anche una *performance* di spesa decisamente più contenuta (64,6% contro il 74,4% europeo).

Le regioni italiane più sviluppate sono, invece, più in linea con il livello di spesa medio europeo, registrando un 74,9% contro un 76,3% europeo. Le regioni italiane in transizione fanno rilevare in termini di spesa un ritardo rispetto alla media europea (61,8% contro il 70,4%), anche se inferiore a quelle meno sviluppate.

Il divario risulta più marcato se guardiamo alle risorse REACT-EU che, in Italia, risultano in linea con la media europea per quanto riguarda gli impegni, ma sono invece in ritardo lato spesa, ferma al 2,4%.

In sintesi, il quadro complessivo che emerge a livello europeo se raffrontato con la situazione registrata lo scorso anno, evidenzia una situazione stabile degli impegni dove si registra un leggero *overbooking* rispetto alle

9 Fra i Paesi che hanno fatto registrare il maggior avanzamento nell'ultimo anno in termini di spesa delle risorse si segnalano la Slovenia (+17,1), l'Ungheria (+15,5) e il Portogallo (+15,4). Mentre in termini assoluti va segnalata la performance della Polonia che negli ultimi 12 mesi ha speso circa 11,1 miliardi di risorse (dato quasi doppio rispetto a quello italiano).

Tabella 4 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 30 giugno 2022

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	108.707.690.201	125.949.307.489	82.945.479.846	115,9%	76,3%
In transizione	52.025.303.193	63.788.053.207	36.633.206.798	122,6%	70,4%
Meno sviluppate	222.124.850.954	266.195.483.688	165.153.035.493	119,8%	74,4%
Ultraperiferiche*	2.479.453.043	3.299.506.070	2.616.633.560	133,1%	105,5%
REACTEU	44.598.793.379	33.582.332.645	6.704.885.928	75,3%	15,0%
Non applicabile	304.628.517.885	277.269.752.508	175.422.763.440	91,0%	57,6%
Totale	734.564.608.655	770.084.435.607	469.476.005.065	104,8%	63,9%

* "Outermost or northern sparsely populated".

Fonte: elaborazione IFEU-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2022

Tabella 5 Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni, 30 giugno 2022

Categoria di regioni	Dati in euro			% decided/planned (b/a)	% spent/planned (c/a)
	Planned (a)	Decided (b)	Spent (c)		
Più sviluppate	15.233.062.627	15.965.573.812	11.401.980.112	104,8%	74,9%
In transizione	2.786.916.441	2.761.657.514	1.723.221.298	99,1%	61,8%
Meno sviluppate	30.134.061.998	34.060.951.835	19.460.257.241	113,0%	64,6%
REACTEU	12.034.499.131	8.763.065.903	287.691.706	72,8%	2,4%
Non applicabile	31.187.062.770	21.268.999.355	14.060.440.198	68,2%	45,1%
Totale	91.375.602.967	82.820.248.420	46.933.590.554	90,6%	51,4%

Fonte: elaborazione IFEU-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2022

risorse disponibili ed un più significativo aumento dell'avanzamento nella spesa al 30 giugno 2022. In questo quadro l'Italia, con riferimento agli impegni ha mantenuto pressoché invariato il proprio *gap* rispetto alla media europea mentre, probabilmente anche in ragione dello scarso utilizzo delle risorse REACT-EU, non ha saputo seguire il positivo trend continentale⁹ riferibile al livello di spesa che, come accennato prima, la vede fra i fanalini di coda insieme alla Spagna.

1.2 La riprogrammazione del 2014-2020 e REACT-EU

Le gravi conseguenze della pandemia da Covid-19 hanno indotto le istituzioni dell'Unione europea a ripensare le regole di spesa della politica di coesione, allo scopo primario di fornire strumenti più flessibili e agili per l'utilizzo dei Fondi SIE. Una delle misure adottate è stata la riprogrammazione delle risorse disponibili, veicolate sugli ambiti con maggiore necessità di sostegno finanziario, come la sanità e il sistema delle imprese¹⁰.

Per far arrivare gli aiuti ai territori più colpiti dalla pandemia la Commissione è quindi intervenuta prontamente, sia con modifiche regolamentari, che con indicazioni operative volte ad ampliare i campi di azione in adeguamento alle mutate condizioni, creando nuovi spazi per contribuire a fronteggiare le emergenze di natura socio-economica e sanitaria. In forza di tale robusto pacchetto di norme, comunitarie e nazionali, emanate al fine di favorire l'utilizzo dei Fondi, è stato realizzato un intenso processo di riorientamento programmatico e finanziario verso nuove priorità "anti-Covid".

Tale processo ha consentito alle diverse Autorità di Gestione non solo l'utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza, ma anche di adeguare finalità, modalità e tempistiche degli interventi della

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

politica di coesione originariamente programmati, tenendo conto delle oggettive complessità di attuazione che la crisi per la pandemia sta tutt'ora comportando.

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

In termini operativi tale processo di riprogrammazione è stato realizzato tramite la sottoscrizione di una serie di accordi bilaterali tra il Ministero per il Sud e le amministrazioni titolari di Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi SIE, volti a garantire la rendicontabilità sui PON e sui POR di spese sostenute in funzione anti-Covid per il rimborso delle stesse con Fondi comunitari¹¹.

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

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

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

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

Nell'ambito dei PON sono state riprogrammate risorse che hanno finanziato, anche con il contributo del Fondo Sviluppo e Coesione, azioni importanti come, a titolo esemplificativo, il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI e professionisti¹² con una dotazione di 1,4 miliardi di euro.

Con riferimento ai Programmi Regionali, invece, la riprogrammazione delle risorse è stata il risultato di un intenso negoziato che, tenendo conto delle specificità e dell'autonomia di scelta dei diversi territori, ha fatto sì che le Regioni potessero rendicontare interventi finanziati anche interamente con risorse europee riferibili alle priorità individuate per rispondere alla pandemia¹³.

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

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

Tabella 6 La riprogrammazione dei Programmi Operativi Nazionali (milioni di euro)

PON	Impieghi per emergenza Covid-19 (per priorità)					Totale
	1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche	4) lavoro	5) sociale	
PON Per la scuola		730,95				730,95
PON Città metropolitane	261,40				392,09	653,49
PON Governance	593,09					593,09
PON Imprese e competitività				1.480,00		1.480,00
PON Inclusione					320,00	320,00
PON Legalità	188,00					188,00
PON SPAO						330,00
PON IOG	105,00					105,00
PON Cultura e sviluppo				104,00		104,00
PON Infrastrutture e reti				279,30		279,30
PON Ricerca e innovazione	260,00	390,00				650,00
Totale	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09	5.433,83

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

Tabella 7 La riprogrammazione dei Programmi Operativi Regionali (milioni di euro)

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

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

In aggiunta a tale processo di riprogrammazione, nel corso degli ultimi 18 mesi, come prima anticipato, è stato messo in campo un Programma per l'utilizzo delle risorse previste dal "Recovery Assistance for Cohesion

and the Territories of Europe" (REACT-EU)¹⁴, iniziativa che assegna risorse supplementari alla politica di coesione¹⁵, incidendo sui Fondi SIE che vengono riprogrammati con il recupero delle risorse (2014-2020) "non utilizzate" fino al 2021.

Si tratta, in particolare, di un nuovo strumento di finanziamento suppletivo alle risorse della programmazione 2014-2020 ed aggiuntivo agli stanziamenti del periodo 2021-2027, che porta la dotazione totale dei Fondi strutturali e di investimento al di sopra dei livelli attuali. La metodologia utilizzata per l'assegnazione del finanziamento ha tenuto conto dell'impatto economico e sociale che la crisi ha avuto sui singoli Paesi UE, riflettendosi sulle economie nazionali. Nelle intenzioni della Commissione il successo dell'attuazione di REACT-EU dipende da tre elementi fondamentali: "forza" (allocazione finanziaria), "velocità" (grazie all'utilizzo fino al 2023 dei Programmi già esistenti) e "piena flessibilità" delle regole di attuazione.

L'iniziativa REACT-EU, pur seguendo un proprio specifico percorso regolamentare, risulta strettamente integrata con l'impianto generale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), perseguendo, con particolare riferimento al Mezzogiorno, obiettivi analoghi, fra cui, ad esempio, l'avvio ed il rafforzamento di percorsi verso la transizione verde e, in particolare, verso il raggiungimento degli obiettivi climatici.

Nel primo semestre del 2021, per l'utilizzo di tali risorse, l'Italia ha definito e condiviso con la Commissione un documento di programmazione delle risorse REACT-EU, il quale definisce il quadro generale e le linee di

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

15 Utilizzando risorse aggiuntive derivanti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (utilizzate principalmente per sostenere gli investimenti in prodotti e servizi sanitari e per fornire supporto sotto forma di capitale circolante o sostegno agli investimenti delle PMI), dal Fondo Sociale Europeo (utilizzate principalmente per sostenere il mantenimento del lavoro), dal Fondo Europeo di Aiuto agli Indigenti e dall'Iniziativa europea per l'Occupazione Giovanile (YEI).

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

Le misure previste sono molteplici e diversificate, in *primis* quelle legate all'esigenza di contrastare gli effetti sanitari e socio-economici legati alla pandemia (salute, politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale) e poi quelle rivolte alla ripresa e transizione verde, digitale e resiliente del sistema socio-economico (scuola, competitività verde e digitale, ricerca e formazione superiore, energia, ambiente e clima).

Come già anticipato, uno dei pilastri forti su cui poggia la strategia disegnata dal Governo è quello della concentrazione delle risorse, approccio questo, evidenziato sia con riferimento al numero limitato di misure previste, che di Programmi interessati, nonché di specifici settori d'intervento (salute; occupazione; inclusione sociale; scuola; competitività per la transizione green e intelligente; ricerca e istruzione superiore; energia, ambiente e clima)¹⁶.

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

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

16 Per alcune delle misure previste e al fine di accelerarne l'attuazione, nelle more del perfezionamento delle riprogrammazioni, la Legge di Bilancio 2021 ha garantito l'anticipo finanziario di risorse, individuando le relative coperture contabili di tali misure a valere sulle risorse di REACT-EU.

REACT-EU per il sostegno alla crisi causata dal Covid ha assegnato alla politica di coesione ulteriori risorse, per gli anni 2021 e 2022, pari a circa 14,4 miliardi di euro¹⁷: si tratta della quota nazionale più consistente assegnata dall'UE. La quota relativa all'anno 2021, pari a circa 11,3 miliardi di euro (4,8 miliardi di FESR e 6,5 di FSE), è stata integralmente programmata all'interno dei Programmi Operativi Nazionali¹⁸ attraverso l'introduzione di uno specifico Asse "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e delle sue conseguenze e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" (Tabella 8).

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

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

Tabella 8 PON destinatari di risorse REACT-EU per l'annualità 2021 (milioni di euro)

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

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

Degli 11 miliardi del REACT-EU previsti per il 2021, oltre 4,5 miliardi sono stati programmati nell'ambito del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione, 1,6 miliardi nel PON Imprese e competitività, 1,2 miliardi nel PON Governance e capacità istituzionale, circa 1,2 miliardi nel PON Ricerca e innovazione, 1,08 miliardi nel PON Città metropolitane e un ulteriore mi-

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

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

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

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

23 Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione.

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

25 Interventi per la riduzione delle perdite della rete di distribuzione idrica nel Mezzogiorno.

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

liardo nel PON Scuola. Con riferimento alle risorse previste per il 2022 (Tabella 9), tenuto conto delle modifiche programmatiche intervenute, le stesse saranno rivolte al completamento della programmazione inizialmente prevista con riguardo a misure del PON Governance (400 milioni di euro), SPAO (1,5 miliardi di euro) e Imprese e competitività (581 milioni di euro).

Tabella 9 PON destinatari di risorse REACT-EU 2022 (milioni di euro)	
PON	Importo (milioni di euro)
PON Governance	400,00
PON SPAO	1.500,00
PON Imprese e competitività	581,00
PON Scuola	259,00
PON Infrastrutture e reti	344,00
Totale	3.084,00

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

In aggiunta ai 3,08 miliardi di euro già previsti per il 2022, la Commissione ha successivamente deciso di riconoscere all'Italia ulteriori risorse, pari a circa 930 milioni di euro, da destinare sia al finanziamento di nuove misure che a un ulteriore rafforzamento di misure già previste²⁷.

Andando ad analizzare le principali linee di intervento, notiamo che quella in cui si è prevista una maggiore concentrazione di risorse è quella legata al tema dell'occupazione la quale, assorbendo la quota maggiore di risorse disponibili, combina diversi strumenti per affrontare la crisi occupazionale e prepararsi alla ripresa. Tali risorse, a valere sul Fondo Sociale Europeo, sono destinate principalmente a favorire il recupero dei divari sociali e territoriali del Mezzogiorno. Tale strategia di intervento prevede di destinare la stragrande maggioranza delle risorse al finanziamento di alcune misure previste dalla Legge di Bilancio 2021 per il sostegno e incentivo all'occu-

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

pazione²⁸ con l'obiettivo di arginare la perdita dei posti di lavoro a seguito della crisi, accelerare il recupero dei livelli occupazionali, colmare il divario nei tassi di occupazione giovanile e femminile e di favorire, al contempo, l'emersione del lavoro irregolare. Altra misura beneficiaria di un certo numero di risorse (circa 1,5 miliardi di euro) è quella relativa al finanziamento del Fondo Nuove Competenze, rivolto alla riqualificazione dei lavoratori.

Altri pacchetti di misure previsti dall'iniziativa REACT-EU sono quelli destinati ai temi salute e energia, ambiente e clima per cui è stato previsto un importante stanziamento di risorse. In materia di sanità, con le risorse aggiuntive REACT-EU si è voluto fornire un importante contributo per il contrasto alla crisi, avviando al contempo azioni di rafforzamento strutturale del sistema²⁹, da attivare nell'ambito dei Programmi Governance e Ricerca. Rispetto a quanto previsto inizialmente, alla luce dei fabbisogni emersi, in fase di riprogrammazione si è deciso di potenziare l'intervento rivolto all'acquisto dei vaccini, rispetto all'assunzione del personale sanitario.

In tema ambientale, invece, la programmazione REACT-EU vuole costituire un'occasione per rafforzare le politiche strutturali già avviate in materia di transizione ad una economia a basso tenore di carbonio e uso efficiente delle risorse naturali³⁰ alle quali, in una cornice strategica più ampia, si dovrebbe dare continuità con la programmazione 2021-2027. Tra le novità più significative c'è anche l'intervento contro la dispersione delle reti idriche a

28 Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud, prevedendo la riduzione del 30% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro del settore privato nel Mezzogiorno; bonus assunzione giovani e bonus assunzioni donne, prevedendo nel caso di nuove assunzioni a tempo indeterminato o di trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato un importante aumento, in termini sia di percentuale che di durata, dei già previsti sgravi contributivi.

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

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

cui sono stati destinati circa 300 milioni di euro³¹. Altre importanti risorse, infine, sono state appostate per l'attuazione di misure in materia di competitività per la transizione *green* e intelligente³², scuola³³, ricerca e istruzione superiore³⁴ ed inclusione sociale e attenzione a contesti fragili³⁵.

Grazie alle risorse non precedentemente impegnate della *tranche* 2022, si rende possibile il finanziamento in ambito REACT-EU anche di un nuovo intervento in materia di mobilità locale sostenibile, rivolto al rinnovo delle flotte degli autobus nelle regioni del Mezzogiorno³⁶.

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

32 Interventi volti a sostenere le imprese nell'accesso alla liquidità (rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese, così da facilitare l'accesso al credito, in particolare nelle aree in ritardo di sviluppo), nella trasformazione digitale (misure rivolte all'acquisto di strumenti, attrezzature e servizi di consulenza, per lo sviluppo delle competenze digitali dei dipendenti, nonché all'erogazione di voucher a sostegno dei processi di trasformazione tecnologica e digitale) e nella transizione *green* (interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare, come l'acquisto di macchinari innovativi e interventi di ricerca e sviluppo industriale del Fondo crescita sostenibile).

33 Le misure previste sono state individuate al fine di porre le basi di una azione di rafforzamento e ammodernamento del settore "scuola" previsti sia dal PNRR che dalla programmazione dei Fondi strutturali 2021-2027. Gli interventi programmati riguardano, in particolare, il cablaggio degli edifici e della dotazione di attrezzature digitali degli ambienti didattici e l'allestimento di laboratori (schermi digitali evoluti e sistemi di webcam per la didattica digitale integrata, allestimento laboratori didattici *green*, sostenibili e innovativi). Tale azione proseguirà e sarà potenziata grazie alle risorse aggiuntive che si sono liberate per la programmazione 2022, destinate in particolare ai laboratori *green* nelle scuole del secondo ciclo e alla realizzazione di ambienti didattici innovativi nelle scuole dell'infanzia statali, con una misura complementare al "Piano asili nido e scuole dell'infanzia" del PNRR e all'intervento previsto nel nuovo Programma Operativo "Per la Scuola".

34 Le risorse di REACT-EU veicolate per il tramite del PON Ricerca e innovazione sono destinate al finanziamento di misure di sostegno alla partecipazione all'istruzione terziaria quali l'esonero totale o parziale del pagamento delle tasse universitarie, l'erogazione di borse di studio (in particolare per gli studenti delle regioni del Mezzogiorno) ed il sostegno a borse di dottorato e contratti di ricerca, nonché la proroga di contratti di ricerca già attivi, per le tematiche relative alla transizione verde e all'innovazione.

35 Settore in cui a partire dall'attuale ciclo di programmazione si è affiancata l'azione della politica di coesione a quanto già realizzato in ambito FEAD (Fondo Europeo per gli Aiuti agli Indigenti) attraverso il Programma Nazionale dedicato gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Su tali tematiche gli interventi REACT-EU sono rivolti, per una quota rilevante, all'incremento della distribuzione di aiuti alimentari, nonché al rafforzamento della rete dei servizi locali per le persone senza dimora e/o condizioni di marginalità estrema. Ulteriori interventi di inclusione e rivitalizzazione sociale e occupazionale sono realizzati nelle città metropolitane.

36 Prevedendosi per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, la sostituzione in tempi rapidi di circa 500 mezzi altamente inquinanti con veicoli ad alimentazione a metano e ibrida.

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

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

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

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

Al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi UE 2014-2020, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014³⁷ e dall'Accordo di Partenariato, concorrono, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e al fine del maggiore impatto dei Programmi, in-

37 Alla luce delle precedenti esperienze relative ai ritardi nell'utilizzo delle risorse comunitarie e al rischio di non poterne beneficiare per effetto del c.d. disimpegno automatico a cui sono assoggettate, la Legge di Stabilità 2014 ha previsto che le risorse di cofinanziamento concorrono altresì al finanziamento di interventi c.d. complementari rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, inseriti nell'ambito della programmazione strategica definita con l'Accordo di Partenariato. Si tratta di quei Programmi finanziati con le disponibilità del Fondo di Rotazione liberate a seguito dell'adozione di Programmi Operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore rispetto a quanto programmato ai sensi del Reg. UE n. 1303/2013 (50% per i POR e 45% per i PON), che vengono pertanto trasferite al di fuori dei Programmi Operativi stessi, a favore di interventi definiti, appunto, complementari rispetto alla programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020.

terventi attivati a livello nazionale e complementari alla programmazione comunitaria finanziati con le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla Legge 183/1987.

Con la Legge di Stabilità del 2016 è stato, inoltre, disposto il possibile utilizzo di tali risorse della programmazione complementare 2014-2020 per il completamento di progetti finanziati nel precedente ciclo di programmazione, non conclusi alla data del 31 dicembre 2015 e le cui spese sostenute successivamente, non più certificabili alla Commissione, necessitano di copertura con risorse finanziarie differenti.

La dotazione iniziale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per il 2014-2020 (Tabella 10) è pari a circa 54,7 miliardi di euro principalmente destinati ai seguenti settori di intervento: 30,8 miliardi di euro circa sono destinati alle infrastrutture, 9,6 miliardi di euro all'ambito dello sviluppo economico e produttivo, 8,8 miliardi di euro all'ambiente e 3,3 miliardi di euro al settore del turismo.

Tabella 10 PON Ripartizione risorse FSC 2014-2020, per aree tematiche

Aree tematiche	Importo (milioni di euro)
Agricoltura	538,91
Ambiente	8.806,38
Infrastrutture	30.810,22
Occupazione, inclusione sociale, lotta alla povertà, istruzione e formazione	727,36
Rafforzamento PA	120,14
Risorse non tematizzate	725,22
Sviluppo economico e produttivo	9.622,18
Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali	3.327,69
Totale	54.678,10

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

Il processo della programmazione complementare 2014-2020 è stato avviato con la Delibera CIPE 10/2015, che ha destinato al Piano di Azione e Coesione una quota pari a circa 7,5 miliardi di euro, derivante dall'opzione di riduzione del cofinanziamento nazionale per i PON e i POR. Da quella data sono state numerose le amministrazioni che hanno deciso di allocare parte della dotazione finanziaria dei propri Programmi Operativi ad un Programma Complementare o ad aumentarne la dotazione finanziaria attraverso decisioni successive di abbassamento della quota di cofinanziamento nazionale ai Programmi della politica di coesione europea.

In una prima fase la programmazione delle risorse disponibili si è articolata in 16 Programmi Operativi Complementari, di cui 11 nazionali a titolarità delle Amministrazioni centrali e 5 regionali, e in assegnazioni ad Amministrazioni regionali e nazionali destinate a consentire il completamento di interventi relativi alla programmazione 2007-2013. Nel corso del 2020-2021, il CIPE ha adottato tre ulteriori POC con le risorse incrementalmente del Fondo di Rotazione, provenienti da successive riprogrammazioni dei POR e dei PON, in accordo con la UE.

Vista l'esigenza di alcune amministrazioni nazionali e regionali di avvalersi della possibilità di procedere alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del proprio Programma Operativo anche al di sotto dei limiti stabiliti dalla già citata Delibera CIPE n. 10/2015 e, comunque, entro i limiti previsti dal Regolamento n. 1303/2013³⁸, già con la Delibera 51/18 si era dato corso alla riprogrammazione della dotazione finanziaria dei Programmi Complementari e che ha poi trovato definitivo compimento nel 2019, attraverso diverse delibere CIPE (Tabella 11), che hanno modificato e completato il quadro di riferimento.

38 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.

A seguito della riprogrammazione dei Programmi Operativi 2014-2020, nel cui ambito i Programmi Complementari hanno assunto un ruolo centrale, si è completato anche il quadro programmatico di riferimento del Piano di Azione e Coesione complementare ai Programmi Operativi 2014-2020³⁹.

39 Stante l'andamento parallelo rispetto alla programmazione dei Fondi SIE, anche il FSC sta vedendo l'avvio della sua programmazione per il settennio 2021-2027. In particolare la Legge di Bilancio 2022 ha incrementato il Fondo di 23,5 miliardi di euro, che si aggiungono all'importo già stanziato dalla Legge di Bilancio 2021, pari a 50 miliardi di euro, innalzando in tal modo la dotazione complessiva del FSC 2021-2027 a 73,5 miliardi di euro, di cui l'80% da destinare alle regioni del Sud.

Tabella 11 Quadro finanziario Programmi Complementari e completamenti (valori in euro)

Programma Complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria POC e completamenti	Delibera CIPE	
POC Cultura e sviluppo	Ministero beni, attività culturali e turismo	178.500.000	Delibere 45/2016 e 12/2016	
POC Governance e capacità istituzionale	Agenzia Coesione Territoriale (ACT)	247.200.000	Delibera 47 /2016	
POC Città metropolitane	Agenzia Coesione Territoriale (ACT)	206.000.000	Delibera 46/2016	
POC Cooperazione Territoriale Europea	Agenzia Coesione Territoriale (ACT)	12.000.000	Delibera 53/2017	
POC Imprese e competitività	Ministero dello sviluppo economico	696.200.000	Delibera 10/2016 e 12/2016 e 54/2017	
POC Legalità*	Ministero dell'interno	137.300.000	Delibere 6/2017 e 27/2016	
POC Inclusione	Ministero del lavoro	302.000.000		
POC Infrastrutture e reti	Ministero infrastrutture e trasporti	670.400.000	Delibera 58/2016	
POC Ricerca e innovazione	Ministero istruzione, università e ricerca	412.000.000	Delibera 44/2016	
POC Governance dei sistemi di gestione e controllo	Ministero economia e finanze - IGRUE	142.200.000	Delibera 114/2015	
POC Energia e sviluppo dei territori	Ministero dello sviluppo economico	127.800.000	Delibera 54/2017	
POC Per la scuola. Competenze e ambienti per l'apprendimento**	Ministero istruzione, università e ricerca	55.800.000	Delibera 21/2018	
POC Sistemi e politiche per l'occupazione	Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)			
POC Iniziativa Occupazione Giovani (IOG)	Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)			

Capitolo 1 - L'attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 e la loro riprogrammazione

	Utilizzi delle dotazioni		Delibera CIPE successiva di modifica e/o integrazione	Ulteriori o minori risorse	Dotazione Delibera CIPESS 41/2021 (dotazioni indicative)	Dotazione finanziaria POC attuale
	Dotazione Programmi Complementari	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013				
	133.600.000	44.900.000	Delibera 73/2019	29.785.462	104.000.000	267.385.462
	247.200.000		Delibera 31/2019	46.994.674	445.000.000	739.194.674
	206.000.000		Delibera 11/2019	33.992.000	283.400.000	523.392.000
	12.000.000					12.000.000
	696.200.000				2.064.800.000	2.761.000.000
	81.000.000	56.300.000	Delibera 5/2020	-1.020.000	188.000.000	267.980.000
			Delibera 40/2021	70.995.831	320.000.000	390.995.831
	670.400.000					670.400.000
	412.000.000		Delibera 16/2019	96.312.000	650.000.000	1.158.312.000
	142.200.000					142.200.000
			Delibera 20/2018	120.372.320		120.372.320
	55.800.000		Delibera 30/2019	111.304.571	453.700.000	620.804.571
			Delibera 22/2018	602.398.006	330.000.000	932.398.006
					105.000.000	105.000.000

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

POC Calabria	Regione Calabria	832.600.000	Delibere 27/2016 e 7/2017	
POC Campania	Regione Campania	1.732.700.000	Delibera 11/2016	
POC Sicilia	Regione Siciliana	1.882.300.000	Delibere 94/2015 e 12/2016 e 52/2017	
POC Basilicata***	Regione Basilicata			
POC Molise***	Regione Molise			
POC Puglia***	Regione Puglia			
POC Abruzzo	Regione Abruzzo			
POC Sardegna	Regione Sardegna			
POC Friuli-Venezia Giulia	Regione Friuli-Venezia Giulia			
POC Lazio	Regione Lazio			
POC Liguria	Regione Liguria			
POC Lombardia	Regione Lombardia			
POC Marche	Regione Marche			
POC Piemonte	Regione Piemonte			
POC Bolzano	Provincia Autonoma di Bolzano			
POC Trento	Provincia Autonoma di Trento			
POC Valle d'Aosta	Regione Valle d'Aosta			
POC Veneto	Regione Veneto			
Totale		7.635.000.000		

* La Delibera CIPE 5/2020 ha operato una riduzione della dotazione del Programma Complementare Legalità.

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

*** Alla dotazione complessiva di questi Programmi contribuiscono risorse dei bilanci regionali: €82.000.000 per la Basilicata, €7.400.000 per il Molise e €801.107.886 per la Puglia.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati CIPESS, anni vari

Capitolo 1 - L'attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 e la loro riprogrammazione

	720.800.000	111.800.000			10.000.000	730.800.000
	1.236.200.000	496.500.000	Delibera 56/2017	100.000.000	400.000.000	1.736.200.000
	1.633.100.000	249.200.000	Delibera 67/2021	438.685.367	720.000.000	2.791.785.367
			Delibera 71/2018	275.343.780	52.380.000	327.723.780
			Delibera 44/2019	24.577.191	20.020.000	44.597.191
			Delibera 47/2020	2.670.359.620	20.000.000	2.690.359.620
					113.500.000	113.500.000
					36.400.000	36.400.000
					36.600.000	36.600.000
					333.610.000	333.610.000
					33.000.000	33.000.000
					362.000.000	362.000.000
					12.350.000	12.350.000
					345.170.000	345.170.000
					40.000.000	40.000.000
					22.000.000	22.000.000
					5.700.000	5.700.000
					67.000.000	67.000.000
	6.246.500.000	958.700.000		4.622.140.822	7.573.630.000	18.442.270.822

Con il cosiddetto DL Rilancio⁴⁰, invece, i POC hanno beneficiato delle risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle spese rendicontate per le misure emergenziali dovute al Covid-19, le quali sono state riassegnate alle stesse amministrazioni che hanno proceduto alla rendicontazione, fino a concorrenza dei rispettivi importi, per essere destinate alla realizzazione di Programmi Operativi Complementari, vigenti o da adottarsi. In attuazione di tale previsione, la delibera CIPESS n. 41/2021 ha completato il quadro delle allocazioni del Fondo di Rotazione a seguito delle riprogrammazioni dei Programmi Operativi, prevedendo l'istituzione di nuovi PO, per le amministrazioni centrali e regionali che non avevano ancora un POC, ovvero integrando quelli già vigenti.

Con tale previsione normativa, che tra le altre cose prevede anche un allungamento della durata dei Programmi Complementari al 31 dicembre 2025, è evidente il notevole ampliamento del ruolo della programmazione complementare nella prosecuzione del ciclo 2014-2020⁴¹, le cui risorse ammontano adesso a circa 18 miliardi di euro⁴².

Il quadro che ne scaturisce è completamente cambiato. Sono 13 i nuovi Programmi che hanno un'assegnazione e che si aggiungono ai 19 già approvati e/o modificati dal CIPESS. La Delibera 41/2021 assegna nuove o ulteriori risorse a 28 Programmi Complementari. Oltre ai Programmi Complementari di tutte le regioni meno sviluppate, tutte e 3 le regioni in

⁴⁰ Decreto legge del 19 maggio 2020 n. 34.

⁴¹ Dalla riprogrammazione dei PON e dei POR effettuata, le somme che saranno rendicontate alla Commissione europea a valere sull'anno contabile 2020-2021, con un tasso di cofinanziamento dei Fondi SIE pari al 100%, passeranno, per la quota relativa al cofinanziamento nazionale, ai Programmi Complementari.

⁴² Va tenuto conto, tuttavia, che sono tuttora in corso le operazioni di rendicontazione, a cura delle Autorità di Gestione dei Programmi dei Fondi strutturali europei, delle spese anticipate a carico dello Stato, ai sensi della suddetta normativa e che soltanto con la chiusura del relativo periodo contabile potrà essere definito con certezza l'ammontare delle risorse rimborsate dall'Unione europea che confluiscono nei Programmi Complementari già adottati o ancora da adottare. Una volta completate le operazioni di rendicontazione, il CIPESS procederà alla rimodulazione o approvazione dei Programmi Complementari definitivi, indicati nella tabella della citata delibera n. 41/2021, adeguandone le rispettive dotazioni finanziarie.

transizione hanno ora una dotazione finanziaria per un Complementare (al Molise si sono aggiunte Abruzzo e Sardegna), e tra le regioni più sviluppate sono ben 10 quelle che avviano la programmazione Complementare (Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento, Valle d'Aosta e Veneto). Alla luce del nuovo quadro programmatico soltanto 3 Regioni (Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria) non hanno un Programma Complementare.

In questo momento, dunque, con gli oltre 4,6 miliardi di euro assegnati tra il 2017 e il 2021, e gli oltre 7,5 miliardi assegnati dalla delibera 41/2021, la dotazione complessiva dei Programmi Complementari è ora pari a poco oltre 18 miliardi di euro, a fronte di una dotazione iniziale di poco oltre i 6,2 miliardi, a cui va ad aggiungersi circa 1 miliardo di euro di risorse per i completamenti 2007-2013.

In termini di attuazione i dati di OpenCoesione, aggiornati al 30 giugno 2022 e riportati nella Tabella 12, ci indicano oltre 14.000 progetti in attuazione a valere sui Programmi Complementari, con un aumento significativo rispetto allo scorso anno, quando erano 5.124. Di questi circa il 69% è attivato sul POC Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento. Seguono poi il POC Campania con oltre 1.400 progetti attivati ed il POC Sicilia che invece ha poco meno di 900 progetti attivi.

In termini di risorse impegnate i Programmi Complementari si attestano a quasi 4,3 miliardi di euro al 30 giugno 2022, e più della metà di tali risorse è relativa al finanziamento dei progetti del POC Campania (33%) e del POC Imprese e competitività (18,1%). Da segnalare, inoltre, il fatto che i 9.664 progetti del POC Scuola rappresentano poco meno del 7% del totale dell'impegnato, denotando un valore unitario medio per progetto molto basso, appena 30mila euro, a fronte di una media generale pari a poco più di 300mila euro a progetto. Di converso, i progetti con la taglia media più elevata sono di gran lunga quelli finanziati dal POC Governance (26,4 milioni di euro) che, infatti, con soli 15 progetti impegna quasi il 10% del totale complessivo delle risorse.

Guardando ai singoli interventi, fra quelli di taglio più significativo segnaliamo i seguenti grandi progetti: il Fondo Rotativo per la crescita sostenibile (valore 363 milioni di euro)⁴³, il concorso pubblico per il reclutamento a tempo determinato di 2.800 unità di personale non dirigenziale per i cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027 (valore 323 milioni di euro)⁴⁴ ed il grande progetto di completamento delle opere civili e realizzazione delle opere tecnologiche della Linea 1 della metropolitana di Napoli (valore 96 milioni di euro)⁴⁵.

43 Finanziato sia con risorse del POC Imprese e competitività che con risorse del corrispondente PON FESR, si tratta di un Fondo destinato al finanziamento di Programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo, con particolare riferimento alle seguenti finalità: la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica; il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree in crisi; la promozione della presenza internazionale delle imprese e l'attrazione di investimenti dall'estero.

44 Finanziato dal POC Governance si riferisce al reclutamento di personale da destinare alle Autorità di Gestione, agli organismi intermedi ed ai soggetti beneficiari interessati da interventi della coesione nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

45 Finanziato dal POC Campania è relativo all'acquisto di 10 nuovi elettrotreni per l'efficiamento della sicurezza e della regolarità del servizio.

Tabella 12 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 Basilicata	400	2,9%	185.847.220	4,3%
POC Calabria	682	4,9%	119.895.678	2,8%
POC Campania	1.416	10,1%	1.410.941.293	33,0%
POC Cooperazione Territoriale Europea	15	0,1%	8.820.000	0,2%
POC Cultura	39	0,3%	120.569.314	2,8%
POC Energia e sviluppo dei territori	16	0,1%	11.312.503	0,3%
POC Governance	15	0,1%	396.010.312	9,3%
POC Infrastrutture e reti	15	0,1%	127.642.497	3,0%
POC Imprese e competitività	150	1,1%	773.004.542	18,1%
POC Metro	65	0,5%	125.262.732	2,9%
POC Molise	110	0,8%	15.787.954	0,4%
POC Per la scuola competenze e ambienti per l'apprendimento	9.664	68,9%	293.056.554	6,9%
POC Ricerca	515	3,7%	268.887.231	6,3%
POC Sicilia	877	6,3%	160.900.762	3,8%
POC Sistemi di politiche attive per l'occupazione	12	0,1%	74.612.139	1,7%
POC Supporto e assistenza tecnica per la programmazione	33	0,2%	180.201.869	4,2%
Totale	14.024	100,0%	4.272.752.600	100,0%

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

La Tabella 13 restituisce, invece, il quadro dei temi nei quali intervengono i progetti finanziati dai Programmi Complementari. Il tema della capacità amministrativa assorbe oltre il 17,3% delle risorse impegnate con l'1,5% dei progetti (204). Il secondo tema d'intervento per ammontare di impegni (15,2% sul totale) riguarda gli oltre 1.400 progetti destinati alla cultura e al turismo. Fanno registrare una percentuale di impegni sul totale maggiore del 10% anche la ricerca e l'innovazione (14,1%), i trasporti e la mobilità (14,1%) e la competitività per le imprese (10,9%). Nel settore dell'istruzione e della formazione è impegnato soltanto il 9,7% delle risorse, a fronte dell'oltre 70% del totale dei progetti.

Tabella 13 I progetti del Piano di Azione e Coesione 2014-2020, per ambito d'intervento

Ambito di intervento	N. progetti		Impegni	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ambiente	442	3,2%	386.805.460	9,1%
Capacità amministrativa	204	1,5%	738.932.830	17,3%
Competitività per le imprese	347	2,5%	464.479.279	10,9%
Cultura e Turismo	1.432	10,2%	648.157.390	15,2%
Energia	75	0,5%	27.663.010	0,6%
Inclusione sociale e salute	302	2,2%	222.639.526	5,2%
Istruzione e formazione	9.895	70,6%	412.701.319	9,7%
Occupazione e lavoro	695	5,0%	114.477.686	2,7%
Reti e servizi digitali	30	0,2%	53.728.794	1,3%
Ricerca e innovazione	475	3,4%	601.058.413	14,1%
Trasporti e mobilità	127	0,9%	602.108.893	14,1%
Totale	14.024	100,0%	4.272.752.600	100,0%

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

La Tabella 14 mostra, invece, i soggetti beneficiari dei 14.024 progetti finanziati fino a questo punto dai POC. Come già ribadito, le scuole risultano essere i principali beneficiari in termini di numerosità dei progetti finanziati (9.666). A seguire vi sono i comuni ai quali sono stati finanziati 2.105 progetti, con una particolare concentrazione nel settore dell'attrazione culturale, naturale e turistica (911 progetti), dell'occupazione e mobilità dei lavoratori (596 progetti) e dell'inclusione sociale (232 progetti). I Programmi che vedono i comuni maggiormente coinvolti nel ruolo di beneficiari sono il POC Campania ed il POC Sicilia, con 740 interventi ciascuno. Complessivamente i comuni assorbono il 16,5% delle risorse totali impegnate, per un totale di oltre 700 milioni di euro.

Riferendosi, invece, all'assorbimento di risorse impegnate sul totale, le società e gli altri enti di diritto privato risultano assegnatari del 18% delle risorse e le regioni di poco meno del 16%. Le Agenzie dello Stato risultano essere assegnatarie dell'8,7% delle risorse a fronte di soli 16 progetti finanziati, con un valore medio per intervento molto elevato, pari a circa 23,2 milioni di euro.

Al 30 giugno 2022 i Programmi entrati nella fase attuativa sono 16 ed il loro stato di attuazione, anche alla luce della nuova dotazione finanziaria, fa registrare un impegno di poco più del 23% delle risorse totali.

Tabella 14 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
Agenzia dello Stato	16	0,1%	371.589.135	8,7%
Società ed enti di diritto privato	526	3,8%	773.944.625	18,1%
Enti pubblici	208	1,5%	213.685.095	5,0%
Terzo settore	85	0,6%	121.450.198	2,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	10	0,1%	7.503.244	0,2%
Comune	2.105	15,0%	703.007.248	16,5%
Comunità montana o isolana e unioni di comuni	98	0,7%	56.891.707	1,3%
Istituto e scuola pubblica di ogni ordine e grado	9.666	68,9%	293.100.093	6,9%
Università ed enti pubblici di Ricerca	330	2,4%	198.036.133	4,6%
Ministero	70	0,5%	635.848.630	14,9%
Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	2	0,01%	9.144.200	0,2%
Presidenza del Consiglio	1	0,01%	3.110.808	0,1%
Provincia	114	0,8%	162.721.452	3,8%
Regione	424	3,0%	670.318.578	15,7%
Imprese e liberi professionisti	359	2,6%	51.442.229	1,2%
Persona fisica	10	0,1%	959.225	0,02%
Totale	14.024	100,0%	4.272.752.600	100,0%

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

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 OpenCoesione¹, iniziativa di *open government* sulle politiche di coesione in Italia che, con riferimento al periodo di programmazione 2014-2020, sulla base di quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, assume il ruolo di "portale unico nazionale" per la pubblicazione di dati e informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE. Secondo il quadro aggiornato al 30 giugno 2022, per il ciclo di programmazione 2014-2020, si contano complessivamente 137.836 progetti FESR² (Tabella 1), per un totale di oltre 36,3 miliardi di euro di costi rendicontabili³.

Di tutte le operazioni FESR circa 7 su 10 sono ascrivibili ai Programmi Operativi Regionali (65,2%), e le restanti sono riferite a Programmi Operativi Nazionali. Tale ripartizione fra le due macro tipologie di PO si man-

1 www.opencoesione.gov.it

2 Dato al netto di 1.009 progetti con multibeneficiario.

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

tiene in termini di costi ammessi, dove il valore relativo ai Programmi Regionali è decisamente più elevato (24,5 miliardi di euro contro gli 11,8 miliardi dei PON).

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

Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	48.006	34,8%	11.803.033.396	32,5%
POR	89.830	65,2%	24.515.038.552	67,5%
Totale	137.836	100,0%	36.318.071.948	100,0%

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

I progetti FESR 2014-2020 si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 2) principalmente per la competitività delle imprese (29,4%), per i trasporti (16,4%) e per la ricerca e l'innovazione (11,6%). Dal punto di vista della numerosità degli interventi, una forte concentrazione, con oltre 68mila progetti, si registra in materia di competitività per le imprese. Molto numerosi anche gli interventi nell'ambito delle reti e dei servizi digitali (il 27,8% del totale).

Tabella 2 I progetti FESR 2014-2020, per tema d'intervento				
Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ambiente	2.214	1,6%	3.816.546.218	10,5%
Capacità amministrativa	1.333	1,0%	1.429.580.933	3,9%
Competitività delle imprese	68.706	49,8%	10.687.105.116	29,4%
Cultura e turismo	1.934	1,4%	1.332.810.999	3,7%
Energia	2.590	1,9%	1.979.556.703	5,5%
Inclusione sociale e salute	1.763	1,3%	2.533.671.521	7,0%
Istruzione e formazione	9.657	7,0%	769.323.783	2,1%
Occupazione e lavoro	1	0,001%	62.038.000	0,2%
Reti e servizi digitali	38.272	27,8%	3.525.172.986	9,7%
Ricerca e innovazione	10.637	7,7%	4.218.352.089	11,6%
Trasporti e mobilità	729	0,5%	5.963.913.600	16,4%
Totale	137.836	100,0%	36.318.071.948	100,0%

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

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 3), l'elevato numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150mila euro, pari a circa l'86% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto al 10% del totale. Diversamente, i progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente poco meno dello 0,3% del totale, raccolgono circa il 46% del valore complessivo rendicontabile.

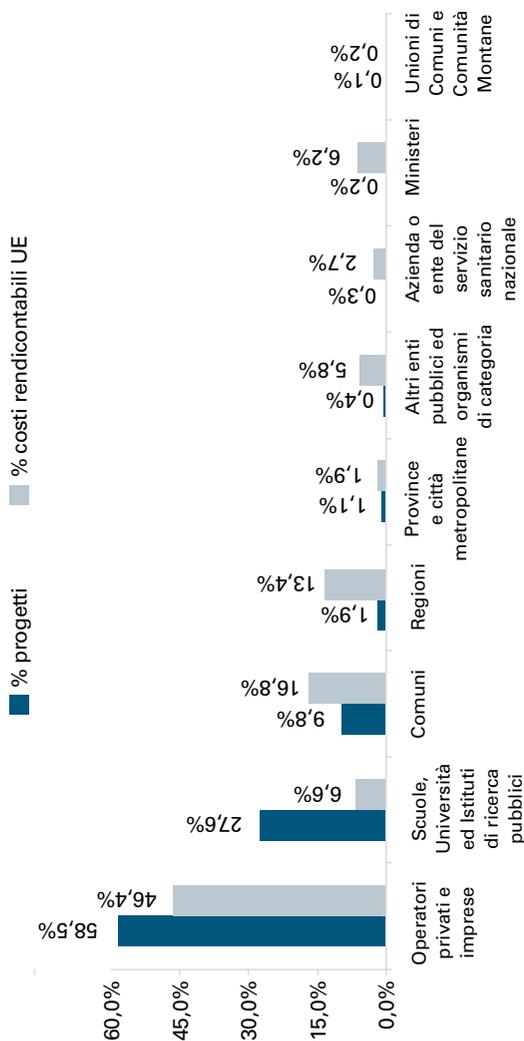
Tabella 3 I progetti FESR 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	118.658	86,1%	3.631.724.841	10,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	10.931	7,9%	2.867.617.082	7,9%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	5.287	3,8%	4.431.597.980	12,2%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	2.115	1,5%	5.543.080.830	15,3%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	461	0,3%	3.095.232.504	8,5%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	320	0,2%	6.356.480.195	17,5%
Oltre 50.000.000 euro	64	0,05%	10.392.338.514	28,6%
Totale	137.836	100,0%	36.318.071.948	100,0%

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

Analizzando i quasi 138mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Figura 1 e Tabella 4), si nota come siano gli operatori privati e le imprese, con circa il 60% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR, seguiti a grande distanza da scuole, università ed istituti di ricerca pubblici (27,6%). Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2014-2020, si nota come dopo gli operatori privati (46,4%) la percentuale più rilevante sia quella dei comuni che, pur essendo titolari soltanto del 9,8% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 6 miliardi di euro, pari al 16,8% del costo totale. Seguono le amministrazioni regionali con il 13,4% delle risorse.

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



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

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	298	0,2%	2.243.664.486	6,2%
Regioni	2.683	1,9%	4.870.084.020	13,4%
Province e città metropolitane	1.557	1,1%	707.016.553	1,9%
Comuni	13.499	9,8%	6.116.617.511	16,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	401	0,3%	971.833.223	2,7%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	592	0,4%	2.101.914.530	5,8%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	189	0,1%	78.144.724	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	37.977	27,6%	2.395.325.153	6,6%
Operatori privati e imprese	80.640	58,5%	16.833.471.748	46,4%
Totale	137.836	100,0%	36.318.071.948	100,0%

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

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto beneficiario sono complessivamente 13.499 (Tabella 5). Di questi, il 52,1% è riferibile a Programmi Operativi Nazionali, per un totale di circa 1,8 miliardi di euro, il 29,3% del totale delle risorse. I restanti progetti appartengono a Programmi Operativi Regionali, con un importo complessivo di oltre 4,3 miliardi di euro.

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

Programma Operativo FESR	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	7.030	52,1%	1.789.804.807	29,3%
POR	6.469	47,9%	4.326.812.705	70,7%
Totale	13.499	100,0%	6.116.617.511	100,0%

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

Analizzando nel dettaglio gli oltre 7mila progetti attuati da comuni nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 6), si rileva come circa il 90% di questi sia afferente al PON Per la scuola, per il 13,1% delle risorse in campo. A grande distanza 775 progetti del PON Città metropolitane del valore complessivo però di 1,4 miliardi di euro.

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

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Città metropolitane	775	11,0%	1.404.627.273	78,5%
Governance e capacità istituzionale	23	0,3%	13.689.300	0,8%
Legalità	156	2,2%	122.166.439	6,8%
Per la scuola	6.071	86,4%	234.055.653	13,1%
Imprese e competitività	1	0,01%	2.856.848	0,2%
Infrastrutture e reti	4	0,1%	12.409.294	0,7%
Totale	7.030	100,0%	1.789.804.807	100,0%

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

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari (Tabella 7) sono invece più di 6.000 e coinvolgono direttamente circa un terzo delle amministrazioni comunali italiane (2.550 sulle 7.904). La maggiore concentrazione degli interventi è presente a livello delle 5 regioni meno sviluppate, dove si individuano 4.140 progetti, pari a oltre il 60% del totale a livello nazionale, gestiti da più di 1.200 comuni. In tali territori si rileva anche il maggiore coinvolgimento di comuni (il 70,9% del totale dell'area) e di concentrazione delle risorse (3,3 miliardi, il 76,6% del totale). Le regioni con il maggior numero di progetti attuati da amministrazioni comunali sono la Sicilia e la Puglia, con oltre 1.200 e 1.400 interventi rispettivamente, mentre il valore più elevato di risorse si registra tra i comuni della Campania (oltre 1,2 miliardi di euro). Tassi di partecipazione dei comuni elevati, superiori al 90%, si rilevano in Puglia e Basilicata, così come in Umbria (che però fa parte della categoria delle regioni più sviluppate).

Tabella 7 I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione						
Regione	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	196	256	16,6%	96.270.592	2,2%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.506	146	186	9,7%	67.327.293	1,6%
Trentino-Alto Adige	282	26	43	9,2%	31.028.429	0,7%
Veneto	563	113	177	20,1%	78.722.694	1,8%
Friuli-Venezia Giulia	215	45	66	20,9%	50.108.729	1,2%
Liguria	234	37	78	15,8%	37.058.572	0,9%
Emilia-Romagna	330	42	77	12,7%	37.026.857	0,9%
Toscana	273	119	289	43,6%	173.167.526	4,0%
Umbria	92	89	277	96,7%	69.977.654	1,6%
Marche	225	71	125	31,6%	38.804.481	0,9%
Lazio	378	82	101	21,7%	83.050.357	1,9%
Totale regioni più sviluppate	5.353	966	1.675	18,0%	762.543.184	17,6%
Abruzzo	305	123	171	40,3%	65.951.024	1,5%
Molise	136	7	14	5,1%	7.127.362	0,2%
Sardegna	377	225	469	59,7%	178.675.140	4,1%
Totale regioni in transizione	818	355	654	43,4%	251.753.526	5,8%
Campania	550	272	523	49,5%	1.262.026.912	29,2%
Puglia	257	248	1.430	96,5%	935.919.123	21,6%
Basilicata	131	122	354	93,1%	148.581.067	3,4%
Calabria	404	295	541	73,0%	287.536.434	6,6%
Sicilia	391	292	1.292	74,7%	678.452.459	15,7%
Totale regioni meno sviluppate	1.733	1.229	4.140	70,9%	3.312.515.995	76,6%
Totale	7.904	2.550	6.469	32,3%	4.326.812.705	100,0%

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

Poco meno di un terzo degli interventi in capo ai comuni riguarda l'efficientamento energetico (Tabella 8), seguono i progetti per la tutela dell'ambiente (17,1%), l'istruzione e formazione (15,8%), l'inclusione sociale e salute (13,7%) e l'attrazione culturale e turistica (14,7%). Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore ambientale, che assorbe il 33% delle risorse. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energia raccolgono invece il 17,7% delle risorse totali. I progetti di taglia più grande sono quelli in materia di trasporti con valori medi superiori ai 2,4 milioni di euro.

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

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ambiente	1.107	17,1%	1.426.887.050	33,0%
Capacità amministrativa	41	0,6%	11.851.075	0,3%
Competitività delle imprese	11	0,2%	7.387.420	0,2%
Cultura e turismo	954	14,7%	540.437.377	12,5%
Energia	1.948	30,1%	765.047.397	17,7%
Inclusione sociale e salute	885	13,7%	615.430.896	14,2%
Istruzione e formazione	1.023	15,8%	221.303.706	5,1%
Reti e servizi digitali	226	3,5%	76.276.719	1,8%
Ricerca e innovazione	10	0,2%	8.370.552	0,2%
Trasporti e mobilità	264	4,1%	653.820.513	15,1%
Totale	6.469	100,0%	4.326.812.705	100,0%

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

Osservando la distribuzione dei progetti per categoria di regioni (Tabella 9) non possono non notarsi alcune differenze nelle strategie individuate dalle diverse amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati in ambito FESR. Nelle regioni più sviluppate e quelle in transizione si registra una massiccia concentrazione di interventi, prossima al 58% e al 53% del totale rispettivamente, su tematiche connesse all'energia e all'efficientamento energetico; diversamente, a livello di regioni meno sviluppate, circa un quarto degli interventi è afferente al tema dell'istruzione e della formazione e un quinto delle operazioni riguarda la tutela ambientale. Guardando ai costi rendicontabili, la maggiore quota di risorse nelle regioni più sviluppate e in transizione è destinata alla tematica energetica, mentre nelle regioni meno sviluppate prevale la tutela ambientale (37,5%), seguita dai trasporti e mobilità (più del 16%).

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

Tema	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Ambiente	10,1%	13,9%	20,5%	17,1%	14,3%	30,5%	37,5%	33,0%
Capacità amministrativa	1,4%	0,5%	0,3%	0,6%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%
Competitività delle imprese	0,2%	0,5%	0,1%	0,2%	0,4%	0,0%	0,1%	0,2%
Cultura e turismo	13,1%	12,8%	15,7%	14,7%	16,3%	13,4%	11,5%	12,5%
Energia	58,1%	52,8%	15,2%	30,1%	41,8%	38,3%	10,6%	17,7%
Inclusione sociale e salute	4,1%	2,3%	19,3%	13,7%	7,9%	8,9%	16,1%	14,2%
Istruzione e formazione	0,0%	0,0%	24,7%	15,8%	0,0%	0,0%	6,7%	5,1%
Reti e servizi digitali	5,4%	14,8%	0,9%	3,5%	5,2%	3,0%	0,9%	1,8%
Ricerca e innovazione	0,1%	1,2%	0,0%	0,2%	0,3%	2,4%	0,0%	0,2%
Trasporti e mobilità	7,4%	1,2%	3,2%	4,1%	13,6%	3,3%	16,3%	15,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

La stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (Tabella 10) ha una taglia finanziaria piccola: il 90,6% di questi non supera il milione e mezzo di euro e c.ca 2.400 progetti non raggiungono i 150mila euro di costo ammesso. Al contrario, sono appena 15 i progetti di taglia unitaria superiore ai 10 milioni di euro (di cui solo 2 oltre i 50 milioni di euro).

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

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	2.405	37,2%	117.036.164	2,7%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.881	29,1%	533.009.732	12,3%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.578	24,4%	1.328.525.317	30,7%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	511	7,9%	1.281.760.641	29,6%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	79	1,2%	526.235.247	12,2%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	13	0,2%	252.463.192	5,8%
Oltre 50.000.000 euro	2	0,03%	287.782.412	6,7%
Totale	6.469	100,0%	4.326.812.705	100,0%

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

Guardando alle classi di costo per categoria di regione (Tabella 11), emerge come la tendenza a finanziare progetti di piccolissima dimensione, inferiore ai 150mila euro, risulti particolarmente accentuata nelle regioni in transizione (52,4%). Nelle regioni meno sviluppate risultano finanziati 14 progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro: si tratta dello 0,3% del totale, che però concentra circa il 16% delle risorse dell'area.

Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Fino a 150.000 euro	29,1%	52,4%	38,0%	37,2%	4,3%	9,5%	1,8%	2,7%
Da 150.000 a 500.000 euro	42,6%	26,1%	24,1%	29,1%	25,8%	20,0%	8,6%	12,3%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	23,2%	15,7%	26,3%	24,4%	42,2%	33,9%	27,8%	30,7%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	4,8%	5,4%	9,5%	7,9%	23,0%	30,9%	31,1%	29,6%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,2%	0,3%	1,8%	1,2%	2,2%	5,8%	14,9%	12,2%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,1%	0,0%	0,3%	0,2%	2,6%	0,0%	7,0%	5,8%
Oltre 50.000.000 euro	0,0%	0,0%	0,05%	0,03%	0,0%	0,0%	8,7%	6,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari (Tabella 12) si osserva come, probabilmente in ragione della maggiore strutturazione amministrativa, la percentuale di comuni attuatori aumenti al crescere della loro popolosità, passando dal 24,4% degli enti sotto i 2.000 abitanti a oltre l'80% dei comuni con più di 60mila cittadini. Altrettanto rapidamente crescono i dati relativi alla dimensione finanziaria dei progetti, passando da una media di circa 392mila euro per i piccolissimi comuni, agli oltre 6,5 milioni di euro di media per gli 84 progetti attuati da grandi città sopra i 250.000 abitanti. Guardando invece al numero medio di progetti attuati per ciascun comune beneficiario, si vede come si passi dagli 1,6 interventi dei piccoli comuni, agli 8 progetti delle grandi città.

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

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.487	850	1.367	24,4%	535.998.629	12,4%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	655	1.323	32,4%	689.789.845	15,9%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	423	1.018	35,7%	607.585.563	14,0%
10.000 - 19.999 ab.	701	295	828	42,1%	559.363.088	12,9%
20.000 - 59.999 ab.	406	243	1.219	59,9%	771.141.709	17,8%
60.000 - 249.999 ab.	91	74	630	81,3%	615.630.819	14,2%
>= 250.000 ab.	12	10	84	83,3%	547.303.051	12,6%
Totale	7.904	2.550	6.469	32,3%	4.326.812.705	100,0%

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

2.2 Il Fondo Sociale Europeo

Osservando il quadro aggiornato al 30 giugno 2022 relativo agli interventi FSE per il periodo 2014-2020 (Tabella 13), si contano circa 430mila progetti⁴, con un costo rendicontabile di oltre 15,5 miliardi di euro⁵. Il 90% degli interventi è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali, ai quali sono associati oltre 2/3 del valore complessivo dei progetti.

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

Programma Operativo FSE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	41.349	9,6%	5.055.542.896	32,6%
POR	387.994	90,4%	10.458.915.773	67,4%
Totale	429.343	100,0%	15.514.458.669	100,0%

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

In termini numerici, la maggior parte degli interventi è relativa alle tematiche occupazionali e di mobilità dei lavoratori (64%); seguono poi il settore dell'istruzione e della formazione (28%) e dell'inclusione sociale e salute (7,4%). In termini di impiego delle risorse, il settore che cuba maggiormente è quello dell'istruzione e della formazione, con oltre il 35% dei costi totali, seguito dai progetti destinati all'occupazione, che valgono circa il 31% dei costi complessivi e all'inclusione sociale (26,2%) (Tabella 14). I circa 2.300 progetti per la capacità amministrativa pesano in termini di costi per il 7,1%.

⁴ Si tratta di progetti con singolo beneficiario. Alla data del 30.06.2022 OpenCoesione registra ulteriori 5.066 interventi, del valore di 1,3 miliardi di euro, con 2 o più beneficiari contemporaneamente.

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

Tabella 14 I progetti FSE 2014-2020, per tema d'intervento				
Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Capacità amministrativa	2.362	0,6%	1.109.027.718	7,1%
Competitività delle imprese	1	0,0002%	80.000	0,001%
Cultura e turismo	1	0,0002%	80.000	0,001%
Inclusione sociale e salute	31.896	7,4%	4.059.516.012	26,2%
Istruzione e formazione	120.370	28,0%	5.521.861.067	35,6%
Occupazione e lavoro	274.713	64,0%	4.823.893.872	31,1%
Totale	429.343	100,0%	15.514.458.669	100,0%

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

Gli interventi FSE 2014-2020 sono per lo più di piccolissimo taglio: il 76% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (Tabella 15). Tale percentuale raggiunge addirittura il 97,1% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, i progetti di importo superiore al milione di euro sono circa 1.400 e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono 204, lo 0,05% del totale, per un valore di oltre 4,3 miliardi di euro, il 28,1% dei costi ammessi nel FSE. In termini generali, il valore medio dei progetti si attesta sui 36mila euro.

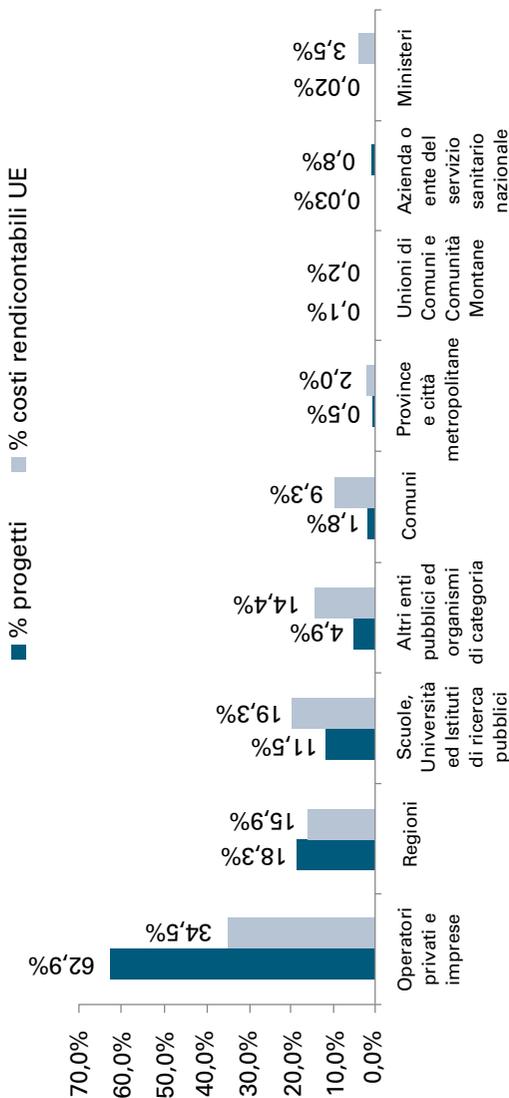
Tabella 15 I progetti FSE 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	326.128	76,0%	825.717.044	5,3%
Da 10.000 a 30.000 euro	38.393	8,9%	728.881.305	4,7%
Da 30.000 a 50.000 euro	16.785	3,9%	643.898.573	4,2%
Da 50.000 a 100.000 euro	26.494	6,2%	1.760.059.399	11,3%
Da 100.000 a 150.000 euro	9.087	2,1%	1.087.885.266	7,0%
Da 150.000 a 500.000 euro	9.225	2,1%	2.461.852.840	15,9%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.809	0,4%	1.263.417.287	8,1%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	1.218	0,3%	2.386.276.269	15,4%
5.000.000 euro e oltre	204	0,05%	4.356.470.686	28,1%
Totale	429.343	100,0%	15.514.458.669	100,0%

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

Analizzando la totalità dei progetti FSE per tipologia di soggetto beneficiario (Tabella 16 e Figura 2), si nota come la maggior parte degli interventi (circa il 63%) sia in capo a operatori privati e imprese. Seguono le regioni (18,3%) e il comparto scuola, università, ricerca (11,5%). Queste 3 categorie di beneficiari sono le stesse che concentrano gli importi più elevati: il 34,5% dei costi in capo ai privati, il 19,3% nel "mondo istruzione" e il 15,9% tra le amministrazioni regionali.

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



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

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	105	0,02%	540.991.627	3,5%
Regioni	78.361	18,3%	2.471.034.724	15,9%
Province e città metropolitane	2.288	0,5%	317.184.695	2,0%
Comuni	7.863	1,8%	1.445.116.520	9,3%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	128	0,03%	124.531.657	0,8%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	20.891	4,9%	2.234.117.590	14,4%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	355	0,1%	37.356.291	0,2%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	49.209	11,5%	2.990.698.154	19,3%
Operatori privati e imprese	270.143	62,9%	5.353.427.412	34,5%
Totale	429.343	100,0%	15.514.458.669	100,0%

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

In particolare, i progetti con comuni beneficiari sono 7.863 (pari all'1,8% del totale), dei quali l'86,1% concentrato in Programmi Operativi Regionali e più di 1.000 finanziati nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 17). Va tuttavia segnalato come questi ultimi, con un valore complessivo prossimo ai 730 milioni di euro, assorbono poco più della metà 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	1.094	13,9%	729.857.623	50,5%
POR	6.769	86,1%	715.258.896	49,5%
Totale	7.863	100,0%	1.445.116.520	100,0%

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

Guardando nel dettaglio i progetti con comuni beneficiari finanziati da Programmi Operativi Nazionali (Tabella 18), si nota che circa l'83% degli stessi è finanziato dal PON Inclusione ed un altro 17% dal PON Città metropolitane. Infine, 7 progetti trovano la propria fonte di finanziamento nel PON Legalità.

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

PON	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Città metropolitane	184	16,8%	282.379.610	38,7%
Legalità	7	0,6%	6.306.236	0,9%
Inclusione	903	82,5%	441.171.777	60,4%
Totale	1.094	100,0%	729.857.623	100,0%

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

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 2.132 (Tabella 19), pari al 27% dei comuni italiani. Tale percentuale, in media, è abbastanza prossima tra regioni più sviluppate (28,6%) e meno sviluppate (30%), con picchi superiori al 50% in Toscana (71,4%), nelle Marche (65,8%), nel Lazio (56,1%) e in Campania (51,5%). Invece, nelle regioni in transizione, l'incidenza di comuni beneficiari è minore, restando al di sotto del 10%.

Il maggior numero di progetti POR FSE con comuni beneficiari si rileva in Lombardia (2.464) e a grande distanza in Toscana (1.019). Sul versante delle risorse, le regioni meno sviluppate contano gli importi più alti, ossia 381 milioni di euro, precisamente 73 milioni in più delle regioni più sviluppate.

Spicca il dato della Puglia, con oltre 206 milioni di euro e quello della Lombardia, a quota 102 milioni. In 3 regioni, ossia Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Basilicata, non sono stati segnalati comuni beneficiari dei POR FSE 14-20.

Tabella 19 progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione						
Regione	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	161	396	13,6%	14.099.961	2,0%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.506	601	2.464	39,9%	102.020.723	14,3%
Trentino-Alto Adige	282	0	0	0,0%	0	0,0%
Veneto	563	109	202	19,4%	12.659.166	1,8%
Friuli-Venezia Giulia	215	76	281	35,3%	12.691.806	1,8%
Liguria	234	20	171	8,5%	5.135.035	0,7%
Emilia-Romagna	330	2	5	0,6%	606.198	0,1%
Toscana	273	195	1.019	71,4%	76.743.618	10,7%
Umbria	92	9	96	9,8%	27.790.347	3,9%
Marche	225	148	302	65,8%	30.297.368	4,2%
Lazio	378	212	374	56,1%	26.401.791	3,7%
Totale regioni più sviluppate	5.353	1.533	5.310	28,6%	308.446.014	43,1%
Abruzzo	305	22	46	7,2%	10.902.225	1,5%
Molise	136	37	87	27,2%	5.929.959	0,8%
Sardegna	377	20	30	5,3%	8.321.201	1,2%
Totale regioni in transizione	818	79	163	9,7%	25.153.385	3,5%
Campania	550	283	506	51,5%	90.396.624	12,6%
Puglia	257	45	463	17,5%	206.253.693	28,8%
Basilicata	131	0	0	0,0%	0	0,0%
Calabria	404	3	3	0,7%	423.680	0,1%
Sicilia	391	189	324	48,3%	84.585.501	11,8%
Totale regioni meno sviluppate	1.733	520	1.296	30,0%	381.659.498	53,4%
Totale	7.904	2.132	6.769	27,0%	715.258.896	100,0%

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

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi (Tabella 20): l'80,5% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale e la salute, mentre un altro 15% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori. Il tema del rafforzamento della capacità amministrativa raccoglie al proprio interno quasi 200 progetti, mentre quello dell'istruzione non arriva a 80 interventi. Sul fronte delle risorse prevale l'inclusione sociale e la salute, con il 92,4% dei costi, seguita a grande distanza dall'occupazione e lavoro (6%).

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

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Capacità amministrativa	199	2,9%	2.985.501	0,4%
Competitività delle imprese	1	0,01%	80.000	0,01%
Cultura e turismo	1	0,01%	80.000	0,01%
Inclusione sociale e salute	5.447	80,5%	661.207.614	92,4%
Istruzione e formazione	76	1,1%	8.253.820	1,2%
Occupazione e lavoro	1.045	15,4%	42.651.962	6,0%
Totale	6.769	100,0%	715.258.896	100,0%

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

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 gli interventi in materia di occupazione e lavoro vedono decisamente aumentare la propria incidenza, almeno in termini numerici, attestandosi, nel caso delle regioni in transizione, su valori prossimi al 50% del totale degli interventi.

Sul fronte delle risorse sale al 95,7% il costo associato all'inclusione sociale e alla salute nelle regioni meno sviluppate.

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	Totale
Capacità amministrativa	3,4%	11,0%	0,1%	2,9%	0,5%	5,7%	0,02%	0,4%
Competitività delle imprese	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,02%	0,01%
Cultura e turismo	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,02%	0,01%
Inclusione sociale e salute	82,9%	41,7%	75,5%	80,5%	89,6%	77,1%	95,7%	92,4%
Istruzione e formazione	0,9%	1,2%	2,2%	1,1%	1,6%	3,2%	0,6%	1,2%
Occupazione e lavoro	12,9%	46,0%	22,1%	15,4%	8,3%	14,0%	3,6%	6,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti in capo ai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FSE (Tabella 22), la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: circa il 77% di questi non supera i 100mila euro di valore, dato che arriva al 95% se consideriamo anche i progetti fino a 500mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,2%, assorbendo però complessivamente circa il 18% delle risorse disponibili.

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

Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 10.000 euro	1.671	24,7%	7.931.023	1,1%
Da 10.000 a 30.000 euro	1.725	25,5%	31.441.004	4,4%
Da 30.000 a 50.000 euro	835	12,3%	31.936.184	4,5%
Da 50.000 a 100.000 euro	999	14,8%	69.812.369	9,8%
Da 100.000 a 150.000 euro	425	6,3%	50.744.865	7,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	760	11,2%	204.372.811	28,6%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	271	4,0%	189.376.424	26,5%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	82	1,2%	124.212.493	17,4%
5.000.000 euro e oltre	1	0,01%	5.431.724	0,8%
Totale	6.769	100,0%	715.258.896	100,0%

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

Quasi il 70% dei progetti gestiti dai comuni delle regioni meno sviluppate (Tabella 23) rientra, dato decisamente in controtendenza, nella fascia tra 50mila ed 1 milione di euro (a fronte di una percentuale nazionale intorno al 36%). All'interno di tale area ricade anche la maggior parte dei progetti di taglia superiore al milione di euro, che assorbe circa il 27% delle risorse FSE gestite da comuni a livello di regioni meno sviluppate.

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

Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni beneficiari				% costo rendicontabile UE			
	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Fino a 10.000 euro	29,9%	2,5%	6,3%	24,7%	2,4%	0,1%	0,1%	1,1%
Da 10.000 a 30.000 euro	28,5%	31,3%	12,3%	25,5%	8,9%	4,0%	0,8%	4,4%
Da 30.000 a 50.000 euro	13,2%	11,0%	8,8%	12,3%	8,7%	2,7%	1,2%	4,5%
Da 50.000 a 100.000 euro	14,3%	13,5%	16,7%	14,8%	17,3%	6,5%	3,9%	9,8%
Da 100.000 a 150.000 euro	6,2%	11,0%	6,0%	6,3%	12,7%	8,2%	2,5%	7,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	6,1%	22,1%	30,8%	11,2%	25,1%	41,0%	30,6%	28,6%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1,4%	8,6%	14,3%	4,0%	16,0%	37,6%	34,2%	26,5%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,4%	0,0%	4,8%	1,2%	9,0%	0,0%	25,3%	17,4%
5.000.000 euro e oltre	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

Riferendosi, infine, alla classe di ampiezza demografica dei comuni attuatori (Tabella 24), si osserva come, in linea con quanto accade in ambito FESR, la percentuale di comuni beneficiari di progetti FSE cresca all'aumentare della loro popolosità, passando dal 12,3% degli enti sotto i 2.000 abitanti, a quasi il 92% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli attuano oltre 380 interventi, gestendo circa il 14% delle risorse totali.

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

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.487	429	653	12,3%	9.638.477	1,3%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	543	1.196	26,9%	27.990.489	3,9%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	468	1.482	39,5%	71.613.922	10,0%
10.000 - 19.999 ab.	701	334	1.164	47,6%	85.134.703	11,9%
20.000 - 59.999 ab.	406	282	1.416	69,5%	274.004.330	38,3%
60.000 - 249.999 ab.	91	65	474	71,4%	146.321.858	20,5%
>= 250.000 ab.	12	11	384	91,7%	100.555.117	14,1%
Totale	7.904	2.132	6.769	27,0%	715.258.896	100,0%

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

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

3

3.1 Il PON Città metropolitane

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

Elemento di grande innovazione introdotto con il PON Metro è sicuramente quello connesso alla sua *governance* in ragione dell'adozione di un modello innovativo nel quale, attraverso apposita delega, le diverse Autorità Urbane assumono il ruolo di Organismo Intermedio per l'attuazione dei progetti previsti nei propri Piani Operativi², concretizzando in questo modo una delle più significative novità della politica di coesione 2014-2020.

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

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

Le diverse Autorità Urbane sono quindi direttamente titolari dell'attuazione pur sotto il coordinamento dell'Autorità di Gestione del Programma³ e con il supporto del Segretariato Tecnico e dei gruppi di lavoro impegnati sulle diverse aree tematiche. Modello, questo, che ha consentito una continua interlocuzione tra i diversi *stakeholder* coinvolti nell'attuazione del Programma, garantendo nuovi modelli di co-progettazione, di governo multilivello e di pianificazione strategica dei territori interessati dalle politiche urbane.

Venendo ai contenuti del Programma, lo stesso declina due dei tre *driver* dello Sviluppo urbano indicati dall'Accordo di Partenariato⁴ individuando i seguenti quattro *driver* principali di sviluppo, declinati in specifici Assi⁵, a cui si sono poi improntate le diverse strategie messe in campo nei Piani Operativi predisposti dalle singole Autorità Urbane:

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

La programmazione del PON è stata realizzata tramite la formulazione di Strategie Urbane di Sviluppo Sostenibile e di Piani Operativi. Le prime hanno definito il quadro contestuale entro il quale inscrivere gli interventi e individuare i macro-obiettivi del Programma. I secondi sono lo strumento operativo che individua gli interventi, le risorse e le procedure da attivare.

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

4 1. Applicazione del paradigma "smart city" per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (OT2 – Agenda digitale e OT4 – Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori); 2. Promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale per i segmenti di popolazione ed i quartieri che presentano maggiori condizioni di disagio (OT9 – Inclusione sociale).

5 A cui si aggiunge un quinto Asse, finanziato dal FESR, destinato all'assistenza tecnica al Programma.

Nel corso del 2020, a seguito degli effetti sul sistema economico e sociale causati dall'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia Covid-19, in linea con le modifiche regolamentari approvate dalla Commissione europea⁶, il Programma è stato oggetto di rimodulazione. Le modifiche apportate sono state finalizzate a mitigare e contrastare le ricadute negative della crisi, in particolare con riferimento ai territori delle aree metropolitane, senza però alterare né la strategia complessiva, né l'impianto programmatico del Programma stesso⁷.

Inoltre, a seguito dell'attivazione dell'iniziativa REACT-EU, nel corso del 2021 al Programma sono state destinate risorse addizionali pari a 1.083.400.000 euro⁸. Anche in questo contesto l'integrazione del nuovo Obiettivo Tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia Covid-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia"⁹ e dei relativi assi non hanno alterato la strategia complessiva del Programma, ma anzi sembrerebbero aver rafforzato gli elementi a supporto di uno sviluppo urbano integrato, con particolare riferimento alle sue componenti di rafforzamento verde, digitale e resiliente dell'economia e delle comunità urbane¹⁰.

6 Reg. 460/2020 e 558/2020.

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

8 Destinati all'attivazione di 3 nuovi Assi all'interno del Programma: Asse 6 "Ripresa verde, digitale e resiliente" (dotazione 920 milioni di euro – REACT-EU FESR); Asse 7 "Ripresa sociale, economica ed occupazionale" (dotazione 80 milioni di euro – REACT-EU FSE); Asse 8 "Assistenza tecnica REACT-EU" (dotazione finanziaria 120 milioni di euro).

9 Regolamento di esecuzione (UE) 2021/439 del 3 marzo 2021.

10 In questo contesto il Programma interviene riprendendo le indicazioni della CE nella Coronavirus Response Investment Initiative (CRII e CRII+) e integrando quanto disposto a livello nazionale per far fronte all'emergenza, con azioni mirate a rispondere con immediatezza all'emergenza sanitaria per scongiurare il diffondersi della pandemia e, al contempo, evitare un aumento delle disuguaglianze sociali e delle persone in situazione di povertà attraverso un'attenta considerazione dei nuovi fabbisogni e un adeguamento delle tipologie di servizi.

In questo scenario la strategia del PON Metro mira a generare impatti positivi derivanti tanto dalla concentrazione delle risorse disponibili, quanto dall'abilitazione dei contesti urbani verso una ripresa ecologica e digitale connessa al superamento delle disparità territoriali e settoriali generate dal diffondersi della pandemia. In particolare, attraverso le risorse REACT-EU, amplia il suo campo di azione rafforzando le tematiche della transizione digitale e della mobilità sostenibile, prendendo in considerazione nuove tematiche legate alla transizione ecologica, alla lotta al cambiamento climatico, alle infrastrutture verdi e all'economia circolare. Allo stesso modo il Programma rafforza la sua azione di crescita inclusiva e di attivazione della comunità consentendo di impattare sui temi dell'economia urbana e del sostegno all'occupazione, dell'inclusione e dell'innovazione sociale, anche per superare le nuove fragilità e cogliere le nuove opportunità generate dalla pandemia. Infine, una particolare attenzione è data alle misure adottate nel rafforzamento amministrativo che, stante la sfida attuativa, impone un ulteriore e qualificato irrobustimento delle amministrazioni.

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

- Agenda Digitale Metropolitana: prevedendo la realizzazione di iniziative di agenda digitale attraverso l'acquisizione e la messa in esercizio di sistemi tecnologici e gestionali che abbiano l'obiettivo di rendere disponibili servizi pienamente interattivi in specifiche aree tematiche (assistenza e sostegno sociale; edilizia, cultura e tempo libero; lavoro e formazione; tributi locali; ambiente e territorio; lavori pubblici) al fine di integrare i processi informativi tra enti dell'area metropolitana;
- efficientamento energetico: promuovendo quali priorità quelle di sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa (illuminazione pubblica sostenibile e risparmio energetico negli edifici pubblici);

- sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana: promuovendo strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni (infomobilità e sistemi di trasporto intelligenti, rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL, mobilità lenta, corsie protette per il TPL e nodi di interscambio modale);
- servizi per l'inclusione sociale: concentrandosi sull'inclusione attiva, l'integrazione socio-economica delle comunità emarginate, la promozione dell'imprenditoria sociale e dell'inserimento professionale nelle imprese sociali e dell'economia sociale e solidale per facilitare l'accesso al lavoro (azioni integrate di contrasto alla povertà abitativa, percorsi di accompagnamento alla casa per le comunità emarginate, servizi a bassa soglia per l'inclusione dei senza dimora o assimilati, sostegno all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate);
- infrastrutture per l'inclusione sociale: promuovendo l'inclusione sociale e combattendo la povertà e la discriminazione (realizzazione e recupero di alloggi, recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale).

Come detto la strategia complessiva del Programma è stata poi declinata da ciascuna Autorità Urbana in specifici Piani Operativi di cui per ciascuno si riportano di seguito brevi cenni con riferimento ai progetti economicamente più significativi¹¹.

Bari: ha messo in campo diversi progetti soprattutto sui temi della digitalizzazione dei servizi pubblici ed il miglioramento della mobilità sostenibile. Fra i progetti finanziati segnaliamo: l'intervento per il rinnovo del-

¹¹ La descrizione dei Piani, dei progetti e i dati sulle risorse ammesse a finanziamento per ciascun progetto qui riportati sono reperibili sul sito www.ponmetro.it al 30/09/2022.

la flotta TPL (valore 14,2 milioni di euro)¹² e due interventi appena partiti nel corso del 2022, uno per la realizzazione di un'azione sperimentale per il *greening* e la forestazione urbana (valore 8,2 milioni di euro¹³), finalizzato alla progettazione e realizzazione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici¹⁴ ed un altro intervento in materia di tecnologie per il riciclo dei rifiuti e l'economia circolare (valore 8 milioni di euro)¹⁵.

Bologna: nel proprio Piano, Bologna si propone di affrontare questioni centrali per lo sviluppo e la coesione territoriale attraverso modelli di innovazione sociale fondati sulla valorizzazione dei beni comuni e la collaborazione tra cittadini, associazioni e PA. Fra i progetti più significativi, finanziati tutti con le risorse aggiuntive messe a disposizione con RE-ACT-EU segnaliamo: un progetto di transizione verde del trasporto pubblico urbano (valore 20,2 milioni di euro)¹⁶, uno di riqualificazione degli involucri edilizi al fine di aumentare l'efficienza energetica di edifici pub-

12 Il Comune di Bari ha avviato un piano di rilancio dell'azienda AMTAB che prevede numerosi interventi finalizzati al miglioramento del servizio TPL della città. Fra le attività previste dal piano, finalizzate alla razionalizzazione ed all'efficientamento del servizio, rientra l'azione specifica per il rinnovo del parco autobus con mezzi più ecologici da realizzarsi tramite il progetto finanziato dal PON tramite cui si è proceduto complessivamente all'acquisto di 62 nuovi mezzi.

13 Di cui 1,2 a carico del POR Puglia – Azione 12.1 “Rigenerazione Urbana Sostenibile” per Parco Urbano Loseto.

14 Il progetto, che agisce su due assi principali di intervento (1. Green belt e forestazione urbana; 2. Greening urbano e brownfield) mettendo a frutto l'esperienza maturata dall'amministrazione comunale nella condivisione degli interventi di cura e uso consapevole delle risorse territoriali, prevede che gli interventi siano sviluppati attraverso la partecipazione attiva delle comunità, le quali intervengono in tutte le fasi del processo, dalla co-progettazione fino alla realizzazione.

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

16 Perseguendo quella che è la strategia del Piano Urbano di Mobilità Sostenibile (PUMS) della Città Metropolitana di Bologna, prevede il finanziamento dell'acquisto di nuovi bus ad impatto zero (24 bus elettrici e 2 autocarri elettrici per la ricarica elettrica di emergenza), anche tenendo conto che la gestione della fase post emergenza ha reso ancor più evidente come il potenziamento del trasporto pubblico sia elemento essenziale per garantire alla città una migliore qualità della vita.

blici (valore 11,4 milioni di euro)¹⁷ ed uno di completamento della trasformazione a LED degli impianti di pubblica illuminazione (valore 14 milioni di euro)¹⁸.

Cagliari: si concentra verso il soddisfacimento dei bisogni della cittadinanza in tema di disagio sociale, accesso ai servizi pubblici digitali e mobilità, perseguendo una logica di incremento della partecipazione del cittadino e della consapevolezza diffusa dell'importanza di comportamenti virtuosi in tema di mobilità lenta, innovazione sociale e *smart city*. Fra i progetti di maggior taglio finanziario segnaliamo: un intervento in materia di videosorveglianza, wi-fi pubblico, progetti *smart city* e monitoraggio del microclima urbano (valore 6,4 milioni di euro)¹⁹; l'ampliamento della rete di mobilità elettrica nel sistema del trasporto pubblico locale (valore 10 milioni di euro)²⁰; la riqualificazione ambientale e paesaggisti-

17 Rispondendo a quanto previsto dal Piano energetico regionale ed al relativo Piano Triennale Attuativo della Regione Emilia-Romagna, gli interventi previsti dal progetto riguardano il miglioramento della qualità dell'involucro edilizio avendo l'obiettivo di migliorare le prestazioni energetiche di alcuni edifici pubblici con particolare riferimento ad 11 edifici scolastici del patrimonio comunale, perseguendo una linea di azione rivolta al risparmio energetico ed alla riduzione delle emissioni di CO₂.

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

19 Prevede la realizzazione di interventi volti alla realizzazione di "infrastrutture" innovative a forte impatto sulla governance della città ed in grado di influire in modo positivo sulla qualità della vita e dell'ambiente, prevedendo la realizzazione di progetti *smart city* basati su architettura cloud. Gli ambiti di intervento previsti riguardano: Servizi al cittadino e servizi urbani (*Smart squares*), Ambiente e territorio (Interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, analisi del suolo ed erosione costiera), Energia ed efficientamento (interfacce di gestione e valutazione performance energetiche edifici pubblici), Mobilità (*Smart parking*, *Smart zebras* ecc.), Governance e sicurezza, Turismo e Cultura.

20 Nell'ambito del quadro strategico adottato dall'Amministrazione ai fini della programmazione delle attività e degli investimenti volti alla riduzione dei consumi di risorse non rinnovabili e di emissioni di sostanze climalteranti, parallelamente al potenziamento della mobilità sostenibile con il conseguente obiettivo del miglioramento della qualità dell'ambiente e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, l'intervento punta sul potenziamento delle flotte impiegate nei servizi di TPL in ambito urbano e metropolitano, tramite l'acquisto di 16 nuovi mezzi ecologici elettrici, ai fini della riorganizzazione dei servizi pubblici maggiormente necessaria anche a seguito delle problematiche derivanti dalla pandemia di Covid-19.

ca del Viale Trieste (valore 7,5 milioni di euro)²¹.

Catania: il Piano Operativo indirizza i propri interventi principalmente sull'incremento dell'offerta di mobilità sostenibile, sull'efficienza energetica e dell'inclusione come contrasto alla crisi economica e alle situazioni di disagio sociale, promuovendo processi innovativi di coinvolgimento del tessuto economico-sociale (giovani, università e centri di ricerca). Venendo ai progetti, quelli di maggior peso specifico sono rivolti al settore mobilità e, in particolare, al rinnovamento del parco mezzi: acquisto di autobus urbani per il rinnovamento delle flotte TPL (valore 12,1 milioni di euro)²² nonché conversione *green* del parco mezzi AMTS (valore 7,6 milioni di euro)²³ e acquisto di mezzi elettrici (valore 8,3 milioni di euro)²⁴, progetti questi ultimi previsti dal Piano ma al momento non ancora ammessi a finanziamento.

Firenze: definisce una strategia indirizzata al miglioramento delle infrastrutture di rete e dei servizi con riflessi diretti su tutti i *city user*, stimolando il concetto di co-design applicato alla pianificazione urbana, consistente nell'aggregazione di *stakeholder* cittadini all'interno del processo di definizione dei servizi per la città. I progetti di maggior rilevanza in ter-

21 In questo intervento di riqualificazione di un importante asse viario della città, la riqualificazione paesaggistica ambientale e del verde si integra al miglioramento delle condizioni di servizio del traffico veicolare (privato, TPL urbano ex extraurbano) e della fruibilità pedonale, l'inserimento della mobilità lenta e la riqualificazione delle aree di parcheggio e dei sottoservizi. In particolare, il progetto prevede interventi finalizzati all'incremento della sicurezza stradale, all'ammodernamento e ottimizzazione delle reti tecnologiche, alla razionalizzazione dei percorsi pedonali ed alla loro integrazione con ampi spazi permeabili e verdi per il miglioramento delle condizioni di comfort bioclimatico.

22 Obiettivo dell'intervento, che prevede l'acquisto di 42 nuovi mezzi a metano, è il miglioramento del servizio di trasporto ai cittadini, soprattutto dal punto di vista dell'affidabilità e regolarità, della maggiore attrattività del servizio di trasporto pubblico rispetto al mezzo privato e conseguente incremento dell'utenza, della riduzione dell'inquinamento atmosferico ed acustico grazie alla circolazione di mezzi più moderni e meno inquinanti.

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

24 Anch'esso finanziato con le risorse stanziato in risposta alla pandemia da Covid-19, prevede l'acquisto di 21 mezzi ad alimentazione elettrica e dotati dei più moderni sistemi tecnologici.

mini di risorse finanziarie impegnate sono quello relativo al piano di riqualificazione energetica ed innovazione tecnologica nella illuminazione pubblica (valore 8,5 milioni di euro)²⁵ e quelli finanziati in risposta alla pandemia Covid-19 in ambiti quali l'efficienza energetica (valore 11,7 milioni di euro)²⁶ e la rete idrica (valore 7,5 milioni di euro)²⁷.

Genova: il Piano Operativo più che su grandi opere strutturali si concentra su progetti innovativi ed integrati volti a rafforzare il ruolo della città come "catalizzatore" di energie senza però perdere di vista il territorio abitato reso più efficiente nei servizi, tuttavia non mancano interventi di una certa portata quali: "Revamping scarpino – dal percolato acqua e materia" (valore 11,3 milioni di euro)²⁸ ed il "Rafforzamento e incremento misure per famiglie con fragilità economiche e sociali, popolazione giovanile e femminile" (valore 6,8 milioni di euro)²⁹.

25 Finanziato anche con 1,5 milioni di euro di risorse comunali, a valere sul Programma è previsto l'acquisto di apparecchi illuminanti e la loro installazione su buona parte del territorio comunale, con la sola eccezione del centro storico, dove, per la presenza di numerosi impianti di illuminazione monumentale per la tutela dei valori di percezione visiva del tessuto edilizio di maggior pregio e per l'intrinseco valore architettonico e storico delle installazioni, gli impianti esistenti saranno mantenuti in percentuale maggiore.

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

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

28 Progetto di recupero delle risorse in ottica di circolarità e contrasto al cambiamento climatico attraverso l'acquisizione e il revamping dell'impianto di depurazione sito presso la discarica di Scarpino, si sviluppa nell'ottica della promozione della sostenibilità ambientale ed ecologica nell'ambito della gestione della discarica.

29 Il progetto è orientato a incrementare interventi per contrastare il disagio e favorire l'inclusione e il sostegno a famiglie con disagio socio economico e/o in condizioni di disagio abitativo che necessitano, per le loro caratteristiche di particolare fragilità, di una rete di protezione. In particolare s'intende concretizzare la prevenzione della fragilità sociale attraverso: abitare protetto, offerta di soluzioni alloggiative diverse, percorsi volti all'autonomia, accompagnamento socio educativo, servizi con finalità pedagogico-educative o sociali tese alla valorizzazione degli spazi di aggregazione e sociali dei quartieri interessati.

Messina: i progetti previsti nel Piano Operativo si fondano su tre principi cardine, ossia innovazione, ecologia e solidarietà, con l'intento di contribuire a implementare, tra le altre cose, un'interazione semplice ed immediata con la PA e un efficiente sistema di trasporti urbani ed extraurbani. In tale contesto l'Autorità Urbana ha avuto modo anche di programmare grandi interventi quali: "FORESTA_ME" (valore 29,3 milioni di euro)³⁰, "I-HUB di Messina: Graceful Living Area for Messina GLA4ME" (valore 18,9 milioni di euro)³¹ e "EdenM – Eco Friendly Messina Mobility" (valore 15 milioni di euro)³².

Milano: il Piano Operativo prevede lo sviluppo di una serie di progetti, coerenti con una visione di rigenerazione urbana partecipata, concentrata, in particolare, in alcuni quartieri caratterizzati dalla presenza di Edilizia Residenziale Pubblica. Fra i progetti finanziati, quelli di maggior rilievo economico sono stati programmati a seguito della riprogrammazione

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

31 Prevede la riqualificazione di un'area, nel cuore della Città di Messina, costituita da un complesso di tre edifici pericolanti ed afflitti da un decennale degrado causato dall'abbandono (Mercato Ittico, Magazzini Generali e Silos/Granai), unitamente all'area esterna in cui insistono gli stessi ed alle relative vie di accesso. La riqualificazione prevede la demolizione (finalizzata alla successiva ristrutturazione) dei tre stabili e la messa a verde, urbanizzazione e predisposizione dei sottoservizi per l'intera area oggetto di intervento. L'intervento prevede inoltre la realizzazione di uno stabile di servizio, denominato Service Building, che ospiterà le centrali elettriche, idrauliche, di filtraggio acqua, di conversione fotovoltaica, eoliche, idrogeno, batterie, etc., necessarie alla gestione dell'intera area.

32 La proposta nasce per fornire ai city user una mobilità più accessibile e green disinnescando il pericolo di un boom di nuove auto private a scapito del TPL ed altre forme più sostenibili di mobilità individuale o condivisa. In particolare, il progetto intende incidere su: riduzione dell'inquinamento atmosferico, riduzione dell'inquinamento acustico, riduzione dei livelli di traffico, riduzione del consumo di suolo e del degrado urbano, riduzione dei costi e miglioramento dell'efficienza dei trasporti. Per il raggiungimento di questi obiettivi il progetto è modulato in 4 azioni tematiche: 1. Rafforzare il TPL green; 2. Realizzare isole e nodi di interscambio attrezzati con pensiline, panchine, colonnine e rastrelliere di ricarica per favorire la mobilità dolce e l'integrazione con il TPL; 3. Favorire l'accesso, la conoscenza e soprattutto la valenza del TPL e della mobilità dolce; 4. Completare la rete di infrastrutture materiali ed immateriali per consentire un capillare sistema di infomobilità nonché la possibilità di sviluppare servizi connessi.

a seguito dell'assegnazione delle risorse REACT-EU. Fra questi si segnalano quelli relativi all'acquisto di bus ecologici (valore 32,4 milioni di euro)³³, alla riqualificazione urbana di spazi pubblici e verdi (valore 7 milioni di euro) e dell'arredo urbano (valore 9,5 milioni di euro).

Napoli: il Piano Operativo comprende una serie di progetti che nel loro insieme perseguono l'obiettivo non solo di incrementare i servizi per il cittadino in riferimento agli ambiti tematici del Programma, ma intendono essere coerenti con una logica di programmazione sociale capace di generare un miglioramento complessivo delle condizioni della popolazione. Nell'ambito del Piano della Città di Napoli trovano finanziamento alcuni grandi progetti in ambito mobilità quali: rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL (valore 14,8 milioni di euro)³⁴ e la progettazione, costruzione, fornitura, collaudo e immissione in rete di nuovi elettrotreni per la linea M1 (valore 59,6 milioni di euro)³⁵.

Palermo: tramite le azioni previste nel Piano si punta a raggiungere uno sviluppo organico, raggiungendo una migliore qualità dei servizi. In particolare, la realizzazione dei progetti in ambito digitale costituisce un fattore abilitan-

33 Il progetto s'inserisce nel quadro del più ampio rinnovo del parco circolante operativo sul territorio comunale attraverso l'acquisizione e l'immissione nel servizio di mezzi a ridotte emissioni di carbonio e di particolato in grado di consentire una riduzione dell'inquinamento dell'area urbana assieme ad un miglioramento complessivo del servizio di trasporto offerto. L'operazione si sostanzia nell'acquisto di 117 autobus ad alimentazione ibrida diesel-elettrici Euro 6, rappresentando l'avvio del complessivo processo che nei prossimi anni dovrebbe portare all'integrale sostituzione del parco mezzi attualmente alimentato a gasolio.

34 L'operazione mira a potenziare il trasporto pubblico su gomma nella Città di Napoli in termini quantitativi (prevedendo l'acquisto di 67 nuovi mezzi di ultima generazione) e qualitativi al fine di meglio soddisfare la domanda di mobilità esistente, incrementare il numero di fruitori del trasporto pubblico anche al fine di contenere il trasporto privato riducendone l'impatto ambientale, rendere gli spazi cittadini maggiormente fruibili e migliorare i livelli di integrazione modale degli spostamenti attraverso l'utilizzo combinato di impianti su ferro e sistemi di superficie.

35 Finanziato con le risorse REACT-EU l'intervento, nell'ambito dell'Accordo Quadro sottoscritto dal Comune di Napoli, concorre all'incremento del parco rotabile della Linea metropolitana 1 e al raggiungimento dell'obiettivo di potenziamento e miglioramento del servizio di trasporto pubblico, obiettivo strategico delineato anche nel PUMS cittadino. L'operazione consentirà di integrare e ammodernare tecnologicamente in maniera significativa il parco rotabili della linea, con una forte riduzione dei tempi di attesa.

te anche nei settori tematici della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica e dell'inclusione sociale e nel contesto più generale dei servizi di *e-government*. In tale contesto programmatico anche Palermo investe risorse nel rinnovamento della flotta autobus (valore 6,9 milioni di euro)³⁶ e nel miglioramento e potenziamento della qualità ambientale del contesto urbano (valore 5,9 milioni di euro)³⁷ ma anche in grandi progetti quali "PG2030 – Palermo Green 2030" (valore 40 milioni di euro)³⁸.

Reggio Calabria: la strategia individuata punta a rispondere ai bisogni e alle opportunità del contesto metropolitano di Reggio Calabria ai fini del soddisfacimento dei diritti di cittadinanza e del miglioramento della qualità della vita. I progetti mirano a consolidare modelli positivi e sostenibili di sviluppo orientati alla crescita sociale e culturale della collettività. Progetti strategici per il raggiungimento di questi obiettivi sono sicuramente quelli destinati al rinnovamento e potenziamento tecnologico delle flotte del TPL (valore 9,4 milioni di euro)³⁹ e, se pur ancora non ammessi a fi-

36 L'obiettivo del presente progetto è quello di rinnovare parte della flotta di bus attualmente utilizzata per tale servizio di TPL, sostituendo i vecchi bus oramai vetusti ed inquinanti (motorizzazione Euro 2) con 23 nuovi bus ecologici a gasolio aventi motorizzazione Euro 6. I risultati attesi del progetto sono quindi una migliore affidabilità del servizio ed una riduzione delle emissioni inquinanti e dei consumi di carburante.

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

38 Progetto che mira alla transizione verde di medio-lungo periodo della Città di Palermo attraverso la modernizzazione e il potenziamento del sistema di raccolta differenziata con l'implementazione di isole ecologiche smart, che consentano di ridurre considerevolmente la produzione di gas clima-alteranti entro il 2030. Il progetto si inserisce all'interno di una trasformazione dell'intero sistema di raccolta rifiuti nella città di Palermo con il passaggio al porta a porta su tutta la città e l'integrazione di isole ecologiche smart, dotate di sistemi intelligenti informatizzati e con strumentazione innovative per la gestione smart degli stessi (sistemi TIC), con la possibilità di gestione di una tariffa puntuale per le utenze. L'intervento fa parte, dunque, di una più ampia strategia con cui la Città di Palermo si prefigge di perseguire un percorso di medio-lungo periodo verso la piena sostenibilità ambientale.

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

nanziamento, le azioni di efficienza energetica per la città (valore 13,7 milioni di euro)⁴⁰ ed il progetto di cura dei giardini storici e delle aree verdi (valore 18,7 milioni di euro)⁴¹.

Roma Capitale: il Piano Operativo, in coerenza con gli obiettivi del Piano Strategico di Roma Capitale, prevede la realizzazione di progetti rivolti al conseguimento della crescita civile e dello sviluppo sostenibile della città, intendendo accrescere il livello della qualità della vita dei cittadini attraverso interventi di riconversione e rigenerazione urbana. Il progetto finanziariamente più rilevante è certamente “+BUSXROMA” (valore 33,5 milioni di euro) volto a potenziare la flotta su gomma di Roma Capitale per il trasporto pubblico locale (TPL)⁴², ma fra gli altri si segnalano anche l'intervento sui varchi ZTL ambientali (valore 8,4 milioni di euro)⁴³ e quel-

40 L'intervento si sostanzia nella realizzazione coordinata dei seguenti interventi di produzione ed efficientamento energetico su strade urbane ed edifici pubblici: 1. Riefficientamento energetico illuminazione pubblica; 2. Efficientamento energetico Centro Direzionale; 3. Pensiline fotovoltaiche Centro Direzionale; 4. Rifunionalizzazione quadri elettrici e telecontrollo dei pozzi di acqua potabile a servizio della rete idrica; 5. Riqualificazione energetica impianti sportivi; 6. Interventi di miglioramento e di ecoefficienza energetica volti alla riduzione dei consumi energetici del Teatro Comunale Francesco Cilea; 7. Efficientamento energetico e riqualificazione impianto ettometrico in Via Giudecca, tapis roulant.

41 L'operazione multi intervento si configura come un pacchetto di interventi (cura del verde pubblico e creazione di giardini attrezzati, realizzazione aree animal friendly, riqualificazione e sistemazione ambientale di ville, piazze ed altre aree urbane, realizzazione "A.O.A. – ASPROMONTE OPEN AIR" – Area di sosta attrezzata per camper, bonifiche e recupero a verde aree e siti industriali dismessi) che mirano a recuperare e riqualificare una consistente parte dei giardini storici e delle aree verdi della città, in una logica che pone davanti a tutti la sostenibilità ed il rispetto ambientale insieme al benessere dei residenti. Il progetto è funzionale sia alla riqualificazione del patrimonio arboreo cittadino che alla creazione di nuovi parchi, allo scopo di potenziare dal punto di vista quantitativo e qualitativo il verde pubblico.

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

43 L'intervento pensato per contribuire al rilancio e al potenziamento delle condizioni di contesto necessarie a favorire la sostenibilità urbana agendo sui sistemi di mobilità sostenibile, sul superamento del deficit di infrastrutture e sull'incremento della qualità ambientale ha ad oggetto la realizzazione di un sistema di varchi elettronici per il controllo automatico degli accessi alla ZTL Ambientale di Roma – ZTL Area Verde costituito da un framework di tecnologie, infrastrutture di elaborazione dati e piattaforme di servizio che dovrebbero permettere il monitoraggio continuo degli accessi veicolari e l'ottimizzazione dell'uso delle ZTL attraverso l'interoperabilità delle piattaforme.

lo sul sistema di monitoraggio della congestione delle infrastrutture stradali portanti di Roma Capitale (valore 10 milioni di euro)⁴⁴.

Torino: i progetti contenuti nel Piano Operativo sono coerenti con una strategia di lungo periodo che intende dare forma alla “Smart City” promuovendo la riduzione dei consumi energetici, migliorando i servizi della PA attraverso l’introduzione di tecnologie ICT, incrementando l’accessibilità e l’inclusione sociale. Fra i progetti individuati segnaliamo: l’iniziativa volta alla creazione di servizi per persone senza dimora in condizione di grave emarginazione (valore 4,5 milioni di euro)⁴⁵ e quella per la riqualificazione di aree verdi con metodi innovativi (valore 6,5 milioni di euro)⁴⁶.

Venezia: la strategia alla base del Piano Operativo prevede l’idea di uno sviluppo tendenziale centrato su una dimensione di città metropolitana plurale, solidale e sostenibile nella quale si prevede una partecipazione diretta e attiva della cittadinanza. Tra gli obiettivi prioritari il miglioramento della mobilità per residenti e *city user* ed il sostegno alle frange più deboli della cittadinanza attraverso l’attivazione di servizi inclusivi. Fra gli interventi più interessanti si segnalano la costituzione della *smart con-*

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

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

46 Il progetto persegue l’obiettivo di creare aree ricreative strategiche sia attraverso la progettazione innovativa dell’esperienza ricreativa, sia integrando un approccio di progettazione per la resilienza climatica. Tramite lo stesso si prevede di creare nuove aree gioco strategiche con elevate prestazioni ricreative ed ecologiche, progettate per essere a prova di clima e offrire opportunità ricreative innovative, ma anche di riqualificare e adeguare aree gioco e spazi verdi esistenti all’interno di parchi e giardini e di aree comunali libere, migliorandone la prestazione ricreativa ed ecologica e mitigando la vulnerabilità climatica tramite la sostituzione di attrezzature e materiali.

trol room cittadina (valore 5,7 milioni di euro)⁴⁷, il progetto “DiMe-SIC 2.0” (valore 7 milioni di euro)⁴⁸ e quello sulla mobilità lenta che prevede la realizzazione di percorsi ciclabili a completamento del *biciplan* cittadino e l’implementazione del servizio *sharing mobility* (valore 26 milioni di euro).

In termini di avanzamento, al 30 settembre 2022, l’ammontare delle risorse programmate è quindi pari a 1.992.332.885 euro⁴⁹, l’ammontare di risorse ammesso a finanziamento è pari a 1.693.636.854,20 euro (85% del programmato), gli impegni giuridicamente vincolanti ammontano a 938.171.277,80 euro (47%) e l’ammontare dei pagamenti è pari a 559.627.896,27 euro (28%).

Per le città metropolitane delle regioni meno sviluppate, al PON Metro si affianca anche il Programma Operativo Complementare (POC)⁵⁰, finanziato con le risorse di riduzione del cofinanziamento nazionale del PON, con una dotazione finanziaria originaria pari a 240 milioni di euro, a seguito

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

48 Il progetto si inserisce all’interno degli interventi messi in campo per il completamento dell’infrastrutturazione digitale dell’amministrazione comunale al fine di offrire, ai cittadini residenti, alle persone in transito ed ai lavoratori, alle imprese, servizi costantemente accessibili, potenziando in maniera autoconsistente e cooperativa i sistemi della città. Nello specifico, il progetto riguarda l’evoluzione di parte delle soluzioni del Sistema Informativo Comunale per permettere l’utilizzo di nuove tecnologie e l’erogazione di servizi pienamente digitali e in modalità, dove possibile, self-service da parte di cittadini ed imprese.

49 Fonte: www.ponmetro.it

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

dell'emergenza sanitaria Covid-19, con delibera CIPE n. 36/2020 è stato integrato con l'aggiunta di ulteriori 283 milioni di euro⁵¹.

3.2 Lo Sviluppo Urbano Sostenibile nei POR⁵²

Lo sviluppo urbano sostenibile in Italia trova la sua cornice strategica nell'illustrazione dell'agenda urbana descritta nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, la quale ha individuato i *driver* di sviluppo ai quali far riferimento per definire le Agende Urbane regionali descritte nei Programmi Operativi⁵³.

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

In particolare, il panorama nazionale italiano delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) nel periodo 2014-2020 si è caratterizzato per l'utilizzo di tutte le modalità di implementazione previste dalla programmazione comunitaria (Programma Operativo dedicato, asse prioritario dedi-

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

52 I dati riportati all'interno del presente paragrafo sono stati elaborati utilizzando come fonte i documenti ufficiali resi disponibili dalle diverse regioni alla data del 30 settembre 2022.

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

cato, Investimento Territoriale Integrato (ITI)⁵⁴ dedicato). L'Italia ha infatti previsto l'attuazione di 14 strategie urbane in aree metropolitane attraverso il PON Metro 2014-2020 ed il coinvolgimento di qualche centinaio di Autorità Urbane⁵⁵ per l'attuazione di strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile attraverso la previsione nei Programmi Operativi di assi prioritari dedicati o di ITI Urbani⁵⁶.

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

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

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

55 Si tratta sia di singoli comuni che di aree urbane costituite da aggregazioni di più comuni con un capofila oppure di unioni di comuni.

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

procedure concorsuali di selezione delle strategie per individuare successivamente le aggiudicatrici.

Insieme con le città metropolitane che, oltre ad essere le destinatarie delle risorse del PON Metro, sono destinatarie di interventi nella maggior parte dei POR, le aree *target* delle agende urbane regionali sono le principali aree urbane densamente popolate, che costituiscono poli di erogazione di servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste.

La modalità e intensità di elaborazione e sviluppo della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile è stata diversa da regione a regione sia con riferimento all'allocazione finanziaria in termini assoluti, sia per quanto riguarda la concentrazione tematica. Nella definizione delle strategie urbane, in alcune regioni dove sono presenti città metropolitane, si è cercato di integrare le risorse programmate a livello regionale con le azioni previste in altri strumenti gestiti a livello nazionale (PON Metro) e con risorse FSC (Patti per lo sviluppo delle città metropolitane e delle regioni)⁵⁷. In altre regioni, invece, si è previsto espressamente di non intervenire con la strategia urbana regionale nelle città metropolitane coinvolte nell'attuazione del PON Metro⁵⁸.

In questo quadro, nell'ambito della programmazione 2014-2020, in coerenza con le previsioni dell'Agenda urbana europea⁵⁹, la dimensione urbana della politica di coesione sembrava essere il vero banco di prova della possibilità di generare a livello territoriale cambiamenti significativi anche attraverso strategie integrate di sviluppo dedicate a specifici ambiti urbani.

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

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

59 Lanciata dalla presidenza olandese con il Patto di Amsterdam il 31 maggio 2016.

Ad alcuni anni di distanza, un po' per il generale ritardo nell'attuazione nei primi anni del settennato⁶⁰ e, soprattutto, in ragione dei forti cambiamenti economico-sociali imposti dalla pandemia Covid-19, appare chiaro che così non è stato.

Anche i POR sono stati oggetto di rimodulazione alla luce della parziale modifica dell'impianto finanziario dei Programmi 2014-2020 cofinanziati con Fondi SIE a seguito delle iniziative assunte dalle Istituzioni europee in risposta alla pandemia da Covid-19. In tale contesto, nel quadro della riprogrammazione complessiva dei Fondi SIE, quasi tutte le Regioni hanno ridotto la dotazione finanziaria assegnata all'Asse dedicato allo Sviluppo Urbano Sostenibile o agli ITI Urbani. Alla luce di tali riprogrammazioni, il quadro finanziario complessivo delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) 2014-2020, al 30 settembre 2022, passa dai quasi 1,6 miliardi di euro di programmazione iniziale a circa 1,2 miliardi di euro, facendo registrare una riduzione percentuale di quasi il 25% delle risorse totali.

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

Tabella 1 La programmazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020

Regione	Allocazione SUS (milioni di euro) (a)	Fondo	Obiettivi Tematici	Dotazione finanziaria (milioni di euro) (b)	% allocazione su dotazione finanziaria (a/b)
Abruzzo	16,3	FESR	2,4,6	275,5	5,9%
Basilicata	63,3	FESR	1,3,4,6,9,10	550	11,5%
Calabria	104,5	FESR, FSE	3,4,9,10	2.260,5	4,6%
Campania	246	FESR	3,4,6,9	4.113,5	6,0%
Molise	0	FESR, FSE	2,3,4,6,8,9	129	0,0%
Puglia	84,2	FESR, FSE	4,5,6,9	4.450,6	1,9%
Sardegna	48,7	FESR	1,2,3,4,6,9	931	5,2%
Sicilia	430,9	FESR	2,3,4,5,6,9	4.273	10,1%
Regioni Mezzogiorno	993,9			16.983,1	5,9%
Emilia-Romagna	9,6	FESR	2,6	481,9	2,0%
Friuli-Venezia Giulia	11,6	FESR	2,3,4,6	230,8	5,0%
Lazio	0	FESR		969,1	0,0%
Liguria	35,6	FESR	2,4,5	392,5	9,1%
Lombardia	19,2	FESR, FSE	9	970,5	2,0%
Marche	30,2	FESR, FSE	3,4,6	873,4	3,5%
Piemonte	32,6	FESR	2,4,6	965,8	3,4%
Toscana	59,5	FESR, FSE	4,9	779	7,6%
PA Trento	0	FESR		92,2	0,0%
PA Bolzano	0	FESR		144,8	0,0%
Umbria	35,3	FESR, FSE	2,4,6,9	412,3	8,6%
Valle d'Aosta	0	FESR		64,3	0,0%
Veneto	59,9	FESR	2,4,9	600,3	10,0%
Regioni Centro-Nord	293,5			6.976,9	4,2%
Totale	1.287,4			23.960,0	5,4%

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su documenti programmatici ed attuativi disponibili a settembre 2022

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

In fase di riprogrammazione molte delle regioni italiane hanno adottato misure che hanno inciso in maniera più o meno intensa sulla programmazione e sulla dotazione finanziaria di ITI e Assi Urbani. Ciò ha fatto sì che l'incidenza della strategia SUS sulla dotazione finanziaria dei Programmi Operativi Regionali si attesti a livello nazionale a oltre il 5%, con punte di più alta incidenza in regioni come la Basilicata e la Sicilia al Sud ed il Veneto al Nord. Anche se, all'esito di tali modifiche, vediamo adesso che una serie di regioni si trova a finanziare interventi per un ammontare percentualmente molto inferiore a quanto stabilito dal Regolamento FESR 1301/2013, che prevede almeno il 5% (riserva minima) dell'allocazione totale delle risorse FESR definita a livello nazionale⁶¹.

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

⁶¹ Questo dato non tiene conto delle risorse allocate nel PON Metro, di cui si è parlato nel precedente Paragrafo e che declina la strategia SUS per le 14 aree metropolitane.

3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

Come noto, il quadro dell'attuazione territoriale della politica di coesione si completa con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)⁶², che costituisce una scelta strategica nazionale prevista espressamente dall'Accordo di Partenariato dell'Italia.

Nella programmazione 2014-2020 si è deciso di elaborare una strategia specifica per cercare di rispondere ai bisogni che questi luoghi esprimono, per franarne il declino e provarne a rilanciare le prospettive di sviluppo. Attraverso la classificazione dei comuni italiani⁶³, secondo criteri che hanno condotto ad individuarne oltre 4.000 come aree interne, si è proceduto alla declinazione di una Strategia Nazionale per le Aree Interne che è parte integrante dell'Accordo di Partenariato dell'Italia per il 2014-2020 e che si basa sul presupposto secondo il quale per arrestare la marginalizzazione di cospicue aree del Paese è necessario attivare due leve di intervento. Da un lato, assicurando l'erogazione adeguata di "servizi di cittadinanza" e, dall'altro, elaborando progetti di sviluppo territoriale finalizzati al più efficace utilizzo delle risorse territoriali e delle competenze locali.

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

62 Le aree interne si estendono per oltre il 60% della superficie nazionale, rappresentando circa il 22% della popolazione e caratterizzandosi per importanti peculiarità socio-territoriali: una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali; una dotazione importante di risorse ambientali e culturali, una progressiva marginalizzazione, che si manifesta inesorabilmente attraverso la progressiva riduzione della popolazione residente e dell'occupazione nonché dell'utilizzo degli asset territoriali disponibili.

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

Uno degli elementi centrali della Strategia Nazionale delle Aree Interne è la gestione associata di servizi e funzioni come requisito fondamentale. Le principali funzioni associate riguardano l'organizzazione generale, il trasporto pubblico locale, il catasto, la pianificazione urbanistica, la protezione civile, l'edilizia scolastica, la polizia municipale e i servizi informatici e digitali⁶⁴.

L'elemento distintivo richiesto all'azione dei comuni è nella capacità di ripensarsi come "sistema territoriale intercomunale" in grado di guardare oltre i limiti amministrativi disegnati per ciascuno di essi, attraverso l'organizzazione della gestione associata dei servizi e delle funzioni "proprie" attribuite loro dalla legge. Per quanto riguarda le tipologie di forme associative prevale la convenzione⁶⁵ fra comuni seguita dalle unioni di comuni.

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

Le aree nelle quali effettuare la sperimentazione sono state individuate attraverso un'istruttoria pubblica⁶⁶ per la loro selezione che ha portato ad indicare nelle varie regioni le aree interne sulle quali intervenire, fino

64 Fonte: Relazione annuale al CIPRESS sulla Strategia Nazionale per le aree interne, anno 2020.

65 Ib.

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

all'indicazione dell'area pilota nella quale effettuare la sperimentazione⁶⁷, ognuna delle quali, con il supporto di tutti gli attori istituzionali rilevanti, ha costruito una propria strategia di area⁶⁸.

Le strategie di area approvate sono state poi oggetto di un Accordo di Programma Quadro (APQ)⁶⁹ nel quale ciascun attore istituzionale coinvolto sottoscrive i propri impegni. In particolare, gli APQ prevedono:

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

Le risorse finanziarie a disposizione vedono, come risorse nazionali, una dotazione finanziaria complessiva destinata al finanziamento degli interventi in favore dello sviluppo delle aree interne pari a 591,2 milioni di euro, destinati a tutte le 72 aree finanziate⁷⁰. A tali risorse nazionali vanno poi sommate quelle regionali, come detto, in larga parte provenienti dalla programmazione dei Fondi SIE.

Negli ultimi anni, sono inoltre state introdotte alcune misure complementari alla SNAI, tra le quali il Fondo di sostegno alle attività economiche, ar-

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

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

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

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

tigianali e commerciali nei comuni delle aree interne, previsto dalla Legge n. 160/2019⁷¹. Con la Legge di Bilancio 2021 (Legge n. 178/2020), è stata modificata la denominazione del fondo in Fondo di sostegno ai comuni marginali, da individuare sulla base di criteri specifici (spopolamento, deprivazione sociale, indicatori di reddito), attribuendo allo stesso risorse per 180 milioni di euro nel periodo 2021.

Con il Decreto legge n. 34/2020 e s.m.i. (art. 243), è stato inoltre previsto lo specifico stanziamento pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, da destinare al finanziamento di borse di studio per dottorati nei comuni delle aree interne, anche in forma associata. In data 22 giugno 2021, con Decreto Ministeriale n. 725 del Ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministero per il Sud e la coesione territoriale, sono stati definiti i criteri e le modalità per la stipula delle convenzioni tra i comuni e le università per l'utilizzo delle risorse, nonché dei contenuti scientifici e disciplinari dei "Dottorati comunali".

Come anticipato, le strategie approvate sono 72 a cui corrispondono altrettanti Accordi di Programma Quadro⁷², per un valore finanziario programmatico totale pari a circa 1,14 miliardi di euro⁷³, per un finanziamento medio di 15,9 milioni di euro per area. Di questi il 39,1% deriva da risorse POR FESR⁷⁴, il 23,7% da risorse nazionali destinate assegnate tra-

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

72 Fra quelli maggiormente dotati dal punto di vista finanziario si segnalano: quello Lucano del Mercure Alto Sinni - Val Sarmiento (49,5 milioni di euro) e i due siciliani Calatino e Madonie (entrambi da 38,8 milioni di euro).

73 Dati Agenzia per la Coesione "Informativa sullo stato di avanzamento dell'attuazione degli APQ nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne" presentata nell'ambito della riunione del Comitato tecnico aree interne del 09/02/2022.

74 Il cui contributo è presente in tutte le regioni con un'intensità variabile da 147,7 milioni della Regione Sicilia e 86,4 milioni della Basilicata a 1,9 milioni di euro con cui la regione Molise contribuisce all'APQ Matese o 1,6 milioni di euro che il PORToscana complessivamente divide fra le 3 Strategie individuate sul suo territorio.

mite Legge di Stabilità⁷⁵, il 18% arriva da risorse POR FEASR⁷⁶ ed il restante 19% circa è suddiviso fra POR FSE⁷⁷, FSC⁷⁸, FEAMP⁷⁹ ed altre fonti di finanziamento pubbliche o private.

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

Nell'analizzare l'esperienza della Strategia per le Aree Interne va considerato che anche per la stessa, come le strategie di sviluppo urbano, sono stati scontati tempi molto lunghi per arrivare alla definizione attuativa dei progetti attraverso gli APQ⁸⁰ e che, inoltre, la prova della loro attuazione è stata fortemente influenzata dagli effetti distorsivi prodotti dalla pandemia. Su tutto il processo hanno inoltre pesato le gravi difficoltà finanziarie e operative in cui versano i comuni italiani, ed in particolare quelli di minori dimensioni coinvolti dalla SNAI, in particolare sul fronte dell'insufficienza di organico e risorse umane.

75 Finanzia tutti gli APQ in modo uniforme (circa 3,7 milioni di euro ciascuno).

76 Utilizzato da tutte le regioni, ma con una maggiore incidenza con riferimento alle Regioni Campania ed Emilia-Romagna, le quali programmano sulle aree interne cifre intorno ai 30 milioni di euro.

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

78 Che finanzia soltanto 14 APQ territorialmente distribuiti nelle regioni Basilicata, Calabria, Lazio, Molise, Piemonte e Veneto.

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

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

Tuttavia, le esigenze che hanno motivato la nascita della SNAI risultano oggi ancora più forti a causa degli effetti socio-economici che la pandemia ha prodotto, in particolare, sui territori più fragili, rilevando al contempo la potenzialità di questi luoghi, dove pure si concentrano gli obiettivi di investimento indirizzati dalle istituzioni europee. Da qui l'orientamento concreto di avviare una nuova politica territoriale con il passaggio della SNAI dalla fase di "sperimentazione" a quella di vera "politica strutturale" indirizzata alle aree interne. Cospicue risorse finanziarie sono state appostate allo scopo, a valere sulla legislazione di bilancio il PNRR⁸¹ e i nuovi strumenti della politica di coesione 2021-2027.

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

Il PNRR per rafforzare la coesione territoriale e il Mezzogiorno

Focus

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia si sviluppa intorno ai tre assi strategici relativi alla digitalizzazione e innovazione, alla transizione ecologica e all'inclusione sociale. Prevede investimenti e riforme a cui sono complessivamente associate risorse europee per 191,5 miliardi di euro oltre a 30,6 miliardi provenienti da un Fondo complementare nazionale, per un totale di 222,1 miliardi di euro, di cui 15,5 miliardi derivano dalle disponibilità del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo di programmazione 2021-2027, destinate a copertura di iniziative progettuali inserite nel PNRR.

Il PNRR e la politica di coesione hanno due terreni di incrocio che sono:

- gli investimenti che fanno riferimento alla Missione 5 (M5) "Inclusione e coesione" che riveste una parte importante nel PNRR, soprattutto con riferimento al perseguimento degli obiettivi trasversali a tutto il Piano, e che vede una Componente specifica di investimenti a titolarità del Ministro per il Sud e la coesione territoriale;
- la verifica della "clausola del 40%", che prevede che le amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR assicurino che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, che rappresenta il criterio di riequilibrio territoriale del quale tiene conto il PNRR anche alla luce

del Regolamento istitutivo della *Recovery and Resilience Facility*, che fa espresso riferimento alla coesione sociale come principio trasversale che deve ispirare gli interventi dei Piani.

1. La Missione 5 del PNRR: “Inclusione e coesione”

La Missione 5 “Inclusione e coesione” del PNRR riveste una parte importante nel quadro complessivo degli interventi previsti, soprattutto con riferimento al perseguimento degli obiettivi trasversali a tutto il Piano. Si tratta di interventi di contrasto alle discriminazioni di genere sostenendo lo sviluppo di attività femminili, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, e di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Le politiche di sostegno all’occupazione e la formazione dei lavoratori sono considerate imprescindibili per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un’economia sostenibile e digitale. In particolare, la capacità di fornire garanzie di reddito e sociali durante i periodi di disoccupazione e l’attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati sono decisive per la modernizzazione del Paese.

Figura 1 La struttura della Missione 5 del PNRR



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Next Generation Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021

La Missione 5 del PNRR mobilita risorse per circa 20 miliardi di euro e si esplicita in tre Componenti che rispondono alle raccomandazioni della Commissione europea n. 2 per il 2019 e n. 2 per il 2020, e che saranno accompagnate da una serie di riforme che sostengono e completano l'attuazione degli investimenti. Le tre Componenti sono:

1. politiche per il lavoro;
2. infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore;
3. interventi speciali per la coesione territoriale.

Nello specifico, quest'ultima terza Componente, la M5C3, «si propone di ridurre i divari tra le aree del Paese». Essa mira ad affrontare le disparità:

- demografiche e nei servizi, connesse alle distanze tra le aree urbane e quelle interne/rurali, montane e periferiche, per garantire gli stessi livelli di servizi essenziali e il rilancio di specifiche vocazioni produttive;
- nello sviluppo delle competenze, in una prospettiva di innovazione che coinvolge imprese, centri di ricerca ed enti pubblici;
- socio-economiche e negli investimenti nelle regioni meridionali, dove la crisi economica colpisce una filiera più debole e un mercato del lavoro più frammentato¹.

¹ <https://www.ministroperilsud.gov.it/attuazione-misure-pnrr/>

Figura 2 Gli obiettivi generali della Componente 3 della Missione 5 (M5C3)



M5C3 Interventi speciali per la coesione territoriale

€ 1,98 mld

- Rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali
- Valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie
- Potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori
- Riattivazione dello sviluppo economico attraverso il miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Next Generation Italia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2021

Per raggiungere questi obiettivi, la M5C3 distingue due aree di intervento:

- un piano per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane, così da promuovere uno sviluppo integrato del Paese ed evitare lo spopolamento delle aree non connesse direttamente con la rete di viabilità primaria;
- progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, compresi investimenti di contrasto della povertà educativa, per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, per le infrastrutture e il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali.

La Componente 3 della Missione 5 si articola in 4 misure e 9 sub-misure, per un importo complessivo pari a 1,98 miliardi di euro. Di fatto gli interventi speciali per la coesione territoriale del PNRR rappresentano quantitativamente una sorta di "Programma Nazionale aggiuntivo trasversa-

le” alla politica di coesione. Delle 9 sub-misure 8 sono investimenti e 1 una riforma riferita alla semplificazione delle procedure relative alle Zone Economiche Speciali.

Gli investimenti sono riferiti alle aree interne, alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a fini sociali, piuttosto che volti a combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno. Questi investimenti sono tutti in capo alla titolarità del Ministero per il Sud, ai quali si aggiunge il Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili per gli interventi infrastrutturali per le ZES riferiti a 4 tipologie di soggetto attuatore: RFI, ANAS, Regioni e Autorità di Sistema Portuale.

Tabella 1 Quadro finanziario Misure Missione 5 “Inclusione e coesione” - Componente 3 “Interventi speciali per la coesione territoriale” (importi in euro)

Descrizione Misura	Descrizione submisura	Investimento o Riforma	Prestito o Sovvenzione	
Strategia Nazionale per le Aree Interne	Aree Interne - Potenziamento servizi e infrastrutture sociali di comunità	Investimento	Sovvenzione	
Strategia Nazionale per le Aree Interne	Aree Interne - Strutture sanitarie di prossimità territoriale	Investimento	Sovvenzione	
Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	Investimento	Sovvenzione	
Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore	Investimento	Sovvenzione	
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore RFI	Investimento	Prestito	
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore ANAS	Investimento	Prestito	
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore AdSP	Investimento	Prestito	
Investimenti infrastrutturali per le Zone Economiche Speciali (ZES)	Investimenti infrastrutturali per Zone Economiche Speciali - Soggetto attuatore Regioni	Investimento	Prestito	
Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del Commissario nelle Zone Economiche Speciali	Semplificazione delle procedure e rafforzamento dei poteri del Commissario nelle Zone Economiche Speciali	Riforma	Prestito	

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati www.italiadomani.gov.it, osservazione al 26/04/2022

Focus - Il PNRR per rafforzare la coesione territoriale e il Mezzogiorno

	Amministrazione titolare	Importo totale	Importo Progetti in essere	Importo FSC	Importo Progetti nuovi
	PCM - Min. Sud	725.000.000	225.000.000	400.000.000	100.000.000
	PCM - Min. Sud	100.000.000	0	0	100.000.000
	PCM - Min. Sud	300.000.000	0	0	300.000.000
	PCM - Min. Sud	220.000.000	0	0	220.000.000
	MIMS - Min. Infr. Mob	98.000.000	0	98.000.000	0
	MIMS - Min. Infr. Mob.	46.000.000	0	46.000.000	0
	MIMS - Min. Infr. Mob.	131.000.000	0	131.000.000	0
	MIMS - Min. Infr. Mob.	355.000.000	0	325.000.000	30.000.000
	PCM - Min. Sud	0	0	0	0

Lo stato di attuazione della Componente 3 di competenza del Ministero per il Sud vede tutti i bandi pubblicati per la selezione delle proposte progettuali. In particolare, sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne sono stati attivati due interventi. Uno relativo al potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, con un budget di 725 milioni di euro, e disciplinato con il bando pubblicato a marzo 2022 che ha visto una proroga della scadenza per la presentazione dei progetti a giugno 2022, con un'aggiudicazione degli interventi prevista a dicembre 2022 e un target fissato a dicembre 2025 in termini di più servizi per 2 milioni di cittadini. Un secondo bando da 100 milioni di euro è invece destinato ad interventi sui servizi sanitari di prossimità, ed in particolare sul consolidamento delle farmacie rurali, prevedendo che a beneficiarne ne siano almeno 2.500 nei due *step* dell'intervento tra il 2023 e il 2026.

Sul versante della valorizzazione dei beni confiscati il bando da 300 milioni di euro è stato pubblicato a dicembre 2021 e la scadenza prorogata ad aprile 2022. Si prevede di aggiudicare gli appalti a giugno 2024 e di realizzare gli interventi su 100 beni entro giugno 2025, per arrivare a 200 entro giugno 2026. Le proposte progettuali pervenute sono state oltre 600.

Infine, il Ministero per il Sud interviene anche con un avviso pubblico per interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore. L'obiettivo è sostenere il Terzo Settore nel Mezzogiorno coinvolgendo almeno 20.000 minori entro giugno 2023, per arrivare a 44.000 entro giugno 2026, mobilitando risorse per 220 milioni di euro. La scadenza per la presentazione delle domande è stata fissata a marzo 2022 e sono in corso le valutazioni delle proposte progettuali presentate.

Per quanto riguarda, invece, la riforma in capo al Ministero per il Sud relativa al rafforzamento delle ZES, il *target* è stato raggiunto a dicembre 2021 con la previsione di semplificazioni relative alle procedure ZES nei provvedimenti legislativi per la *governance* e le semplificazioni legate agli interventi del PNRR.

Il quadro sullo stato di attuazione della Componente 3 della Missione 5 (M5C3) si completa con gli interventi infrastrutturali per le ZES in capo al MIMS.

Nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle ZES coinvolte sono previste diverse progettualità infrastrutturali. Le principali necessità sulle quali si prevede di intervenire sono le seguenti:

- collegamento di "ultimo miglio": realizzare efficaci collegamenti tra le aree portuali e industriali e la rete infrastrutturale ferroviaria e stradale facente parte delle reti di trasporto principali, così da consentire ai distretti produttivi di ridurre tempi e costi nella logistica;
- digitalizzazione e potenziamento della logistica, urbanizzazioni *green* e lavori di efficientamento energetico e ambientale nelle aree retro-portuali e nelle aree industriali appartenenti alle ZES;
- potenziamento della resilienza e della sicurezza dell'infrastruttura connessa all'accesso ai porti.

La ripartizione delle risorse a disposizione delle singole ZES è avvenuta con un decreto interministeriale del Ministro per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili e il Ministro per il Sud del 3 dicembre 2021 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 gennaio 2022.

Tabella 2 Zone Economiche Speciali - Investimenti PNRR

ZES	Importo (milioni di euro)	Numero di interventi previsti		
		Ultimo miglio	Logistica	Resilienza porti
Abruzzo	62,9	5	2	3
Campania	136	6	4	
Adriatica	83	6	16	1
Ionica	108,1	2	7	
Calabria	111,7	7	1	3
Sicilia Orientale	61,4	6		
Sicilia Occidentale	56,8	1	1	1
Sardegna	10	1		

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Ministero per il Sud, 2021

L'analisi sulla programmazione e lo stato di attuazione della Missione 5 Componente 3 del PNRR restituisce un quadro caratterizzato da uno stato di avanzamento in linea con le previsioni. La fase di preparazione dei bandi per la selezione dei progetti (o il negoziato per l'allocazione delle risorse) ha seguito i cronoprogrammi previsti al netto di alcune proroghe di scadenza legate ad esigenze specifiche su alcune tipologie di interventi per le quali i territori si sono rivelati un po' meno pronti.

La fase di selezione è, tuttavia, ancora in pieno svolgimento e su alcune tipologie di avvisi in passato ha dimostrato di richiedere anche un tempo talvolta lungo, soprattutto quando i progetti da valutare sono quantitativamente molto numerosi. Il coinvolgimento del Terzo Settore, ad esempio, e la capacità di produrre proposte progettuali già dimostrata in altre occasioni devono essere tenute in debito conto per non allungare inevitabilmente i tempi di realizzazione dei progetti ed il conseguente raggiungimento dei *target*.

D'altro canto, nel caso di avvio della realizzazione in capo agli enti territoriali o ad altre amministrazioni pubbliche, si entra nella delicatissima fase della gestione delle procedure di appalto, rispetto alle quali gli interventi legislativi predisposti per semplificare le procedure dovranno dimostrare la loro reale efficacia.

Indubbiamente, il tema della coesione sociale e la previsione di interventi speciali per rafforzarne alcuni aspetti nell'ambito del PNRR ha una grande rilevanza, e bisognerà ora monitorare con attenzione la fase realizzativa ed il reale incremento delle prestazioni. Gli interventi speciali per la coesione territoriale della Missione 5, Componente 3, potranno rappresentare anche un utile elemento di confronto sui tempi e modi di attuazione, in considerazione della tipologia di interventi tipica della coesione e che nei Programmi co-finanziati dai Fondi strutturali talvolta fa registrare una difficoltà attuativa importante.

2. La verifica della "clausola del 40%" al Mezzogiorno

Come anticipato, un altro elemento trasversale al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è la cosiddetta "clausola 40%", che consiste nella destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Piano. Una soglia più alta di quella che a legislazione vigente prevede di destinare al Mezzogiorno almeno il 34% (proporzionalmente alla popolazione residente) delle risorse dei programmi di investimento pubblico.

Questa scelta è stata operata in linea con la vocazione dello stesso dispositivo di ripresa e resilienza (RRF) che ha come base normativa l'articolo 175 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in materia di coesione economica, sociale e territoriale.

Questo vincolo di destinazione territoriale delle risorse del PNRR ha naturalmente delle implicazioni notevoli in termini di concentrazione degli in-

vestimenti, con inevitabili intrecci e influenze con gli interventi della politica di coesione 2014-2020 in fase conclusiva e di quella 2021-2027 in avvio.

Il rispetto del vincolo di destinazione territoriale è disciplinato dalla normativa di riferimento per la *governance* del PNRR², ed assegna al Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito della verifica del rispetto dell'obiettivo, sottoponendo eventuali scostamenti rilevati alla cabina di regia.

Il monitoraggio e la verifica del rispetto del vincolo avvengono attraverso l'osservazione dell'allocatione dell'ammontare di risorse assegnate a ciascuna amministrazione centrale coinvolta nell'attuazione del Piano. Si tratta di 23 amministrazioni, che come evidenziato nella Tabella 3 gestiscono l'intera dotazione del PNRR, pari a oltre 222 miliardi di euro attuati attraverso misure a titolarità di amministrazioni centrali che vengono classificate in base alla loro destinazione territoriale in tre categorie:

- azioni di sistema, che individuano interventi per i quali non rileva la localizzazione territoriale, avendo natura trasversale o valenza nazionale;
- misure territorializzate, che consistono in interventi che, indipendentemente dal momento di loro effettiva realizzazione, sono stati inseriti nel Piano (o nelle schede tecniche allegate) con un'esplicita localizzazione territoriale e rispetto ai quali sia stato indicato il costo. Qualora siano state indicate le localizzazioni degli interventi senza associare il relativo costo, la misura viene inclusa nelle misure territorializzabili;
- misure territorializzabili, che consistono in interventi la cui localizzazione è determinata attraverso procedure amministrative (av-

² Si tratta, in particolare, del comma 6-bis dell'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, introdotto in fase di conversione dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

viate anche precedentemente all'emanazione della norma, come spesso nel caso dei c.d. "progetti in essere" che fanno riferimento a interventi, anche non ancora puntualmente identificati, la cui copertura finanziaria era già prevista da disposizioni di legge prima del PNRR) volte al riparto delle risorse e/o alla definizione e/o selezione dei progetti³.

3 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, p. 8. https://politichecoesione.governo.it/media/2954/seconda-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr_dati-al-30_06_2022.pdf

Tabella 3 Classificazione delle risorse PNRR e FoC per Amministrazione e categoria di misura (milioni di euro)

Amministrazione	Totale risorse	Risorse con destinazione territoriale			Azioni di sistema
		Totale	Di cui: Territorializzabili	Di cui: Territorializzate	
	(a) = b + e	(b) = c + d	(c)	(d)	(e)
Min. PA	1.269	718	718	0	551
Min. Giustizia	2.854	2.854	2.854	0	0
Min. Transizione Digitale	15.737	9.775	9.775	0	5.961
Min. Sviluppo Economico	25.041	24.197	24.197	0	844
Min. Esteri	1.200	1.200	1.200	0	0
Min. Cultura	5.730	5.362	5.094	268	368
Min. Turismo	2.400	2.286	1.786	500	114
Min. Transizione Ecologica	39.246	38.388	37.761	627	858
Min. Agricoltura	4.883	4.883	4.883	0	0
Min. Infrastrutture M.S.	49.462	48.462	32.341	16.120	1.000
Min. Istruzione	17.594	17.560	17.560	0	34
Min. Università Ricerca	12.232	12.232	12.232	0	0
Min. Lavoro P.S.	7.250	7.250	7.250	0	0
Min. Interno	12.700	12.700	12.700	0	0
Min. Sud	1.695	1.695	825	870	0
Min. Salute	18.013	16.199	16.199	0	1.814
Min. Economia	340	340	340	0	0
PCM DARA	135	135	135	0	0
PCM DPC	1.200	1.200	1.200	0	0
PCM DPGSCU	650	650	650	0	0
PCM DPO	10	0	0	0	10
PCM DS	700	700	700	0	0
PCM Uff. Terremoti	1.780	1.780	1.780	0	0
Totale	222.122	210.567	192.182	18.385	11.554

La Tabella riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati al 30/06/2022 da DPCoe-NUVAP presso l'Amministrazione titolare

Come si evince dalla Tabella 3, le risorse con destinazione territoriale del PNRR sono oltre 210,5 miliardi di euro, di cui oltre 192,1 miliardi territorializzabili e quasi 18,4 miliardi territorializzati.

La seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno del 40% delle risorse allocabili territorialmente è aggiornata con dati al 30 giugno 2022, ed il quadro che restituisce è quello riportato nella Tabella 4, dalla quale si evince che il totale delle risorse con destinazione territoriale al Mezzogiorno è pari a quasi 86,4 miliardi di euro, il 41% delle risorse con destinazione territoriale. Di questo ammontare le territorializzabili, secondo la definizione precedente, sono quasi 78,5 miliardi di euro, pari al 40,8%. Il vincolo di destinazione territoriale è dunque rispettato e nel Mezzogiorno si concentra una notevole quantità di risorse del PNRR.

Tabella 4 Valutazione della quota Mezzogiorno per Amministrazione per le misure PNRR e FoC con destinazione territoriale al 30 giugno 2022 (milioni di euro e quote percentuali)

Amministrazione	Risorse totali con destinazione territoriale				
	Territorializzabili	Territorializzate	Totale	di cui: Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(a)	(b)	(c) = a + b	(d)	(e) = d / c
Min. PA	718	0	718	287	40,0%
Min. Giustizia	2.854	0	2.854	1.137	39,8%
Min. Transizione Digitale	9.775	0	9.775	4.216	43,1%
Min. Sviluppo Economico	24.197	0	24.197	5.928	24,5%
Min. Esteri	1.200	0	1.200	460	38,3%
Min. Cultura	5.094	268	5.362	2.057	38,4%
Min. Turismo	1.786	500	2.286	654	28,6%
Min. Transizione Ecologica	37.761	627	38.388	15.126	39,4%
Min. Agricoltura	4.883	0	4.883	1.953	40,0%
Min. Infrastrutture M.S.	32.341	16.120	48.462	23.374	48,2%
Min. Istruzione	17.560	0	17.560	7.758	44,2%
Min. Università Ricerca	12.232	0	12.232	4.984	40,7%
Min. Lavoro P.S.	7.250	0	7.250	2.773	38,2%
Min. Interno	12.700	0	12.700	5.751	45,3%
Min. Sud	825	870	1.695	1.345	79,4%
Min. Salute	16.199	0	16.199	6.482	40,0%
Min. Economia	340	0	340	340	100,0%
PCM DARA	135	0	135	54	39,7%
PCM DPC	1.200	0	1.200	446	37,2%
PCM DPGSCU	650	0	650	283	43,5%
PCM DPO	0	0	0	0	-
PCM DS	700	0	700	280	40,0%
PCM Uff. Terremoti	1.780	0	1.780	712	40,0%
Totale	192.182	18.385	210.567	86.399	41,0%

La Tabella riporta la dotazione delle diverse misure arrotondata. Il calcolo dei totali e della quota Mezzogiorno, per maggiore precisione, è effettuato sui valori in euro o al maggior livello di dettaglio disponibile. I totali potrebbero pertanto non coincidere con la somma dei valori esposti a causa degli arrotondamenti.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati rilevati al 30/06/2022 da DPCoe-NUVAP presso l'Amministrazione titolare

Focus - Il PNRR per rafforzare la coesione territoriale e il Mezzogiorno

di cui: Territorializzabili		
	Mezzogiorno	Quota Mezzogiorno
	(f)	(g) = f / a
	287	40,0%
	1.137	39,8%
	4.216	43,1%
	5.928	24,5%
	460	38,3%
	2.057	40,4%
	654	36,6%
	15.093	40,0%
	1.953	40,0%
	16.334	50,5%
	7.758	44,2%
	4.984	40,7%
	2.773	38,2%
	5.751	45,3%
	475	57,6%
	6.482	40,0%
	340	100,0%
	54	39,7%
	446	37,2%
	283	43,5%
	0	-
	280	40,0%
	712	40,0%
	78.456	40,8%

Al momento dell'osservazione le misure attivate della quota Mezzogiorno sono pari a oltre 71,6⁴ miliardi di euro. La considerazione molto importante che la relazione riporta è che «sul totale di 86,4 miliardi di risorse considerate come destinate al Mezzogiorno al 30 giugno 2022, una quota del 22,9% deriva da stime effettuate dalle amministrazioni, il 18,1% da atti di riparto territoriale, l'1,1% da informazioni desumibili da istruttorie in corso, il 12,8% da proiezioni sul totale di dati parziali, il 45,1% da dati relativi a progetti effettivamente identificati»⁵.

Se si sommano gli 86,4 miliardi del PNRR agli oltre 54,1 miliardi di euro previsti dall'Accordo di Partenariato (cfr. Par 1.1 del Capitolo 1 della Parte Prima) in quota Mezzogiorno, derivanti dalla politica di coesione 2021-2027 tra Fondi strutturali europei e dalla quota di cofinanziamento nazionale, e a questi si aggiungono anche i circa 53,3 miliardi di euro destinati al Mezzogiorno, con riparto del Fondo Sviluppo e Coesione⁶, il totale delle risorse destinate al Mezzogiorno fino al 2027 è pari a poco oltre i 193,8 miliardi di euro. Una quantità di risorse pubbliche per investimenti per la quale il più grande interrogativo riguarda la capacità di assorbimento reale da parte dei soggetti che dovrebbero spenderle.

4 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Seconda relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 30 giugno 2022), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, p. 14.

5 Ib., p. 14.

6 Per una visione complessiva delle risorse per la coesione 2021-2027, compreso il Fondo Sviluppo e Coesione, si può fare riferimento alla tabella riportata su <https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione-2021-2027/risorse-2021-2027/>

**La spesa in conto
capitale e le risorse
aggiuntive della PA**

Appendice 1

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹ permette di analizzare la composizione della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione (PA)², per ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno), distinguendo la spesa ordinaria dalle risorse aggiuntive. Queste ultime sono la somma delle seguenti voci: Fondi strutturali UE al netto della formazione, cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC, risorse aree sottoutilizzate³.

L'intervallo di tempo considerato è quello che va dal 2007 al 2019, tuttavia, per valutare l'andamento delle principali variabili in esame, sono stati anche calcolati i valori medi del primo e ultimo triennio a disposizione, che permettono un confronto a distanza di 10 anni tra il "periodo iniziale", ossia il 2007-2009 e il "periodo finale", ossia il 2017-2019.

Il dato 2020 è una stima prodotta dai CPT.

La Tabella 1 riporta l'andamento della spesa in conto capitale⁴ della PA, evidenziando una generale contrazione del dato: nel periodo iniziale, in Italia, questa voce di spesa è pari a 64,4 miliardi di euro, mentre in quello finale si ferma a 36,2 miliardi di euro (-43,8%). Tuttavia, secondo le stime riferite al 2020, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe aumentare rispetto al dato del 2019 di oltre 7 miliardi di euro. Tale tendenza, dopo un lungo periodo di contrazione, sembra essere la prosecuzione di una crescita che si è cominciata a registrare dal 2018.

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 21,9 miliardi del periodo iniziale a 11,3 miliardi di euro del periodo finale (-48,1%).

¹ <http://www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali/>

² Amministrazioni centrali, locali e regionali.

³ Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS.

⁴ 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.

Come per il dato medio nazionale, anche le stime 2020 per questa macro-area rilevano una spesa in conto capitale in aumento rispetto alle annualità precedenti: le previsioni parlano di 14,3 miliardi di euro per il Sud e le Isole, un valore che tornando indietro nel tempo non è mai stato raggiunto dopo il 2015.

Nel Centro-Nord le tendenze sono in linea con quelle appena viste, ma le variazioni sono meno marcate: la spesa in conto capitale, infatti, si riduce del 41,5%, passando dai 42,6 miliardi del 2007-2009 ai 24,9 miliardi di euro del 2017-2019; inoltre la proiezione per il 2020 prevede un incremento di 4,8 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.

**Tabella 1 PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive
(anni 2007-2019 e stima 2020; miliardi di euro costanti 2015)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Italia							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	63,0	65,1	65,2	56,1	51,1	46,0	
di cui:							
Spesa ordinaria	46,5	50,9	50,3	43,8	38,0	34,8	
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,8	4,2	4,8	3,4	4,6	4,1	
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	5,2	4,3	3,9	2,8	3,4	3,2	
Risorse aree sottoutilizzate	6,5	5,7	6,2	6,1	5,1	3,9	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	26,2%	21,8%	22,9%	21,9%	25,5%	24,3%	
Centro-Nord							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	41,8	43,3	42,7	37,9	32,9	30,4	
di cui:							
Spesa ordinaria	39,0	41,3	39,6	34,4	29,7	27,7	
Fondi strutturali UE al netto formazione	0,7	0,3	0,5	0,8	0,7	0,7	
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	1,1	0,7	0,9	1,1	1,3	1,2	
Risorse aree sottoutilizzate	1,0	0,9	1,7	1,6	1,2	0,8	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	6,6%	4,6%	7,3%	9,2%	9,7%	9,1%	
Mezzogiorno							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	21,2	21,8	22,6	18,2	18,1	15,6	
di cui:							
Spesa ordinaria	7,5	9,6	10,7	9,3	8,3	7,2	
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,1	3,8	4,3	2,6	3,8	3,4	
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	4,1	3,5	3,0	1,7	2,1	2,0	
Risorse aree sottoutilizzate	5,5	4,8	4,5	4,5	3,9	3,0	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	64,6%	56,0%	52,5%	48,6%	54,2%	53,9%	

*Stima.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Appendice 1 - La spesa in conto capitale e le risorse aggiuntive della PA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Media 2007-2009	Media 2017-2019
	42,4	37,2	38,9	35,3	32,9	35,7	40,1	47,3	64,4	36,2
	30,0	26,9	24,2	30,2	27,2	28,0	32,7	37,5	49,2	29,3
	4,7	4,6	7,3	0,8	1,4	3,3	2,8	4,0	4,6	2,5
	3,5	3,5	5,2	1,1	1,3	2,4	2,2	2,8	4,5	2,0
	4,1	2,2	2,1	3,1	3,0	2,1	2,4	2,9	6,2	2,5
	29,1%	27,8%	37,8%	14,4%	17,4%	21,7%	18,5%	20,7%	23,6%	19,2%
	28,1	24,0	23,4	23,3	22,2	24,3	28,2	33,0	42,6	24,9
	25,5	21,2	19,6	22,0	20,4	21,5	25,5	28,1	40,0	22,5
	0,8	0,9	1,3	0,2	0,5	0,9	0,8	2,2	0,5	0,7
	1,3	1,4	1,9	0,6	0,7	1,3	1,2	2,0	0,9	1,1
	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,2	0,6
	9,2%	11,6%	16,4%	5,5%	8,0%	11,5%	9,6%	14,9%	6,2%	9,7%
	14,3	13,2	15,5	12,0	10,7	11,4	11,9	14,3	21,9	11,3
	4,6	5,6	4,6	8,2	6,8	6,4	7,2	9,4	9,3	6,8
	3,9	3,7	6,0	0,6	0,9	2,4	2,0	1,9	4,1	1,8
	2,2	2,1	3,3	0,6	0,6	1,1	1,0	0,8	3,5	0,9
	3,7	1,8	1,5	2,6	2,4	1,5	1,7	2,1	5,0	1,9
	68,2%	57,2%	70,1%	31,7%	36,8%	43,7%	39,3%	34,0%	57,7%	39,9%

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive sulla componente di spesa in conto capitale per macroaree territoriali (Tabella 1 e Figura 1) emerge che queste rappresentano in media, nell'intero periodo in esame, il 52% delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno, 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 è fortemente condizionato dal peso delle risorse aggiuntive registrato nel 2007/2008 e nel triennio 2013-2015, anni per i quali si sono registrate le certificazioni più massicce relative alla chiusura della politica di coesione dei cicli di programmazione immediatamente precedenti. In particolare, il 2015, con un peso delle risorse aggiuntive sulla spesa in conto capitale della PA pari al 70,1% nel Mezzogiorno, sconta la coincidenza con la chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola "n+2" proprio al 31 dicembre dell'anno⁵.

Ciò ha determinato una significativa contabilizzazione di spese associate ad impegni che potevano risalire perfino agli inizi del ciclo o addirittura al settennio di programmazione precedente. Non è un caso che anche in corrispondenza della chiusura delle programmazioni passate il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al Sud abbia sempre segnato dei picchi verso l'alto⁶.

Il dato 2016 conferma quanto appena detto, poiché l'incidenza delle risorse aggiuntive sulle spese in conto capitale scende bruscamente al 31,7% nel Mezzogiorno.

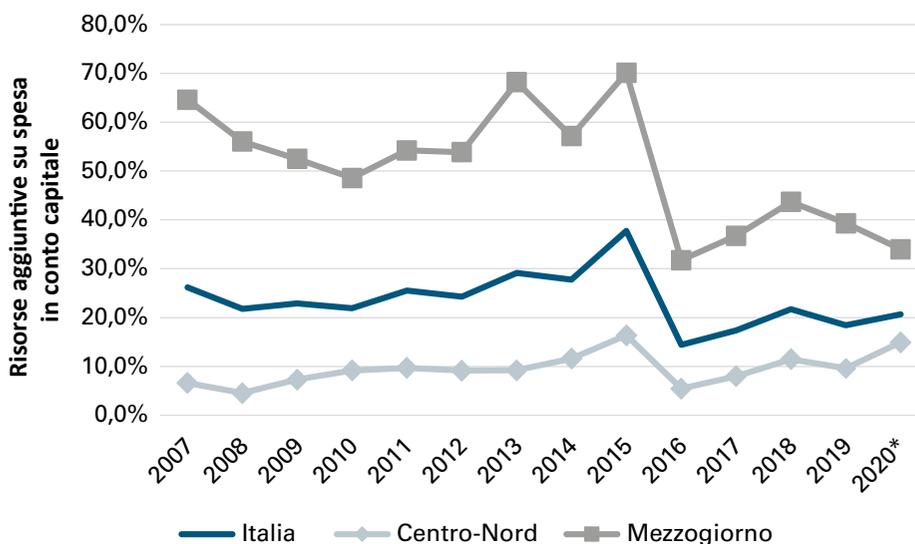
5 In base alla regola comunitaria nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione europea per il ciclo 2007-2013 era fissato infatti al 31 dicembre 2015.

6 Si veda anche la Decima edizione del presente Rapporto: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/4297_ce8cd408aeaab0952e0a1582c478c5bc

Guardando infine alle stime 2020, la quota percentuale di risorse aggiuntive nel Mezzogiorno si attesterebbe al 34%, un dato che riflette le spese ascrivibili ai Fondi SIE 2014-2020, ma che potrebbe crescere ancora in modo significativo fino al 2023, termine ultimo per le certificazioni secondo l'attuale regola "n+3".

Al Centro-Nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiuntive: si tratta del 9,1% di risorse aggiuntive sulla spesa in conto capitale per l'intero periodo, con una stima al 2020 del 14,9%.

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2007-2019 e stima 2020



*Stima.

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

Appendice 2

Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati disponibili al 30 giugno 2022, si registrano attualmente quasi 38mila interventi con singolo beneficiario per un costo totale¹ pari a oltre 53,5 miliardi di euro. Analizzando i dati per tipologia di beneficiario (Tabella 1), si può notare come quasi il 44% degli interventi sia attuato da amministrazioni comunali, le quali in termini di costi assorbono il 13,2% delle risorse complessive, per un totale di poco superiore ai 7 miliardi di euro. Seguono poi, in termini numerici, gli operatori privati, con oltre 12mila interventi, e le regioni, con quasi 3.700 progetti.

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

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

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

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

¹ Finanziamento totale pubblico al netto delle economie pubbliche.

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

Rispetto agli interventi che vedono come beneficiari i comuni (Tabella 2), i temi su cui ci si è principalmente concentrati sono quelli relativi all'inclusione sociale e salute, all'istruzione e formazione², all'energia e alla cultura e al turismo³, anche se, in termini di risorse, il grosso dei costi, oltre il 54%, è associato ad interventi di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti e mobilità⁴ ed ambiente⁵. Settori praticamente assenti sono quelli relativi a ricerca ed innovazione⁶ ed occupazione e lavoro⁷, i quali congiuntamente raggiungono poco più di 50 progetti finanziati.

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

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

4 Si pensi ad esempio a grandi progetti di valore superiore ai 100 milioni di euro quali la realizzazione di linee tranviarie a Palermo e Firenze oppure gli interventi relativi alla metropolitana di Napoli.

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

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

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

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
Ambiente	1.492	9,0%	1.769.250.143	25,0%
Capacità amministrativa	1.319	8,0%	162.861.481	2,3%
Competitività delle imprese	246	1,5%	38.756.219	0,5%
Cultura e turismo	2.740	16,6%	1.227.546.024	17,3%
Energia	2.292	13,9%	381.581.113	5,4%
Inclusione sociale e salute	3.910	23,6%	816.697.190	11,5%
Istruzione e formazione	2.379	14,4%	555.951.108	7,8%
Occupazione e lavoro	37	0,2%	2.342.467	0,03%
Reti e servizi digitali	63	0,4%	34.559.761	0,5%
Ricerca e innovazione	17	0,1%	28.928.892	0,4%
Trasporti e mobilità	2.039	12,3%	2.065.821.343	29,2%
Totale	16.534	100,0%	7.084.295.741	100,0%

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

Complessivamente i 16.534 interventi a regia comunale interessano, al 30 giugno 2022, l'87,9% dei comuni italiani (Tabella 3). La maggiore concentrazione di progetti si registra al Sud e nelle Isole anche se in controtendenza risulta essere il dato della regione Lombardia che, con i suoi circa 1.700 interventi, è prima per numero di progetti.

Le regioni nelle quali si registra l'incidenza più alta di comuni coinvolti sono il Molise (99,3%) e l'Abruzzo (99%), ma anche in Emilia-Romagna, e in tutte le regioni del Mezzogiorno la percentuale supera il 90%. La regione dove invece si conferma la partecipazione più bassa è il Friuli-Venezia

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

Da notare come dal punto di vista del dimensionamento finanziario degli interventi, rispetto ad un dato medio totale di circa 428mila euro a progetto, vi siano regioni come Campania⁸ e Toscana⁹ dove il valore medio si aggira attorno al milione di euro.

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

9 Digni di nota i progetti per la realizzazione del nuovo Teatro dell'Opera di Firenze, gli interventi relativi alla ristrutturazione della Fortezza da Basso e quelli relativi ad alcune linee del sistema tramviario previsti dal Patto per la Città di Firenze.

Tabella 3 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	1.181	1.018	1.264	86,2%	207.852.154	2,9%
Valle d'Aosta	74	62	74	83,8%	7.103.709	0,1%
Lombardia	1.506	1.232	1.702	81,8%	375.413.471	5,3%
Trentino-Alto Adige	282	218	261	77,3%	17.944.348	0,3%
Veneto	563	462	696	82,1%	235.408.987	3,3%
Friuli-Venezia Giulia	215	156	189	72,6%	71.464.608	1,0%
Liguria	234	185	284	79,1%	170.304.347	2,4%
Emilia-Romagna	330	305	824	92,4%	466.339.868	6,6%
Toscana	273	224	378	82,1%	389.764.550	5,5%
Umbria	92	77	106	83,7%	13.446.974	0,2%
Marche	225	197	261	87,6%	24.194.185	0,3%
Lazio	378	337	696	89,2%	97.627.039	1,4%
Abruzzo	305	302	1.267	99,0%	243.353.274	3,4%
Molise	136	135	675	99,3%	348.006.358	4,9%
Campania	550	516	1.566	93,8%	1.525.065.611	21,5%
Puglia	257	246	961	95,7%	524.016.526	7,4%
Basilicata	131	128	670	97,7%	113.191.414	1,6%
Calabria	404	399	1.482	98,8%	526.289.915	7,4%
Sicilia	391	383	1.650	98,0%	1.275.243.877	18,0%
Sardegna	377	367	1.528	97,3%	452.264.527	6,4%
Totale	7.904	6.949	16.534	87,9%	7.084.295.741	100,0%

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

Analizzando i dati connessi alla classe demografica delle amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati con risorse FSC 2014-2020 (Tabella 4), si nota come circa il 36% delle risorse totali disponibili sia assorbito dalle 12 grandi città italiane¹⁰, che per la realizzazione dei progetti gestiscono più di 2,5 miliardi di euro. In termini di coinvolgimento, in tutte le classi di ampiezza demografica l'incidenza di comuni beneficiari supera l'85%, arrivando a oltre il 90% nelle classi che comprendono i comuni tra 20.000 e 249.999 abitanti e il 100%, come prima anticipato, nella classe con più di 250mila residenti.

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

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

Classe di ampiezza demografica	N. comuni 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.	3.487	3.071	6.784	88,1%	983.623.170	13,9%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	1.746	3.653	86,4%	939.390.132	13,3%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	1.029	2.377	86,8%	660.364.917	9,3%
10.000 - 19.999 ab.	701	627	1.516	89,4%	453.250.190	6,4%
20.000 - 59.999 ab.	406	375	1.131	92,4%	600.392.658	8,5%
60.000 - 249.999 ab.	91	89	560	97,8%	912.644.749	12,9%
>= 250.000 ab.	12	12	513	100,0%	2.534.629.925	35,8%
Totale	7.904	6.949	16.534	87,9%	7.084.295.741	100,0%

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

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

Tabella 5 I progetti FSC 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

Classe di costo	N. progetti con comuni beneficiari		Costo	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Fino a 150.000 euro	12.933	78,2%	627.766.844	8,9%
Da 150.000 a 500.000 euro	1.581	9,6%	441.846.185	6,2%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.253	7,6%	1.052.472.875	14,9%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	547	3,3%	1.400.277.044	19,8%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	128	0,8%	844.879.684	11,9%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	81	0,5%	1.610.268.795	22,7%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	6	0,04%	368.821.017	5,2%
100.000.000 euro e oltre	5	0,03%	737.963.298	10,4%
Totale	16.534	100,0%	7.084.295.741	100,0%

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

I comuni beneficiari del FEAMP 2014-2020

Appendice 3

Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), per il periodo di programmazione 2014-2020, rappresenta lo strumento finanziario per i settori della pesca e dell'acquacoltura, avente come obiettivo generale quello di favorire la gestione sostenibile delle attività di pesca e acquacoltura incentivando al contempo la competitività e la relativa capacità di generare sviluppo, occupazione e coesione territoriale. Per il settore della pesca e acquacoltura il FEAMP, in linea con la strategia Europa 2020 e con la politica ambientale dell'Unione, si articola intorno ai seguenti pilastri:

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

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

Secondo i dati di OpenCoesione relativi al 30 giugno 2022, i progetti FEAMP con singolo beneficiario sono oltre 13.700 per un costo complessivo pari a circa 564 milioni di euro¹. Il FEAMP, dal punto di vista finanziario, alimenta solitamente interventi di taglia piccola, registrandosi un valore medio dei progetti di poco inferiore ai 41mila euro.

1 Si segnala che l'importo complessivo dei progetti FEAMP censiti da OpenCoesione è pari a 713,7 milioni di euro, di cui 149 milioni di euro associati ad interventi con multibeneficiari. La variabile "Costo rendicontabile UE" si riferisce al costo ammesso al contributo comunitario ossia, nel caso dei progetti appartenenti a Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi Strutturali comunitari, le risorse che possono essere considerate per la richiesta dei rimborsi alla Commissione europea. Il "Costo rendicontabile UE" comprende la quota comunitaria e il corrispondente cofinanziamento nazionale obbligatorio.

Attori principali di tale politica sono gli operatori privati e le imprese i quali risultano essere i primi beneficiari, sia per la numerosità degli interventi (pari al 96% del totale), che per il costo ad essi associato (pari al 68,3% del totale), seguono, a grande distanza, i comuni e i soggetti del settore istruzione e ricerca (Tabella 1).

Tabella 1 I progetti FEAMP 2014-2020, per tipologia di soggetto beneficiario				
Soggetto beneficiario	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ministeri	5	0,04%	16.585.631	2,9%
Regioni	30	0,2%	4.013.762	0,7%
Province e città metropolitane	1	0,01%	50.000	0,01%
Comuni	326	2,4%	71.989.615	12,8%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	15	0,1%	2.306.093	0,4%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	58	0,4%	27.651.333	4,9%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	2	0,01%	9.248	0,002%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	124	0,9%	56.454.254	10,0%
Operatori privati e imprese	13.208	95,9%	385.458.767	68,3%
Totale	13.769	100,0%	564.518.703	100,0%

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

Venendo ai comuni, gli stessi risultano beneficiari di 326 progetti per un valore complessivo di quasi 72 milioni di euro. La taglia finanziaria media per intervento è piuttosto elevata, ossia pari a circa 220mila euro. I temi di maggior interesse sono quelli legati alla competitività delle imprese (38% dei progetti)² e alla ricerca e innovazione (17,8% dei progetti)³. Guardando, invece, ai volumi di costi rendicontabili, oltre 41 milioni di euro sono associati a progetti per la competitività delle imprese (il 57,8% del totale); inoltre, altro tema di rilievo è quello dei trasporti e mobilità, che assorbe il 24,8% dei costi complessivi⁴ (Tabella 2).

Tabella 2 I progetti FEAMP 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni beneficiari		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Ambiente	10	3,1%	4.062.009	5,6%
Capacità amministrativa	36	11,0%	1.564.105	2,2%
Competitività delle imprese	124	38,0%	41.610.736	57,8%
Cultura e turismo	22	6,7%	1.809.357	2,5%
Inclusione sociale e salute	27	8,3%	1.844.076	2,6%
Istruzione e formazione	8	2,5%	589.976	0,8%
Occupazione e lavoro	2	0,6%	65.160	0,1%
Reti e servizi digitali	2	0,6%	60.558	0,1%
Ricerca e innovazione	58	17,8%	2.556.828	3,6%
Trasporti e mobilità	37	11,3%	17.826.810	24,8%
Totale	326	100,0%	71.989.615	100,0%

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

2 Trattasi perlopiù di interventi rivolti a promuovere la competitività del comparto della trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura attraverso la realizzazione di investimenti finalizzati al risparmio energetico e alla riduzione dell'impatto sull'ambiente, al miglioramento della sicurezza, dell'igiene e delle condizioni di lavoro.

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

4 Riferibili nella maggior parte dei casi ad azioni di riqualificazione delle aree portuali.

Guardando alla numerosità degli enti coinvolti, i comuni direttamente impegnati nell'attuazione di progetti finanziati dal FEAMP sono pochi, 193 in tutto, pari al 2,4% delle amministrazioni comunali del Paese esistenti al momento della rilevazione dei dati (Tabella 3). Degno di nota il caso della regione Marche che fa registrare la più elevata partecipazione di comuni al FEAMP con un totale di 53 enti, pari al 23,6% dei comuni della regione, che risultano beneficiari di 121 progetti⁵ per un valore complessivo di 5,4 milioni di euro. Tuttavia, proprio lato costi, ci sono regioni nelle quali i comuni beneficiano di una mole di risorse FEAMP decisamente più elevata: è il caso, ad esempio, di Puglia⁶ (13,5 milioni di euro) e Campania⁷ (11,4 milioni di euro).

5 La maggior parte dei quali riferibili alle misure destinate al miglioramento infrastrutturale dei porti di pesca, delle sale per la vendita all'asta, dei siti di sbarco e dei ripari di pesca, inclusi gli investimenti destinati a strutture per la raccolta di scarti e rifiuti marini ed alla commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

6 Prevalentemente interventi di ammodernamento e riqualificazione di darsene e banchine.

7 Grossi interventi rivolti principalmente all'ampliamento ed ammodernamento dei porti ed alla realizzazione e/o adeguamento dei servizi per la pesca e l'acquacoltura.

Tabella 3 I progetti FEAMP 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Regione	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
Piemonte	1.181	2	4	0,2%	164.607	0,2%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%	0	0,0%
Lombardia	1.506	0	0	0,0%	0	0,0%
Trentino-Alto Adige	282	0	0	0,0%	0	0,0%
Veneto	563	7	30	1,2%	6.572.725	9,1%
Friuli-Venezia Giulia	215	3	6	1,4%	2.416.124	3,4%
Liguria	234	9	9	3,8%	1.381.066	1,9%
Emilia-Romagna	330	8	14	2,4%	8.469.703	11,8%
Toscana	273	8	13	2,9%	4.275.352	5,9%
Umbria	92	0	0	0,0%	0	0,0%
Marche	225	53	121	23,6%	5.453.345	7,6%
Lazio	378	0	0	0,0%	0	0,0%
Abruzzo	305	18	26	5,9%	2.504.173	3,5%
Molise	136	3	3	2,2%	85.000	0,1%
Campania	550	20	24	3,6%	11.423.220	15,9%
Puglia	257	23	31	8,9%	13.514.890	18,8%
Basilicata	131	4	5	3,1%	309.846	0,4%
Calabria	404	15	18	3,7%	5.848.679	8,1%
Sicilia	391	15	16	3,8%	8.947.436	12,4%
Sardegna	377	5	6	1,3%	623.450	0,9%
Totale	7.904	193	326	2,4%	71.989.615	100,0%

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

Le statistiche viste finora, ma declinate per classe di ampiezza demografica (Tabella 4), mostrano come l'incidenza percentuale più elevata di comuni beneficiari si riscontri negli enti di dimensioni medio-grandi, ossia con un numero di residenti compreso tra 60mila e 250mila abitanti, dove risulta titolare di risorse oltre il 15% dei comuni. Tra i comuni di grandi dimensioni solo Genova compare tra i soggetti beneficiari singoli del FEAMP, con un intervento da 200mila euro per il completamento del mercato ittico della darsena.

Tabella 4 | progetti FEAMP 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe demografica

Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni beneficiari di progetti (b)	N. progetti con comuni beneficiari	% di comuni beneficiari di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE	
					v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999 ab.	3.487	9	12	0,3%	941.053	1,3%
2.000 - 4.999 ab.	2.022	42	60	2,1%	9.403.107	13,1%
5.000 - 9.999 ab.	1.185	42	71	3,5%	15.970.915	22,2%
10.000 - 19.999 ab.	701	40	66	5,7%	13.904.952	19,3%
20.000 - 59.999 ab.	406	45	86	11,1%	23.621.688	32,8%
60.000 - 249.999 ab.	91	14	30	15,4%	7.947.900	11,0%
>= 250.000 ab.	12	1	1	8,3%	200.000	0,3%
Totale	7904	193	326	2,4%	71.989.615	100,0%

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

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@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it



ISBN 978-88-6650-212-8



9 788866 502128