

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione.

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

Tredicesima edizione – 2023

Le principali evidenze del Rapporto

LA CHIUSURA DELLA POLITICA DI COESIONE 2014-2020

- Il quadro della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei per il 2014-2020 a livello europeo, prendendo a riferimento le risorse assegnate tramite Fondo di Coesione (FC), Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE), evidenzia come la politica di coesione mobiliti, fra risorse del bilancio pluriennale dell'Unione europea e risorse nazionali, oltre 532 miliardi di euro. Tale quadro è quello oggi derivante alla luce dei diversi interventi posti in essere dalla Commissione in risposta della pandemia da Covid-19 e, in particolare, dall'iniziativa REACT-EU.
- Con l'effetto dovuto alle risorse di REACT-EU la Polonia resta il primo Paese per ammontare complessivo di risorse programmate, pari a oltre 92 miliardi di euro (tra risorse europee e cofinanziamento nazionale) staccando l'Italia, seconda con poco meno di 65 miliardi di euro programmati, e la Spagna, che si attesta a circa 57 miliardi di euro.
- A livello di Unione europea, la performance media della spesa al 31 dicembre 2022 si attesta al 76,1%, mentre gli impegni sono pari al 118,1% delle risorse programmate¹. Per quanto riguarda l'Italia, gli impegni si attestano al 103,3% e la spesa al 60,2% delle risorse programmate.
- A dicembre 2022, secondo i dati OpenCoesione, la maggior parte degli interventi FESR 2014-2020, sia in termini di numero di progetti (il 55,9% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 43,9% del totale), è gestita da operatori privati ed imprese.
- Con oltre 14mila progetti FESR 2014-2020, le amministrazioni comunali, a dicembre 2022, sono i soggetti beneficiari che dopo i privati gestiscono la mole più ampia di risorse, pari a 6,6 miliardi di euro su un totale di oltre 40 miliardi.
- A dicembre 2022, il 71,6% delle risorse FESR 2014-2020 in capo ai comuni (4,7 miliardi di euro) è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Il 34,2% dei comuni italiani risulta beneficiario di almeno un progetto finanziato da un POR FESR 2014-2020. Il primo tema d'intervento dei comuni all'interno dei POR FESR 14-20 è quello ambientale, con 1,48 miliardi di euro di costi associati a progetti con comuni beneficiari.
- A dicembre 2022, la stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR ha una taglia finanziaria piccola: il 91,2% di questi non supera il milione e mezzo di euro e c.ca 2.800 progetti non raggiungono i 150mila euro di costo ammesso.
- A dicembre 2022, dei circa 450mila progetti ascrivibili al FSE 2014-2020, solo il 2% ha comuni beneficiari, per un costo rendicontabile complessivo di 1,5 miliardi di euro, pari all'8,8% del totale dei costi ammessi. I primi beneficiari sono, come per il FESR, gli operatori privati e le imprese, con il 63,4% dei progetti e il 31,9% dei costi ammessi.
- Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati di fonte OpenCoesione aggiornati al 30 giugno 2022, si registrano circa 38mila interventi per un costo totale pari a oltre 53,5 miliardi di euro. I primi beneficiari, per numero di progetti, sono le amministrazioni comunali, con 16.534 interventi (il 43,7% del totale) del valore di 7,08

¹ Per alcuni Programmi il valore dei pagamenti e/o degli impegni a essi attribuiti può superare il valore della loro dotazione effettiva (per la pratica nota come overbooking, infatti, un Programma può temporaneamente includere progetti per un valore superiore a quello della sua dotazione).

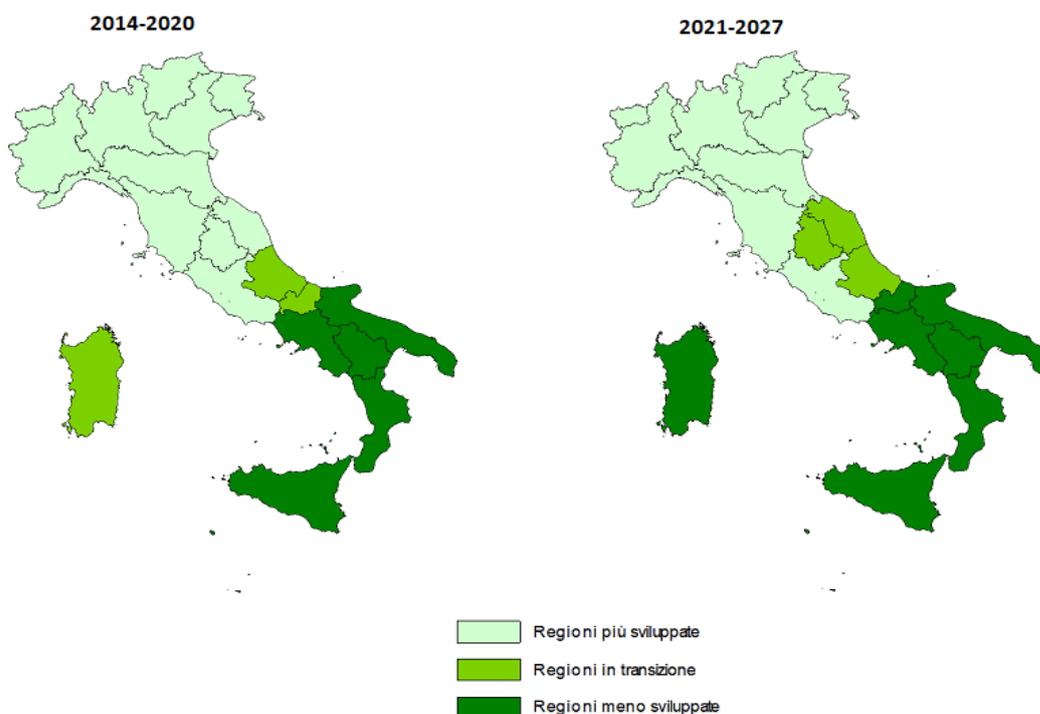
miliardi di euro (il 13,2% del totale). Gli interventi FSC a regia comunale interessano l'87,9% dei comuni italiani.

- Rispetto agli interventi FSC 2014-2020 che vedono come beneficiari i comuni, la maggiore concentrazione di risorse, a giugno 2022, riguarda interventi relativi al settore dei trasporti (29,2%) e dell'ambiente (25%).

L'AVVIO DELLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027

- Rispetto al 2014-2020 il nuovo AdP 2021-2027 dell'Italia è stato approvato con oltre 8 mesi di ritardo rispetto ai tempi dell'AdP 2014-2020. Su tale ritardo ha impattato la pandemia e la conseguente approvazione tardiva del bilancio pluriennale dell'Unione europea e dei Regolamenti dei Fondi strutturali per il 2021-2027.
- 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.

Figura 1 Criteri di riparto delle risorse della politica di coesione in Italia, confronto 2014-2020 e 2021-2027



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

Regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27

Per l'Italia: Molise e Sardegna "scendono" al livello delle regioni meno sviluppate nel passaggio dal 2014-2020 al 2021-2027.

Regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 100% della media del PIL dell'UE-27

Per l'Italia: Umbria e Marche «retrocedono» in regioni in transizione nel passaggio dal 2014-2020 al 2021-2027.

Regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 100% della media del PIL dell'UE-27

- La quota di risorse europee mobilitate dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia ammonta a circa 43 miliardi di euro, 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 Programmi di Cooperazione Territoriale Europea, pari a circa 948 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. Con il cofinanziamento nazionale il totale finanziario dell'AdP è pari a oltre 74 miliardi di euro. 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 oltre 81 miliardi di euro la dotazione complessiva, alla quale si aggiungono i quasi 62 miliardi di euro che costituiscono la dotazione del Fondo di Sviluppo e Coesione per il 2021-2027.
- Le risorse finanziarie per l'attuazione della politica di coesione 2021-2027 (FESR, FSE+, Fondo di Coesione e Fondo per la Giusta Transizione), destinate ai 27 Stati membri, coerentemente a quanto indicato nell'accordo generale sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, sono pari a oltre 529 miliardi di euro. La Polonia è il primo beneficiario, con 92 miliardi di euro, seguita dall'Italia con 74 miliardi di euro.
- In Italia il cofinanziamento nazionale è pari al 43,1%, significativamente più elevato della media generale dei Paesi UE (30,4%).
- Dei 74 miliardi di euro destinati all'Italia nell'ambito dei Fondi strutturali europei 2021-2027 il 65% è destinato alle regioni del Mezzogiorno (47,9 miliardi) e il restante 35% alle regioni del Centro-Nord (26,1 miliardi di euro).
- In termini assoluti l'ammontare delle somme programmate nell'AdP 2021-2027 dell'Italia 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 26%.
- Nell'AdP 2021-2027, lo sviluppo territoriale integrato resta centrale per l'Italia, confermando che, come previsto dall'articolo 11 del Regolamento 1058/2021, 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, conferma la maggiore rilevanza strategica degli interventi territorializzati nell'ambito della programmazione 2021-2027.

- In continuità con il PON Metro 2014-2020, il Programma Nazionale Metro Plus e Città medie Sud 2021-2027 riguarda le aree metropolitane, inoltre è innovativo poiché si rivolge a nuovi interlocutori, ossia le città medie del Sud, che vengono coinvolte nel ruolo di beneficiari per progetti di rigenerazione di aree fragili, caratterizzate da particolare disagio socio-economico e abitativo. Il Programma ha un valore finanziario pari a 3 miliardi di euro.

LE ASSEGNAZIONI DEL PNRR AI COMUNI

Attraverso la raccolta e l'analisi dei decreti e delle graduatorie PNRR pubblicate dalle Amministrazioni Titolari effettuata da IFEL-Fondazione ANCI, è stato possibile risalire all'importo delle risorse assegnate ad amministrazioni comunali, città metropolitane, unioni di comuni e comunità montane, per brevità "comuni".

- Alla data del 7 marzo 2023 le assegnazioni PNRR ai comuni ammontano a 34,1 miliardi di euro, il 36,2% localizzato al Nord, il 18,9% al Centro ed il 44,9% al Mezzogiorno. Quest'ultimo dato testimonia nel comparto comunale il rispetto della "clausola 40%", che consiste nella destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40% delle risorse del Piano.
- I comuni della Sicilia e della Lombardia sono i beneficiari della quota più ampia di risorse, con l'11,4% e l'11,2% rispettivamente. Seguono i comuni della Campania, con il 10,6% delle assegnazioni, del Lazio, a quota 9,1% e della Puglia, con l'8,3% delle risorse.
- La distribuzione delle risorse PNRR destinate ai comuni per Missione evidenzia una prevalenza della Missione 2 dedicata alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica, con il 41,4% dell'importo complessivo, seguita dalla Missione 5 per l'inclusione e la coesione con il 30,7% delle assegnazioni. Meno di un quinto (19,2%) è attribuibile alla Missione 4, o meglio alla sua Componente 1 per il potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione, dagli asili nido alle università. Infine, circa il 9% delle risorse con comuni beneficiari rientra nella Missione 1 per la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo.