

IFEL

Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Ottava edizione - 2018



Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Ottava edizione - 2018

Studi e Ricerche

Fondazione IFEL - Dipartimento Studi Economia Territoriale

Direzione e coordinamento scientifico: *Walter Tortorella*

Cura: *Carla Giorgio e Giorgia Marinuzzi*

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati da *Alfredo Scalzo* (Capitolo 1, Capitolo 2 e Appendice), *Mario Caputo* (Capitolo 3 e Capitolo 4) e da *Alessia Brinciotti, Carla Giorgio e Giorgia Marinuzzi* (Focus)

Gli apparati statistici sono stati sviluppati da *Giorgia Marinuzzi* (Capitolo 1, Capitolo 2, Focus e Appendice) e da *Mario Caputo* (Capitolo 3 e Capitolo 4)

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

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 2 ottobre 2018 e rilasciato con licenza d'uso *Creative Commons Attribution Share Alike*



Progetto grafico:

Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

| | |
|--|------------|
| Introduzione | 5 |
| Le principali evidenze del Rapporto | 7 |
| Capitolo 1 | |
| L'attuazione della programmazione 2014-2020 | 11 |
| 1.1 Lo stato di avanzamento finanziario a livello europeo | 13 |
| 1.2 Lo stato di avanzamento finanziario e procedurale in Italia: l'Accordo di Partenariato | 20 |
| 1.3 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi Complementari e i completamenti | 31 |
| 1.4 La programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e i Patti per lo sviluppo | 35 |
| Capitolo 2 | |
| I comuni beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020 | 41 |
| 2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale | 43 |
| 2.2 Il Fondo Sociale Europeo | 58 |
| Capitolo 3 | |
| La territorialità nella programmazione 2014-2020 | 69 |
| 3.1 La dimensione europea | 71 |
| 3.2 Il quadro nazionale delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile | 83 |
| 3.3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i suoi strumenti attuativi | 93 |
| Capitolo 4 | |
| Il futuro della politica di coesione | 97 |
| 4.1 La proposta di bilancio dell'UE per il 2021-2027 e le risorse per la politica di coesione | 99 |
| 4.2 Continuità e differenze nella nuova programmazione | 106 |
| 4.3 Prospettive e strumenti per i territori | 113 |
| Focus | |
| La spesa pubblica e le risorse per il Mezzogiorno | 117 |
| 1. Le risorse aggiuntive e ordinarie | 119 |
| 2. La spesa in conto capitale e gli investimenti | 124 |
| 3. I soggetti di spesa | 127 |
| 4. I settori di spesa | 133 |
| Appendice | |
| I comuni beneficiari del FSC 2014-2020 | 135 |
| Indice delle tabelle e delle figure | 143 |

Introduzione

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

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

*Il **Capitolo 2** riporta le principali evidenze di analisi dedicate all'attuazione dei progetti FESR e FSE per il ciclo 2014-2020, con focus specifici relativi al ruolo svolto dai comuni in qualità di soggetti beneficiari degli interventi al 30.06.2018⁽¹⁾.*

*Il **Capitolo 3** si concentra sulla dimensione territoriale della programmazione 2014-2020, sia a livello europeo, grazie all'analisi dei dati presenti in STRAT-Board⁽²⁾, sia a livello nazionale, con una panoramica sullo sta-*

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

² <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/home>. Lo STRAT-Board è uno strumento che

to dell'arte dell'attuazione delle Agende urbane regionali in Italia e della Strategia Nazionale Aree Interne.

*Il **Capitolo 4** riguarda il futuro della politica di coesione. Viene analizzata la proposta di bilancio dell'Unione europea per il 2021-2027 e si confronta l'impianto della programmazione dell'attuale periodo con quella del prossimo settennio, anche con un riferimento alle strategie dedicate a città e territori.*

*Ricorrendo al Sistema Conti Pubblici Territoriali⁽³⁾ si affronta il tema dell'addizionalità delle risorse UE in un **Focus** specifico relativo alla spesa pubblica e alle risorse per il Mezzogiorno.*

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

è stato sviluppato congiuntamente dalla DG Joint Research Center e dalla DG REGIO della Commissione europea sotto l'egida del Knowledge Center per le politiche territoriali e mira a fornire uno stato di costante aggiornamento su come i Fondi SIE sostengano l'approccio integrato allo sviluppo urbano e territoriale.

3 www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt.

Le principali evidenze del Rapporto

- L'ammontare complessivo delle risorse mobilitate per la politica di coesione 2014-2020 a livello europeo è pari a poco oltre 647 miliardi di euro. Questa cifra comprende la quota europea derivante dai Fondi strutturali e di investimento e dai cofinanziamenti assicurati dagli Stati membri.
- Il Paese con il maggior valore di risorse programmate nell'ambito della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 è la Polonia, con oltre 104 miliardi di euro complessivi. L'Italia è il secondo Paese per ammontare di risorse programmate, che sono pari a oltre 76 miliardi di euro, di cui il 58% è di provenienza comunitaria ed il 42% nazionale.
- A livello di Unione europea, la *performance* media della spesa all'inizio di ottobre 2018 si attesta al 18,8%, mentre gli impegni sono pari al 61,4% delle risorse programmate. Lo scarto tra impegni e spesa è pari ad oltre il 40%. Per quanto riguarda l'Italia, gli impegni si attestano al 54,2% e la spesa al 12,5% delle risorse programmate.
- La maggior parte degli interventi FESR 2014-2020, sia in termini di numero di progetti (il 48% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 43% del totale), è gestita da operatori privati ed imprese.
- Con 1.525 progetti FESR 2014-2020, le amministrazioni comunali sono i soggetti beneficiari che dopo i privati e le regioni gestiscono la mole più ampia di risorse, pari a 1,47 miliardi di euro su un totale di circa 11 miliardi.
- L'84% dei progetti FESR 2014-2020 in capo ai comuni è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Il 12% dei comuni italiani risulta beneficiario a giugno 2018 di almeno un progetto finanziato da un POR FESR 2014-2020.

- I progetti POR FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio (il 33% d'importo unitario fino a 150.000 euro), mentre solo l'1,6% supera i 5 milioni di euro.
- Degli oltre 135mila progetti ascrivibili al FSE 2014-2020, solo lo 0,9% ha comuni beneficiari, per un costo rendicontabile complessivo di oltre 197 milioni di euro, pari al 5% del totale dei costi ammessi. I primi beneficiari sono, come per il FESR, gli operatori privati e le imprese, con il 75% dei progetti ed il 52% dei costi ammessi.
- Il 10% dei comuni italiani è beneficiario di progetti POR FSE 2014-2020 che si concentrano prevalentemente su due temi: quasi il 70% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 20% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori.
- Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati di fonte OpenCoesione disponibili al 30 giugno 2018, si registrano attualmente 3.547 interventi per un costo totale pari a circa 11,1 miliardi di euro. I primi beneficiari, per numero di progetti e costi associati, sono le amministrazioni comunali, con oltre 1.400 interventi (il 41% del totale) e 3 miliardi di euro (il 27% del totale).
- Rispetto agli interventi FSC 2014-2020 che vedono come beneficiari i comuni, la maggiore concentrazione, pari quasi all'83%, è relativa ai temi dell'istruzione, dei trasporti, dell'ambiente, della cultura e del turismo, anche se, in termini di risorse, più del 60% dei costi è relativo ad interventi di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti ed ambiente.
- Secondo i dati presenti in *STRAT-Board* l'Italia conta 120 strategie di sviluppo territoriale o urbano e integrato ed è l'unico Paese che utilizza tutte le tipologie di strumenti previsti per l'attuazione di tali strategie.
- L'Italia prevede l'attuazione di 14 strategie urbane attraverso un Programma Operativo (il PON Metro 2014-2020) e 69 strategie di sviluppo urbano sostenibile attraverso la previsione nei Programmi Operativi di assi prioritari dedicati. La scelta programmatica di alcune regioni per l'attuazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile riguarda anche lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI), che ricorre in 15 strategie urbane sulle 120 censite. Anche lo strumento dell'ITI non urbano è presente in Italia, per 22 strategie di sviluppo ter-

ritoriale integrato specificamente riferite alla implementazione delle strategie di sviluppo delle Aree Interne.

- Il 2 maggio 2018 è stata presentata la proposta di bilancio pluriennale per il 2021-2027 da parte della Commissione europea: si tratta di un Quadro Finanziario Pluriennale di 1.135 miliardi di euro in impegni (espressi in prezzi del 2018) che tenuto conto dell'inflazione corrisponderebbero a 1.279 miliardi, pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE-27. Questo livello di impegni si traduce in 1.105 miliardi di euro (ovvero l'1,08% del RNL) in termini di pagamenti (a prezzi 2018), pari a 1.246 miliardi di euro tenendo conto dell'inflazione, dunque, con un ordine di grandezza simile al bilancio del corrente periodo di programmazione 2014-2020.
- A livello europeo, la proposta di budget per la politica di coesione 2021-2027 ammonta complessivamente, per i tre Fondi che la compongono (FESR, FSE+ e FC), a oltre 330 miliardi di euro. In particolare, il FESR ha una dotazione proposta di poco superiore ai 200 miliardi di euro, la maggior parte dei quali (190 miliardi) destinati al finanziamento degli interventi nei Paesi e nelle regioni dell'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". Il residuo, per un totale di circa 10 miliardi di euro, è destinato prevalentemente a finanziare i Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (8,4 miliardi) e gli interventi nelle regioni ultra-periferiche (1,4 miliardi). Il Fondo Sociale Europeo Plus (che ha la novità di inglobare anche gli interventi dell'Iniziativa Occupazione Giovani e del Fondo Europeo per gli Aiuti agli Indigenti), ha una dotazione complessiva proposta di 88,6 miliardi di euro. Il Fondo di Coesione ha, invece, una dotazione pari a 41,3 miliardi di euro.
- L'Italia è il Paese che registra l'aumento di dotazione in valore assoluto più significativo, da 36,2 miliardi di euro nel 2014-2020 a 38,6 miliardi di euro previsti per il 2021-2027. In termini percentuali la variazione è dell'ordine del 7% circa.
- La spesa in conto capitale della PA secondo il sistema Conti Pubblici Territoriali ha subito un drastico ridimensionamento (-39% tra il 2000 ed il 2016) pregiudicando gli spazi di investimento del comparto. A

limitare il crollo delle spese in conto capitale della PA ci hanno pensato i Fondi strutturali e le risorse per le aree sottoutilizzate, che hanno rappresentato nell'ultimo periodo (2014-2016) il 25% delle risorse in conto capitale a livello nazionale.

- Nel periodo 2014-2016 la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno è stata alimentata per metà (il 49,9%) dalla politica di coesione, creando qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate.

**L'attuazione
della programmazione
2014-2020**

1

1.1 Lo stato di avanzamento finanziario a livello europeo

L'ammontare complessivo delle risorse mobilitate per la politica di coesione 2014-2020 a livello europeo è pari a poco oltre 647 miliardi di euro. Questa cifra comprende la quota europea derivante dai Fondi strutturali e di investimento e dai cofinanziamenti assicurati dagli Stati membri⁽¹⁾.

Il Paese con il maggior valore di risorse programmate nell'ambito della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 è la Polonia, con oltre 104 miliardi di euro complessivi⁽²⁾. L'Italia è il secondo Paese per ammontare di risorse programmate, pari a oltre 76 miliardi di euro, di cui il 58% è di provenienza comunitaria ed il 42% nazionale.

Tra i grandi Paesi non beneficiari del Fondo di Coesione (FC), l'Italia è, dunque, sia il principale beneficiario in termini di risorse assegnate, sia il Paese che percentualmente cofinanzia maggiormente la politica di co-

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), dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP) e dall'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG).

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

esione europea, nonostante la decisione di ridurre il cofinanziamento nazionale per alcuni Programmi Operativi Regionali e per tutti i Programmi Operativi Nazionali. Sostanzialmente, l'Italia vincola molto più di altri Stati membri risorse del proprio bilancio in quota investimenti alle regole di attuazione della politica di coesione europea.

Da questo punto di vista, è evidente che la *performance* attuativa riveste una particolare importanza per l'Italia, per la quale queste risorse rappresentano una componente importante degli investimenti pubblici nazionali. D'altro canto, però, la grande dotazione di risorse e l'ammontare significativo di alcuni Programmi può anche rappresentare un maggiore appesantimento in termini programmatici, procedurali e finanziari, che diventano ancora più evidenti in abbinata con la legislazione nazionale nei settori di intervento dei Fondi SIE.

Un confronto europeo sullo stato di attuazione è riportato nella Tabella 1, nella quale sono riportati gli importi programmati ("*planned*") da parte di ciascuno Stato membro, gli importi impegnati ("*decided*") e quelli spesi ("*spent*")³. Stante la rilevante differenza in termini di dotazione finanziaria tra Paesi, dal punto di vista della spesa lo Stato membro più performante è la Finlandia, che con quasi il 46% della spesa stacca nettamente tutti gli altri. L'Austria che è il secondo Paese per livello di spesa si attesta a poco sopra il 35%. L'Austria è anche lo Stato membro che presenta il minor scarto tra risorse impegnate e spese. Lo scarto è di poco oltre il 20%, mentre per la maggior parte dei Paesi questo scarto è al di sopra del 30% e in alcuni casi anche abbondantemente superiore al 40%. Questo scarto può essere letto come un indicatore della capacità attuativa una volta assunte le decisioni di investimento con la selezione dei progetti. Per quanto riguarda il livello degli impegni colpisce, invece, il dato dell'Ungheria, che ha impegnato circa il 105% delle risorse. Tale dato si spiega anche

³ Nelle tabelle riportate in questo Paragrafo la dicitura "*planned*" si riferisce alle dotazioni complessive dei Programmi Operativi, la dicitura "*decided*" si riferisce alle risorse allocate su progetti selezionati, e la dicitura "*spent*" si riferisce a spesa relativa a progetti selezionati.

con il fatto che l'Ungheria, in quanto beneficiaria del Fondo di Coesione, può assumere impegni di spesa rilevanti collegati a grandi infrastrutture di rete di importo significativo e che consentono, dunque, di realizzare consistenti impegni di spesa. La conferma di questo elemento è anche data dalla modesta *performance* della spesa ungherese, che si attesta al 18,1%, con lo scarto più rilevante tra impegni e spese.

A livello di Unione europea, la *performance* media della spesa all'inizio di ottobre 2018 si attesta al 18,8%, mentre gli impegni sono pari al 61,4% delle risorse programmate. Lo scarto tra impegni e spesa è pari a oltre il 40%. Per quanto riguarda l'Italia, gli impegni si attestano al 54,2% e la spesa al 12,5% delle risorse programmate. Entrambi i valori sono al di sotto della media europea. Per quanto riguarda la spesa solo Malta (10,1%) e Spagna (11,6%) fanno registrare valori più bassi di quello italiano.

Nel complesso, si registra una grande variabilità con gli altri grandi Paesi, come Francia e Germania, che avendo comunque programmato circa 30 miliardi di euro in meno rispetto all'Italia, hanno impegni allineati a quelli italiani, ma una spesa attestata a livelli più che doppi rispetto a quella italiana.

Guardando il livello di impegni e spese riferito ai singoli Fondi SIE (Tabella 2), il quadro appare più variegato. Infatti, dal punto di vista degli impegni il Fondo di Coesione è quello che registra il valore più elevato (71,5%) al di sopra della media europea, ed un livello di spesa del 18,8%, assolutamente in linea con la media europea. Il Fondo di Coesione rappresenta però poco più dell'11,5% della dotazione complessiva dei Fondi SIE.

Di assoluto rilievo la *performance* media europea di spesa del Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo sviluppo Rurale (FEASR), che con un valore di oltre il 30% contribuisce molto ad alzare la media complessiva di spesa dei Fondi, pur avendo un livello di impegni in linea con la media.

Tabella 1. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Paese, 1 ottobre 2018

| Paese | Dati in euro | | | % decided/ planned (b/a) | % spent/ planned (c/a) |
|---------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| | Planned (a) | Decided (b) | Spent (c) | | |
| Austria | 10.649.270.390 | 6.066.133.027 | 3.741.494.674 | 57,0% | 35,1% |
| Belgio | 6.086.804.071 | 4.634.952.568 | 1.055.549.227 | 76,1% | 17,3% |
| Bulgaria | 11.723.122.874 | 7.952.039.233 | 2.280.497.199 | 67,8% | 19,5% |
| Cipro | 1.165.504.696 | 677.295.835 | 242.540.640 | 58,1% | 20,8% |
| Croazia | 12.649.077.221 | 6.625.800.160 | 1.594.988.824 | 52,4% | 12,6% |
| CTE | 13.086.415.625 | 8.723.400.938 | 1.111.983.760 | 66,7% | 8,5% |
| Danimarca | 2.263.902.172 | 1.454.583.664 | 527.163.403 | 64,3% | 23,3% |
| Estonia | 5.958.919.535 | 3.876.333.502 | 1.469.065.657 | 65,1% | 24,7% |
| Finlandia | 8.433.548.017 | 6.392.173.061 | 3.862.756.463 | 75,8% | 45,8% |
| Francia | 46.057.291.830 | 25.595.634.812 | 11.388.300.833 | 55,6% | 24,7% |
| Germania | 44.710.441.455 | 28.680.242.539 | 11.339.568.537 | 64,1% | 25,4% |
| Grecia | 26.660.217.461 | 14.862.229.282 | 5.096.519.893 | 55,7% | 19,1% |
| Irlanda | 6.138.353.293 | 3.995.449.866 | 1.987.210.696 | 65,1% | 32,4% |
| Italia | 76.042.898.031 | 41.244.841.033 | 9.542.661.136 | 54,2% | 12,5% |
| Lettonia | 6.907.158.888 | 4.945.380.652 | 1.549.357.241 | 71,6% | 22,4% |
| Lituania | 9.946.367.068 | 6.116.736.770 | 2.467.010.289 | 61,5% | 24,8% |
| Lussemburgo | 456.419.829 | 281.682.344 | 166.860.030 | 61,7% | 36,6% |
| Malta | 1.019.403.901 | 585.376.003 | 102.635.257 | 57,4% | 10,1% |
| Paesi Bassi | 3.802.586.489 | 2.731.297.200 | 1.018.176.945 | 71,8% | 26,8% |
| Polonia | 104.913.251.159 | 64.886.981.408 | 18.328.233.341 | 61,8% | 17,5% |
| Portogallo | 32.746.511.990 | 25.082.933.167 | 9.087.420.341 | 76,6% | 27,8% |
| Regno Unito | 26.792.066.222 | 19.468.553.492 | 5.236.742.608 | 72,7% | 19,5% |
| Rep. Ceca | 33.402.306.380 | 17.934.484.713 | 5.263.414.505 | 53,7% | 15,8% |
| Romania | 37.603.980.428 | 19.405.917.692 | 5.472.772.251 | 51,6% | 14,6% |
| Slovacchia | 19.556.630.627 | 12.302.934.849 | 2.806.897.478 | 62,9% | 14,4% |
| Slovenia | 4.957.354.325 | 2.564.879.931 | 777.446.226 | 51,7% | 15,7% |
| Spagna | 55.633.727.939 | 23.834.301.486 | 6.437.434.049 | 42,8% | 11,6% |
| Svezia | 8.052.736.429 | 5.339.001.698 | 2.400.006.990 | 66,3% | 29,8% |
| Ungheria | 29.649.648.926 | 31.097.740.246 | 5.381.237.586 | 104,9% | 18,1% |
| Totale | 647.065.917.273 | 397.359.311.169 | 121.735.946.077 | 61,4% | 18,8% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2018

Ad uno sguardo complessivo della Tabella 2, emerge un sostanziale allineamento dei livelli di impegno, tranne che nel caso del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), che si attesta poco al di sotto del 30%.

Se si guarda all'andamento degli impegni e della spesa dei due Fondi principali della politica di coesione, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE), emerge che entrambi si collocano al di sotto della media di spesa europea, pur rappresentando in termini di valore assoluto quasi il 62% della programmazione complessiva della politica di coesione a livello europeo.

In particolare, per quanto riguarda il FESR, gli impegni al 61,3% sono assolutamente in linea con il dato medio di tutti i Fondi, mentre la spesa è al di sotto della media europea, con un valore pari al 13% rispetto al 18,8%. Situazione un po' diversa per l'FSE, con gli impegni al 58% e la spesa al 17%.

Riferendo, infine, l'analisi agli aspetti territoriali della politica di coesione, è di sicuro interesse guardare le *performance* di impegno e spesa per categorie di regioni⁴. Il riferimento alle categorie di regioni 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.

4 Il FESR e il FSE hanno una distribuzione territoriale ai sensi dell'art. 90 del Regolamento UE 1303/2013 che individua tre categorie di regioni a livello di NUTS 2: a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27; b) regioni in transizione, il cui PIL pro capite è compreso tra il 75% e il 90% della media del PIL dell'UE-27; c) regioni più sviluppate, il cui PIL pro capite è superiore al 90% della media del PIL dell'UE-27. A queste si aggiungono le regioni ultra periferiche di cui all'art. 349 TFUE e le regioni di livello NUTS 2 che soddisfano i criteri di cui all'articolo 2 del protocollo n. 6 dell'atto di adesione del 1994 ed alle quali è destinato un finanziamento supplementare dello 0,44% delle risorse dei Fondi SIE, ai sensi dell'art. 92 del citato Regolamento 1303/2013.

Come si evince dalla Tabella 3, nelle regioni meno sviluppate⁽⁵⁾ d'Europa è programmato più di un terzo di tutte le risorse, con un livello degli impegni (62,8%) più elevato rispetto a quello delle regioni più sviluppate⁽⁶⁾ (56,7%) e in transizione⁽⁷⁾ (53,8%).

Dal punto di vista della spesa, a livello europeo, le regioni più sviluppate raggiungono il 16,4% delle risorse a disposizione, contro il 13,6% delle regioni meno sviluppate e il 13,1% di quelle in transizione. Risulta maggiore il livello di impegni e di spesa nei casi nei quali non è applicabile il criterio di ripartizione regionale, che comprende FEASR e FC.

Il quadro complessivo che emerge a livello europeo, se raffrontato con la situazione dello scorso anno, mostra una decisa accelerazione negli impegni e un avanzamento nella spesa. In questo quadro l'Italia sembra inseguire su tutti i fronti la media dei Paesi europei, con pochi dati davvero allineati ai dati medi rilevati, sia pur con andamenti diversificati tra Programmi e regioni che nel paragrafo successivo vengono analizzati nel dettaglio, a partire dall'andamento complessivo dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

5 In Italia si tratta di: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

6 In Italia si tratta di: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio.

7 In Italia si tratta di: Sardegna, Abruzzo e Molise.

Tabella 2. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 1 ottobre 2018

| Fondo | Dati in euro | | | % decided/planned (b/a) | % spent/planned (c/a) |
|---------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | Planned (a) | Decided (b) | Spent (c) | | |
| FC | 75.427.219.276 | 53.956.873.692 | 14.173.564.521 | 71,5% | 18,8% |
| FEAR | 151.200.204.648 | 91.301.364.307 | 46.094.890.063 | 60,4% | 30,5% |
| FEAMP | 7982.985.905 | 2.344.810.747 | 655.573.001 | 29,4% | 8,2% |
| FESR | 280.918.676.257 | 172.158.148.609 | 36.586.053.182 | 61,3% | 13,0% |
| FSE | 120.620.564.002 | 69.962.066.217 | 20.568.720.619 | 58,0% | 17,1% |
| I OG | 10.368.478.030 | 7.294.097.580 | 3.634.007.778 | 70,3% | 35,0% |
| Totale | 647.065.917.273 | 397.359.311.169 | 121.735.946.077 | 61,4% | 18,8% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2018

Tabella 3. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 1 ottobre 2018

| Categoria di regioni | Dati in euro | | | % decided/planned (b/a) | % spent/planned (c/a) |
|---------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | Planned (a) | Decided (b) | Spent (c) | | |
| Più sviluppate | 106.048.304.335 | 60.141.875.550 | 17.370.863.490 | 56,7% | 16,4% |
| In transizione | 52.450.012.961 | 28.243.835.639 | 6.879.233.565 | 53,8% | 13,1% |
| Meno sviluppate | 227.974.938.301 | 143.145.482.755 | 30.985.724.019 | 62,8% | 13,6% |
| Regioni ultraperiferiche | 2.527.358.192 | 2.207.569.960 | 830.105.881 | 87,3% | 32,8% |
| Non applicabile | 258.065.303.484 | 163.620.547.264 | 65.670.019.122 | 63,4% | 25,4% |
| Totale complessivo | 647.065.917.273 | 397.359.311.169 | 121.735.946.077 | 61,4% | 18,8% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CE-Cohesion data, 2018

1.2 Lo stato di avanzamento finanziario e procedurale in Italia: l'Accordo di Partenariato

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la UE per la programmazione 2014-2020⁽⁸⁾ definisce l'impianto strategico e la selezione degli Obiettivi Tematici su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE). Guardando al suo livello di attuazione, pur con qualche lieve miglioramento riscontrabile negli ultimi mesi in prossimità dell'avvicinarsi delle scadenze previste dalla cosiddetta regola dell' $n+3$ ⁽⁹⁾ e, più in generale, di quelle previste dal *performance framework*⁽¹⁰⁾, la situazione di avanzamento nazionale della programmazione 2014-2020 continua a risentire di forti ritardi, in parte connessi ai necessari adeguamenti di sistema previsti dai nuovi Regolamenti, in parte, probabilmente all'atavica difficoltà "progettuale" che caratterizza le amministrazioni italiane.

In Italia, il totale delle risorse derivanti dai Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP) destinate alla realizzazione di interventi di sviluppo socio-economico ammonta complessivamente a 47 miliardi di euro a cui si aggiungono le risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale pari a circa 30 miliardi di euro⁽¹¹⁾.

8 Il quadro normativo comunitario che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento per il ciclo di programmazione 2014-2020 è definito dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei. Singoli Regolamenti, poi contengono disposizioni specifiche per ciascun Fondo.

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

10 Nuovo adempimento previsto dalla programmazione 2014-2020, finalizzato a rafforzare il legame tra gli obiettivi fissati attraverso i Programmi e i risultati effettivamente conseguiti dagli stessi, così da migliorarne l'efficacia. Un set di indicatori fisici e finanziari previsti dai Programmi Operativi stabiliti a livello di Asse, per i quali sono fissati dei valori intermedi (milestone) e dei target finali da raggiungere, rispettivamente, entro il 2018 e il 2023 per il conseguimento di un *plafond*, pari al 6% del valore del Programma (riserva di efficacia dell'attuazione).

11 L'allocazione delle risorse SIE e della quota di cofinanziamento tra Obiettivi Tematici e

Le risorse finanziarie disponibili per la politica di coesione europea a valere sui Fondi strutturali (FESR e FSE) per il 2014-2020 ammontano, invece, complessivamente a poco più di 55 miliardi di euro, gestiti attraverso 59 Programmi Operativi di cui 12 a titolarità di amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), e 47 a titolarità della amministrazioni regionali (39 Programmi Operativi Regionali - POR e 8 Programmi di Cooperazione Territoriale - PO CTE).

Tabella 4. Ripartizione risorse Fondi strutturali 2014-2020 in Italia (miliardi di euro)

| Fondo | Programmato | Contributo UE | Contributo nazionale |
|---------------|--------------|---------------|----------------------|
| FESR (*) | 35,11 | 23,81 | 11,30 |
| FSE | 20,00 | 12,24 | 7,76 |
| Totale | 55,11 | 36,05 | 19,06 |

(*) Incluso CTE

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2018

Al 30 giugno 2018⁽¹²⁾, a fronte di 55,1 miliardi di euro disponibili, si registra un ammontare di risorse impegnate pari a 14,15 miliardi di euro corrispondente al 25,7% circa del programmato ed un livello dei pagamenti ammessi pari a 5,39 miliardi di euro, corrispondente a meno del 10% del programmato (Tabella 5).

Guardando ai singoli Fondi, in media il FSE fa riscontrare risultati migliori rispetto al FESR, con impegni pari, rispettivamente, al 31,2% e al 22,6% e pagamenti pari al 13,3% e al 7,8% delle risorse disponibili per l'Italia. Si tratta, ovviamente, alla luce dell'oramai trentennale esperienza di programmazione dei Fondi, di un andamento abbastanza normale, in considerazione del fatto che il FESR generalmente finanzia interventi

Programmi stabilita dall'Accordo di Partenariato ha dato luogo all'approvazione di 75 Programmi Operativi, cofinanziati a valere sui 4 Fondi strutturali e di investimento europei.

12 In questo Capitolo si prenderanno a riferimento i dati di monitoraggio disponibili al 30 giugno 2018 ed i relativi indicatori del livello di impegni e pagamenti, pubblicati da RGS-IGRUE.

infrastrutturali e connessi al tessuto produttivo che richiedono tempi di attuazione più lunghi rispetto a quelli connessi al ciclo dell'apprendimento ed alle politiche del lavoro, finanziati in ambito FSE.

Rispetto ai dati che si va ad analizzare, appare importante ricordare come gli stessi comprendano anche acquisizioni extra-sistema e che, quindi, vi sono degli scostamenti fra tali informazioni e quelle comunicate alla Commissione europea tramite il Sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari SFC2014⁽¹³⁾.

Tabella 5. Stato di attuazione per Fondo strutturale 2014-2020 in Italia (miliardi di euro)

| Fondo | Programmato (a) | Impegni (b) | Pagamenti (c) | % (b/a) | % (c/a) |
|---------------|-----------------|--------------|---------------|--------------|-------------|
| FESR (*) | 35,11 | 7,92 | 2,74 | 22,6% | 7,8% |
| FSE (**) | 20,00 | 6,23 | 2,65 | 31,2% | 13,3% |
| Totale | 55,11 | 14,15 | 5,39 | 25,7% | 9,8% |

(*) Incluso CTE (**) Comprensivo quota IOG

Fonte: RGS-IGRUE, giugno 2018

Quello della qualità dei dati di monitoraggio, soprattutto nel periodo 2014-2020, resta un tema quanto mai caldo, considerando il ruolo che l'Accordo di Partenariato affida al monitoraggio nazionale, e quindi della Banca Dati Unitaria (BDU), in termini di computo dei dati utili alla verifica del raggiungimento o meno dei target di spesa. Va, comunque, tenuto presente che tale ruolo se, da una parte, consente di assicurare parità di trattamento fra tutti i Programmi, riducendo al minimo rischi "interpretativi" rispetto alle variabili da considerare e, quindi, permette di "contare" gli avanzamenti nello stesso modo per tutti, dall'altra diventa una ulterio-

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

re condizione da rispettare per le singole AdG in relazione alla verifica del raggiungimento dei target di cui al *performance framework*.

L'esame dei dati di attuazione dei Programmi relativi al periodo 2014-2020, in generale, non riserva grandi sorprese rispetto al recente passato, confermando ritardi e limiti nell'attuazione. Ad oltre la metà del ciclo di vita "ordinario" del settennato di programmazione, ci troviamo a ragionare su percentuali di avanzamento della spesa che, solo in casi particolarmente "virtuosi", raggiungono la doppia cifra a parlare di ottime *performance*, in termini di impegni, quando ci si affaccia a percentuali vicine al 30-35% delle risorse disponibili.

In termini di avanzamento finanziario, al 30 giugno 2018, la Tabella 6 riporta i dati sull'avanzamento del complesso dei Programmi Operativi, Nazionali e Regionali, per categoria di regione, nonché l'avanzamento del PON IOG⁽¹⁴⁾ e dei Programmi CTE. Come si vedrà, anche in relazione alle tre categorie di regioni interessate dal ciclo di programmazione 2014-2020, non si registrano, in questa fase, grosse novità, evidenziandosi i "soliti" diversi andamenti (un avanzamento più rapido della media da parte delle regioni più sviluppate, ritardi più o meno marcati per le regioni in transizione e quelle meno sviluppate). Con riferimento all'analisi di questi ultimi dati va, comunque, tenuto conto del fatto che i Programmi afferenti alle regioni meno sviluppate sono spesso caratterizzati da una maggiore complessità organizzativa e corposa dotazione finanziaria, fattori che molto probabilmente concorrono a far sì che, con alcune rare eccezioni, gli stessi Programmi siano caratterizzati da un avanzamento più lento rispetto alla media nazionale.

¹⁴ Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG), rappresenta lo strumento, gestito da Anpal, tramite cui si attua in Italia il Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile, prevedendo nei Paesi con un tasso di disoccupazione superiore al 25%, appositi stanziamenti per la realizzazione di misure rivolte ai giovani che non sono impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (Neet - Not in Education, Employment or Training).

| Tabella 6. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni e tipologia di Programma (milioni di euro) | | | | | | |
|---|------------------------|------------------|------------------|-----------------|--------------|--------------|
| Categoria di regione | Tipologia di Programma | Programmato (a) | Impegni (b) | Pagamenti (c) | % (b/a) | % (c/a) |
| Più sviluppate | PON | 1.607,50 | 654,85 | 177,6 | 40,7% | 11,1% |
| | POR | 13.197,89 | 4.126,09 | 1.736,18 | 31,3% | 13,2% |
| | Totale | 14.805,39 | 4.780,94 | 1.913,78 | 32,3% | 12,9% |
| In transizione | PON | 883,47 | 272,26 | 50,42 | 30,8% | 5,7% |
| | POR | 1.943,40 | 447,96 | 153,55 | 23,1% | 7,9% |
| | Totale | 2.826,87 | 720,22 | 203,97 | 25,5% | 7,2% |
| Meno sviluppate | PON | 12.854,54 | 4.662,77 | 1.087,95 | 36,3% | 8,5% |
| | POR | 20.944,30 | 2.651,60 | 1.216,72 | 12,7% | 5,8% |
| | Totale | 33.798,84 | 7.314,37 | 2.304,67 | 21,6% | 6,8% |
| Totale PON IOG | | 2.785,35 | 1.335,74 | 970,42 | 48,0% | 34,8% |
| Totale PO CTE | | 894,04 | 0,13 | 0,13 | 0,01% | 0,01% |
| Totale generale | | 55.110,49 | 14.151,40 | 5.392,97 | 25,7% | 9,8% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2018

In termini generali, si sta per riproporre, quindi, specialmente nei mesi conclusivi del 2018, la "solita" dispendiosa rincorsa che praticamente tutte le Autorità di Gestione stanno intraprendendo nel tentativo di recuperare spesa certificata e raggiungere i target finanziari fissati in fase di programmazione, scongiurando così lo spauracchio del mancato assorbimento delle risorse.

Guardando alle risorse impegnate, si conferma una tendenza già evidenziata in passato circa la maggiore capacità riscontrabile in capo ai Programmi Operativi Nazionali, i quali, con riferimento a ciascuna categoria di regione interessata, fanno registrare risultati (compresi fra il 30% e il 40%) di gran lunga migliori rispetto a quelli relativi ai Programmi Regionali, che vanno dal minimo del 12,7% delle regioni meno sviluppate al 31,3% di quelle più sviluppate. In termini di pagamenti, la logica, almeno con riferimento alle regioni più sviluppate e a quelle in transizione, appare capovolta, registrandosi maggiori livelli di pagamenti a livello di Programmi Regionali (13,2% e 7,9% contro l'11,1% e il 5,7% dei PON). Ciò trae probabilmente la propria spiegazione dalla taglia maggiore di alcuni grossi progetti finanziati dai Programmi Nazionali nonché alla possibilità di attingere a progettualità già avviate, fattori che se, da una parte, facilitano l'impegno delle risorse, dall'altra, scontano inevitabili difficoltà in termini di spesa.

Nella Tabella 7 è illustrato in dettaglio lo stato di avanzamento dei singoli PON⁽¹⁵⁾.

Analizzando i dati relativi ai singoli Programmi Operativi, al netto del Programma iniziativa PMI che ha già speso il 100% delle risorse disponibili, pari a poco più di 100 milioni di euro⁽¹⁶⁾, siamo in presenza di *performance* molto differenziate. Degni di nota sono i livelli di avanzamento dei PON Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione e del PON Infrastrutture e

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

16 Risultato reso possibile dal fatto che l'intero Programma è attuato tramite strumenti finanziari, nel cui ambito la concessione ed il versamento dei Fondi, fanno rispettivamente avanzare il Programma in termini di impegni e pagamenti.

Reti, i quali, per motivi molto differenti (tipologia di interventi finanziati, in un caso, e presenza nel Programma di interventi avviati nel precedente ciclo di programmazione, nell'altro), al 30 giugno 2018, hanno già impegnato oltre il 50% delle risorse disponibili; nonché, soprattutto in termini di spesa, il caso del PON IOG che presenta livelli percentuali di pagamenti (34,8%) pari quasi al triplo della media per PON.

In generale, le maggiori difficoltà sono quelle connesse alla capacità di spesa delle amministrazioni, tendenza più che confermata non solo da Programmi come il PON Governance e Capacità Istituzionale, inchiodato a poco più dell'1%, ma anche da Programmi con dotazioni decisamente più importanti quali il PON Inclusione e il PON Imprese e Competitività che, pur dovendosi occupare di approcciare tematiche ed emergenze assolutamente centrali per i territori su cui insistono, sono ancorati a livelli di pagamento tra il 3% e il 4% delle risorse disponibili. Avanzamento lento e fortemente critico si registra anche con riferimento al PON Legalità, che ad oggi ha impegnato meno di 50 milioni di euro di risorse su una dotazione di 610 milioni di euro.

Tabella 7. Stato di attuazione dei PON 2014-2020 in Italia (valori in milioni di euro)

| Programma Operativo Nazionale | Programmato (a) | Impegni (b) | Pagamenti (c) | % (b/a) | % (c/a) |
|--|------------------------|--------------------|----------------------|----------------|----------------|
| PON Cultura e sviluppo | 490,93 | 175,09 | 79,25 | 35,7% | 16,1% |
| PON Governance e Capacità Istituzionale | 827,70 | 115,61 | 10,48 | 14,0% | 1,3% |
| PON Imprese e Competitività | 3.278,24 | 1.203,52 | 137,74 | 36,7% | 4,2% |
| PON Inclusione | 1.320,20 | 609,37 | 45,89 | 46,2% | 3,5% |
| PON Infrastrutture e Reti | 1.843,73 | 1.031,42 | 421,11 | 55,9% | 22,8% |
| PON Iniziativa PMI | 102,50 | 102,50 | 102,5 | 100,0% | 100,0% |
| PON Legalità | 610,33 | 48,51 | 31,74 | 8,0% | 5,2% |
| PON Città Metropolitane | 892,93 | 165,46 | 46,39 | 18,5% | 5,2% |
| PON Ricerca e Innovazione | 1.286,00 | 305,84 | 74,82 | 23,8% | 5,8% |
| PON Per la Scuola | 2.963,48 | 843,34 | 230,23 | 28,5% | 7,8% |
| PON Sistemi Politiche Attive per l'Occupazione | 1.729,45 | 989,23 | 135,84 | 57,2% | 7,9% |
| PON IOG | 2.785,35 | 1.335,74 | 970,42 | 48,0% | 34,8% |
| Totale | 18.130,84 | 6.925,63 | 2.286,41 | 38,2% | 12,6% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2018

Passando, invece, ad analizzare lo stato di attuazione per singolo Obiettivo Tematico, la Tabella 8, con dati aggiornati al 30 giugno 2018, riporta, anche qui, risultati abbastanza differenziati a seconda della tipologia di interventi oggetto di finanziamento. Risaltano, in particolare, in termini di impegno, i dati, quasi al 37%, relativi agli OT7 "Mobilità sostenibile di persone e merci" e OT8 "Occupazione"; il quale quest'ultimo, con quasi il 19% di avanzamento, presenta anche il miglior valore in termini di pagamenti. Va segnalato come, in particolare per l'OT7, tale significativo avanzamento sia dovuto anche alle dimensioni, spesso importanti, dei progetti che interessano questo Obiettivo Tematico.

Tabella 8. Stato di attuazione dei Programmi 2014-2020* in Italia, per Obiettivo Tematico (valori in milioni di euro)

| Obiettivo Tematico (OT) | Programmato (a) | Impegni (b) | Pagamenti (c) | % (b/a) | % (c/a) |
|--|-----------------|-------------|---------------|---------|---------|
| OT 1 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione | 6.132,62 | 1.816,98 | 395,62 | 29,6% | 6,5% |
| OT 2 Agenda digitale | 2.591,86 | 519,24 | 126,20 | 20,0% | 4,9% |
| OT 3 Competitività dei sistemi produttivi | 6.031,52 | 1.399,86 | 600,08 | 23,2% | 10,0% |
| OT 4 Energia sostenibile e qualità della vita | 5.330,44 | 891,61 | 250,33 | 16,7% | 4,7% |
| OT 5 Clima e rischi ambientali | 1.599,54 | 296,74 | 109,77 | 18,6% | 6,9% |
| OT 6 Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse | 4.147,66 | 739,90 | 331,18 | 17,8% | 8,0% |
| OT 7 Mobilità sostenibile di persone e merci | 3.439,00 | 1.250,37 | 493,23 | 36,4% | 14,3% |
| OT8 Occupazione | 9.018,11 | 3.302,26 | 1.690,22 | 36,6% | 18,7% |
| OT9 Inclusione sociale e lotta alla povertà | 5.861,44 | 1.253,56 | 345,05 | 21,4% | 5,9% |
| OT 10 Istruzione e formazione | 7.026,34 | 1.864,39 | 816,48 | 26,5% | 11,6% |
| OT 11 Rafforzamento capacità istituzionale | 1.277,90 | 137,48 | 46,01 | 10,8% | 3,6% |

*Esclusi i Programmi CTE

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS-IGRUE, giugno 2018

Analizzando rapidamente l'avanzamento di ciascuno degli Obiettivi Tematici si evidenziano oltre che gli andamenti generali, anche alcuni aspetti connessi alla qualità della programmazione ed alle principali criticità da affrontare in tale fase, con riferimento a ciascuno di essi.

Per quanto riguarda l'OT1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione", il costo totale dei progetti è di circa 1,8 miliardi di euro, pari a circa il 30% del valore programmato (oltre 6,1 miliardi di euro). Per questo Obiettivo Tematico si conferma quanto l'approccio legato alla *Smart Specialization Strategy* abbia nettamente favorito una strategia orientata alla valorizzazione delle competenze dei territori. Per quanto riguarda le criticità attuative, tra le altre cose ci sono certamente da segnalare i ritardi relativi alle azioni rivolte al potenziamento delle infrastrutture di ricerca, e l'avanzamento dell'attuazione di *cluster* e progetti complessi, che probabilmente necessiterebbero di un maggior coordinamento multilivello.

L'Obiettivo Tematico 2 "Agenda digitale" registra un costo totale dei progetti pari a circa 520 milioni di euro, il 20% del valore programmato (circa 2,6 miliardi di euro). Per tale Obiettivo Tematico si registrano forti ritardi, con un livello di pagamenti effettuati inferiore al 5%. Sembra quindi che, in termini di pagamenti, non stia sortendo gli effetti sperati l'interessante esperienza di coordinamento tra amministrazioni avviata con la sperimentazione di un grande progetto a scala nazionale, il quale in questa fase sconta alcune criticità attuative connesse alla complessità specifica delle procedure di settore.

Per quanto riguarda l'OT3 "Competitività dei sistemi produttivi", il costo totale dei progetti è pari a poco meno di 1,4 miliardi di euro, pari al 23,2% del totale programmato (poco oltre 6 miliardi di euro). In questo caso un avanzamento della spesa superiore alla media (intorno al 10%), potrebbe derivare dalla capitalizzazione dell'esperienza di utilizzo di alcuni strumenti della precedente programmazione, nonché dall'introduzione di strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito delle imprese. Tra le principali criticità relative a progetti connessi alla competitività dei sistemi produttivi, si può sicuramente citare la carenza di coordinamento multilivello, in particolare per il sostegno ai processi di internazionalizzazione del sistema produttivo.

L'OT4 "Energia sostenibile e qualità della vita", comprendente misure volte a sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di

carbonio, presenta un costo totale dei progetti pari a poco meno di 900 milioni di euro, pari a oltre il 16% del programmato. Questo Obiettivo Tematico fa registrare, inoltre, uno dei livelli di avanzamento più basso in termini di pagamenti, arrestandosi al 4,7% delle risorse programmate. Le principali criticità attuative sono, probabilmente, connesse alla qualità della progettazione ed al lento avvio dell'attuazione degli interventi delle Agende urbane regionali.

L'OT5 "Clima e rischi ambientali" presenta un costo totale dei progetti di circa 300 milioni di euro, il 18,6% del valore programmato, pari a circa 1,6 miliardi di euro. Anche per questo OT la programmazione risulta, quindi, in forte difficoltà nonostante la riconducibilità allo stesso di molti interventi in continuità con quanto realizzato nel corso della precedente programmazione. Tuttavia, le principali criticità sono probabilmente afferenti al livello della progettazione disponibile ed alla frammentarietà dei soggetti attuatori.

L'OT6 "Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse" raggiunge un costo totale dei progetti di circa 740 milioni di euro, pari al 17,8% del programmato, che è pari a poco oltre i 4,1 miliardi di euro. In questo Obiettivo Tematico sono ricompresi gli interventi su risorse idriche, turismo e beni culturali e, in misura minore, rifiuti, bonifiche e risorse naturali. Nel settore della cultura e del turismo, buona parte delle risorse è programmata nell'ambito del PON Cultura e sviluppo, che prosegue con l'esperienza testata nel 2007-2013. Nel settore delle risorse idriche la maggior parte degli interventi è finalizzata a superare le procedure di infrazione in forte sinergia con gli interventi previsti con il Fondo di Sviluppo e Coesione.

Per quanto riguarda l'OT7 "Mobilità sostenibile di persone e merci", il costo totale degli interventi è di oltre 1,2 miliardi di euro, il 36,4% del valore programmato, pari a 3,44 miliardi di euro. L'OT7 realizza interventi soltanto nelle regioni meno sviluppate con i POR e il PON Infrastrutture e Reti. In questo caso, la dimensione dei progetti e la possibilità di avvantaggiarsi di progetti già avviati nello scorso periodo di programmazione ha favo-

rito il grande avanzamento della quota di progetti selezionati sul totale, raggiungendo anche uno dei migliori risultati in termini di avanzamento della spesa, pari al 14,3%. Anche qui, una delle principali criticità riscontrabili è connessa alla scarsità di progettazione avanzata degli interventi.

L'OT8 "Occupazione" presenta, al 30 giugno 2018, un costo totale degli interventi di 3,3 miliardi di euro, il 36,6% del programmato, che è pari a oltre 9 miliardi di euro. L'Iniziativa Occupazione Giovani ha contribuito in maniera decisiva a implementare il risultato atteso corrispondente e, nonostante i numerosi adempimenti regolamentari, amministrativi e gestionali, previsti dai nuovi Regolamenti in ambito FSE, i progetti ricadenti in tale Obiettivo Tematico sono quelli che si caratterizzano per il miglior livello di avanzamento in termini di pagamenti, raggiungendo quasi il 19%.

L'OT9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" ha un costo totale dei progetti pari a 1,25 miliardi di euro, il 21,4% del programmato, che ammonta a 5,86 miliardi di euro. Nell'OT9 intervengono sia il FESR, principalmente per i servizi di cura e il disagio abitativo, che il Fondo Sociale Europeo, assorbendo tale Obiettivo Tematico circa il 20% delle risorse programmate a valere sul FSE. La complessità della programmazione e dell'attuazione degli interventi, spesso fortemente innovativi, rende abbastanza difficile l'attuazione, fermandosi al momento la spesa a meno del 6% del programmato.

L'OT10 "Istruzione e formazione", che finanzia investimenti nell'istruzione, nella formazione e per l'apprendimento permanente, presenta un costo dei progetti pari a circa 1,9 miliardi di euro, il 26,5% del programmato, che è di oltre 7 miliardi di euro. Questo Obiettivo Tematico assorbe circa il 30% delle risorse del Fondo Sociale Europeo e necessita di un forte coordinamento tra PON e POR. Rispetto a quanto visto per gli altri OT, tale azione di coordinamento sembrerebbe funzionare meglio, essendo l'OT10 uno degli unici 3 Obiettivi a riuscire a superare la barriera del 10% dei pagamenti rispetto al programmato.

Con riferimento all'OT11 "Rafforzamento capacità istituzionale", avente la

finalità di rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche, il programmato è di 1,28 miliardi di euro e il costo dei progetti si attesta a 137 milioni di euro, pari al 10,8% del programmato. Per questo Obiettivo Tematico è fondamentale il raccordo con gli altri Obiettivi Tematici, in particolare l'OT2, per garantire il quale è stato istituito un apposito comitato di pilotaggio con il fine di assicurare la complementarietà degli interventi tra i due OT. Tuttavia, ad oggi, con il 3,6% di avanzamento della spesa, l'OT11 rappresenta il fanalino di coda fra tutti quelli previsti dall'Accordo di Partenariato.

Per quanto riguarda, invece, gli obiettivi di spesa certificata a livello di AdP, al 31 luglio 2018⁽¹⁷⁾, primo step di verifica previsto circa l'andamento dell'utilizzo delle risorse comunitarie sulla base della certificazione delle spese sostenute entro il 30 giugno 2018, complessivamente la spesa sostenuta e certificata alla Commissione europea è stata di poco inferiore a 4,5 miliardi di euro, con un livello di tiraggio delle risorse a valere sul bilancio comunitario pari a 2,8 miliardi di euro, ovvero il 53% delle risorse da richiedere entro la fine del corrente anno per evitare il disimpegno automatico. Il confronto dei dati dei rimborsi UE derivanti dalle certificazioni di spesa con i target mostra che nel complesso i 12 PON ed i 39 POR hanno, seppur di poco, superato l'obiettivo prefissato per tale prima verifica intermedia. Scendendo a livello di singolo Programma Operativo, nel comunicato dell'Agenzia per la Coesione Territoriale si evidenzia come solo 32 Programmi su 51 hanno superato il target infra annuale di verifica, risultando quindi alla data circa il 40% dei Programmi Operativi a rischio disimpegno risorse.

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

Ai fini della politica di coesione, oltre alle risorse comunitarie, vanno considerate, per il principio della addizionalità, le risorse provenienti dal

17 Cfr. Comunicato Agenzia per la Coesione Territoriale sull'attuazione finanziaria dei Programmi al 31 luglio 2018.

cofinanziamento nazionale⁽¹⁸⁾, posto a carico del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie. Come già segnalato, il cofinanziamento complessivo nazionale per i Programmi alimentati da Fondi SIE, nel periodo 2014-2020, è pari a oltre 30 miliardi di euro. Il cofinanziamento è assicurato dallo Stato per il 70% e dalle regioni e province autonome per il restante 30%.

Al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi UE 2014-2020, come previsto dalla Legge di Stabilità 2014 e dall'Accordo di Partenariato, concorrono anche, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto dei Programmi, interventi attivati a livello nazionale e complementari alla programmazione comunitaria (la cosiddetta "programmazione complementare") per un ammontare complessivo di 7,4 miliardi di euro finanziati con le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla L. 183/1987.

Si tratta di Programmi finanziati con una quota di risorse derivante dall'opzione di riduzione del cofinanziamento nazionale rispetto a quello teorico dei Programmi Operativi Nazionali e i Programmi Operativi Regionali che avevano avuto problemi di attuazione nel precedente periodo di programmazione, cosiddetti complementari a quelli per i quali è stata operata la riduzione del cofinanziamento nazionale.

Con la Legge di Stabilità 2016 è stato, inoltre, disposto il possibile utilizzo di tali risorse della programmazione complementare 2014-2020 per il completamento di progetti finanziati nel ciclo 2007-2013, 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.

18 L'entità del cofinanziamento nazionale a favore di ciascun Programma Operativo, da porre a carico del Fondo di Rotazione, è stabilita in sede di definizione dei Programmi Operativi medesimi, ed è nel tempo suscettibile di modifica.

L'adesione da parte di un'amministrazione, nazionale o regionale, al Piano di Azione e Coesione 2014-2020, ha, quindi, comportato per la stessa amministrazione il dover effettuare una scelta circa la decisione di allocare parte della dotazione finanziaria del Programma di cui è titolare, o in capo ad un Programma complementare allo stesso, o a completamenti di interventi della programmazione 2007-2013.

La programmazione complementare, al 30 giugno 2018, al netto delle risorse ancora da assegnare, interessa 14 Programmi Operativi Complementari (POC), di cui 11 PON⁽¹⁹⁾ e 3 POR⁽²⁰⁾, nonché specifiche assegnazioni⁽²¹⁾ a singole amministrazioni, regionali e nazionali, per il completamento degli interventi 2007-2013⁽²²⁾.

Con riferimento ai completamenti, le amministrazioni centrali che hanno optato per una dotazione finanziaria complementare sono tre: il Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo (per 44,9 milioni di euro), il Ministero dello sviluppo economico (per 55,3 milioni di euro) e il Ministero dell'interno (per 92,6 milioni di euro).

Tutte e tre le regioni titolari di Programmi complementari hanno, inoltre, dedicato parte della dotazione finanziaria a completamenti di interventi della precedente programmazione. Si tratta di Calabria (111,8 milioni di euro), Campania (496,5 milioni di euro) e Sicilia (249,2 milioni di euro).

19 Legalità, Infrastrutture e Reti, Governance e Capacità Istituzionale, Città Metropolitane, Cultura e Sviluppo, Ricerca e Innovazione, Imprese e Competitività, Governance dei Sistemi di Gestione e Controllo, Energia e Sviluppo dei Territori, Competenze e Ambienti per l'Apprendimento, Sistemi per le Politiche attive per l'Occupazione.

20 Regione Calabria, Regione Campania e Regione Siciliana.

21 Ministero dell'Interno, MIBACT, MISE, Regione Calabria, Regione Campania e Regione Siciliana.

22 I Programmi di Azione e Coesione sono oggetto di monitoraggio attraverso la Banca Dati Unitaria del MEF IGRUE, ma ad oggi non sono disponibili dati di attuazione, anche in considerazione delle oggettive difficoltà connesse al monitoraggio di Programmi da cui i progetti finanziati spesso si spostano per essere rendicontati nei PON e nei POR.

Tabella 9. Dotazione finanziaria POC (valori in euro)

| Programma Complementare | Amministrazione di riferimento | Dotazione finanziaria |
|---|--|------------------------------|
| Programma Operativo Complementare Legalità | Ministero dell'Interno | 81.000.000 |
| Programma Operativo Complementare Infrastrutture e Reti | MIT | 670.448.000 |
| Programma Operativo Complementare Governance e Capacità istituzionale | Agenzia per la Coesione Territoriale | 247.199.000 |
| Programma Operativo Complementare Città Metropolitane | Agenzia per la Coesione Territoriale | 206.012.000 |
| Programma Operativo Complementare Cultura e Sviluppo | MIBACT | 133.623.000 |
| Programma Operativo Complementare Ricerca e Innovazione | MIUR | 412.000.000 |
| Programma Operativo Complementare Imprese e Competitività | MISE | 696.250.000 |
| Programma Operativo Complementare Governance dei Sistemi di Gestione e Controllo | MEF | 142.227.944 |
| Programma Operativo Complementare Energia e Sviluppo dei Territori | MISE | 120.372.320 |
| Programma Operativo Complementare Competenze e Ambienti per l'Apprendimento | MIUR | 59.738.327 |
| Programma Operativo Complementare Sistemi per le Politiche attive per l'Occupazione | Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro | 602.398.006 |
| Programma Operativo Complementare Regione Calabria | Regione Calabria | 720.000.000 |
| Programma Operativo Complementare Regione Campania | Regione Campania | 1.236.210.000 |
| Programma Operativo Complementare Regione Siciliana | Regione Siciliana | 780.219.000 |
| Totale | | 6.107.697.597 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, 2018

Alla luce della recente Delibera CIPE n. 51 del 25 ottobre 2018, il quadro è comunque destinato a subire importanti modifiche entro la fine del 2018, anche tramite l'adesione al Piano di Azione e Coesione di nuove amministrazioni e, quindi, con la previsione di nuovi Programmi complementari. In particolare, la Delibera 51/18, vista l'esigenza di alcune amministrazioni nazionali e regionali di avvalersi della possibilità di procedere alla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del proprio Programma Operativo anche al di sotto dei limiti stabiliti dalla già citata delibera

CIPE n. 10/2015 e, comunque, entro i limiti previsti dal Regolamento n. 1303/2013⁽²³⁾, aderendo alla programmazione complementare, dà avvio all'*iter* procedurale relativo alla riprogrammazione dei Programmi interessati che, come da accordi assunti con la Commissione europea, va effettuata entro l'anno in corso.

La riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi, nelle intenzioni delle amministrazioni interessate, avrebbe l'obiettivo di ridurre i rischi di disimpegno automatico alla fine di quest'anno in caso di mancato raggiungimento del target intermedio di spesa. Il meccanismo utilizzato, in questa fase, è sostanzialmente identico a quello utilizzato nel 2012 dall'allora Ministro Barca che riguardò complessivamente circa 12 miliardi di euro, che permise di evitare un grosso disimpegno di risorse, ma in alcuni casi si tradusse in una sorta di "sottrazione" di risorse alle regioni a favore del finanziamento di interventi a "regia centrale". Ricordiamo che, tecnicamente, le risorse rese disponibili in esito all'adozione di un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore a quello inizialmente previsto e, quindi, destinate in favore della programmazione complementare, dovrebbero essere impiegate negli stessi territori e per le finalità proprie della politica di coesione dell'Unione europea.

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

Accanto ai Fondi UE, l'Italia dispone per la politica di coesione del Fondo Sviluppo e Coesione (ex FAS) che, attraverso risorse nazionali, attua l'obiettivo costituzionale di "rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio della persona" (in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

23 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.

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) rappresenta, quindi, lo strumento finanziario che costituisce la componente nazionale per le politiche di sviluppo e coesione economica e sociale. La gestione del Fondo è stata attribuita dalla Legge del 30 luglio 2010 n. 122 al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale per la sua gestione del Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe). La programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione è sottoposto ad un vincolo di destinazione territoriale, che vede le risorse indirizzate per l'80% al Mezzogiorno e per il 20% al Centro-Nord.

Il FSC è ripartito con apposite delibere CIPE, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo 61 della Legge n. 289/2002. Il FSC ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali, garantendo l'unitarietà e la complementarità delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i Fondi comunitari.

Gli strumenti attraverso i quali si attua la Programmazione FSC 2014-2020, in particolare, sono:

- Piani Operativi Nazionali approvati dal CIPE⁽²⁴⁾;
- Patti per lo sviluppo stipulati dal Governo con le regioni e le città metropolitane⁽²⁵⁾;
- Piani stralcio e altre assegnazioni CIPE⁽²⁶⁾;

24 Piano operativo Ambiente, Piano operativo Infrastrutture, Piano operativo Agricoltura, Piano operativo Imprese e Competitività.

25 Sottoscritti con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Lazio, Lombardia, Emilia-Romagna e con le Città di Bari, Cagliari, Catania, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Milano, Firenze, Genova, Venezia e Bologna.

26 Piano operativo Salute, Piano operativo Conti Pubblici Territoriali, Azioni di sistema per l'accelerazione della realizzazione degli interventi delle politiche di coesione, Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, Programma straordinario per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, Completamenti POR Lazio 07-13, Completamenti MIUR 07-13, Istituti per gli studi storici e filosofici di Napoli, Piano Banda Ultra Larga, Realizzazione delle darsena Europa nel Porto di Livorno, Rifinanziamento misura agevolativa dell'Autoimpiego, Piano Cultura e Turismo, Programma Nazionale per la Ricerca, Palazzo di Giustizia di Lecco, Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'area di Taranto, Regione Toscana Sensi Contemporanei, Capitali italiane della cultura 2015, Misure di riqualificazione e decoro degli edifici scolastici statali, Cittadella giudiziaria di Salerno,

- Assegnazioni di legge a progetti di interesse nazionale⁽²⁷⁾.

Le principali aree tematiche di riparto del Fondo individuate dal Governo sono le seguenti:

- Infrastrutture (30,8 miliardi di euro);
- Ambiente (8,8 miliardi di euro);
- Sviluppo economico e produttivo (9,6 miliardi di euro);
- Agricoltura (0,5 miliardi di euro);
- Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali (3,3 miliardi di euro);
- Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione (0,7 miliardi di euro);
- Rafforzamento PA (0,1 miliardi di euro);
- Risorse non tematizzate⁽²⁸⁾ (0,7 miliardi di euro).

Dal punto di vista programmatico la dotazione del Fondo è stata completata con la Delibera CIPE 26/2018 che, ridefinendo il quadro finanziario e programmatico del Fondo, ne ha portato la dotazione finanziaria complessiva a 59,8 miliardi di euro, di cui 54,7 miliardi ripartiti tra le aree tematiche individuate nell'originaria delibera CIPE 25/2016, e precedentemente indicate, e 5,1 miliardi relativi a risorse ancora da assegnare/programmare.

Accordo di programma SIN Brindisi, Interventi Comune di Lampedusa e Linosa, Contratti di sviluppo, Piano mitigazione dissesto idrogeologico in aree metropolitane e urbane, Completamento nuovo palazzo di giustizia di Reggio Calabria, Completamento programma di metanizzazione del Mezzogiorno, Interventi SIN Piombino, Interventi SIN Trieste, Interventi cantierabili nelle regioni del Mezzogiorno.

27 Misure urgenti per il trasporto regionale - Regione Campania, Prevenzione e controllo dei territori e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, Credito di imposta investimenti, Cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, Prosecuzione interventi alluvione in Sardegna, Interventi per i territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dal 2009, Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

28 Di cui 252 milioni di euro di risorse poste a copertura di tagli di finanza pubblica ovvero non ancora programmate e 472 milioni di euro come fondo di riserva/disponibilità residua FSC 2014-2020.

Tabella 10. Dotazione FSC 2014-2020 in Italia, febbraio 2018 (valori in euro)

| Programmazione CIPE | Area di riferimento | Dotazione finanziaria |
|---|---|------------------------------|
| Piani Stralcio | Banda Ultra Larga | 3.500.000.000 |
| | Sviluppo territoriale, cultura e turismo | 1.174.793.000 |
| | Ambiente | 780.400.000 |
| | Ricerca | 500.000.000 |
| | Attività produttive | 290.000.000 |
| | Edilizia scolastica e giudiziaria | 90.000.000 |
| Totale Piani Stralcio | | 6.335.193.000 |
| Piani territoriali (Patti per lo sviluppo) | Mezzogiorno | 13.456.000.000 |
| | Centro-Nord | 1.067.000.000 |
| Totale Piani territoriali | | 14.523.000.000 |
| Piani Operativi | Infrastrutture e trasporti | 17.865.416.000 |
| | Ambiente | 2.798.400.000 |
| | Imprese e competitività | 2.498.000.000 |
| | Cultura e Turismo | 740.000.000 |
| | Sanità | 270.000.000 |
| | Sport e periferie | 250.000.000 |
| | Agricoltura | 412.601.000 |
| | Conti Pubblici Territoriali (CPT) | 16.800.000 |
| Totale Piani Operativi | | 24.851.217.000 |
| Interventi disposti dal CIPE su previsioni di legge | Recupero periferie degradate | 851.320.000 |
| | Voucher per la digitalizzazione delle PMI | 67.456.000 |
| | Istituto studi storici e filosofici di Napoli | 8.000.000 |
| | Capitali della cultura | 3.000.000 |
| | Fondo di garanzia PMI | 300.000.000 |
| | Misure ex D.L. Mezzogiorno n. 91/2017 | 1.506.450.000 |
| Totale Interventi CIPE su previsione di legge | | 2.736.226.000 |
| Altri interventi | Riassegnazioni alle Regioni del Mezzogiorno ex delibera CIPE 21/2014 | 1.136.763.000 |
| | Partecipazione finanziaria a Programmi UE | 807.501.000 |
| | Regione Campania Trasporto Pubblico Locale | 590.986.000 |
| | Poli tecnologici | 138.000.000 |
| | Azioni di sistema | 25.000.000 |
| Totale altri interventi | | 2.698.250.000 |
| Utilizzi non disposti con delibere CIPE | Assegnazioni/riduzioni intervenute in via legislativa e recepite nella delibera CIPE n. 25/2016 | 5.131.900.000 |
| | Pre-allocazioni di legge recepite nella delibera CIPE n. 25/2016 | 2.599.000.000 |
| | Assegnazioni/riduzioni intervenute in via legislativa nell'anno 2017 | 896.020.000 |
| Totale utilizzi non disposti con delibera CIPE | | 8.626.920.000 |
| Totale generale | | 59.770.806.000 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE - aggiornamento a seduta 28 febbraio 2018

Rispetto ad una dotazione finanziaria complessiva di 59,8 miliardi di euro a valle delle ultime deliberazioni CIPE, al 30 giugno 2018, la fase "attuativa" del Fondo risulta notevolmente rallentata come si evince dalla Tabella 11. La programmazione delle risorse, pari complessivamente a poco più di 32 miliardi di euro, ha riguardato circa 17 miliardi di euro per i Piani Stralcio, 14,3 miliardi di euro per i Patti per lo sviluppo, 162 milioni di euro per i Piani Operativi Nazionali e 547 milioni di euro per una serie di interventi disposti dal CIPE per ottemperare a diverse disposizioni di legge. I numeri presenti in Tabella danno, quindi, uno spaccato abbastanza impietoso dell'attuale, insufficiente, livello di programmazione del FSC 2014-2020, dove appare particolarmente deficitaria e generalizzata l'attuazione dei diversi strumenti, con un livello di pagamenti effettuati pari, al 30 giugno 2018, all'1,1% delle risorse disponibili.

Particolarmente significativo sembra il caso dei Patti per lo sviluppo che, fermi a poco più dell'1% di spesa (ed a meno del 5% in termini di impegni) sembrano lontani dal poter rappresentare lo strumento che, all'interno del c.d. *Masterplan* per il Mezzogiorno⁽²⁹⁾, avrebbe dovuto svolgere la funzione di "boost" delle politiche, dando una significativa accelerazione alla capacità di assorbimento delle risorse da parte dei diversi territori.

I Patti per lo sviluppo, firmati dal Governo centrale e dai Presidenti di regione o sindaci delle città metropolitane, definiscono in un unico atto amministrativo e programmatico: gli interventi prioritari, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica e le reciproche responsabilità. Il meccanismo di *governance* individuato prevede che eventuali riprogrammazioni vengono attuate in coerenza con il quadro strategico e le priorità delineate nel Patto, con la finalità prevalente di favorire accelerazioni della spesa e di consentire una più precisa individua-

29 Predisposto nel 2015, il *Masterplan* per il Mezzogiorno indica la cornice strategica di programmazione degli interventi per il Sud e disegna un percorso di definizione di Patti per lo sviluppo tra Governo e regioni, e Governo e città metropolitane del Mezzogiorno. Con uno schema che ha allargato la metodologia dei Patti per lo sviluppo al Centro-Nord, con la delibera n. 56/2016 dell'1 dicembre 2016, il CIPE ha destinato ulteriori risorse anche a Lazio, Lombardia, Milano, Firenze, Genova e Venezia, finalizzati a sottoscrivere Patti per lo sviluppo con il Governo.

zione dell'oggetto degli interventi, anche al fine di migliorare la qualità del monitoraggio e di agevolare l'erogazione delle anticipazioni finanziarie. Complessivamente, nell'ambito dei Patti sottoscritti, sono stati individuati alcune migliaia di interventi declinati a loro volta in progetti operativi, per un totale di risorse coinvolte superiore a 40 miliardi di euro, di cui oltre 13 miliardi provenienti dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020. Tali risorse sono state concentrate principalmente su interventi riguardanti infrastrutture, ambiente e sviluppo economico e sostegno alle imprese. Stando alle risultanze odierne, sembrerebbe, tuttavia, che il sistema di *governance* per l'indirizzo e l'attuazione degli stessi, che avrebbe dovuto rappresentare una delle principali novità dello strumento dei Patti, consentendo di "intervenire" in maniera rapida e codificata in termini di attuazione ed eventuale riprogrammazione degli interventi, non stia funzionando come previsto, probabilmente scontrandosi con l'ormai "classico" approccio di molte amministrazioni rispetto al FSC, le quali vedono nello stesso più che altro una sorta di "contenitore finanziario" a cui attingere, magari, per dare aria a vecchie progettualità che sono ancora alla ricerca di relativa copertura finanziaria.

Tabella 11. Stato di attuazione FSC 2014-2020 in Italia (valori in milioni di euro)

| Tipologia Programma | Programmato (a) | Impegni (b) | Pagamenti (c) | % (b/a) | % (c/a) |
|----------------------------------|------------------|-----------------|---------------|-------------|-------------|
| Piani Operativi Nazionali | 162,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% | 0,0% |
| Piani Operativi - Piani Stralcio | 16.950,00 | 1.065,00 | 131,83 | 6,3% | 0,8% |
| Patti per lo sviluppo | 14.360,28 | 632,04 | 174,60 | 4,4% | 1,2% |
| Altri interventi FSC | 547,71 | 106,53 | 48,88 | 19,5% | 8,9% |
| Totale | 32.019,99 | 1.803,57 | 355,31 | 5,6% | 1,1% |

Fonte: RGS-IGRUE, 30 giugno 2018

Alla luce di tali importanti ritardi in termini di attuazione, apparrebbe opportuno immaginare, anche attraverso strumenti di semplificazione procedurale, specifiche azioni volte a potenziare le capacità di programmazione e progettazione delle amministrazioni, al fine di assicurare una maggiore e più stretta integrazione tra gli attori istituzionali coinvolti nell'attuazione delle politiche.

**I comuni beneficiari
dei Fondi strutturali
2014-2020**

2

2.1 Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale

Per monitorare l'attuazione dei Programmi Operativi e analizzare le evidenze relative ai comuni quali beneficiari dei Fondi strutturali 2014-2020 ci si è avvalsi dei dati messi a disposizione dal portale OpenCoesione⁽¹⁾ che per la programmazione 2014-2020 assume il ruolo di portale unico nazionale per la pubblicazione di dati e informazioni sulle operazioni e sui beneficiari dei progetti cofinanziati dai Fondi SIE in base all'Accordo di Partenariato.

Secondo il quadro aggiornato al 30 giugno 2018, per il ciclo di programmazione 2014-2020, si contano complessivamente 31.891 progetti FESR⁽²⁾ (Tabella 1), per un totale di quasi 11 miliardi di euro di costi rendicontabili. Tali operazioni, ad oggi, risultano divise quasi equamente fra Programmi Operativi Regionali (53,4%) e Programmi Operativi Nazionali (46,6%). Tale proporzione in termini di numerosità di progetti sostanzialmente non viene però confermata in termini di costi ammessi dove il valore relativo ai Programmi Regionali è decisamente più elevato (più di 6,5 miliardi di euro contro i circa 4,4 miliardi dei Programmi Operativi Nazionali).

1 www.opencoesione.gov.it

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

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 | 14.849 | 46,6% | 4.440.376.081 | 40,4% |
| POR | 17.042 | 53,4% | 6.544.993.645 | 59,6% |
| Totale | 31.891 | 100,0% | 10.985.369.727 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

I progetti FESR della programmazione 2014-2020 in questa prima fase di avvio si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 2) destinate principalmente alle tematiche dei trasporti e delle infrastrutture a rete (23,3%) e della competitività per le imprese (20,2%). Dal punto di vi-

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

| Tema | N. progetti | | Costo rendicontabile UE | |
|--|---------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Agenda digitale | 993 | 3,1% | 692.505.940 | 6,3% |
| Ambiente e prevenzione dei rischi | 566 | 1,8% | 1.296.331.286 | 11,8% |
| Attrazione culturale, naturale e turistica | 236 | 0,7% | 396.209.420 | 3,6% |
| Competitività per le imprese | 10.310 | 32,3% | 2.218.525.358 | 20,2% |
| Energia e efficienza energetica | 228 | 0,7% | 367.833.402 | 3,3% |
| Inclusione sociale | 489 | 1,5% | 575.742.856 | 5,2% |
| Istruzione | 12.823 | 40,2% | 609.806.966 | 5,6% |
| Occupazione e mobilità dei lavoratori | 35 | 0,1% | 1.336.294 | 0,0% |
| Rafforzamento capacità della PA | 579 | 1,8% | 674.128.643 | 6,1% |
| Ricerca e innovazione | 5.415 | 17,0% | 1.592.537.914 | 14,5% |
| Trasporti e infrastrutture a rete | 217 | 0,7% | 2.560.411.646 | 23,3% |
| Totale | 31.891 | 100,0% | 10.985.369.727 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

sta della numerosità degli interventi, si registra come oltre al settore della competitività per le imprese (32,3%), la più forte concentrazione di interventi (quasi 13.000) sia ascrivibile al settore dell'istruzione. Dato quest'ultimo apparentemente in controtendenza rispetto alla finalità tipiche del Fondo, ma che trova una sua spiegazione nella forte presenza all'interno dei Programmi di interventi relativi al settore dell'edilizia scolastica. Al contrario su temi come cultura e turismo, efficientamento energetico, trasporti e occupazione, i progetti avviati nell'ambito dei Programmi si contano nell'ordine delle poche centinaia (se non decine in alcuni casi).

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 3), l'elevatissimo numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150.000 euro, pari all'84,3% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto al 7,3% del totale. Diversamente, i grandi progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente lo 0,5% del totale, cubano più del 50% 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 | 26.880 | 84,3% | 803.293.880 | 7,3% |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 2.709 | 8,5% | 688.297.730 | 6,3% |
| Da 500.000 a 1.500.000 euro | 1.386 | 4,3% | 1.183.076.226 | 10,8% |
| Da 1.500.000 a 5.000.000 euro | 606 | 1,9% | 1.616.264.788 | 14,7% |
| Da 5.000.000 a 10.000.000 euro | 163 | 0,5% | 1.094.992.837 | 10,0% |
| Da 10.000.000 a 50.000.000 euro | 118 | 0,4% | 2.333.741.924 | 21,2% |
| 50.000.000 euro e oltre | 29 | 0,1% | 3.265.702.342 | 29,7% |
| Totale | 31.891 | 100,0% | 10.985.369.727 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

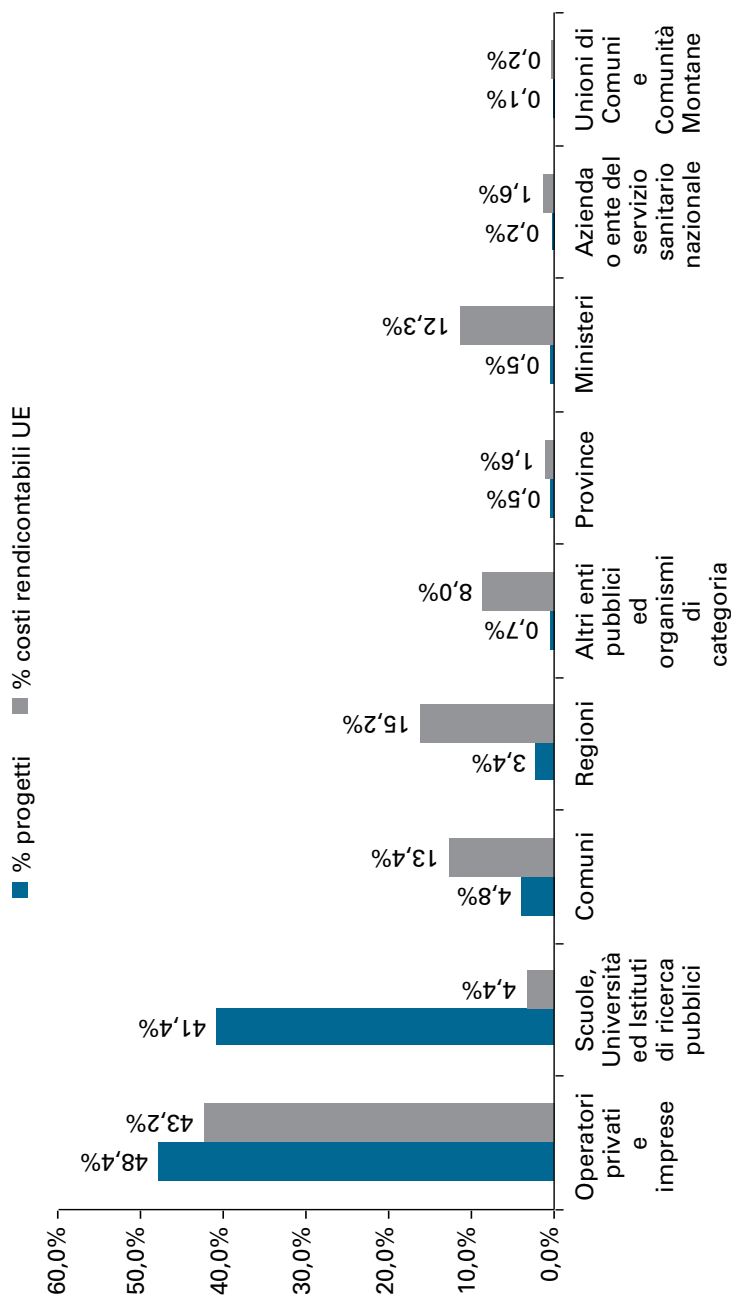
Analizzando i quasi 32mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Figura 1 e Tabella 4), si nota come siano sempre le imprese e gli operatori privati, con oltre il 48% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR che, insieme a scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici assommano poco meno del 90% del totale delle operazioni.

Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2014-2020, si nota come dopo gli operatori privati (43,2%) le percentuali più rilevanti siano quelle delle regioni (15,2%), dei comuni (13,4%) e dei Ministeri (12,3%). Dal punto di vista delle risorse rendicontabili, quindi, il monte complessivo attuale appare diviso in modo sostanzialmente equo fra beneficiari appartenenti al comparto pubblico, in senso ampio, e soggetti appartenenti al mondo privato.

Guardando alla dimensione finanziaria dei progetti FESR, la taglia media è di circa 345.000 euro. Da questo dato si discostano in modo significativo, da una parte, gli interventi con scuole, Università ed istituti di ricerca nel ruolo di beneficiari, che sono numerosissimi ma spesso di importo molto piccolo (in media il valore è inferiore ai 37.000 euro) e, dall'altra, i grandi progetti ministeriali che raggiungono un valore medio di oltre 9 milioni di euro.

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto beneficiario sono 1.525 (Tabella 5). Di questi oltre l'84% è riferibile ai Programmi Operativi Regionali, per un volume di oltre 1,1 miliardi di euro di costi ammessi.

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



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economici Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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 | 146 | 0,5% | 1.348.737.355 | 12,3% |
| Regioni | 1.088 | 3,4% | 1.670.942.156 | 15,2% |
| Province | 174 | 0,5% | 177.726.131 | 1,6% |
| Comuni | 1.525 | 4,8% | 1.473.875.701 | 13,4% |
| Azienda o ente del servizio sanitario nazionale | 73 | 0,2% | 180.864.954 | 1,6% |
| Altri enti pubblici ed organismi di categoria | 223 | 0,7% | 874.184.802 | 8,0% |
| Unioni di Comuni e Comunità Montane | 26 | 0,1% | 24.925.295 | 0,2% |
| Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici | 13.202 | 41,4% | 486.772.960 | 4,4% |
| Operatori privati e imprese | 15.434 | 48,4% | 4.747.340.373 | 43,2% |
| Totale | 31.891 | 100,0% | 10.985.369.727 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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 | 240 | 15,7% | 344.380.625 | 23,4% |
| POR | 1.285 | 84,3% | 1.129.495.075 | 76,6% |
| Totale | 1.525 | 100,0% | 1.473.875.701 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Analizzando nel dettaglio i 240 progetti con comuni beneficiari nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali (Tabella 6), si rileva come oltre il 90% degli stessi sia afferente al PON "Città metropolitane". In particolare, tale Programma persegue una strategia rivolta allo sviluppo delle maggiori

aree urbane del Paese, soprattutto con riferimento alla modernizzazione dei servizi urbani ed alla promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale. Unico altro Programma Operativo Nazionale in cui si registrano una ventina di interventi con comuni beneficiari è il PON “Legalità”, il quale finanzia alle amministrazioni comunali prevalentemente interventi di tipo infrastrutturale legati all’adeguamento ed al recupero di immobili finalizzato alla realizzazione di attività di animazione sociale e partecipazione collettiva. Anche dal lato delle risorse il *trend* risulta abbastanza confermato, con il PON “Metro” che esprime quasi il 94% dei costi.

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

| PON FESR | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo rendicontabile UE | |
|---------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Città metropolitane | 217 | 90,4% | 323.106.345 | 93,8% |
| Legalità | 23 | 9,6% | 21.274.280 | 6,2% |
| Totale | 240 | 100,0% | 344.380.625 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari (Tabella 7) sono invece 1.285 e coinvolgono direttamente nel ruolo di beneficiari circa il 12% delle amministrazioni comunali italiane (941 sulle 7.954 esistenti agli inizi di novembre 2018). Nelle regioni meno sviluppate si registrano 475 interventi gestiti da 304 comuni. Le regioni con il maggior numero di progetti in capo ad amministrazioni comunali sono la Puglia (che coinvolge oltre il 56% dei comuni del territorio regionale) e la Basilicata, con 241 e 115 progetti a regia comunale rispettivamente. Assente la Regione Siciliana dove non si registra alcun progetto finanziato dal Programma Operativo Regionale FESR che abbia un comune come soggetto beneficiario.

Con riferimento alle regioni in transizione, tutti i 181 interventi a regia comunale sono relativi a progetti finanziati dal POR FESR Sardegna, il quale vede attualmente coinvolti più del 41% dei comuni dell’Isola nel ruolo

di beneficiari. Come nel caso già citato della Sicilia, al 30 giugno 2018, nemmeno i Programmi Operativi FESR delle Regioni Abruzzo e Molise presentano progetti con amministrazioni comunali beneficiarie.

Guardando, infine, alle regioni più sviluppate, oltre la metà dei 629 interventi complessivamente localizzati in tale area è ascrivibile ai Programmi delle Regioni Lazio, Emilia-Romagna e Veneto, mentre nessun intervento è attualmente presente nell'ambito dei Programmi Operativi delle Regioni Piemonte, Marche e della Provincia Autonoma di Trento. Va, inoltre, segnalato come, invece, la Regione Umbria, pur se con riferimento ad interventi di piccolissima taglia, abbia già coinvolto il 92,4% dei comuni del proprio territorio.

Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, la media delle regioni meno sviluppate è di poco superiore agli 1,5 milioni di euro (dato quasi doppio rispetto alla media nazionale, di poco inferiore agli 880mila euro), con un picco in Campania, dove si registra un valore medio degli interventi superiore ai 4,6 milioni di euro⁽³⁾.

Diversa la situazione nelle regioni più sviluppate, dove poco meno del 9% dei comuni (481 su 5.403, per 629 progetti ammessi a finanziamento) è beneficiario di risorse FESR 2014-2020 all'interno di Programmi Operativi Regionali, per un dimensionamento finanziario medio pari a circa 540mila euro. Gli interventi di taglia media più rilevante sono concentrati in Friuli-Venezia Giulia⁽⁴⁾ e Toscana⁽⁵⁾, dove il valore medio si attesta intorno agli 1,1 milioni di euro e in Valle d'Aosta dove si individua un unico progetto del

3 Dato probabilmente dovuto dalla presenza all'interno del Programma di interventi molto grandi quali ad esempio l'acquisto dei treni per la nuova metropolitana di Napoli, il risanamento ambientale e la valorizzazione dei Laghi dei Campi Flegrei o grossi interventi di bonifica di aree contaminate (ex discariche).

4 Perlopiù interventi di efficientamento energetico nonché di sviluppo e valorizzazione del patrimonio culturale pubblico.

5 Connessi principalmente ad interventi relativi ai grandi attrattori museali e interventi realizzati nell'ambito dei Progetti di innovazione urbana (PIU).

valore di 3 milioni di euro⁶). Progetti decisamente piccoli, di taglia media inferiore ai 30mila euro, sono quelli previsti dal POR FESR Umbria.

Con riferimento alle regioni in transizione, come prima anticipato, tutti i 181 interventi sono finanziati nell'ambito del POR FESR Sardegna⁷), per un totale di circa 47,5 milioni di euro ed un valore medio dei progetti pari a circa 262mila euro.

Circa la metà (49,2%) degli interventi in capo ai comuni è concentrata sulle tematiche dell'istruzione e dell'ambiente (Tabella 8). Del tutto marginali, con percentuali al di sotto dell'1%, sono invece i temi connessi alla competitività delle imprese ed alla ricerca e innovazione, ambiti evidentemente di elezione per altre tipologie di beneficiari, prevalentemente privati. Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore ambientale, che assorbe il 35,2% del valore totale dei progetti. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore istruzione raccolgono invece il 19,2% delle risorse totali, mentre con quasi 260 milioni di euro di risorse assegnate i 55 interventi in materia di trasporti assorbono il 22,8% delle risorse disponibili.

6 Progetto "Aosta in bicicletta" per la realizzazione di interventi infrastrutturali di potenziamento della rete ciclopedonale nell'area urbana del capoluogo regionale e l'attivazione di una serie di misure e di servizi a favore della mobilità ciclabile.

7 La maggior parte dei quali sono ascrivibili alla realizzazione della rete di monitoraggio ambientale per la sicurezza del cittadino e del territorio ovvero ad azioni per lo sviluppo di progetti sperimentali di reti intelligenti (smart grid).

| Tabella 7. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione | | | | | |
|--|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------|
| | N. comuni italiani (a) | N. comuni beneficiari di progetti (b) | N. progetti con comuni beneficiari | % di comuni beneficiari di progetti (b/a) | Costo rendicontabile UE (euro) |
| Regioni più sviluppate | | | | | |
| Piemonte | 1.197 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Valle d'Aosta | 74 | 1 | 1 | 1,4% | 3.000.000 |
| Lombardia | 1.516 | 78 | 81 | 5,1% | 27.884.203 |
| P.A. Trento | 176 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| P.A. Bolzano | 116 | 20 | 25 | 17,2% | 14.971.063 |
| Veneto | 571 | 82 | 104 | 14,4% | 39.038.975 |
| Friuli-Venezia Giulia | 215 | 24 | 32 | 11,2% | 37.096.773 |
| Liguria | 234 | 9 | 35 | 3,8% | 18.168.460 |
| Emilia-Romagna | 331 | 83 | 110 | 25,1% | 61.056.993 |
| Toscana | 274 | 6 | 27 | 2,2% | 29.806.950 |
| Umbria | 92 | 85 | 97 | 92,4% | 2.845.380 |
| Marche | 229 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Lazio | 378 | 93 | 117 | 24,6% | 105.135.341 |
| Tot. Più sviluppate | 5.403 | 481 | 629 | 8,9% | 339.004.136 |
| Regioni in transizione | | | | | |
| Abruzzo | 305 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Molise | 136 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Sardegna | 377 | 156 | 181 | 41,4% | 47.528.685 |
| Tot. In transizione | 818 | 156 | 181 | 19,1% | 47.528.685 |
| Regioni meno sviluppate | | | | | |
| Campania | 550 | 70 | 78 | 12,7% | 360.083.327 |
| Puglia | 258 | 145 | 241 | 56,2% | 186.507.408 |
| Basilicata | 131 | 51 | 115 | 38,9% | 93.841.450 |
| Calabria | 404 | 38 | 41 | 9,4% | 102.530.070 |
| Sicilia | 390 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Tot. Meno sviluppate | 1.733 | 304 | 475 | 17,5% | 742.962.254 |
| Totale Regioni | 7.954 | 941 | 1.285 | 11,8% | 1.129.495.075 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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

| Tema | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo rendicontabile UE | |
|--|------------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Agenda digitale | 74 | 5,8% | 8.716.337 | 0,8% |
| Ambiente e prevenzione dei rischi | 193 | 15,0% | 397.638.466 | 35,2% |
| Attrazione culturale, naturale e turistica | 116 | 9,0% | 106.286.126 | 9,4% |
| Competitività per le imprese | 8 | 0,6% | 4.980.984 | 0,4% |
| Energia e efficienza energetica | 119 | 9,3% | 21.529.572 | 1,9% |
| Inclusione sociale | 139 | 10,8% | 80.499.849 | 7,1% |
| Istruzione | 440 | 34,2% | 216.890.625 | 19,2% |
| Rafforzamento capacità della PA | 133 | 10,4% | 28.050.490 | 2,5% |
| Ricerca e innovazione | 8 | 0,6% | 6.849.935 | 0,6% |
| Trasporti e infrastrutture a rete | 55 | 4,3% | 258.052.691 | 22,8% |
| Totale | 1.285 | 100,0% | 1.129.495.075 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Osservando la distribuzione dei progetti per categoria di regioni (Tabella 9) tale andamento appare confermato per quelle meno sviluppate, in quelle più sviluppate si registra una certa presenza di interventi destinati al tema del rafforzamento della capacità della PA (17,2%), tema quasi assente nelle altre aree, mentre in Sardegna, unica "rappresentante" delle regioni in transizione, si evidenzia come quasi il 70% dei progetti sia, invece, ascrivibile ai settori dell'efficientamento energetico e dell'agenda digitale. Guardando ai costi rendicontabili, la maggiore quota di risorse è destinata, con riferimento a tutte le aree del Paese, alla tematica ambientale (con livelli percentuali compresi fra il 30-37%), ulteriori aree di "specializzazione" sono individuabili rispettivamente, per le regioni meno sviluppate nel settore infrastrutture e trasporti (31,8%) e per quelle più sviluppate in materia di istruzione (26,4%). Una forte differenziazione fra le aree si evidenzia an-

che con riferimento al tema dell'agenda digitale, per la quale nelle regioni in transizione si destina l'11% delle risorse destinate ai comuni, contro valori che nelle altre aree del Paese sono attualmente prossimi allo zero. Altro dato interessante è quello relativo al tema dell'inclusione sociale, rispetto al quale, diversamente a quanto si potrebbe immaginare, le regioni meno sviluppate impegnano attualmente meno del 5% del totale, pari a circa un terzo rispetto a quanto fatto nelle altre zone del Paese.

La stragrande maggioranza dei progetti in capo ai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FESR (Tabella 10) ha una taglia finanziaria piccola: il 32,6% di questi non supera i 150.000 euro di costo ammesso, dato che arriva quasi all'89% se si considerano anche i progetti di valore complessivo fino a 1,5 milioni di euro. Al contrario, solo 7 progetti, poco più dello 0,5% del totale degli interventi, ha una taglia superiore ai 10 milioni di euro.

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

| Tema | % progetti con comuni beneficiari | | | | % costo rendicontabile UE | | | |
|--|-----------------------------------|----------------|-----------------|---------------|---------------------------|----------------|-----------------|---------------|
| | Più sviluppate | In transizione | Meno sviluppate | Totale | Più sviluppate | In transizione | Meno sviluppate | Totale |
| Agenda digitale | 1,9% | 31,5% | 1,1% | 5,8% | 0,9% | 11,0% | 0,0% | 0,8% |
| Ambiente e prevenzione dei rischi | 13,8% | 6,1% | 20,0% | 15,0% | 30,7% | 36,1% | 37,2% | 35,2% |
| Attrazione culturale, naturale e turistica | 9,5% | 2,8% | 10,7% | 9,0% | 14,5% | 11,4% | 7,0% | 9,4% |
| Competitività per le imprese | 0,3% | 1,1% | 0,8% | 0,6% | 0,2% | 1,8% | 0,4% | 0,4% |
| Energia e efficienza energetica | 4,1% | 37,6% | 5,3% | 9,3% | 1,5% | 9,5% | 1,6% | 1,9% |
| Inclusione sociale | 11,6% | 2,8% | 12,8% | 10,8% | 13,0% | 11,1% | 4,2% | 7,1% |
| Istruzione | 38,0% | 9,9% | 38,5% | 34,2% | 26,4% | 2,3% | 17,0% | 19,2% |
| Rafforzamento capacità della PA | 17,2% | 7,2% | 2,5% | 10,4% | 6,2% | 2,7% | 0,8% | 2,5% |
| Ricerca e innovazione | 0,6% | 0,6% | 0,6% | 0,6% | 0,2% | 12,4% | 0,0% | 0,6% |
| Trasporti e infrastrutture a rete | 2,9% | 0,6% | 7,6% | 4,3% | 6,3% | 1,6% | 31,8% | 22,8% |
| Totale | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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

| Classe di costo rendicontabile UE | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo rendicontabile UE | |
|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Fino a 150.000 euro | 419 | 32,6% | 23.687.835 | 2,1% |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 349 | 27,2% | 99.800.823 | 8,8% |
| Da 500.000 a 1.500.000 euro | 374 | 29,1% | 317.559.069 | 28,1% |
| Da 1.500.000 a 5.000.000 euro | 122 | 9,5% | 316.631.419 | 28,0% |
| Da 5.000.000 a 10.000.000 euro | 14 | 1,1% | 99.104.875 | 8,8% |
| Da 10.000.000 a 50.000.000 euro | 4 | 0,3% | 59.101.788 | 5,2% |
| 50.000.000 euro e oltre | 3 | 0,2% | 213.609.267 | 18,9% |
| Totale | 1.285 | 100,0% | 1.129.495.075 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Guardando alle classi di costo per categoria di regione (Tabella 11), si osserva che la tendenza a finanziare progetti di piccolissima dimensione, inferiore ai 150mila euro, risulta particolarmente accentuata in Sardegna (82,3%), unica regione in transizione con comuni beneficiari, mentre una tendenza di segno almeno parzialmente contrario si registra a livello di regioni meno sviluppate, dove la maggior parte di progetti (58,8%) risulta compreso nelle classi di costo fra 500mila e 5 milioni di euro.

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 beneficiari di progetti aumenti al crescere della loro popolosità, passando dal 7,9% dei comuni sotto i 2.000 abitanti, al 41,7% dei comuni sopra i 250.000 cittadini. Stesso dicasi in termini di dimensione finanziaria media dei progetti, passando, con una progressione esponenziale, da una media di 465mila euro per i piccolissimi comuni, agli 11,8 milioni di euro di media per la decina di progetti attuati da grandi città sopra i 250.000

| Tabella 11. I progetti POR FESR 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento e categoria di regioni | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------------|----------------|-----------------|---------------|---------------------------|----------------|-----------------|---------------|--|
| Classe di costo rendicontabile UE | % progetti con comuni beneficiari | | | | % costo rendicontabile UE | | | | |
| | Più sviluppate | In transizione | Meno sviluppate | Totale | Più sviluppate | In transizione | Meno sviluppate | Totale | |
| Fino a 150.000 euro | 31,0% | 82,3% | 15,8% | 32,6% | 2,7% | 21,9% | 0,6% | 2,1% | |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 36,7% | 8,3% | 21,7% | 27,2% | 19,0% | 5,2% | 4,5% | 8,8% | |
| Da 500.000 a 1.500.000 euro | 24,8% | 6,1% | 43,6% | 29,1% | 41,7% | 18,5% | 22,5% | 28,1% | |
| Da 1.500.000 a 5.000.000 euro | 7,3% | 2,2% | 15,2% | 9,5% | 35,1% | 23,1% | 25,1% | 28,0% | |
| Da 5.000.000 a 10.000.000 euro | 0,2% | 1,1% | 2,3% | 1,1% | 1,5% | 31,3% | 10,7% | 8,8% | |
| Da 10.000.000 a 50.000.000 euro | 0,0% | 0,0% | 0,8% | 0,3% | 0,0% | 0,0% | 8,0% | 5,2% | |
| 50.000.000 euro e oltre | 0,0% | 0,0% | 0,6% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 28,8% | 18,9% | |
| Totale | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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

| Classe di ampiezza demografica | N. comuni italiani (a) | N. comuni beneficiari di progetti (b) | N. progetti con comuni beneficiari | % di comuni beneficiari di progetti (b/a) | Costo rendicontabile UE (euro) |
|--------------------------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------|
| 0 - 1.999 ab. | 3.485 | 277 | 331 | 7,9% | 154.209.204 |
| 2.000 - 4.999 ab. | 2.058 | 230 | 271 | 11,2% | 143.134.565 |
| 5.000 - 9.999 ab. | 1.184 | 168 | 208 | 14,2% | 135.511.639 |
| 10.000 - 19.999 ab. | 703 | 122 | 163 | 17,4% | 137.968.443 |
| 20.000 - 59.999 ab. | 419 | 99 | 184 | 23,6% | 157.945.296 |
| 60.000 - 249.999 ab. | 93 | 40 | 115 | 43,0% | 247.351.913 |
| >= 250.000 ab. | 12 | 5 | 13 | 41,7% | 153.374.015 |
| Totale | 7.954 | 941 | 1.285 | 11,8% | 1.129.495.075 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

2.2 Il Fondo Sociale Europeo

Osservando il quadro aggiornato al 30 giugno 2018 relativo agli interventi FSE per il periodo 2014-2020 (Tabella 13), si contano 135.523 progetti⁽⁸⁾ (il 93,9% dei quali ascrivibile a Programmi Operativi Regionali), con un costo rendicontabile di oltre 3,7 miliardi di euro.

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

| Programma Operativo FSE | N. progetti | | Costo rendicontabile UE | |
|-------------------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| PON | 8.314 | 6,1% | 833.284.362 | 22,3% |
| POR | 127.209 | 93,9% | 2.896.766.596 | 77,7% |
| Totale | 135.523 | 100,0% | 3.730.050.957 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

⁸ Al netto dei progetti con più di un soggetto beneficiario.

In termini numerici, la maggior parte degli interventi è relativo alle tematiche occupazionali e di mobilità dei lavoratori (70,1%), seguendo poi il settore dell'istruzione (25,8%) ed in modo del tutto residuale l'inclusione sociale ed il rafforzamento della PA. In termini di impiego delle risorse, il settore che cuba maggiormente è quello dell'istruzione, con quasi il 40% delle risorse totali (Tabella 14).

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

| Tema | N. progetti | | Costo rendicontabile UE | |
|---------------------------------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Inclusione sociale | 4.880 | 3,6% | 518.151.067 | 13,9% |
| Istruzione | 34.914 | 25,8% | 1.460.244.488 | 39,1% |
| Occupazione e mobilità dei lavoratori | 95.007 | 70,1% | 1.289.642.206 | 34,6% |
| Rafforzamento capacità della PA | 722 | 0,5% | 462.013.196 | 12,4% |
| Totale | 135.523 | 100,0% | 3.730.050.957 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Gli interventi FSE 2014-2020 sono per lo più di piccolissimo taglio: circa l'80% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (Tabella 15). Tale percentuale raggiunge addirittura il 97,4% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, i progetti di importo superiore al milione di euro sono solamente qualche centinaio e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono appena 40, lo 0,03% del totale, per un valore di poco superiore ai 500 milioni di euro, il 13,5% dei costi ammessi nel FSE.

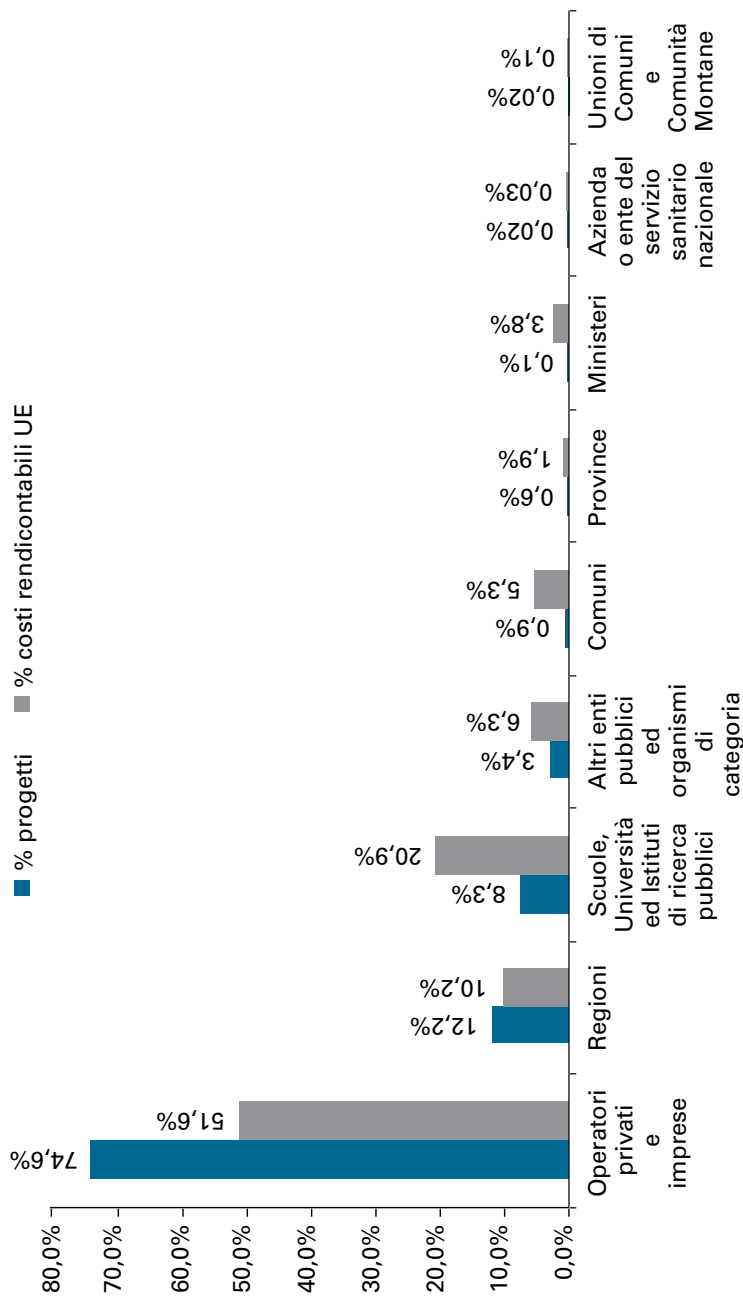
Tabella 15. I progetti FSE 2014-2020, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

| Classe di costo rendicontabile UE | N. progetti | | Costo rendicontabile UE | |
|-----------------------------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Fino a 10.000 euro | 107.973 | 79,7% | 260.915.364 | 7,0% |
| Da 10.000 a 30.000 euro | 7.413 | 5,5% | 142.046.591 | 3,8% |
| Da 30.000 a 50.000 euro | 3.786 | 2,8% | 150.764.784 | 4,0% |
| Da 50.000 a 100.000 euro | 10.446 | 7,7% | 666.885.900 | 17,9% |
| Da 100.000 a 150.000 euro | 2.276 | 1,7% | 269.733.532 | 7,2% |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 2.721 | 2,0% | 734.645.590 | 19,7% |
| Da 500.000 a 1.000.000 euro | 541 | 0,4% | 372.776.759 | 10,0% |
| Da 1.000.000 a 5.000.000 euro | 327 | 0,2% | 628.085.956 | 16,8% |
| 5.000.000 euro e oltre | 40 | 0,03% | 504.196.481 | 13,5% |
| Totale | 135.523 | 100,0% | 3.730.050.957 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Analizzando gli oltre 135mila progetti FSE per tipologia di soggetto beneficiario (Tabella 16 e Figura 2), si nota come la maggior parte degli interventi (quasi il 75%) sia in capo a operatori privati ed imprese. Seguono le regioni (12,2%) e scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici (8,3%). Al contrario i Ministeri, le province, le ASL, le amministrazioni comunali e le connesse forme di gestione associata, sono i soggetti meno coinvolti, risultando beneficiari diretti di poco più dell'1,5% delle operazioni, anche se, in ragione del dimensionamento dei progetti, decisamente più alto rispetto alla media, complessivamente assorbono circa l'11% delle risorse totali.

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



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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 | 80 | 0,1% | 142.815.181 | 3,8% |
| Regioni | 16.474 | 12,2% | 379.047.993 | 10,2% |
| Province | 765 | 0,6% | 71.665.217 | 1,9% |
| Comuni | 1.254 | 0,9% | 197.086.489 | 5,3% |
| Azienda o ente del servizio sanitario nazionale | 30 | 0,02% | 1.097.878 | 0,03% |
| Altri enti pubblici ed organismi di categoria | 4.541 | 3,4% | 233.479.254 | 6,3% |
| Unioni di Comuni e Comunità Montane | 29 | 0,02% | 3.356.776 | 0,1% |
| Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici | 11.226 | 8,3% | 777.839.067 | 20,9% |
| Operatori privati e imprese | 101.124 | 74,6% | 1.923.663.104 | 51,6% |
| Totale | 135.523 | 100,0% | 3.730.050.957 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

In particolare, i progetti con comuni beneficiari sono 1.254 (pari allo 0,9% del totale), dei quali la quasi totalità (il 95,5%) concentrati in Programmi Operativi Regionali e una cinquantina finanziati nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" (Tabella 17). Tuttavia questi ultimi assorbono circa 88 milioni di euro, pari al 45% del totale delle risorse destinate ai comuni.

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

| Programma Operativo FSE | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo rendicontabile UE | |
|-------------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| PON* | 57 | 4,5% | 88.655.648 | 45,0% |
| POR | 1.197 | 95,5% | 108.430.841 | 55,0% |
| Totale | 1.254 | 100,0% | 197.086.489 | 100,0% |

*Si tratta di progetti ascrivibili esclusivamente al PON "Città metropolitane".

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Complessivamente, i comuni beneficiari di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2014-2020 sono 780 (Tabella 18), il 9,8% dei comuni italiani. In particolare, va notato come nessuno di questi sia localizzato in una delle cosiddette regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) i cui programmi FSE, ad oggi, non impegnano alcuna amministrazione comunale nell'attuazione di progetti.

Per quanto riguarda le regioni meno sviluppate, solo il 5,6% dei comuni dell'area (97 su 1.733, per complessivi 107 progetti finanziati), ha ottenuto un contributo a valere sui Programmi Operativi Regionali FSE: si noti che, la quasi totalità degli stessi sia concentrato in Regione Campania dove si registra il maggior numero di interventi (96, pari all'89,7% del totale degli interventi nell'area), e viene coinvolto il 16% dei comuni. I restanti 11 interventi sono tutti localizzati in Puglia, non risultando alcun intervento a regia comunale in nessun Programma Operativo delle restanti regioni. Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, il dato medio a livello di regioni meno sviluppate è pari a poco meno di 240mila euro, anche se di taglia decisamente più rilevante appaiono essere gli interventi finanziati nell'ambito del POR Puglia dove, a fronte di soli 11 progetti (insistenti su circa il 3,5% dei comuni pugliesi) si registrano costi rendicontabili per oltre 16,5 milioni di euro⁹.

9 Tutti relativi alla misura "buoni servizio per l'accesso ai servizi a ciclo diurno e domiciliari per anziani e persone con disabilità".

| Tabella 18. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione | | | | | | |
|--|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------|--|
| | N. comuni italiani (a) | N. comuni beneficiari di progetti (b) | N. progetti con comuni beneficiari | % di comuni beneficiari di progetti (b/a) | Costo rendicontabile UE (euro) | |
| Regioni più sviluppate | | | | | | |
| Piemonte | 1.197 | 1 | 12 | 0,1% | 7.450.106 | |
| Valle d'Aosta | 74 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Lombardia | 1.516 | 376 | 388 | 24,8% | 14.936.967 | |
| P.A. Trento | 176 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| P.A. Bolzano | 116 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Veneto | 571 | 86 | 89 | 15,1% | 4.266.600 | |
| Friuli-Venezia Giulia | 215 | 51 | 91 | 23,7% | 4.542.360 | |
| Liguria | 234 | 4 | 57 | 1,7% | 12.095.851 | |
| Emilia-Romagna | 331 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Toscana | 274 | 148 | 255 | 54,0% | 13.899.965 | |
| Umbria | 92 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Marche | 229 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Lazio | 378 | 17 | 198 | 4,5% | 25.866.279 | |
| Tot. Più sviluppate | 5.403 | 683 | 1.090 | 12,6% | 83.058.128 | |
| Regioni in transizione | | | | | | |
| Abruzzo | 305 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Molise | 136 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Sardegna | 377 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Tot. In transizione | 818 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Regioni meno sviluppate | | | | | | |
| Campania | 550 | 88 | 96 | 16,0% | 8.781.473 | |
| Puglia | 258 | 9 | 11 | 3,5% | 16.591.239 | |
| Basilicata | 131 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Calabria | 404 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Sicilia | 390 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | |
| Tot. Meno sviluppate | 1.733 | 97 | 107 | 5,6% | 25.372.713 | |
| Totale Regioni | 7.954 | 780 | 1.197 | 9,8% | 108.430.841 | |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Con riferimento alle regioni più sviluppate, i comuni titolari di interventi sono pari al 12,6%, anche se un certo numero di territori (Valle d'Aosta, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Emilia-Romagna, Umbria e Marche) non presentano alcun comune come beneficiario di interventi finanziati nell'ambito dei propri Programmi. Diversamente, altri territori, come le Regioni Toscana, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, presentano percentuali di comuni beneficiari di progetti decisamente superiori alla media. A livello di regioni più sviluppate la taglia dei progetti è decisamente ancora più piccola, ossia pari a circa 76mila euro di media. Di taglia decisamente superiore sono i 12 progetti⁽¹⁰⁾ in capo alla Città Metropolitana di Torino, unico comune piemontese beneficiario, il cui valore medio è pari a oltre 620mila euro.

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due temi (Tabella 19): quasi il 70% delle operazioni riguarda l'inclusione sociale, mentre un altro 20% circa è dedicato all'occupazione e alla mobilità dei lavoratori (con quasi il 42% delle risorse complessivamente assegnate ai comuni nell'ambito del FSE 2014-2020).

Tabella 19. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

| Tema | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo rendicontabile UE | |
|---------------------------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Inclusione sociale | 836 | 69,8% | 45.873.926 | 42,3% |
| Istruzione | 124 | 10,4% | 16.692.963 | 15,4% |
| Occupazione e mobilità dei lavoratori | 235 | 19,6% | 45.295.025 | 41,8% |
| Rafforzamento capacità della PA | 2 | 0,2% | 568.927 | 0,5% |
| Totale | 1.197 | 100,0% | 108.430.841 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

10 Si tratta prevalentemente di interventi avviati nell'ambito delle linee di attività relative al mercato del lavoro nonché alla formazione continua e permanente dei lavoratori occupati.

Il quadro generale cambia distinguendo gli interventi in base alle categorie di regioni (Tabella 20): in quelle meno sviluppate, infatti, il 91,6% degli interventi e l'86,3% dei costi rendicontabili in capo ai comuni è dedicato al settore occupazione, mentre nelle regioni più sviluppate la maggior parte dei costi (51%) è riconducibile alla tematica dell'inclusione sociale.

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti in capo ai comuni nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali FSE (Tabella 21) la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: circa il 63% di questi non supera i 50mila euro di valore, dato che arriva ad oltre il 90% se consideriamo anche i progetti di valore complessivo fino a 150mila euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto l'1,1%, assorbendo però complessivamente circa un terzo delle risorse disponibili. Quasi l'88% dei progetti gestiti dai comuni delle regioni meno sviluppate (Tabella 22) rientra, dato decisamente contro tendenza, nella fascia tra 50mila e 500mila euro. All'interno di tale area ricadono anche gli unici 2 grandi progetti di taglia superiore ai 5 milioni di euro, che assorbono oltre il 51% delle risorse FSE gestite da comuni a livello di regioni meno sviluppate.

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari (Tabella 23), 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 dall'1,5% degli enti sotto i 2.000 abitanti, al 66,7% dei comuni con più di 250.000 residenti, che da soli (8 comuni in tutto) attuano poco più di 200 interventi, gestendo oltre il 54% delle risorse totali.

Tabella 20. 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 |
| Inclusione sociale | 75,9% | 0,0% | 8,4% | 69,8% | 51,0% | 0,0% | 13,7% | 42,3% |
| Istruzione | 11,4% | 0,0% | 0,0% | 10,4% | 20,1% | 0,0% | 0,0% | 15,4% |
| Occupazione e mobilità dei lavoratori | 12,6% | 0,0% | 91,6% | 19,6% | 28,2% | 0,0% | 86,3% | 41,8% |
| Rafforzamento capacità della PA | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,7% | 0,0% | 0,0% | 0,5% |
| Totale | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Tabella 21. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

| Classe di costo rendicontabile UE | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo rendicontabile UE | |
|-----------------------------------|------------------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Fino a 10.000 euro | 139 | 11,6% | 803.642 | 0,7% |
| Da 10.000 a 30.000 euro | 378 | 31,6% | 7.066.174 | 6,5% |
| Da 30.000 a 50.000 euro | 234 | 19,5% | 8.729.918 | 8,1% |
| Da 50.000 a 100.000 euro | 241 | 20,1% | 16.715.991 | 15,4% |
| Da 100.000 a 150.000 euro | 100 | 8,4% | 11.617.845 | 10,7% |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 73 | 6,1% | 15.987.371 | 14,7% |
| Da 500.000 a 1.000.000 euro | 19 | 1,6% | 11.712.939 | 10,8% |
| Da 1.000.000 a 5.000.000 euro | 11 | 0,9% | 22.688.966 | 20,9% |
| 5.000.000 euro e oltre | 2 | 0,2% | 13.107.997 | 12,1% |
| Totale | 1.197 | 100,0% | 108.430.841 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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

| Classe di costo rendicontabile UE | % progetti con comuni beneficiari | | | % costo rendicontabile UE | | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------|-----------------|---------------------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|
| | Più sviluppate | In transizione | Meno sviluppate | Totale | Più sviluppate | In transizione | Meno sviluppate | Totale |
| Fino a 10.000 euro | 12,5% | 0,0% | 2,8% | 11,6% | 0,9% | 0,0% | 0,1% | 0,7% |
| Da 10.000 a 30.000 euro | 33,9% | 0,0% | 8,4% | 31,6% | 8,3% | 0,0% | 0,8% | 6,5% |
| Da 30.000 a 50.000 euro | 20,8% | 0,0% | 6,5% | 19,5% | 10,2% | 0,0% | 1,0% | 8,1% |
| Da 50.000 a 100.000 euro | 17,5% | 0,0% | 46,7% | 20,1% | 15,5% | 0,0% | 15,3% | 15,4% |
| Da 100.000 a 150.000 euro | 7,9% | 0,0% | 13,1% | 8,4% | 12,2% | 0,0% | 5,9% | 10,7% |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 5,0% | 0,0% | 17,8% | 6,1% | 14,6% | 0,0% | 15,1% | 14,7% |
| Da 500.000 a 1.000.000 euro | 1,6% | 0,0% | 1,9% | 1,6% | 12,5% | 0,0% | 5,3% | 10,8% |
| Da 1.000.000 a 5.000.000 euro | 0,9% | 0,0% | 0,9% | 0,9% | 25,8% | 0,0% | 4,9% | 20,9% |
| 5.000.000 euro e oltre | 0,0% | 0,0% | 1,9% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 51,7% | 12,1% |
| Totale | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Tabella 23. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

| Classe di ampiezza demografica | N. comuni italiani (a) | N. comuni beneficiari di progetti (b) | N. progetti con comuni beneficiari | % di comuni beneficiari di progetti (b/a) | Costo rendicontabile UE (euro) |
|--------------------------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|--------------------------------|
| 0 - 1.999 ab. | 3.485 | 51 | 65 | 1,5% | 1.605.552 |
| 2.000 - 4.999 ab. | 2.058 | 148 | 179 | 7,2% | 4.870.343 |
| 5.000 - 9.999 ab. | 1.184 | 226 | 263 | 19,1% | 8.847.365 |
| 10.000 - 19.999 ab. | 703 | 184 | 234 | 26,2% | 10.494.948 |
| 20.000 - 59.999 ab. | 419 | 129 | 167 | 30,8% | 14.073.465 |
| 60.000 - 249.999 ab. | 93 | 34 | 78 | 36,6% | 9.777.545 |
| >= 250.000 ab. | 12 | 8 | 211 | 66,7% | 58.761.623 |
| Totale | 7.954 | 780 | 1.197 | 9,8% | 103.430.841 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

**La territorialità
nella programmazione
2014-2020**

3

3.1 La dimensione europea

La Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei⁽¹⁾ ribadisce quanto i Fondi SIE costituiscano lo strumento principale dell'UE per promuovere lo sviluppo territoriale integrato negli Stati membri e nelle regioni, e quanto le riforme del 2014-2020 hanno inteso espressamente creare un quadro più coerente e ambizioso per promuovere la coesione e lo sviluppo territoriale integrato.

Una diretta conseguenza di ciò, ricorda la Relazione, è il fatto che oltre 3.800 strategie urbane e territoriali ricevono un sostegno UE dedicato⁽²⁾. In particolare, si stima che sono circa 115 i miliardi di euro di finanziamento della politica di coesione che saranno direttamente spesi nelle aree urbane nel periodo 2014-2020.

1 "Relazione strategica 2017 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento europei", COM(2017) 755 final, 13.12.2017. La Relazione redatta ai sensi dell'art. 53 del Regolamento 1303/2013 fornisce un primo quadro di insieme strategico dell'attuazione dei Programmi dei Fondi SIE 2014-2020 e riassume le relazioni di attuazione e le relazioni sullo stato dei lavori, redatte dagli Stati membri ai sensi dell'art. 52 del Regolamento 1303/2013, relative agli anni dal 2014 al 2016.

2 Ib., p. 14.

Anche lo sviluppo urbano sostenibile e integrato è favorito per affrontare le sfide urbane in modo integrato, e la relazione quantifica in circa 15 miliardi di euro le assegnazioni dirette a circa 900 strategie urbane di sviluppo. Naturalmente, la previsione di assegnare a molte Autorità Urbane il compito di selezionare direttamente gli interventi e, in molti casi, di assumere la delega di Organismo Intermedio, fa sottolineare agli Stati membri un pesante carico di lavoro e la messa in atto di procedure complesse necessarie per sviluppare e concordare strategie urbane integrate prima di selezionare effettivamente progetti. Tuttavia, l'approccio è visto come un modo per consentire una visione strategica a lungo termine e un cambiamento positivo nello sviluppo urbano.

Con riferimento allo sviluppo urbano, l'Agenda urbana europea, adottata nel 2016 con la sottoscrizione del Patto di Amsterdam, ha creato il luogo nel quale la riflessione europea sul ruolo e lo sviluppo delle città è alimentata, anche dal lancio di 12 partenariati⁽³⁾ che mobilitano congiuntamente tutti gli attori rilevanti per impegnarsi in azioni concrete, compreso il migliore utilizzo dei Fondi SIE nelle aree urbane. In questo quadro, le Azioni Urbane Innovative, previste dall'art. 8 del Regolamento 1301/2013, stanno aiutando le aree urbane a testare soluzioni innovative per lo Sviluppo Urbano Sostenibile con il sostegno del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale.

Tra gli strumenti previsti per attuare le strategie di sviluppo territoriale e urbano, gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) sono utilizzati per attuare circa 240 strategie urbane e 150 strategie territoriali. Lo strumento di sviluppo locale guidato dalla comunità (CLLD) mobilita in totale 9,1 miliardi di euro di finanziamenti SIE⁽⁴⁾.

3 I 12 partenariati dell'Agenda urbana riguardano l'uso sostenibile del suolo, il public procurement, la transizione energetica, gli adattamenti climatici, la mobilità urbana, la trasformazione digitale, l'economia circolare, il lavoro e le competenze nell'economia locale, la povertà urbana, l'inclusione di migranti e rifugiati, l'housing e la qualità dell'aria. Per maggiori riferimenti: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

4 "Relazione strategica 2017" cit., p. 14.

Nel giudizio della Commissione europea, complessivamente, lo Sviluppo Urbano Sostenibile, gli ITI e il CLLD hanno indotto un cambiamento nella cultura della pianificazione locale e regionale, promuovendo la cooperazione e il coordinamento tra *stakeholder* e livelli di governo.

Per un confronto europeo sulle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e gli Investimenti Territoriali Integrati in corso in Europa si può far riferimento a *STRAT-Board*⁵. Lo *STRAT-Board* è uno strumento progettato dalla Commissione come un supporto per fornire una visione di insieme a livello europeo di tutte le strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e di Investimenti Territoriali Integrati in attuazione nel periodo 2014-2020 attraverso i Fondi SIE. Si tratta ancora di uno strumento sperimentale, con una notevole quantità di strategie convalidate dalle Autorità di Gestione, ma con ancora alcune strategie da verificare e altre da inserire.

Tuttavia, pur nella fase sperimentale, in questo momento lo *STRAT-Board* contiene 1.057 strategie di sviluppo territoriale o urbano e integrato e consente di fare alcune interessanti considerazioni comparative tra Paesi. La Tabella 1 riporta il quadro di riferimento per tipologia di strumento di attuazione: Programma Operativo per lo sviluppo urbano, Asse prioritario per lo sviluppo urbano, ITI per lo sviluppo urbano, ITI non urbano e una categoria di non possibile classificazione dello strumento.

Il primo dato che emerge chiaramente riguarda proprio l'Italia che, con le 120 strategie censite⁶, è l'unico Paese che utilizza tutte le tipologie di strumenti previsti per l'attuazione delle strategie di sviluppo urbano e territoriali integrate. L'Italia prevede l'attuazione di 14 strategie urbane

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

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

attraverso un Programma Operativo (il PON Metro 2014-2020) e 69 strategie di sviluppo urbano sostenibile attraverso la previsione nei Programmi Operativi di assi prioritari dedicati. Tuttavia, la scelta programmatica di alcune regioni per l'attuazione delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile riguarda anche lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI), che ricorre in 15 strategie urbane sulle 120 censite. Anche lo strumento dell'ITI non urbano è presente in Italia, per 22 strategie di sviluppo territoriale integrato specificamente riferite alla implementazione delle strategie di sviluppo delle aree interne. Gli aspetti di merito riferiti all'Italia saranno analizzati in seguito, ma il dato rilevante che emerge dal confronto con gli altri Paesi è proprio quello dell'utilizzo da parte dell'Italia di tutte le tipologie di meccanismo di implementazione delle strategie, con tutto quello che ne consegue anche in termini di varietà di procedure che le diverse amministrazioni stanno sperimentando.

In particolare, la previsione di un Programma Operativo per l'implementazione di strategie di sviluppo urbano interessa altri due Paesi, il Belgio e la Svezia, ma in questi due casi si tratta di Programmi Operativi dedicati ad una unica città (nel caso specifico Bruxelles e Stoccolma), dunque con una caratteristica molto specifica e definita.

In generale, per lo Sviluppo Urbano Sostenibile computabile per il raggiungimento del 5% previsto dall'articolo 7 del Regolamento FESR 1301/2013, lo strumento preferito è l'asse prioritario dedicato. Sono 707 su 1.057 le strategie implementate attraverso un asse dedicato dei Programmi Operativi, pari a circa il 67%. Tuttavia, allo stato dell'arte del censimento dello *STRAT-Board* sono ben 10 i Paesi che non prevedono l'attuazione di strategie di sviluppo urbano attraverso assi prioritari dedicati.

Sono la Francia (142 strategie urbane), la Spagna (123), il Portogallo (104) e la Germania (100), i Paesi che più massicciamente realizzano strategie di sviluppo urbano con un asse prioritario. Tuttavia, la Francia, che è il Paese che registra al momento il maggior numero di strategie in attuazione (234), implementa 72 strategie anche attraverso lo strumento dell'ITI urbano e 20

strategie di sviluppo territoriale integrato non urbano. Germania, Portogallo e Spagna utilizzano soltanto assi prioritari per lo sviluppo delle città.

Sono 8 i Paesi in totale che utilizzano soltanto l'asse prioritario per implementare progetti complessi di sviluppo urbano.

In generale, il quadro che emerge è abbastanza variegato, con scelte dei vari Paesi non uniformate. Indubbiamente lo sviluppo territoriale integrato non urbano, con 121 strategie censite, delle quali oltre la metà concentrata in 3 Paesi (Italia, Francia, Portogallo) non rappresenta una modalità di attuazione particolarmente diffusa a livello europeo.

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

| Paese | Programma Operativo per lo sviluppo urbano sostenibile | Asse prioritario per lo sviluppo urbano sostenibile | Investimento Territoriale Integrato per lo sviluppo urbano sostenibile | Investimento Territoriale Integrato non urbano | Non classificato | Totale |
|---------------------|--|---|--|--|------------------|--------------|
| Austria | 0 | 16 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| Belgio | 1 | 8 | 0 | 3 | 0 | 12 |
| Bulgaria | 0 | 39 | 0 | 0 | 0 | 39 |
| Cipro | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Croazia | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 7 |
| Danimarca | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| Estonia | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| Finlandia | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Francia | 0 | 142 | 72 | 20 | 0 | 234 |
| Germania | 0 | 100 | 0 | 8 | 9 | 117 |
| Grecia | 0 | 2 | 33 | 13 | 2 | 50 |
| Irlanda | 0 | 20 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| Italia | 14 | 69 | 15 | 22 | 0 | 120 |
| Lettonia | 0 | 0 | 9 | 0 | 0 | 9 |
| Lituania | 0 | 5 | 0 | 10 | 0 | 15 |
| Lussemburgo | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Malta | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Olanda | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Polonia | 0 | 0 | 24 | 6 | 0 | 30 |
| Portogallo | 0 | 104 | 0 | 22 | 0 | 126 |
| Regno Unito | 0 | 0 | 9 | 2 | 0 | 11 |
| Repubblica Ceca | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 7 |
| Repubblica Slovacca | 0 | 0 | 8 | 8 | 0 | 16 |
| Romania | 0 | 39 | 0 | 1 | 0 | 40 |
| Slovenia | 0 | 0 | 11 | 1 | 0 | 12 |
| Spagna | 0 | 123 | 0 | 5 | 0 | 128 |
| Svezia | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 |
| Ungheria | 0 | 22 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Totale | 16 | 707 | 202 | 121 | 11 | 1.057 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati STRATBoard, 2018

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

Tuttavia, sempre per effetto delle previsioni regolamentari, le Azioni Innovative Urbane previste dall'articolo 8 del Regolamento FESR⁽⁷⁾ consegnano un quadro di protagonismo delle città europee con più di 50.000 abitanti di sicuro interesse nella sperimentazione di progetti di innovazione urbana strettamente legati alle 12 tematiche prioritarie individuate dall'Agenda urbana europea, alla quale sono destinati 370 milioni di euro del budget complessivo FESR per il 2014-2020.

La selezione delle Azioni Innovative Urbane avviene attraverso la pubblicazione di avvisi annuali per selezionare progetti innovativi candidati dalle città europee, che ha visto già concluse tre *call* che hanno riscontrato un'ampia partecipazione e proposizione di progetti caratterizzati anche dalla necessità di costruire un partenariato adeguato. Le Azioni Innovative Urbane avranno ancora due bandi annuali, uno dei quali, il quarto, è in corso.

Tuttavia, ad esito delle prime tre *call for proposal*⁽⁸⁾ sono diverse e interessanti le considerazioni che si possono fare. La Tabella 2 riporta il quadro complessivo per Paese delle proposte presentate, del numero dei progetti vincitori e dell'ammontare delle risorse FESR aggiudicate alle Autorità Urbane raggruppate per Paesi.

Il dato generale è che nell'arco dei tre bandi sin qui espletati sono stati candidati 768 progetti a livello europeo e ne sono stati finanziati 56 per un ammontare complessivo di risorse FESR assegnate direttamente alle città vincitrici pari a circa 235 milioni di euro. La percentuale di successo

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

⁸ I bandi sono stati pubblicati nel 2015, 2016 e 2017. Per maggiori dettagli: www.iua-initiative.eu

è pari al 7,3%, con il finanziamento di circa un progetto ogni 13 presentati. Si tratta, dunque, di una modalità molto competitiva di finanziamento dei progetti, che possono arrivare ad ottenere un finanziamento da parte del FESR fino a 5 milioni di euro e pari al massimo all'80% del valore complessivo del progetto. Dunque, la caratteristica delle Azioni Innovative Urbane è anche quella che le città (e più in generale i partenariati guidati dalle città che si candidano) devono garantire un cofinanziamento delle attività pari ad almeno il 20% del valore degli interventi proposti.

Di immediata evidenza il numero elevatissimo di candidature di progetti da parte di città italiane, che nel complesso dei tre bandi si sono candidate con progetti di innovazione urbana in 237. In pratica, dall'Italia è arrivato quasi il 31% del totale dei progetti candidati. Non altrettanto brillante, però, per l'Italia, il numero di progetti vincitori, che nell'arco delle tre *call for proposal* si è fermato soltanto a 5, con una percentuale di successo pari a solo il 2,1%. L'ammontare di risorse del FESR assegnate alle 5 città italiane vincitrici, che sono Bologna, Torino, Milano, Pozzuoli e Portici, è pari a circa 21,4 milioni di euro.

Particolarmente brillante la *performance* della Spagna, che con 11 progetti finanziati nell'arco dei tre bandi è il Paese che ha attirato oltre 45 milioni di euro di FESR aggiuntivo. Barcellona, in particolare, si è aggiudicata due progetti su due diverse *call*, nell'ambito povertà urbana e nell'ambito adattamenti climatici, con oltre 8,8 milioni di euro di FESR allocati. Altre città che hanno conseguito un doppio successo sono: Anversa in Belgio, con un progetto sull'inclusione di migranti e rifugiati ed un progetto sull'economia circolare e Ghent, sempre in Belgio, con un progetto sull'*housing* ed uno sulla mobilità urbana. Anche Parigi si è aggiudicata due progetti, uno sugli adattamenti climatici ed uno sulla transizione energetica.

I Paesi delle città che si sono aggiudicati due progetti sono, in generale, i più performanti. A Spagna, Francia e Belgio si aggiunge l'Olanda come Paese che in ogni *call for proposal* si è aggiudicata dei progetti per un totale di 6.

| Tabella 2. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati per Paese e call for proposal | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--|--------------------------------------|
| Paese | Call for proposal 1 2016 | | Call for proposal 2 2017 | | Call for proposal 3 2018 | | Totale | | % di successo (finanziati/ candidati) | Totale FESR attivato (euro) |
| | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | | |
| Austria | 3 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 7 | 1 | 14,3% | 4.786.272 |
| Belgio | 14 | 1 | 6 | 2 | 9 | 2 | 29 | 5 | 17,2% | 23.137.647 |
| Bulgaria | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0,0% | 0 |
| Cipro | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0,0% | 0 |
| Croazia | 4 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 8 | 0 | 0,0% | 0 |
| Danimarca | 4 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 7 | 1 | 14,3% | 3.371.297 |
| Estonia | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0,0% | 0 |
| Finlandia | 10 | 0 | 6 | 2 | 3 | 2 | 19 | 4 | 21,1% | 15.738.671 |
| Francia | 19 | 3 | 11 | 2 | 15 | 3 | 45 | 8 | 17,8% | 36.983.130 |
| Germania | 23 | 1 | 7 | 0 | 3 | 0 | 33 | 1 | 3,0% | 3.934.876 |
| Grecia | 27 | 0 | 13 | 2 | 14 | 0 | 54 | 2 | 3,7% | 8.130.108 |
| Irlanda | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0,0% | 0 |
| Italia | 104 | 4 | 74 | 0 | 59 | 1 | 237 | 5 | 2,1% | 21.396.848 |
| Lettonia | 5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 6 | 1 | 16,7% | 4.997.124 |
| Lituania | 6 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0,0% | 0 |
| Lussemburgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Malta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

| Paese | Call for proposal 1 2016 | | Call for proposal 2 2017 | | Call for proposal 3 2018 | | Totale | | % di successo (finanziati/ candidati) | Totale FESR attivato (euro) |
|---------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--|--------------------------------------|
| | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | | |
| Olanda | 13 | 2 | 7 | 1 | 8 | 3 | 28 | 6 | 21,4% | 24.771.322 |
| Polonia | 14 | 0 | 9 | 0 | 1 | 0 | 24 | 0 | 0,0% | 0 |
| Portogallo | 17 | 0 | 10 | 0 | 7 | 1 | 34 | 1 | 2,9% | 4.892.732 |
| Regno Unito | 18 | 1 | 8 | 1 | 4 | 1 | 30 | 3 | 10,0% | 12.356.752 |
| Repubblica Ceca | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 33,3% | 2.073.504 |
| Repubblica Slovacca | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0,0% | 0 |
| Romania | 6 | 0 | 1 | 0 | 6 | 1 | 13 | 1 | 7,7% | 4.429.450 |
| Slovenia | 3 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 7 | 2 | 28,6% | 7.160.192 |
| Spagna | 72 | 4 | 35 | 2 | 40 | 5 | 147 | 11 | 7,5% | 45.040.816 |
| Svezia | 4 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 6 | 1 | 16,7% | 4.654.800 |
| Ungheria | 3 | 0 | 4 | 1 | 4 | 1 | 11 | 2 | 18,2% | 7.115.433 |
| Totale | 378 | 18 | 206 | 16 | 184 | 22 | 768 | 56 | 7,3% | 234.970.976 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati STRAT-Board e Urban Innovative Actions, 2016, 2017, 2018

La Tabella 3 ricostruisce il quadro dei progetti presentati e finanziati per ambiti di intervento. Ogni bando si concentra su un numero limitato di *topics*. I tre bandi si sono concentrati finora su 9 ambiti riferibili ai partenariati dell'Agenda urbana europea, con una particolare concentrazione nell'ambito della transizione energetica (113 progetti candidati), nell'ambito della mobilità urbana (93 progetti) e della povertà urbana (91). Il numero più elevato di progetti candidati lo ha fatto registrare l'ambito del lavoro e competenze nell'economia locale (190 progetti candidati) che però insieme a integrazione di migranti e rifugiati (91), sono stati dei *topics* proposti per due *call* consecutive.

In sintesi, l'esperienza delle città europee nell'ambito delle Azioni Innovative Urbane consegna un quadro di grande vivacità, di costruzione di partenariati di progetto interessanti per modalità di selezione e partecipazione alla progettazione e se del caso all'attuazione, e soprattutto con la produzione di patrimonio di progetti che in molti casi non trova attuazione soltanto per una limitatezza delle risorse disponibili sui bandi.

Una valutazione compiuta dell'esperienza delle Azioni Innovative può costituire un patrimonio conoscitivo importante per l'impostazione di future azioni urbane a livello europeo, ma anche come possibile modello di intervento a livello nazionale, quando le risorse disponibili talvolta non sono sufficienti a realizzare importanti interventi infrastrutturali di trasformazione urbana, e dove la preassegnazione delle risorse talvolta può andare a scapito della qualità dei progetti e dei risultati che possono generare.

| Tabella 3. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati per topic e call for proposal | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|--|--------------------------------------|
| Topic | Call for proposal 1 2016 | | Call for proposal 2 2017 | | Call for proposal 3 2018 | | Totale | | % di successo (finanziati/ candidati) | Totale FESR attivato (euro) |
| | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | Progetti candidati | Progetti finanziati | | |
| Public procurement | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Transizione energetica | 113 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 113 | 3 | 2,7% | 13.289.459 |
| Mobilità urbana | 0 | 0 | 93 | 5 | 0 | 0 | 93 | 5 | 5,4% | 17.444.825 |
| Adattamento climatico | 0 | 0 | 0 | 0 | 43 | 6 | 43 | 6 | 14,0% | 26.581.220 |
| Uso sostenibile del suolo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Povert  urbana | 91 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 91 | 6 | 6,6% | 25.844.001 |
| Housing | 0 | 0 | 0 | 0 | 40 | 5 | 40 | 5 | 12,5% | 21.807.559 |
| Qualit  dell'aria | 0 | 0 | 0 | 0 | 35 | 5 | 35 | 5 | 14,3% | 16.229.298 |
| Integrazione di migranti e rifugiati | 50 | 5 | 41 | 3 | 0 | 0 | 91 | 8 | 8,8% | 34.871.619 |
| Economia circolare | 0 | 0 | 72 | 8 | 0 | 0 | 72 | 8 | 11,1% | 32.284.459 |
| Lavoro e competenze nell'economia locale | 124 | 4 | 0 | 0 | 66 | 6 | 190 | 10 | 5,3% | 46.618.535 |
| Sicurezza urbana | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Transizione digitale | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,0% | 0 |
| Totale | 378 | 18 | 206 | 16 | 184 | 22 | 768 | 56 | 7,3% | 234.970.976 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati STRAT-Board e Urban Innovative Actions, 2016, 2017, 2018

3.2 Il quadro nazionale delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile

Il panorama nazionale italiano delle strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile si caratterizza, come osservato precedentemente, per l'utilizzo di tutte le modalità di implementazione previste dalla programmazione comunitaria (Programma Operativo dedicato, asse prioritario dedicato, Investimento Territoriale Integrato dedicato).

Il valore complessivo di risorse programmate per lo sviluppo urbano è di oltre 2,5 miliardi di euro, di cui 892,93 milioni di euro derivanti dal PON Metro, che, come noto, interviene nelle 14 città metropolitane⁹.

Come già rilevato, il PON Metro aveva iniziato la fase di attuazione delle operazioni previste nei Piani Operativi predisposti dalle città. Tutte le Autorità Urbane hanno prodotto i loro Piani nei quali sono state selezionate le operazioni in coerenza con le strategie urbane prodotte per ciascuna città metropolitana. I Piani sono soggetti a revisione periodica, finalizzata ad un processo di aggiornamento e verifica *in itinere* delle operazioni in funzione del loro livello di attuazione.

Con il PON Metro, le città metropolitane assumono il ruolo di Organismi Intermedi per l'attuazione dei progetti previsti nei propri Piani Operativi, concretizzando così una delle più rilevanti novità della politica di coesione 2014-2020.

La fase di costruzione del modello di *governance* del PON ha assorbito non poco tempo per essere predisposta ed essere resa pienamente operativa, scontando talvolta anche l'effetto novità per le città nell'essere per la prima volta soggetti programmatori e attuatori di parti di Programmi cofinanziati con Fondi europei.

⁹ Per il quadro complessivo delle risorse allocate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile ai sensi dell'art. 7 del Regolamento 1301/2013, si rimanda alla settima edizione dello studio IFEL sulla "Dimensione territoriale delle politiche di coesione", 2017.

Come già accennato, il PON Metro rappresenta senza dubbio una delle principali novità della programmazione 2014-2020 ed il coinvolgimento diretto delle città nell'attuazione in qualità di Organismi Intermedi rappresenta ancor di più una sfida importante.

La sfida del rafforzamento amministrativo che l'Italia ha lanciato nel periodo 2014-2020 per le amministrazioni titolari di Programma dovrà vedere coinvolti necessariamente gli Organismi Intermedi ed in particolare le città metropolitane se si vuole garantire il buon funzionamento dell'intera macchina amministrativa.

Per le città metropolitane delle regioni meno sviluppate, al PON Metro si affianca anche il Programma Operativo Complementare (POC), finanziato con le risorse di riduzione del cofinanziamento nazionale del PON.

Il POC Metro è strutturato in tre ambiti di intervento. Il primo ambito è quello riferito ad azioni complementari al PON e prevede il finanziamento di operazioni coerenti e/o complementari all'impianto strategico del PON che non hanno trovato copertura finanziaria, riferite in particolare all'agenda digitale, alla sostenibilità e all'inclusione. Per l'avvio dell'ambito 1 del POC tra il novembre 2017 e il marzo 2018 sono stati sottoscritti gli atti di delega con le 6 città coinvolte (Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria). L'ambito 1 è dotato di 120 milioni di euro e prevede l'attivazione di 47 interventi, di cui 18 nel settore dell'inclusione sociale e che assorbono il 25% delle risorse, 25 in tema di efficienza energetica e mobilità e che assorbono il 70% delle risorse, e 4 progetti nel settore dell'agenda digitale che assorbono il 5% della dotazione finanziaria dell'ambito.

Il secondo ambito del Programma Complementare è dotato di un budget complessivo di 80 milioni di euro e si concentra, invece, sul finanziamento di sperimentazioni e procedure replicabili, progetti pilota di area vasta e azioni di sistema. La definizione della procedura di selezione degli interventi è in corso, ma potrebbe davvero rappresentare un ambito di sperimentazione anche in tal senso, sul modello della Azioni Innovative Urbane di cui prima si è parlato.

Con l'ambito dell'assistenza tecnica, con un budget di 6 milioni di euro, si completa la dotazione del Programma per un totale di 206 milioni di euro. A seguito di una ulteriore riduzione del cofinanziamento nazionale del PON del 2%, la dotazione del POC Metro crescerà ulteriormente.

L'esperienza del PON e del POC Metro, analizzate nei loro punti di forza e di debolezza potrà certamente rappresentare un punto di partenza importante per il futuro ruolo delle città nella politica di coesione e nell'attuazione dell'Agenda urbana europea. Ma la capacità attuativa delle città metropolitane potrà valutarsi complessivamente soltanto assieme alla capacità di attuazione dei Patti per lo sviluppo sottoscritti da 11 città metropolitane.

Come rilevato nel confronto europeo sopra delineato, al di là della previsione esplicita di un Programma Operativo dedicato come il PON Metro, per quanto riguarda la declinazione della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile le regioni italiane hanno optato per uno dei due modelli distinti che si riferiscono all'utilizzo dell'asse prioritario urbano o degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI)⁽¹⁰⁾.

Come riportato nella Tabella 4, che riepiloga e aggiorna le modalità di attuazione delle Agende urbane regionali e il loro stato di attuazione, l'asse dedicato è stato adottato in prevalenza nelle regioni più sviluppate, e in particolare in Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria. In questa categoria di regioni soltanto le Marche hanno optato per l'ITI.

L'Investimento Territoriale Integrato è stato privilegiato in genere dalle regioni dotate di Programmi Operativi plurifondo. Le regioni che utilizzano gli ITI per l'attuazione della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile, oltre le Marche, sono: Sardegna, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Le Autorità di Gestione regionali nei loro Programmi Operativi hanno in-

¹⁰ Cfr. *Accordo di Partenariato 2014-2020*, pag. 687.

dicato le Autorità Urbane che saranno titolari di una strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile, che in questo contesto o 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 - bersaglio della strategia di Sviluppo Urbano Sostenibile. Tuttavia i criteri impiegati sono stati diversi. La maggioranza delle regioni ha preselezionato le città. Si tratta di Piemonte (7), Lombardia (2), Friuli-Venezia Giulia (4), Liguria (5), Emilia-Romagna (10), Umbria (5), Sardegna (3), Abruzzo (4), Molise (3), Campania (19), Basilicata (2), Calabria (8) e Sicilia (18).

Alcune regioni hanno, invece, optato per la preselezione delle aree urbane singole o aggregate per ambito geografico operata nei POR, ed hanno poi avviato procedure concorsuali di selezione delle strategie per poi selezionare le aggiudicatrici. Le procedure di selezione si sono tutte chiuse e le regioni che hanno adottato questa scelta hanno individuato le Autorità Urbane titolari di strategia. Si tratta della Toscana, che da 14 aree preselezionate ne ha individuate 8, del Veneto che dalle 11 preselezionate ne ha scelte 6, delle Marche, che dalle 6 preselezionate ne ha individuate 3, ed infine 5 a valle della riprogrammazione del POR con le risorse aggiuntive post sisma.

La sola Puglia ha optato per una procedura concorsuale aperta alle città con più di 15.000 abitanti singole o associate, chiudendo la procedura di selezione a luglio 2018 individuando ben 89 città o unioni di comuni.

Dalle selezioni effettuate e dalle indicazioni provenienti dai Programmi Operativi Regionali, al netto della Puglia, la platea delle aree urbane par-

tecipanti all'Agenda urbana è di 100 tra città singole o aree urbane costituite da aggregazioni di più comuni. Con la Puglia la platea di strategie si amplia notevolmente, portando il numero delle SUS a 189.

Per quanto riguarda l'aggiornamento dell'avanzamento procedurale, si registra la conclusione dell'*iter* approvativo delle strategie in tutte le regioni, mentre dal punto di vista attuativo soltanto in alcuni casi sono registrati degli avanzamenti finanziari⁽¹¹⁾.

Dalla ricognizione effettuata risultano allocati poco oltre 1 miliardo e 637 milioni al finanziamento delle strategie urbane di sviluppo sostenibile. La considerazione di fondo che si può fare a conclusione dei processi di selezione e delega delle strategie urbane regionali è che le fasi di espletamento delle programmazioni e delle procedure hanno assorbito una notevole quantità di tempo, che di fatto ha portato soltanto tra le fine del 2017 e nel corso del 2018 alla conclusione dei processi e alla sottoscrizione delle Convenzioni.

Ora sarà determinante la prova dell'attuazione, nella quale la maggior parte delle Autorità Urbane è chiamata ad espletare la funzione di Organismo Intermedio, con la conseguente organizzazione e presidio di procedure. Di fatto dal 2019 inizia la vera fase di implementazione degli interventi in base all'art.7 del Regolamento FESR 1301/2013.

11 Per un monitoraggio aggiornato dello stato di avanzamento delle Agende urbane regionali, si rimanda al Dossier IFEL "Sviluppo urbano e politica di coesione nel settennio 2014-2020", ottobre 2018.

| Tabella 4. Modalità di attuazione e stato di avanzamento procedurale delle Agende urbane regionali | | | | | | |
|---|-----------------------------|--|-------------------------------------|--|-----------------------------------|--|
| Regione | ITI/Asse prioritario | Città coinvolte | Organismo Intermedio (SI/NO) | Stato di avanzamento delle strategie | Risorse complessive (euro) | |
| Piemonte | Asse prioritario | Novara, Alessandria, Asti, Cuneo, Vercelli, Biella, Verbania | Sì | DGR n. 11-4864 del 10 aprile 2017 di avvio del processo di implementazione dell'Asse VI "Sviluppo Urbano Sostenibile". Approvate le strategie per 7 città con le quali sono state sottoscritte le Convenzioni di delega come Organismo Intermedio tra aprile e luglio 2018 | 58.292.236 | |
| Lombardia | Asse prioritario | Milano, Bollate | Sì | DPGR n. 428 del 26 maggio 2016: approvazione Accordo di Programma Progetto di sviluppo urbano sostenibile nel Comune di Milano. DGR n. 199 del 21 dicembre 2016: approvato schema di Accordo di Programma per il Progetto di sviluppo urbano sostenibile del Comune di Bollate e ALER Milano. Sottoscritte le convenzioni ai fini della delega di funzioni di Organismo Intermedio | 60.000.000 | |
| Veneto | Asse prioritario | Venezia, Verona, Padova, Vicenza, Treviso, Asolano-Castellana-Montebellunese | NO | DDR n. 22 dell'11 aprile 2017: Bando pubblico comuni capoluogo. DDR n. 30 del 5 maggio 2017: Bando pubblico comuni polo. Autorità Urbane selezionate. Convenzioni sottoscritte tra agosto e settembre 2017 | 72.380.000 | |

segue>>

Capitolo 3 - La territorialità nella programmazione 2014-2020

| Regione | ITI/Asse prioritario | Città coinvolte | Organismo Intermedio (SI/NO) | Stato di avanzamento delle strategie | Risorse complessive (euro) |
|------------------------------|----------------------|---|------------------------------|---|----------------------------|
| Friuli-Venezia Giulia | Asse prioritario | Trieste, Pordenone, Udine, Gorizia | Sì | DGR n. 1954 del 9 ottobre 2015: approvazione struttura del programma e piano finanziario. Le città hanno approvato la propria strategia | 11.588.911 |
| Liguria | Asse prioritario | Genova, La Spezia, Savona, Imperia, Sanremo | Sì | Decreto Dirigenziale n. 1364 del 26 maggio 2015: linee guida per l'Asse VI Città. Nel 2017 selezionate cinque città | 20.000.000 |
| Emilia-Romagna | Asse prioritario | Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Cesena | Sì | DGR n. 614 del 25 maggio 2015: istituzione Laboratorio urbano e nomina delle Autorità Urbane come Organismi Intermedi | 37.513.716 |
| Toscana | Asse prioritario | Prato, Pisa, Cecina, Empoli, Poggibonsi-Colle Val d'Elsa, Pistoia, Lucca, Rosignano Marittimo | Sì | DGR n. 655 del 5 luglio 2016: 8 PIU ammessi alla fase di coprogettazione e relativi budget | 49.200.000 |
| Marche | ITI | Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro-Fano, Macerata, Fermo | Sì | Avviso pubblico 3 dicembre 2015: 5 candidature; 3 strategie selezionate (Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro-Fano) | 44.879.306 |
| Umbria | Asse prioritario | Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello, Spoleto | Sì | Febbraio 2017: 5 strategie urbane approvate | 35.566.976 |

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

| Regione | ITI/Asse prioritario | Città coinvolte | Organismo Intermedio (SI/NO) | Stato di avanzamento delle strategie | Risorse complessive (euro) |
|-----------------|----------------------|---|------------------------------|---|----------------------------|
| Sardegna | ITI | Cagliari, Sassari, Olbia | Sì | Approvate strategie di Cagliari e Sassari e Olbia e sottoscritta la Convenzione di delega di funzioni di Organismo Intermedio | 39.810.332 |
| Abruzzo | Asse prioritario | L'Aquila, Teramo, Pescara, Chieti | Sì | DGR n. 220 del 28 aprile 2017: Approvazione Linee guida per la redazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile. A novembre 2017 approvata la graduatoria con 4 strategie finanziate per i 4 capoluoghi di provincia | 34.500.000 |
| Molise | ITI | Campobasso con Ferrazzano e Ripalimosani, Isernia con Miranda e Pesche, Termoli con Guglionesi, Campomarino e San Giacomo | Sì | DGR n. 335 del 19 settembre 2017 di approvazione delle tre strategie. Tra gennaio e marzo 2018 sottoscritti gli atti di delega per le tre città | 18.957.629 |

segue>>

| Regione | ITI/Asse prioritario | Città coinvolte | Organismo Intermedio (SI/NO) | Stato di avanzamento delle strategie | Risorse complessive (euro) |
|-------------------|----------------------|---|------------------------------|---|----------------------------|
| Campania | Asse prioritario | Napoli per il completamento dei grandi progetti. Acerra, Afragola, Avellino, Aversa, Benevento, Battipaglia, Casalnuovo di Napoli, Caserta Casoria, Castellammare di Stabia, Cava dei Tirreni, Ercolano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Portici, Pozzuoli, Scafati, Torre del Greco. Riserva per comuni minori baricentrici in forma singola o associata con dimensione demografica minima di 30.000 abitanti | Sì | DGR n. 314 del 31 maggio 2017: Linee guida per la redazione dei documenti strategici delle città medie. DGR n. 41 del 29 gennaio 2018 approvato schema di ripartizione risorse. Con decreti dirigenziali tra aprile e giugno le città sono state designate Organismo Intermedio | 286.030.268 |
| Basilicata | ITI | Potenza e Matera | NO | Accordo di Programma ITI Sviluppo urbano Città di Potenza sottoscritto il 16 settembre 2017. ITI Città di Matera differito con DGR n.742 del 2 agosto 2018 e attivati alcuni interventi a stralcio | 82.603.128 |

segue>>

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

| Regione | ITI/Asse prioritario | Città coinvolte | Organismo Intermedio (SI/NO) | Stato di avanzamento delle strategie | Risorse complessive (euro) |
|-----------------|----------------------|--|------------------------------|---|----------------------------|
| Calabria | ITI | Reggio Calabria, Cosenza-Rende, Catanzaro (centri maggiori), Crotono, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Rossano-Corigliano, Gioia Tauro | Sì (le tre aree maggiori) | DGR 326 del 25 luglio 2017: modalità di attuazione della Agenda urbana regionale. Con DGR n. 283 del 4 luglio 2018 sono state approvate le 8 strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e sottoscritti i protocolli tra la regione e le 8 Autorità Urbane a settembre 2018 | 191.193.435 |
| Puglia | Asse Prioritario | Bando competitivo per città con più di 15.00 abitanti e associazioni di comuni (89 selezionati) | Sì | DGR n. 650 del 4 maggio 2017 - Bando pubblicato scadenza 16 ottobre 2017. Approvata la graduatoria definitiva che individua le Autorità Urbane e le relative strategie con determinazione direttoriale n. 19 dell'11 giugno 2018, con 89 Autorità Urbane individuate. Con DGR n. 1286 del 18 luglio 2018 approvato schema di convenzione per delega ai comuni e nomina di Organismi Intermedi | 175.000.000 |
| Sicilia | ITI | Palermo-Bagheria, Catania-Acireale, Messina, Siracusa, Caltanissetta-Enna, Agrigento, Castelvetrano-Marsala-Mazara del Vallo-Trapani/Erice, Ragusa-Modica, Vittoria-Gela | Sì | Strategie in redazione per le 18 città coinvolte riunite in 9 ITI | 420.000.000 |

Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati tratti dalle informative ai Comitati di sorveglianza e dalle Relazioni annuali di attuazione dei Programmi Operativi Regionali e dai siti istituzionali delle regioni, settembre 2018

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

Lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato non urbano è una delle modalità monitorate dallo *STRAT-Board* per l'attuazione di azioni di sviluppo territoriale. Attualmente ne sono censiti 120, 22 dei quali in Italia, che riguardano 20 strategie riferite allo sviluppo di Aree Interne, che con la Strategia Nazionale costituiscono una scelta strategica di intervento territoriale prevista espressamente dall'Accordo di Partenariato dell'Italia.

Le caratteristiche peculiari delle aree interne sono: una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, sanità e mobilità); una dotazione importante di risorse ambientali e culturali; una profonda diversificazione tra aree in virtù di dinamiche naturali e processi di antropizzazione specifici e diversificati. Ma l'altro tratto comune di queste aree è la progressiva marginalizzazione, che si manifesta inesorabilmente attraverso la progressiva riduzione della popolazione residente in queste aree e la drastica riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo degli *asset* territoriali disponibili.

Secondo i criteri esposti, le Aree Interne rappresentano il 52% dei comuni italiani, il 22% della popolazione e circa il 60% della superficie totale del Paese. Nell'ambito della SNAI sono 72 in totale le aree selezionate, con 1.077 comuni coinvolti, circa il 3,5% della popolazione e il 16,7% del territorio nazionale. Le 72 Aree Interne selezionate comprendono quattro blocchi successivi che dalle 22 aree individuate nella prima fase hanno visto aggiungere nella programmazione regionale un secondo blocco di 19 ed un terzo di 26. Il quadro si è completato con ulteriori 5 Aree Interne della zona del sisma del 2016⁽¹²⁾.

12 Il 17 maggio 2018 ad Acceglio (CN) si è svolto il Forum nazionale delle Aree Interne, nel corso del quale sono stati diffusi i dati principali di avanzamento e caratteristiche delle Aree Interne da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. I dati diffusi dal DPCoe e dall'ACT sono quelli ai quali si fa riferimento in questa analisi.

A maggio 2018 le strategie di area approvate erano 23 per un valore finanziario programmatico totale (tra risorse nazionali della Legge di stabilità e comunitarie derivanti dai POR) pari a circa 390 milioni, per un finanziamento medio di 16,9 milioni di euro ad area. Gli investimenti complessivi saranno circa 450 milioni di euro.

La composizione finanziaria delle strategie di area approvate è fatta per il 22% da risorse delle Leggi di stabilità 2014-2016 che hanno previsto stanziamenti per le Aree Interne per il rafforzamento dei servizi di mobilità, salute e istruzione, per il 48% da risorse dei POR FESR, per l'8% dai POR FSE e per il 22% dai PSR FEASR e dal PO FEAMP.

Uno degli elementi centrali della Strategia Nazionale delle Aree Interne è la funzione associata di servizi e funzioni come requisito fondamentale, che è stato soddisfatto da 25 aree con 6 unioni di comuni, 4 unioni di comuni e convenzioni, 8 convenzioni tra comuni, 6 convenzioni tra unioni di comuni e 1 comunità montana. Le principali funzioni associate riguardano l'organizzazione generale (in 12 casi), il trasporto pubblico locale (in 10 casi), il catasto (in 15 casi), la pianificazione urbanistica (in 9 casi), la protezione civile (in 13 casi), l'edilizia scolastica (in 8 casi), la polizia municipale (in 4 casi) e i servizi informatici e digitali (in 12 casi).

I temi principali sui quali sono focalizzati i progetti di sviluppo locale sono individuati prioritariamente in cinque aree: 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. Le strategie di area approvate sono oggetto di un Accordo di Programma Quadro (APQ) nel quale ciascun attore istituzionale coinvolto sottoscrive i propri impegni. L'APQ è sottoscritto tra l'Agenzia per la Coesione Territoriale, la regione di riferimento dell'Area Interna che finanzia attraverso il POR l'Investimento Territoriale Integrato per il progetto di sviluppo locale, i Ministeri coinvolti (Salute, Infrastrutture, Istruzione) e l'ente locale capofila. Gli APQ prevedono:

- attività e 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.

Al 30 settembre 2018 erano stati sottoscritti 12 Accordi di Programma Quadro relativi ad Aree Interne pilota (Tabella 5). Sono stati siglati entrambi gli Accordi per le Aree Interne della Lombardia, Alta Valtellina e Valchiavenna. Il primo prevede la realizzazione di 26 interventi per un budget totale di circa 19,4 milioni di euro, mentre il secondo prevede la realizzazione di 29 interventi per un totale di oltre 21,8 milioni di euro. In Campania è stato siglato l'Accordo di Programma Quadro dell'Alta Irpinia, con 19 interventi previsti e risorse complessive per 26 milioni di euro.

Tra gli APQ con i finanziamenti più elevati, da ultimo si è aggiunto quello relativo all'attuazione della strategia dell'Area Interna delle Madonie, in Sicilia, con una dotazione di quasi 38 milioni di euro per 21 interventi.

Nel complesso i 12 APQ sottoscritti attivano 319 interventi per un importo complessivo di oltre 198 milioni di euro.

Anche la Strategia per le Aree Interne, come le strategie di sviluppo urbano, ha scontato tempi molto lunghi per arrivare alla definizione attuativa dei progetti attraverso gli APQ, e la prova dell'attuazione si può considerare appena cominciata dopo una mobilitazione davvero importante che è andata avanti per circa un quadriennio.

Tabella 5. Totale risorse e numero interventi Accordi di Programma Quadro per Area Interna

| Area Interna | Risorse per APQ (euro) | Numero interventi per APQ |
|---------------------------------------|------------------------|---------------------------|
| Alta Irpinia | 26.026.482 | 19 |
| Valchiavenna | 21.851.860 | 29 |
| Alta Valtellina | 19.376.910 | 26 |
| Bassa Valle | 15.403.063 | 27 |
| Valli dell'Antola e del Tigullio | 13.181.800 | 25 |
| Sud-Ovest orvietano | 11.957.923 | 38 |
| Valli Maira e Grana | 11.640.000 | 23 |
| Basso Sangro Trigno | 11.279.540 | 30 |
| Casentino e Valtiberina | 10.413.862 | 30 |
| Appennino Basso Pesarese e Anconetano | 9.750.000 | 27 |
| Alta Carnia | 9.555.000 | 24 |
| Madonie | 37.867.076 | 21 |
| Totale | 198.303.516 | 319 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia Coesione Territoriale, 2018

Il futuro della politica di coesione

4

4.1 La proposta di bilancio dell'UE per il 2021-2027 e le risorse per la politica di coesione

Come ogni sette anni, il 2 maggio scorso è stata presentata la proposta di bilancio pluriennale per il 2021-2027 da parte della Commissione europea. Si tratta della proposta di allineamento del bilancio dell'Unione alle priorità politiche delineate nel programma presentato dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2016 e successivamente confermato nella dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017. Il pacchetto di proposte presentate dalla Commissione delineanti le prospettive finanziarie per il periodo di programmazione 2021-2027 scaturisce, in pratica, da quanto previsto nel Libro bianco sul futuro dell'Europa⁽¹⁾, che disegnava cinque scenari⁽²⁾ di riferimento e proponeva cinque documenti di riflessione⁽³⁾, tra i quali si analizzava anche il tema relativo al futuro della politica di coesione.

1 "Libro bianco sul futuro dell'Europa - Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025", Commissione Europea - COM(2017) 2025 final, 1.3.2017. https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_it

2 Scenario 1: Avanti così; Scenario 2: Solo il mercato unico; Scenario 3: Chi vuole di più fa di più; Scenario 4: Fare di meno in maniera più efficiente; Scenario 5: Fare molto di più insieme. https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_it

3 I cinque Documenti di riflessione sono: 1) sulla dimensione sociale dell'Europa, pubblicato il 26 aprile 2017; 2) sulla gestione della globalizzazione, pubblicato il 10 maggio 2017; 3) sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, pubblicato il 31 maggio 2017; 4) sul futuro della difesa europea, pubblicato il 7 giugno 2017; 5) sul futuro delle finanze UE, pubblicato il 28 giugno 2017. https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_it

Si tratta certamente di una proposta di programmazione finanziaria pluriennale per il prossimo settennio particolarmente rilevante sotto molti punti di vista, per le sfide che l'Unione si trova ad affrontare, sia sul piano interno, come la gestione della *Brexit* (si tratta di un bilancio per l'Unione a 27), che nello scenario globale, e della necessità di contemperare urgenti priorità e obiettivi strategici con le risorse disponibili.

In questo contesto, la Commissione propone un Quadro Finanziario Pluriennale di 1.135 miliardi di euro in impegni (espressi in prezzi del 2018) che tenuto conto dell'inflazione corrisponderebbero a 1.279 miliardi, pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE-27. Questo livello di impegni si traduce in 1.105 miliardi di euro (ovvero l'1,08% del RNL) in termini di pagamenti (a prezzi 2018), pari a 1.246 miliardi di euro tenendo conto dell'inflazione, dunque, con un ordine di grandezza simile al bilancio del corrente periodo di programmazione 2014-2020.

L'obiettivo della Commissione è quello di mettere in stretta relazione la dotazione di bilancio per le diverse rubriche con le priorità politiche, per concentrare in maniera indiscutibile le risorse verso quelle a maggiore valore aggiunto europeo.

Il messaggio principale ricevuto dalla Commissione attraverso le consultazioni pubbliche si è tradotto nella necessità di proporre un bilancio nuovo e moderno, anche nelle sue forme di erogazione e di possibile risposta alle nuove esigenze dei cittadini dell'Unione. Questo principio ha guidato il generale riesame della spesa della Commissione per cercare di individuare ciò che ha funzionato meglio in passato per preservarlo nel bilancio proposto, ma ha cercato di sviluppare anche le aree di necessaria riforma. Sulla base di questi criteri, il bilancio proposto dalla Commissione si basa sui seguenti cinque principi, esplicitati nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Comitato economico e sociale sulla proposta di budget⁽⁴⁾:

4 *'A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual*

1. **Una maggiore attenzione al valore aggiunto europeo.** Il bilancio dell'UE è modesto rispetto alle dimensioni dell'economia europea e dei bilanci nazionali. Ciò rende indispensabile investire in settori in cui l'Unione può offrire un reale valore aggiunto europeo alla spesa pubblica a livello nazionale. La messa in comune delle risorse può portare a risultati che gli Stati membri agiscono da soli.
2. **Un bilancio semplificato e trasparente.** La Commissione propone un quadro più coerente, mirato e trasparente. La struttura del bilancio sarà più chiara e più strettamente allineata alle priorità. La Commissione propone di ridurre il numero di Programmi di oltre un terzo.
3. **Meno burocrazia per i beneficiari.** La Commissione propone di rendere le norme più coerenti sulla base di un unico Regolamento, con l'intento di ridurre drasticamente gli oneri amministrativi per i beneficiari e le Autorità di Gestione. In questo modo si faciliterà la partecipazione ai Programmi dell'UE e accelererà l'attuazione, oltre che si renderà più semplice la collaborazione tra diversi Programmi e strumenti per aumentare l'impatto del bilancio dell'UE.
4. **Un bilancio più flessibile e agile.** In un contesto geopolitico instabile, la Commissione, per consentire all'Europa di rispondere rapidamente ed efficacemente a richieste imprevedute, propone di basarsi sui meccanismi esistenti per rendere il bilancio più agile. Ciò include una maggiore flessibilità all'interno e tra i Programmi, il rafforzamento degli strumenti di gestione delle crisi e la creazione di una nuova "Riserva dell'Unione" per affrontare eventi impreveduti e rispondere alle emergenze in settori quali la sicurezza e le migrazioni.
5. **Un bilancio che funziona.** Il bilancio dell'UE può essere giudicato un successo solo se fornisce risultati tangibili sul terreno. La Commissione propone di rafforzare l'attenzione sulle prestazioni in tutti i Programmi, anche fissando obiettivi più chiari e concentrandosi su un numero inferiore di indicatori di rendimento di qualità più elevata. Ciò renderà più semplice monitorare e misurare i risultati e apportare modifiche quando necessario.

In questo quadro, il corretto e funzionale *design* dei Programmi futuri è solo un primo passo, ma sarà l'implementazione efficiente ed efficace della prossima generazione di Programmi ad essere la vera priorità. Si tratta di una responsabilità condivisa tra la Commissione, gli Stati membri, le autorità regionali e tutti i soggetti coinvolti nella gestione del bilancio dell'UE.

Nella Comunicazione della Commissione europea di presentazione della proposta di bilancio per il 2021-2027 si annuncia che per convertire le priorità politiche concordate a livello di UE in risultati concreti occorre elaborare adeguatamente i Programmi e dotarli di risorse sufficienti per indurre i cambiamenti attesi in modo tangibile e significativo. Le proposte della Commissione si basano sia su una valutazione rigorosa delle risorse necessarie per realizzare efficientemente gli obiettivi dell'Unione, sia sull'efficienza e sul valore aggiunto della spesa in ciascun settore.

La sfida principale per il futuro bilancio dell'UE sarà fornire un sostegno adeguato per la realizzazione delle priorità esistenti e di quelle nuove, compensando al tempo stesso la diminuzione dei contributi nazionali conseguente alla *Brexit*. La Commissione propone un approccio equilibrato. Le nuove priorità dovrebbero essere finanziate per la maggior parte con risorse nuove. Il disavanzo causato dall'uscita del Regno Unito dovrebbe essere compensato in parte con nuove risorse e in parte con risparmi e riassegnazioni da Programmi esistenti.

Tuttavia, nella Comunicazione della Commissione europea è palesemente affermato che la necessità di poter strutturare bilanci pluriennali all'altezza delle aspettative relative all'aumento della capacità dell'Europa di intervenire e generare impatti nelle politiche di sua pertinenza, è e sarà una condizione imprescindibile per il suo stesso futuro. Infatti, vi è piena consapevolezza che per consentire al bilancio dell'UE di dare un contributo significativo in molti dei nuovi settori prioritari, in particolare quando vengono creati nuovi strumenti, occorre assolutamente aumentare i livelli di finanziamento attuali. Investire ora in settori quali la ricerca e l'innovazione, i giovani e l'economia digitale è una priorità che potrà assicurare «sostanziosi dividendi alle generazioni future». Per questo motivo

la Commissione propone per il bilancio 2021-2027 aumenti significativi in questi settori ritenuti prioritari.

Nella Tabella 1 è riportata la proposta di bilancio a prezzi correnti 2018. Coerentemente a quanto annunciato dalla Commissione, una prima considerazione possibile rispetto alla proposta di bilancio 2021-2027 è il deciso aumento di alcune rubriche rispetto al bilancio 2014-2020. Il riferimento è alla ricerca, all'innovazione e al digitale, che incrementano la dotazione di risorse di 1,6 volte, piuttosto che gli interventi per i giovani, che aumentano la propria dotazione di budget di 2,2 volte, e ancora, gli interventi nel settore del clima e dell'ambiente, che crescono di 1,7 volte in valore. Significativi anche gli incrementi di dotazione per migrazione e frontiere, con un aumento di 2,6 volte fino a circa 35 miliardi di euro nel settennio, piuttosto che nel settore della sicurezza e difesa, il cui valore rispetto al 2014-2020 cresce di 1,8 volte, con una dotazione complessiva per il 2021-2027 pari a poco oltre i 27,5 miliardi di euro.

Inoltre, con l'obiettivo di rendere l'Unione Economica e Monetaria più forte e stabile, la proposta della Commissione per il nuovo Quadro Finanziario Pluriennale prevede due nuovi strumenti:

- un nuovo programma di sostegno alle riforme, con una dotazione complessiva di bilancio di 25 miliardi di euro, per fornire sostegno finanziario e tecnico a tutti gli Stati membri per la realizzazione di riforme prioritarie, in particolare nel contesto del semestre europeo. Un meccanismo di convergenza fornirà inoltre un sostegno *ad hoc* agli Stati membri non appartenenti alla zona euro che si preparano ad adottare la moneta comune;
- una funzione europea di stabilizzazione degli investimenti per contribuire a mantenere i livelli d'investimento in caso di gravi *shock* asimmetrici. Inizialmente opererà attraverso prestiti "*back-to-back*" garantiti dal bilancio dell'UE con un massimale di 30 miliardi di euro, cui si abbinerà un'assistenza finanziaria agli Stati membri a copertura dell'onere degli interessi. I prestiti forniranno un sostegno finanziario aggiuntivo in un momento in cui le finanze pubbliche sono sotto pressione e occorre mantenere gli investimenti prioritari.

Tabella 1. Quadro Finanziario Pluriennale (UE-27) (milioni di euro - prezzi correnti), 2021-2027

| Stanziamenti di impegno | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Totale 2021-2027 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|
| 1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale | 25.421 | 25.890 | 26.722 | 26.604 | 27.000 | 27.703 | 28.030 | 187.370 |
| 2. Coesione e valori | 54.593 | 58.636 | 61.897 | 63.741 | 65.645 | 69.362 | 68.537 | 442.412 |
| <i>di cui: coesione economica sociale e territoriale</i> | 48.388 | 49.890 | 51.505 | 53.168 | 54.880 | 56.647 | 58.521 | 373.000 |
| 3. Risorse naturali e ambiente | 53.403 | 53.667 | 53.974 | 54.165 | 54.363 | 54.570 | 54.778 | 378.920 |
| <i>di cui: spese connesse al mercato e pagamenti diretti</i> | 40.300 | 40.527 | 40.791 | 40.931 | 41.072 | 41.214 | 41.357 | 286.195 |
| 4. Migrazione e gestione delle frontiere | 3.264 | 4.567 | 4.873 | 5.233 | 5.421 | 5.678 | 5.866 | 34.902 |
| 5. Sicurezza e difesa | 3.347 | 3.495 | 3.514 | 3.695 | 4.040 | 4.386 | 5.039 | 27.515 |
| 6. Vicinato e resto del mondo | 15.669 | 16.054 | 16.563 | 17.219 | 18.047 | 19.096 | 20.355 | 123.002 |
| 7. Pubblica amministrazione europea | 11.024 | 11.385 | 11.819 | 12.235 | 12.532 | 12.949 | 13.343 | 85.287 |
| <i>di cui: spese amministrative nelle istituzioni</i> | 8.625 | 8.877 | 9.197 | 9.496 | 9.663 | 9.951 | 10.219 | 66.028 |
| Totale stanziamenti di impegno | 166.721 | 173.694 | 179.362 | 182.892 | 187.048 | 193.744 | 195.948 | 1.279.408 |
| <i>in percentuale del RNL</i> | 1,12% | 1,13% | 1,13% | 1,12% | 1,11% | 1,11% | 1,09% | 1,11% |
| Totale stanziamenti di pagamento | 159.359 | 163.969 | 177.350 | 180.897 | 184.515 | 188.205 | 191.969 | 1.246.263 |
| <i>in percentuale del RNL</i> | 1,07% | 1,07% | 1,12% | 1,10% | 1,09% | 1,80% | 1,07% | 1,08% |
| <i>Margine disponibile</i> | 0,22% | 0,22% | 0,17% | 0,19% | 0,20% | 0,21% | 0,22% | 0,21% |
| <i>Massimale risorse proprie in percentuale del RNL *</i> | 1,29% | 1,29% | 1,29% | 1,29% | 1,29% | 1,29% | 1,29% | 1,29% |

*Le percentuali non pregiudicano il massimale stabilito dalla decisione sulle risorse proprie

segue>

| Al di fuori dei massimali del QFP | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Totale 2021-2027 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| 1. Strumenti speciali | 2.547 | 2.596 | 2.649 | 2.703 | 2.757 | 2.812 | 2.868 | 18.935 |
| di cui: Riserve per aiuti d'urgenza | 637 | 649 | 662 | 676 | 689 | 703 | 717 | 4.734 |
| Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) | 212 | 216 | 221 | 225 | 230 | 234 | 239 | 1.578 |
| Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) | 637 | 649 | 662 | 676 | 689 | 703 | 717 | 4.734 |
| Strumento di flessibilità | 1.061 | 1.082 | 1.104 | 1.126 | 1.149 | 1.172 | 1.195 | 7.889 |
| 2. Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti* | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. | p.m. |
| 3. Strumento europeo per la pace | 800 | 1.050 | 1.300 | 1.550 | 1.800 | 2.000 | 2.000 | 10.500 |
| Totale al di fuori dei massimali del QFP | 3.347 | 3.646 | 3.949 | 4.253 | 4.557 | 4.812 | 4.868 | 29.435 |
| Totale QFP+Totale al di fuori del QFP | 170.068 | 177.340 | 183.311 | 187.145 | 191.605 | 198.556 | 200.816 | 1.308.843 |
| in percentuale del RNL | 1,14% | 1,15% | 1,16% | 1,14% | 1,13% | 1,14% | 1,11% | 1,14% |

*Per la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti è previsto un contributo in conto interessi mediante entrate con destinazione specifica esterna dai Paesi membri ed equivalenti a una percentuale del reddito monetario (p.m. = Paesi membri). I prezzi correnti sono calcolati mediante applicazione di un deflatore fisso del 2% annuo agli importi espressi in prezzi 2018.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Commissione europea, 2018

Nel contempo, la Commissione ha presentato anche proposte più dettagliate per i futuri programmi di spesa settoriali, in primo luogo proponendo la riduzione dei programmi quadro di oltre un terzo, portandoli da 58 a 37.

Dal punto di vista dell'*iter* negoziale, la Commissione ritiene di fondamentale importanza che i negoziati per l'approvazione del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale si concludano con un accordo unanime entro il prossimo maggio 2019, anno in cui si rinnoverà il Parlamento europeo. Ciò al fine di scongiurare i ritardi che si sono avuti nell'approvazione del bilancio corrente 2014-2020 e che si sono ripercossi nel tardivo avvio dei diversi Programmi e, conseguentemente, nell'erogazione dei relativi finanziamenti/investimenti.

I ritardi accumulati dalla tardiva approvazione del bilancio 2014-2020 si sono ripercossi principalmente sull'attuazione dei Programmi della politica di coesione, che nella proposta di QFP 2021-2027 vedono un significativo cambiamento.

4.2 Continuità e differenze nella nuova programmazione

Il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea⁽⁵⁾ e la Relazione sulla coesione⁽⁶⁾ del 2017 convergevano pienamente su un elemento individuato come una delle principali cause che frenano la competitività e riducono l'impatto degli investimenti, cioè la scarsa qualità istituzionale.

Il documento di riflessione sulle finanze UE valutava, infatti, una serie di alternative per migliorare l'attuazione della politica di coesione. In particolare, proponeva:

5 "Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE", Commissione europea - COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

6 Commissione europea, DG Regio, "La mia regione la mia Europa, il nostro futuro, Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale", Bruxelles, settembre 2017.

- un unico insieme di norme per tutti i Fondi;
- la revisione del sistema di assegnazione dei Fondi;
- l'innalzamento dei livelli di cofinanziamento nazionale;
- il mantenimento di una parte dei finanziamenti non assegnata;
- l'attuazione più rapida degli interventi (soprattutto di chiusura dei periodi) e il miglioramento della gestione e della fluidità dei periodi di transizione tra cicli di programmazione;
- il potenziamento della complementarietà tra strumenti finanziari europei;
- l'approccio più radicale alla semplificazione dell'attuazione.

I sette punti di miglioramento auspicati hanno trovato tutti un riscontro nella proposta di Regolamento comune pubblicata il 29 maggio 2018⁽⁷⁾, che infatti si riferisce a sette Fondi a gestione concorrente con gli Stati membri.

La Tabella 2 riporta la composizione della proposta di budget per la politica di coesione per il periodo 2021-2027, che ammonta complessivamente, per i tre Fondi che la compongono (FESR, FSE+ e FC), a oltre 330 miliardi di euro per il periodo.

In particolare, il FESR ha una dotazione proposta di poco superiore ai 200 miliardi di euro, la maggior parte dei quali (190 miliardi) destinati al finanziamento degli interventi nei Paesi e nelle regioni dell'Obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita". Il residuo, per un totale di circa 10 miliardi di euro, è destinato prevalentemente a finanziare i Programmi della Cooperazione Territoriale Europea (8,4 miliardi) e gli interventi nelle regioni ultra-periferiche (1,4 miliardi).

⁷ "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, al Fondo Sociale Europeo Plus, al Fondo di Coesione, al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo e Migrazione, al Fondo per la Sicurezza Interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti", Com(2018) 375 final, 29.5.2018.

Il Fondo Sociale Europeo Plus (che ha la novità di inglobare anche gli interventi dell'Iniziativa Occupazione Giovani e del Fondo Europeo per gli Aiuti agli Indigenti), ha una dotazione complessiva proposta di 88,6 miliardi di euro. Il Fondo di Coesione ha, invece, una dotazione pari a 41,3 miliardi di euro.

Tabella 2. Le risorse della politica di coesione 2021-2027 (FC, FESR, FSE), valori in milioni di euro

| Fondo | Dotazione (mln euro) |
|--|----------------------|
| Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) | 200.600 |
| Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita | 190.800 |
| Cooperazione Territoriale Europea | 8.400 |
| Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione | 1.400 |
| Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) | 88.600 |
| Fondo di Coesione (FC) | 41.300 |
| Totale | 330.500 |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Commissione europea, 2018

Nel complesso la politica di coesione vede un taglio della sua dotazione, rispetto al precedente periodo di programmazione, pari a circa il 10%. La riduzione si sostanzia principalmente in una minore dotazione del Fondo di Coesione.

I criteri di ripartizione delle risorse sono più complessi e assieme al PIL pro capite e al tasso di disoccupazione tengono conto anche di altre quattro variabili che sono:

- la disoccupazione giovanile;
- i bassi livelli di istruzione;
- i cambiamenti climatici;
- l'integrazione dei migranti.

Sulla base di queste valutazioni, la geografia della coesione che emerge per il 2021-2027 è profondamente modificata rispetto al precedente periodo, soprattutto nella nuova distribuzione tra regioni più sviluppate

(con un PIL medio pro capite maggiore del 100% di quello medio europeo), regioni in transizione (con PIL medio pro capite compreso tra il 75% e il 100% di quello medio europeo) e le regioni meno sviluppate (con un PIL medio pro capite inferiore al 75% del PIL medio pro capite europeo).

Anche in Italia, alla luce dei criteri previsti, la Sardegna e il Molise ricadono nelle regioni meno sviluppate, mentre l'Umbria e le Marche rientrano in quelle in transizione. Mentre le altre regioni mantengono lo stesso status.

Tuttavia, sono molte le regioni europee che cambiano categoria, soprattutto nei Paesi del Sud, quali Italia, Spagna, Portogallo, ma anche in Francia. Ne consegue una nuova "geografia" della coesione, anche in virtù della riduzione della dotazione del Fondo di Coesione e del miglioramento della posizione in molte aree dei Paesi dell'Est Europa, per effetto di una dinamica di crescita del PIL molto più marcata che nei Paesi del Sud, dove le dinamiche di crescita sono state, invece, molto meno brillanti, quando non di recessione.

Per effetto di queste dinamiche economiche e delle variabili di tipo sociale ad esse collegate, la ripartizione delle risorse tra Paesi cambia abbastanza significativamente, a partire dal dato complessivo assoluto dei circa poco oltre 330 miliardi di euro destinati alla politica di coesione.

Nella Tabella 3 è indicata la ripartizione dei Fondi strutturali europei per il 2021-2027 (FESR, FSE, FC) per Paese, nel raffronto con la dotazione del periodo 2014-2020.

Si tratta della prima ripartizione senza il Regno Unito, e con ben 14 Paesi su 27 che riducono la propria dotazione. In 8 casi (Estonia, Germania, Lettonia, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Ungheria) la diminuzione è percentualmente significativa, con una riduzione da un quinto fino a circa un quarto rispetto alla dotazione del 2014-2020.

Tabella 3. Allocazione Fondi strutturali (FC, FESR, FSE) per Paese e periodo di programmazione, prezzi 2018 (valori in milioni di euro e differenza percentuale)

| Paesi | Dotazione Fondi strutturali 2021-2027 (a) | Dotazione Fondi strutturali 2014-2020 (b) | Differenza (c = a - b) | Differenza % (c/b) |
|---------------------|---|---|------------------------|--------------------|
| Austria | 1.300 | 1.300 | 0 | 0% |
| Belgio | 2.400 | 2.400 | 0 | 0% |
| Bulgaria | 8.900 | 8.300 | 600 | 7% |
| Cipro | 900 | 900 | 0 | 0% |
| Croazia | 8.800 | 9.300 | -500 | -5% |
| Danimarca | 600 | 600 | 0 | 0% |
| Estonia | 2.900 | 3.800 | -900 | -24% |
| Finlandia | 1.600 | 1.500 | 100 | 7% |
| Francia | 16.000 | 16.900 | -900 | -5% |
| Germania | 15.700 | 19.800 | -4.100 | -21% |
| Grecia | 19.200 | 17.800 | 1.400 | 8% |
| Irlanda | 1.100 | 1.200 | -100 | -8% |
| Italia | 38.600 | 36.200 | 2.400 | 7% |
| Lettonia | 5.600 | 7.400 | -1.800 | -24% |
| Lituania | 4.300 | 4.900 | -600 | -12% |
| Lussemburgo | 100 | 100 | 0 | 0% |
| Malta | 600 | 800 | -200 | -25% |
| Olanda | 1.400 | 1.400 | 0 | 0% |
| Polonia | 64.400 | 83.900 | -19.500 | -23% |
| Portogallo | 21.200 | 22.800 | -1.600 | -7% |
| Repubblica Ceca | 17.800 | 23.500 | -5.700 | -24% |
| Repubblica Slovacca | 11.800 | 15.100 | -3.300 | -22% |
| Romania | 27.200 | 25.200 | 2.000 | 8% |
| Slovenia | 3.100 | 3.400 | -300 | -9% |
| Spagna | 34.000 | 32.400 | 1.600 | 5% |
| Svezia | 2.100 | 2.100 | 0 | 0% |
| Ungheria | 17.900 | 23.600 | -5.700 | -24% |
| Totale | 329.500⁽⁸⁾ | 366.600 | -37.100 | -10% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Commissione europea, 2018

⁸ L'importo totale riferito alla ripartizione tra Stati membri del FESR, FC e FSE non corrisponde al totale della dotazione dei tre Fondi riportata in Tabella 2, in virtù delle risorse non ripartite per Stato membro, tra le quali ad esempio la quota FESR destinata all'Iniziativa Urbana Europea, pari a 500 milioni di euro e 175 milioni di euro del FSE di riserva per Azioni Innovative.

L'Italia è, invece, il Paese che registra l'aumento di dotazione in valore assoluto più significativo, da 36,2 miliardi di euro nel 2014-2020 a 38,6 miliardi di euro previsti per il 2021-2027. Questi valori sono al lordo della quota nazionale per la Cooperazione Territoriale Europea. La maggiore dotazione in termini percentuali è dell'ordine del 7% circa.

Altri Paesi che vedono un aumento della propria dotazione di Fondi strutturali per il periodo 2021-2027 sono la Romania e la Grecia, che registrano l'aumento percentuale più significativo, pari all'8%; la Spagna la cui dotazione cresce del 5% e si attesta sui 34 miliardi; la Finlandia che aumenta la propria dotazione di Fondi del 7% fino a 1,6 miliardi di euro; infine, anche la Bulgaria aumenta la propria dotazione di Fondi del 7% per un ammontare complessivo di 8,9 miliardi.

Sostanzialmente invariata in termini percentuali la dotazione di Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Lussemburgo, Olanda e Svezia.

Rispetto alle dotazioni complessive di ciascun Paese, l'effetto leva dei Fondi strutturali per il periodo 2021-2027 sull'attivazione di fondi nazionali o regionali sarà certamente superiore che nel precedente periodo in virtù della previsione, nella proposta di Regolamento, di un tasso di cofinanziamento dei Fondi strutturali minore che in passato. In particolare, nelle regioni meno sviluppate il tasso di cofinanziamento dei Fondi non sarà superiore al 70%, pertanto, in questa categoria di regioni dovrà essere garantito un cofinanziamento nazionale e regionale pari almeno al 30%. In pratica si tratta di un tasso di cofinanziamento superiore a quello del periodo attuale in 4 regioni meno sviluppate dell'Italia, ossia Campania, Calabria, Sicilia e la Basilicata, i cui Programmi nel periodo 2014-2020 si attestano su un cofinanziamento nazionale e regionale pari al 25%.

Per le regioni in transizione il tasso di cofinanziamento massimo dei Fondi strutturali non può superare il 55%, mentre per le regioni più sviluppate il cofinanziamento massimo può raggiungere il 40%. Da ciò consegue che nelle regioni più sviluppate italiane i Programmi Operativi del 2021-2027

saranno mediamente più dotati complessivamente in termini finanziari, a parità di Fondi strutturali assegnati. Ma anche in termini di risorse comunitarie assegnate, le regioni più sviluppate italiane vedranno la propria dotazione complessiva aumentare dagli 8,1 miliardi del 2014-2020 ai 9,6 miliardi del 2021-2027.

Un'altra rilevante novità che la proposta di Regolamento contiene è quella di individuare cinque obiettivi di *policy* in luogo degli undici Obiettivi Tematici del periodo 2014-2020. I cinque obiettivi di *policy* sono:

1. un'Europa più intelligente (innovazione, ricerca, imprese, transizione industriale);
2. un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio (transizione energetica, economia circolare, adattamento climatico, gestione dei rischi);
3. un'Europa più connessa (mobilità e banda larga);
4. un'Europa più sociale (occupazione, mercato del lavoro, istruzione e formazione, servizi e infrastrutture sociali, integrazione);
5. un'Europa più vicina ai cittadini (sviluppo sostenibile di aree urbane, rurali e costiere e iniziative locali).

Per l'Italia, con un PIL pro capite tra il 75% e il 100% del PIL dell'UE a 27, la concentrazione dei Fondi tra gli obiettivi strategici riguarda almeno il 45% delle risorse FESR 2021-2027 destinato all'obiettivo strategico 1, almeno il 30% sempre del FESR da destinare all'obiettivo strategico 2, il Fondo Sociale Europeo da concentrare sull'obiettivo strategico 4 e almeno il 6% del FESR all'obiettivo strategico 5.

Per quanto riguarda le grandi infrastrutture di rete la programmazione e gestione sarà maggiormente concentrata a livello europeo e realizzata attraverso l'iniziativa *Connecting Europe Facility* (CEF) nell'ambito della rubrica 1 della proposta di bilancio nella quale sono previsti investimenti strategici europei e che ha drenato risorse dalla rubrica sulla coesione, in particolare dal Fondo di Coesione, che contribuisce con 10 miliardi alla realizzazione di infrastrutture di trasporto.

Il quadro delle principali innovazioni della politica di coesione 2021-2027 si completa con proposte:

- di maggiore semplificazione delle regole, che si sostanzia anche in minori controlli e audit;
- di Accordi di Partenariato e Programmi Operativi più strategici e dotati di una maggiore flessibilità, che si traduce nella possibilità di trasferire risorse da un Fondo all'altro nel limite del 5%, di modificare la priorità di un Programma fino al 5% del suo valore (e fino al 3% del valore di un Programma) senza una decisione della Commissione;
- sulla possibilità di trasferimenti tra categorie di regioni fino al 15% della dotazione;
- sulla programmazione operativa fatta sui primi cinque anni e programmazione degli ultimi due anni dopo una revisione di metà periodo, con un ritorno alla regola dell' $n+2$, ossia della certificazione della spesa relativa ad un intervento entro i due anni successivi all'impegno di spesa;
- di un esteso e semplificato ricorso agli strumenti finanziari;
- di un maggiore sostegno alle strategie di sviluppo locale e una maggiore attenzione allo sviluppo urbano sostenibile.

Su quest'ultimo punto, in particolare, si concentrano gli strumenti per lo sviluppo territoriale e locale previsti dalle proposte di Regolamenti (generale e FESR), accentuando l'approccio strategico allo sviluppo urbano e territoriale integrato come cifra caratteristica della politica di coesione.

4.3 Prospettive e strumenti per i territori

Lo Sviluppo Urbano Sostenibile e gli Investimenti Territoriali Integrati hanno rappresentato certamente una delle novità più rilevanti della programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020, anche se, come evidenziato, per una valutazione compiuta dell'efficacia dell'attuazione integrata degli interventi a livello territoriale è necessario ancora affinare la raccolta dei dati aggregata a livello europeo e applicare metodi e strumenti di valutazione di impatto territoriale degli interventi.

Tuttavia, la direzione strategica della nuova regolamentazione dei Fondi strutturali è decisamente quella di favorire ancora di più e rafforzare, anche finanziariamente, l'intervento integrato a livello territoriale e urbano, in particolare.

La previsione esplicita di un obiettivo strategico dedicato all'integrazione tra settori di intervento e tipologie di territori, il numero 5, è la dimostrazione più concreta di questo orientamento, che naturalmente trova poi riscontro anche nelle proposte di Regolamento, confermando gli strumenti per lo sviluppo territoriale già previsti dal Regolamento 1303/2013, e cioè gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e il *Community Lead Local Development* (CLLD), ma prevedendo la possibilità di strutturare modalità e strumenti attuativi anche non ricompresi strettamente nelle previsioni regolamentari.

Pur nella conferma della previsione degli strumenti specifici per attuare strategie di sviluppo territoriale e locale integrato nell'ambito della proposta di Regolamento generale, è nella proposta di Regolamento FESR che si sostanziano le previsioni più spinte per l'attuazione di strategie integrate di sviluppo territoriale e urbano.

È il capo II della proposta di Regolamento FESR⁹ che si riferisce agli aspetti territoriali e contiene i tre articoli che fanno riferimento allo sviluppo territoriale integrato, al quale il FESR può concorrere, allo sviluppo urbano sostenibile ed alla proposizione dell'Iniziativa Urbana Europea¹⁰.

In particolare si innalza la soglia percentuale minima delle risorse FESR disponibili a livello nazionale che deve essere destinata allo Sviluppo Ur-

9 "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ed al Fondo di Coesione", COM(2018) 372 final, 29.5.2018

10 Per una trattazione di dettaglio delle novità regolamentari in materia di sviluppo urbano e territoriale e di contenuti della proposta del nuovo Regolamento per i Fondi strutturali si rinvia a IFEL - Fondazione ANCI, "Sviluppo urbano e politica di coesione nel settennio 2014-2020", Terza edizione settembre 2018.

bano Sostenibile nell'ambito dell'obiettivo strategico 5, da attuarsi tramite sviluppo locale di tipo partecipativo, Investimenti Territoriali Integrati o altri strumenti di sviluppo territoriale. Tale soglia passa dal 5 al 6%, con un ordine di grandezza a livello europeo di almeno 12 miliardi di euro da concentrare in progetti di Sviluppo Urbano Sostenibile.

Viene anche confermata la seconda generazione di Azioni Innovative Urbane, denominate nella nuova proposta Iniziativa Urbana Europea, che ne amplia gli ambiti di azione prevedendo oltre le Azioni Innovative anche interventi finalizzati all'aumento della capacità amministrativa e alla produzione di conoscenza e comunicazione. Infine è prevista anche la possibilità di attivare iniziative di cooperazione intergovernativa su questioni urbane.

Tuttavia, per cogliere a pieno le opportunità dell'innovazione e della cooperazione sulle questioni urbane, nel futuro per le Autorità Urbane italiane sarà determinante lo sviluppo della capacità di una maggiore visione strategica e di innovazione sia a livello di programmazione che di capacità di predisporre progetti e costruire partenariati solidi. Accanto a ciò sarà fondamentale migliorare effettivamente la capacità amministrativa delle Autorità Urbane coinvolte nell'attuazione di strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e/o progetti di innovazione nell'ambito dell'Agenda urbana europea.

**La spesa pubblica
e le risorse
per il Mezzogiorno**

Focus

1. Le risorse aggiuntive e ordinarie

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali⁽¹⁾ permette di analizzare i principali dati relativi ai flussi finanziari di entrata e di spesa della pubblica amministrazione (PA)⁽²⁾ e del settore pubblico allargato (SPA)⁽³⁾ dal 2000 al 2016; inoltre riporta per alcune grandezze una stima dei valori 2017.

Il presente Focus propone per macro ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno) un'analisi della dinamica della sola spesa pubblica, per soggetti di spesa e per i settori verso i quali viene indirizzata. Attraverso l'approfondimento della spesa in conto capitale e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, e del peso delle risorse aggiuntive⁽⁴⁾, è possibile ottenere un primo insieme di informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi 17 anni nel nostro Paese.

Per valutare l'andamento di alcune variabili considerate nell'arco di tempo in esame, anziché limitarsi ad un confronto tra il primo e l'ultimo anno, sono stati calcolati i valori medi dei due trienni 2000-2002 (periodo iniziale) e 2014-2016 (periodo finale).

1 www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/index

2 Amministrazioni centrali, locali e regionali.

3 Che include oltre alla PA le imprese pubbliche nazionali e locali.

4 Fondi strutturali UE e risorse per le aree sottoutilizzate (Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS).

La Tabella 1 riporta l'andamento della spesa in conto capitale⁽⁵⁾ della PA, evidenziando una generale contrazione del dato: nel periodo iniziale questa voce di spesa era pari a 59,3 miliardi di euro, mentre in quello finale si ferma a 35,5 miliardi di euro (-40,2%). Inoltre, secondo le stime riferite al 2017, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe decrescere ancora rispetto al dato del 2016 fino a quota 31,3 miliardi di euro.

5 L'aggregato della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie è composto dalle seguenti voci: beni immobili, beni mobili, trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private e a imprese pubbliche.

Tabella 1. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2016 e stima 2017; miliardi di euro costanti 2010)

| Italia | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie | 56,8 | 59,4 | 61,6 | 59,7 | 61,2 | 57,3 | 57,5 | 59,8 | |
| di cui: | | | | | | | | | |
| <i>Spesa ordinaria</i> | 42,0 | 40,1 | 47,5 | 45,7 | 46,2 | 42,7 | 42,6 | 44,8 | |
| <i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i> | 4,0 | 5,9 | 2,7 | 4,2 | 4,5 | 4,6 | 4,3 | 4,5 | |
| <i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i> | 3,8 | 5,5 | 2,8 | 4,2 | 4,5 | 4,6 | 4,3 | 4,4 | |
| <i>Risorse aree sottoutilizzate</i> | 7,0 | 7,9 | 8,6 | 5,6 | 6,0 | 5,4 | 6,3 | 6,1 | |
| Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale | 26,1% | 32,5% | 22,9% | 23,4% | 24,5% | 25,5% | 26,0% | 25,1% | |
| Mezzogiorno | | | | | | | | | |
| Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie | 22,2 | 24,1 | 24,8 | 22,3 | 22,7 | 21,3 | 21,0 | 20,6 | |
| di cui: | | | | | | | | | |
| <i>Spesa ordinaria</i> | 10,6 | 7,8 | 12,7 | 11,3 | 10,7 | 9,8 | 9,0 | 8,4 | |
| <i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i> | 3,0 | 5,0 | 2,3 | 3,3 | 3,6 | 3,6 | 3,5 | 3,7 | |
| <i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i> | 2,5 | 4,4 | 2,2 | 2,9 | 3,2 | 3,2 | 3,1 | 3,3 | |
| <i>Risorse aree sottoutilizzate</i> | 6,1 | 6,9 | 7,5 | 4,8 | 5,2 | 4,7 | 5,4 | 5,3 | |
| Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale | 52,3% | 67,7% | 48,7% | 49,4% | 52,6% | 54,1% | 57,0% | 59,4% | |

*Stima

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 23,7 miliardi del periodo iniziale a 13,2 miliardi di euro del periodo finale (-44,3%). Anche le stime 2017 per questa macro area rilevano una spesa in conto capitale in riduzione rispetto all'anno precedente di circa 1,1 miliardi di euro in meno.

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive (Fondi strutturali comunitari e risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione) sulla componente di spesa in conto capitale per macro aree territoriali (Figura 1 e 2) emerge che queste rappresentano, nell'ultimo periodo, la metà delle risorse complessi-

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* | Media 2000-2002 | Media 2014-2016 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|-----------------|
| | 61,7 | 61,5 | 52,9 | 48,1 | 43,5 | 40,0 | 35,1 | 36,9 | 34,4 | 31,3 | 59,3 | 35,5 |
| | 48,8 | 48,0 | 42,0 | 35,7 | 32,9 | 27,7 | 25,5 | 23,2 | 30,7 | 25,8 | 43,2 | 26,5 |
| | 3,9 | 4,5 | 3,1 | 4,5 | 3,9 | 4,5 | 4,4 | 7,0 | 0,4 | 0,8 | 4,2 | 3,9 |
| | 3,6 | 3,4 | 2,4 | 3,2 | 3,0 | 4,1 | 3,5 | 5,3 | 1,2 | 1,4 | 4,0 | 3,3 |
| | 5,3 | 5,6 | 5,4 | 4,7 | 3,8 | 3,6 | 1,7 | 1,5 | 2,1 | 3,3 | 7,8 | 1,8 |
| | 20,9% | 22,0% | 20,6% | 25,8% | 24,5% | 30,8% | 27,3% | 37,1% | 10,7% | 17,6% | 27,2% | 25,0% |
| | 21,0 | 21,6 | 17,4 | 17,3 | 14,9 | 13,7 | 12,7 | 15,2 | 11,7 | 10,6 | 23,7 | 13,2 |
| | 10,2 | 11,3 | 9,7 | 8,3 | 7,3 | 5,0 | 5,2 | 4,7 | 9,2 | 6,9 | 10,4 | 6,4 |
| | 3,4 | 3,8 | 2,3 | 3,6 | 3,0 | 3,5 | 3,4 | 5,7 | 0,2 | 0,4 | 3,4 | 3,1 |
| | 2,9 | 2,4 | 1,3 | 1,9 | 1,7 | 2,4 | 2,6 | 3,4 | 0,7 | 0,6 | 3,0 | 2,2 |
| | 4,5 | 4,2 | 4,1 | 3,6 | 2,8 | 2,7 | 1,4 | 1,3 | 1,6 | 2,7 | 6,8 | 1,4 |
| | 51,3% | 47,9% | 44,1% | 52,0% | 50,8% | 63,7% | 59,2% | 68,9% | 21,6% | 34,4% | 56,2% | 49,9% |

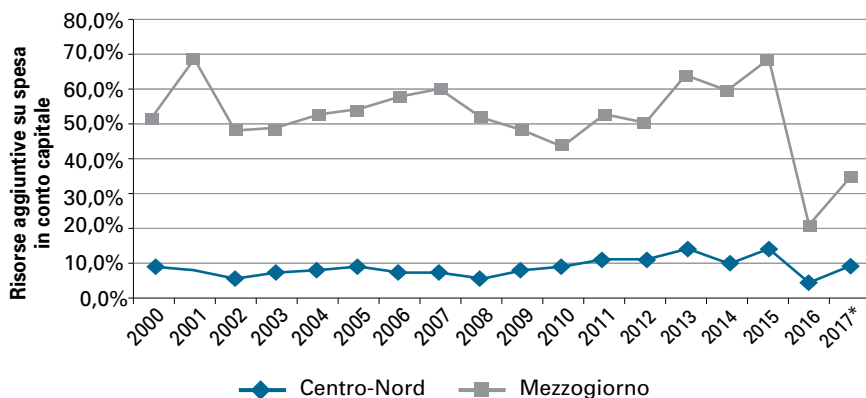
ve in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno (324 euro pro capite su 629), un dato che genera qualche perplessità sulla natura di “aggiuntività” dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate. Tuttavia, bisogna precisare che tale dato relativo all’ultimo triennio è fortemente condizionato dal peso delle risorse aggiuntive registrato nel 2014 e nel 2015, anni per i quali si sono registrate le certificazioni più massicce relative alla chiusura della politica di coesione 2007-2013. In particolare, il 2015 scontava la coincidenza con la chiusura del periodo di programmazione, prevista secondo la regola “n+2” al 31 dicembre dell’anno⁽⁶⁾, che ha determinato una significativa contabilizzazione di spese associate ad impegni che potevano risalire perfino agli inizi del ciclo o addirittura al settennio di programmazione precedente. Non è un caso che anche in corrispondenza della chiusura delle due programmazioni precedenti il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al Sud abbia sempre segnato dei picchi verso l’alto: è il caso del 2001, con il 67,7% e del biennio 2006-2007, con quote tra il 57% e il 59% circa. Il dato 2016 conferma quanto appena detto, poiché l’incidenza delle risorse aggiuntive sulle spese in conto capitale scende bruscamente intorno al 21% nel Mezzogiorno (120 euro pro capite su 562), un terzo dei livelli raggiunti nel 2015.

Guardando infine alle stime 2017, la quota percentuale di risorse aggiuntive nel Mezzogiorno risalirebbe fino al 34,4%, 178 euro su 511 euro in termini pro capite, un dato che riflette le prime spese ascrivibili ai Fondi SIE 2014-2020.

Al Centro-Nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiuntive: nel 2016, infatti, la spesa in conto capitale della PA è stata di 568 euro pro capite, di cui solamente 28 di risorse aggiuntive. Quest’ultime si incrementerebbero a 48 euro secondo le stime CPT per il 2017.

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

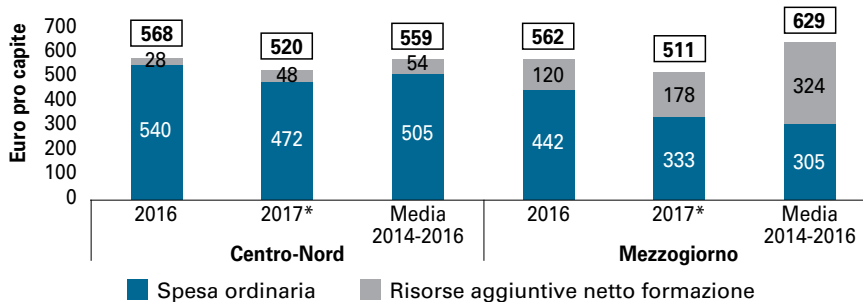
Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2017



*Stima

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Figura 2. PA - Spesa in conto capitale per fonte di finanziamento (media 2014-2016, anno 2016 e stima 2017; euro pro capite costanti 2010)



*Stima

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

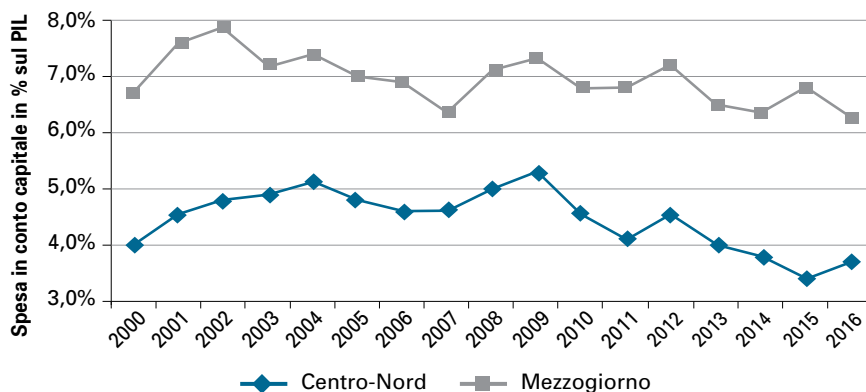
2 La spesa in conto capitale e gli investimenti

Nel 2016, in Italia, la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato supera i 67 miliardi di euro, un dato in leggera crescita rispetto all'anno precedente, ma ancora su livelli visibilmente inferiori rispetto al periodo pre-crisi (circa il 25% in meno).

Tuttavia emerge un diverso livello e andamento della spesa a seconda della ripartizione geografica presa in esame. Ponderando tale spesa rispetto al PIL (Figura 3) si rileva per il Mezzogiorno una spesa in conto capitale che passa da valori compresi tra quello massimo del 2002, il 7,9% del PIL dell'area, a quello minimo del 2016, il 6,3%. In questo ultimo anno il dato si è dunque contratto dello 0,5% rispetto al 2015, riavvicinandosi al valore contenuto registrato negli anni 2007 e 2014, che si attestava intorno al 6,4%.

Per il Centro-Nord l'incidenza percentuale della spesa sul PIL presenta una dinamica tendenzialmente in crescita fino al 2009, anno in cui si rileva il valore massimo della serie (5,3%). A partire da tale anno il dato subisce delle contrazioni significative: nel 2011 è pari al 4,1% del PIL e dal 2014 inferiore al 4%.

Figura 3. SPA - Spesa in conto capitale (anni 2000-2016; percentuale su PIL)

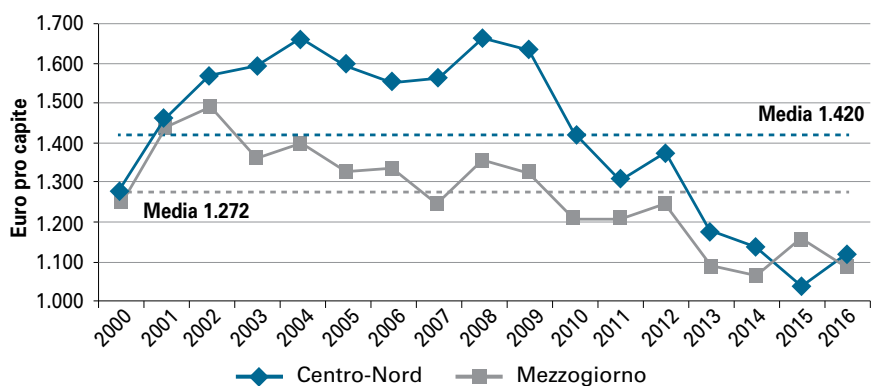


Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

L'analisi che segue si concentra sull'andamento della spesa in conto capitale in valori pro capite e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, per ripartizione geografica, al fine di ottenere informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi 17 anni nel nostro Paese.

La spesa in conto capitale in termini pro capite è stata molto prossima sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord negli anni 2000-2001; dal 2002 si inizia a palesare un evidente *gap* redistributivo (in media nell'intervallo 2000-2016 la spesa in conto capitale al Sud è di 1.272 euro pro capite contro i 1.420 euro al Centro-Nord) con le regioni settentrionali e centrali che vedono crescere complessivamente la quota pro capite della spesa in maniera molto più consistente rispetto a quelle del Mezzogiorno (Figura 4). A partire dal 2009 inizia la pesante contrazione che ha portato nel biennio 2013-2014, in entrambe le aree, il dato a livelli inferiori a quelli del 2000 e di molto inferiori a quelli del 2008-2009.

Figura 4. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

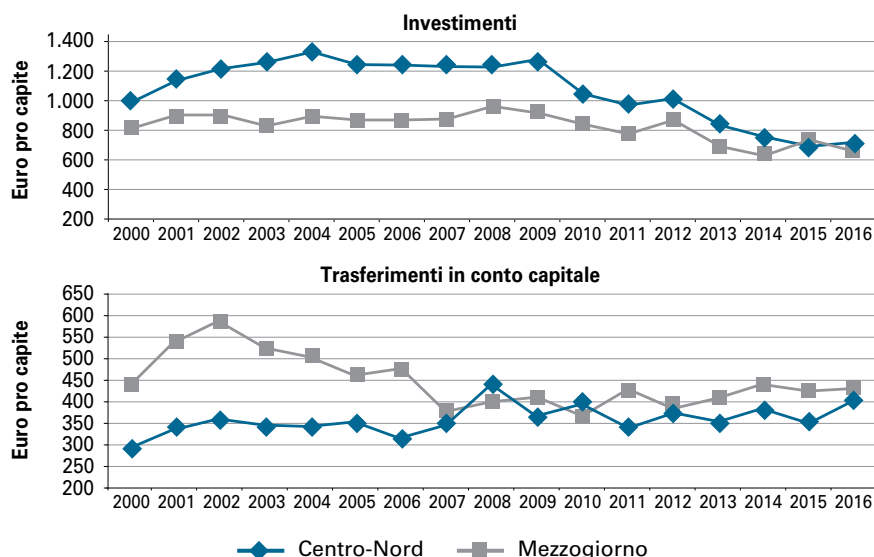
Nel 2015 la spesa pro capite del Centro-Nord raggiunge il livello più basso dal 2000, mentre per il Mezzogiorno risulta invece aumentare e superare quella del Centro-Nord, anche se il 2015 rimane un anno in cui il trend è

fortemente condizionato dalla fase conclusiva del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013. Nel 2016 il divario della spesa pubblica nelle due macro aree geografiche torna a ridursi: il volume di spesa converge su un valore di 1.100 euro pro capite, a fronte di un incremento della spesa nell'ultimo anno del Centro-Nord e di una flessione del dato del Mezzogiorno.

Analizzando l'andamento delle due componenti principali della spesa in conto capitale (investimenti e trasferimenti), si evidenzia come la parte che ha influito sul risultato complessivo osservato è la forte riduzione degli investimenti (Figura 5).

Nel Centro-Nord, a fronte di una generale tenuta della componente trasferimenti, si osserva, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti. Nel Mezzogiorno, per ciò che concerne la componente investimenti, si

Figura 5. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

osservano in tutta la serie considerata valori sempre inferiori a quelli del Centro-Nord, ad eccezione del 2015, anno in cui si rileva un dato superiore (più di 700 euro pro capite) che è stato raggiunto grazie agli effetti delle politiche aggiuntive, comunitarie e nazionali.

Nei 17 anni considerati, i trasferimenti in conto capitale nel Mezzogiorno si attestano su valori superiori a quelli dell'area centro-settentrionale, ad eccezione degli anni 2008 e 2010. Tuttavia, è proprio a partire dal 2007 che la distanza dei livelli di trasferimenti nelle due ripartizioni geografiche si assottiglia notevolmente rispetto al periodo 2000-2006.

3 I soggetti di spesa

L'analisi della spesa in conto capitale per tipologia di soggetto del settore pubblico allargato (SPA) offre uno spaccato del ruolo e delle priorità che ciascuna delle amministrazioni assume nelle diverse aree del Paese.

Al generale andamento decrescente della spesa in conto capitale del SPA contribuiscono principalmente le amministrazioni locali, regionali e in misura ridotta le amministrazioni centrali (Figura 6). Si registra, a partire dal 2009, un calo della spesa nel Mezzogiorno per le amministrazioni regionali e locali, che sono tra i principali soggetti beneficiari dei Programmi di intervento finanziati con risorse aggiuntive. Rispetto al 2015, anno in cui gli effetti delle politiche aggiuntive sono stati evidenti, si rileva nel 2016 una variazione negativa più marcata di tale volume di spesa, ed un conseguente assottigliamento del *gap* rispetto alla spesa del Centro-Nord.

Ad eccezione del periodo 2001-2004, infatti, la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali presenta una tendenza in contrazione sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno, raggiungendo il livello minimo nel biennio 2015-2016 per il Centro-Nord di circa 180 euro pro capite e nel 2016 per il Mezzogiorno di poco più di 200 euro pro capite. Nel 2000 si registravano livelli ben più alti e pari a circa 390 euro pro capite al Centro-Nord e a circa 355 euro pro capite al Mezzogiorno.

Andamento tendenzialmente decrescente, sia al Centro-Nord che al Mezzogiorno, si rileva anche per la spesa in conto capitale delle amministrazioni regionali. Tuttavia nel caso delle regioni, rispetto agli altri soggetti di spesa, si registrano i *gap* più contenuti tra le due ripartizioni geografiche per l'intero periodo analizzato: i trend appaiono quasi sovrapposti, ad eccezione della parentesi 2004-2009, quando la spesa del Mezzogiorno supera leggermente quella del resto del Paese.

Nei 17 anni considerati la spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali nel Mezzogiorno si attesta su livelli quasi sempre più alti rispetto a quelli del Centro-Nord, con *gap* significativi dal 2000 al 2006 e nel biennio 2011-2012.

Rispetto all'anno iniziale di analisi, nelle due ripartizioni si evidenzia comunque una riduzione di tale componente di spesa, che pur partendo da livelli diversi (circa 250 euro al Centro-Nord e circa 430 euro al Mezzogiorno) si riduce in entrambe le aree intorno ai 200 euro pro capite.

L'andamento della spesa in conto capitale delle imprese pubbliche locali nel Mezzogiorno è rimasto sostanzialmente contenuto dal 2000 al 2016 (attestandosi in media sui circa 80 euro pro capite) a conferma del debole ruolo che hanno sempre avuto le imprese pubbliche locali tra i soggetti di spesa. Il *trend* mostra un calo a partire dal 2010 e registra nel 2016 il valore minimo della serie (circa 50 euro pro capite). Al Centro-Nord la quota si attesta su valori in media di circa 210 euro pro capite, sebbene anche in questa macro area il livello di spesa delle imprese pubbliche locali, dopo un lieve incremento dal 2005 al 2008, è tornato sui livelli simili a quelli di inizio del secolo, con valori inferiori ai 200 euro pro capite.

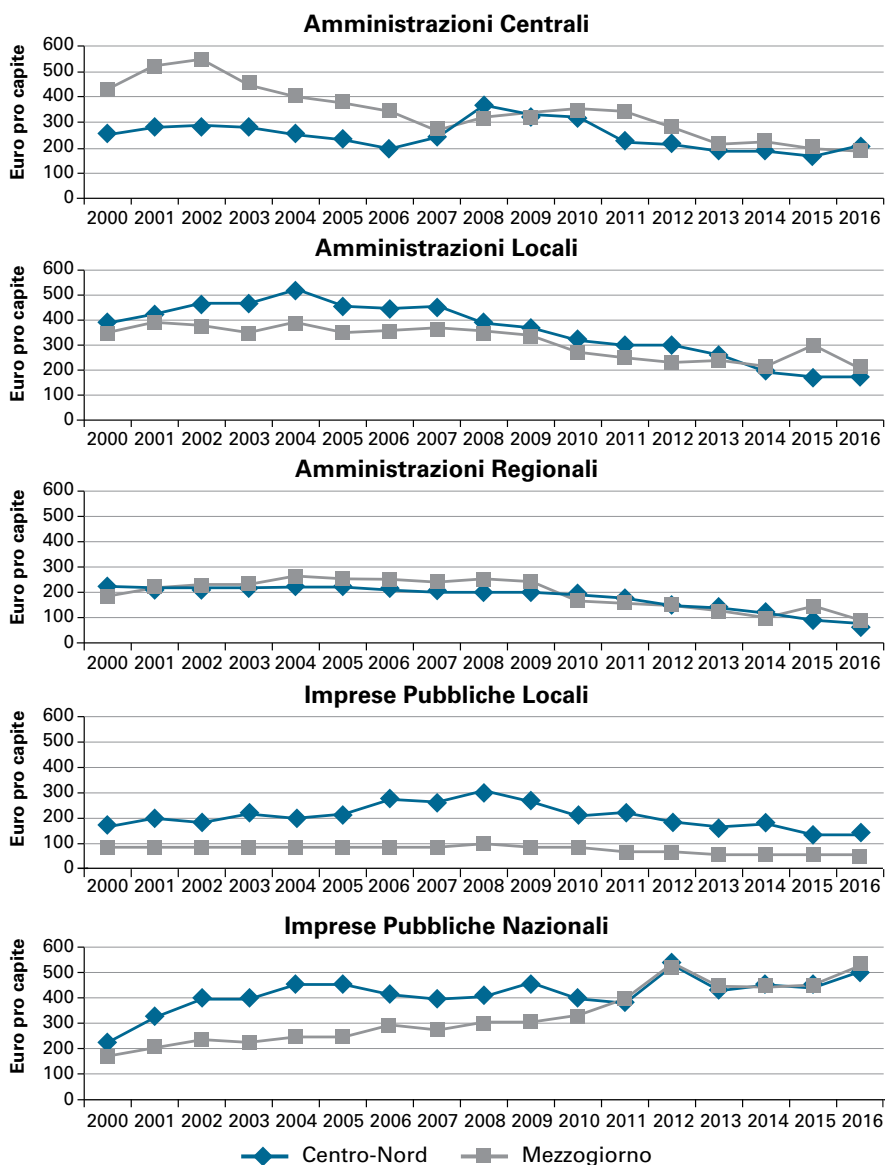
In controtendenza rispetto alle altre componenti del settore pubblico allargato è l'andamento della spesa pro capite in conto capitale delle imprese pubbliche nazionali (IPN)⁷. Per questo comparto, infatti, si evidenzia, sep-

⁷ L'aggregato comprende: Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), ACI, ENEL, Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia fino al 2009, Finmeccana).

pure in modo non costante, un trend di crescita sostanziale. Nell'arco di tempo analizzato la spesa pro capite in conto capitale delle IPN passa, in entrambe le ripartizioni geografiche, da circa 200 euro pro capite ad oltre 500 euro. A partire dal 2010 si registra anche una riduzione del divario della spesa pro capite destinata al Mezzogiorno da questi soggetti di spesa rispetto a quella al Centro-Nord, che negli anni precedenti ha sempre fatto rilevare importi costantemente superiori.

nica, Fintecna, RAI), ENI, Poste, Ferrovie, AAMS, ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), Sviluppo Italia (ora Invitalia), SOGESID, SOGIN, SIMEST, Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005, poiché dal 2006 è incorporata in CDP), GRTN (comprende GSE e Terna Rete Elettrica Nazionale), Italia Lavoro.

Figura 6. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

Un'analisi per macro aree territoriali della spesa in conto capitale dei grandi investitori istituzionali può illustrare quanta parte di tale spesa essi destinano al Mezzogiorno.

Nel 2016, ANAS indirizza al Mezzogiorno quasi i tre quarti (il 72,3%) della propria spesa in conto capitale, TERNA, più della metà (il 56,0%) e GSE il 42,6% (Tabella 2). Livelli significativamente più bassi si rilevano nel 2016 per la RAI (10,3%).

Da segnalare l'impegno di Ferrovie nel Mezzogiorno, che con il 34,7% nel 2016, quasi raddoppia l'impegno medio di tutti gli anni precedenti.

Complessivamente Poste, in tutto il periodo considerato, ad eccezione del 2000, destina circa un terzo della spesa in conto capitale di ciascun anno a favore del Mezzogiorno. ENEL, dopo il picco registrato nel 2012 (42,7%) contrae il suo impegno con una quota pari al 33,8% nell'ultima annualità. Infine Finmeccanica resta nel 2016 (28,9%) su percentuali in linea con il biennio 2012-2013 e registra un incremento di 2,2 punti percentuali rispetto al 2015.

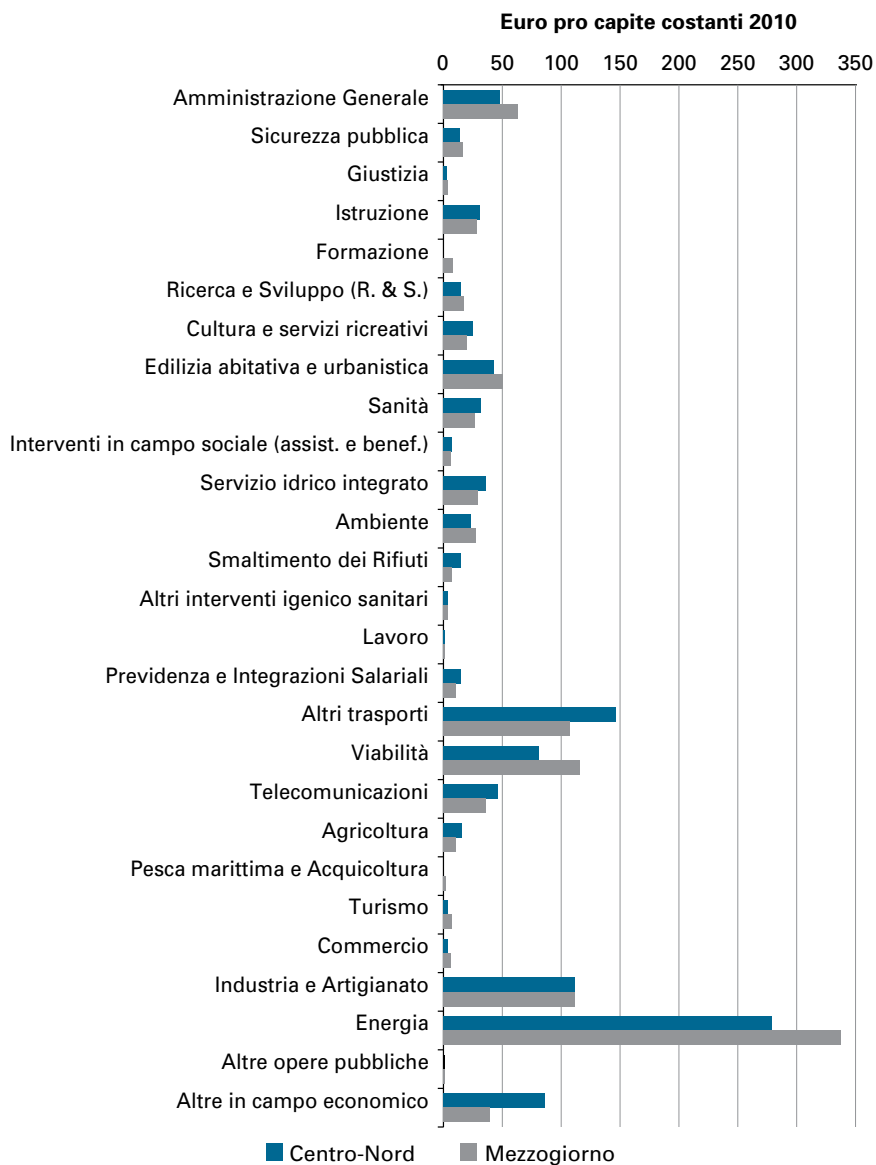
| Tabella 2. Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2016, percentuale su Italia) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| IRI | 16,1 | 18,8 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finmeccanica | | | 39,8 | 25,2 | 14,7 | 15,9 | 45,0 | 22,5 | 28,3 | 32,1 | 29,9 | 30,0 | 27,8 | 29,2 | 11,2 | 26,7 | 28,9 |
| Fintecna | | | 5,1 | 19,2 | 14,2 | 9,1 | 24,0 | 11,8 | 19,2 | 29,6 | 15,3 | 15,4 | 9,3 | 9,4 | 9,4 | | |
| RAI | | | 6,0 | 6,4 | 6,8 | 8,5 | 6,2 | 5,6 | 10,2 | 11,1 | 18,8 | 8,0 | 4,7 | 4,1 | 12,8 | 13,1 | 10,3 |
| Ferrovie | 24,8 | 22,8 | 20,4 | 16,7 | 12,2 | 15,2 | 19,2 | 20,6 | 17,9 | 21,8 | 24,3 | 26,9 | 20,5 | 14,3 | 18,4 | 19,0 | 34,7 |
| Poste | 15,3 | 30,9 | 31,4 | 31,4 | 31,1 | 33,6 | 30,1 | 27,6 | 33,7 | 28,7 | 31,9 | 31,4 | 34,3 | 33,5 | 34,7 | 35,0 | 32,2 |
| ENEL | 37,4 | 28,9 | 28,3 | 31,2 | 31,4 | 30,0 | 30,7 | 27,2 | 26,6 | 28,4 | 39,3 | 40,8 | 42,7 | 38,2 | 35,7 | 36,6 | 33,8 |
| ENI | 36,6 | 29,7 | 29,0 | 37,0 | 43,3 | 40,6 | 33,2 | 35,6 | 39,6 | 40,6 | 36,4 | 37,9 | 39,2 | 40,1 | 46,3 | 49,2 | 38,9 |
| GRTN | 25,5 | 26,0 | 26,2 | 26,2 | 26,2 | | | | | | | | | | | | |
| GSE | | | | | | 24,7 | 43,8 | 43,4 | 43,7 | 43,4 | 43,7 | 43,7 | 43,8 | 43,8 | 40,6 | 38,9 | 42,6 |
| TERNA | | | | | | 17,9 | 33,4 | 30,7 | 37,5 | 37,2 | 37,6 | 59,1 | 65,4 | 51,6 | 58,2 | 56,2 | 56,0 |
| ANAS | 44,0 | 45,9 | 44,9 | 42,1 | 44,3 | 48,3 | 50,0 | 49,9 | 44,8 | 51,0 | 59,7 | 66,7 | 72,9 | 71,1 | 68,7 | 69,2 | 72,3 |

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

4 I settori di spesa

Analizzando la spesa in conto capitale nelle due ripartizioni geografiche per settore di intervento durante l'ultimo triennio 2014-2016 (Figura 7), spicca il dato relativo al campo energetico, dove si rilevano i livelli di spesa maggiori in termini di euro pro capite: nel Mezzogiorno il dato si attesta a quota 337 euro e nel Centro-Nord a circa 280 euro per abitante. Livelli di spesa altrettanto significativi si registrano nel campo della mobilità: sommando infatti la spesa ascrivibile al settore della viabilità con quella dei trasporti si raggiungono valori pro capite medi di circa 220 e 230 euro a seconda che si tratti del Centro-Nord o del Mezzogiorno rispettivamente. Altrettanto elevati ed equivalenti tra le due ripartizioni geografiche i livelli di spesa per l'industria e l'artigianato, pari a circa 110 euro per abitante.

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per settore (media 2014-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari

I comuni beneficiari del FSC 2014-2020

Appendice

Con riferimento alle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020, sulla base dei dati di fonte OpenCoesione disponibili al 30 giugno 2018, si registrano attualmente 3.547 interventi⁽¹⁾ per un costo⁽²⁾ totale pari a circa 11,1 miliardi di euro.

I primi beneficiari, per numero di progetti e costi associati, sono le amministrazioni comunali (Tabella 1), con oltre 1.400 interventi (il 41,2% del totale) e 3 miliardi di euro (il 27,1% del totale).

I privati e le imprese sono il secondo beneficiario in termini di costi: oltre 2,6 miliardi di euro, il 24% delle risorse complessive.

Rispetto agli interventi che vedono come beneficiari i comuni (Tabella 2), la maggiore concentrazione, pari quasi all'83%, è relativa ai temi dell'istruzione, dei trasporti, dell'ambiente e della cultura e del turismo, anche se, in termini di risorse, più del 60% dei costi è relativo ad interventi di tipo più "materiale" relativi ai settori trasporti ed ambiente. Settori praticamente assenti sono quelli relativi ad occupazione, ricerca e innovazione, che insieme impegnano, con soli 6 progetti, complessivamente lo 0,2% dei costi.

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

2 Da intendersi come costo attuale del progetto, ossia il finanziamento totale pubblico al netto delle economie pubbliche.

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

| Soggetto beneficiario | N. progetti | | Costo | |
|--|--------------|---------------|-----------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Ministeri | 286 | 8,1% | 1.175.169.984 | 10,6% |
| Regioni | 543 | 15,3% | 1.787.620.971 | 16,1% |
| Province | 189 | 5,3% | 452.195.044 | 4,1% |
| Comuni | 1.462 | 41,2% | 3.009.804.461 | 27,1% |
| Azienda o ente del servizio sanitario nazionale | 18 | 0,5% | 304.351.899 | 2,7% |
| Altri enti pubblici ed organismi di categoria | 427 | 12,0% | 1.493.223.790 | 13,4% |
| Unioni di Comuni e Comunità Montane | 358 | 10,1% | 186.923.244 | 1,7% |
| Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici | 34 | 1,0% | 49.082.012 | 0,4% |
| Operatori privati e imprese | 230 | 6,5% | 2.666.954.840 | 24,0% |
| Totale | 3.547 | 100,0% | 11.125.326.244 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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

| Tema | N. progetti con comuni beneficiari | | Costo | |
|--|------------------------------------|---------------|----------------------|---------------|
| | v.a. | % sul totale | v.a. (euro) | % sul totale |
| Agenda digitale | 15 | 1,0% | 22.241.740 | 0,7% |
| Ambiente e prevenzione dei rischi | 250 | 17,1% | 634.191.052 | 21,1% |
| Attrazione culturale, naturale e turistica | 211 | 14,4% | 437.742.543 | 14,5% |
| Competitività per le imprese | 15 | 1,0% | 38.565.480 | 1,3% |
| Energia e efficienza energetica | 17 | 1,2% | 15.132.371 | 0,5% |
| Inclusione sociale | 138 | 9,4% | 145.816.497 | 4,8% |
| Istruzione | 478 | 32,7% | 392.597.494 | 13,0% |
| Occupazione e mobilità dei lavoratori | 1 | 0,1% | 420.000 | 0,01% |
| Rafforzamento capacità della PA | 60 | 4,1% | 98.190.445 | 3,3% |
| Ricerca e innovazione | 5 | 0,3% | 4.924.742 | 0,2% |
| Trasporti e infrastrutture a rete | 272 | 18,6% | 1.219.982.097 | 40,5% |
| Totale | 1.462 | 100,0% | 3.009.804.461 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Complessivamente i circa 1.500 interventi a regia comunale interessano, al 30 giugno 2018, 668 amministrazioni comunali, pari all'8,4% dei comuni italiani (Tabella 3). Da notare che al momento nessun comune della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia beneficia di risorse FSC 2014-2020. La maggiore concentrazione di progetti si registra al Sud e nelle Isole: Calabria (con il coinvolgimento di 232 comuni su 404 totali), Sardegna e Sicilia insieme contano più di 900 interventi, pari al 62,3% del totale. Guardando ai costi, la maggiore concentrazione di risorse si rileva nei comuni campani e siciliani, che insieme assorbono il 48,4% delle risorse totali. Da notare come dal punto di vista del dimensionamento finanziario degli interventi, rispetto ad un dato medio totale di circa 2 milioni di euro a progetto, vi siano Regioni come Campania, Lombardia e soprattutto Toscana (che finanzia una ventina di progetti con un valore medio superiore ai 17 milioni di euro) che hanno ammesso a finanziamento interventi di taglia decisamente superiore.

Analizzando i dati connessi alla classe demografica delle amministrazioni comunali beneficiarie di progetti finanziati con risorse FSC 2014-2020 (Tabella 4), si evidenzia come la parte del leone la facciano le amministrazioni medio-grandi, considerando che i comuni con più di 60.000 abitanti sono quelli che, per la realizzazione dei progetti di cui sono beneficiari, gestiscono poco meno di 2,1 miliardi di euro, pari a quasi il 70% delle risorse totali disponibili. In termini di coinvolgimento, mentre risultano attive quasi tutte le amministrazioni delle grandi città italiane (10 su 12), diversamente appaiono ai margini della programmazione le amministrazioni al di sotto dei 60.000 abitanti, di cui risulta beneficiario di interventi solo l'8% del totale.

In termini di dimensionamento finanziario (Tabella 5), il valore medio per progetto è di poco superiore ai 2 milioni di euro, tuttavia oltre 2/3 dei progetti rientrano nella classe di costo compreso fra i 150mila e 1,5 milioni di euro. In termini di costo, circa il 50% delle risorse è comunque riferibile ai 48 grandi progetti (oltre i 10 milioni ciascuno) che, con un valore medio superiore ai 30 milioni di euro, assorbono complessivamente oltre 1,45 miliardi di euro.

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

| Regione | N. comuni italiani (a) | N. comuni beneficiari di progetti (b) | N. progetti con comuni beneficiari | % di comuni beneficiari di progetti (b/a) | Costo | |
|-----------------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|----------------------|---------------|
| | | | | | v.a. (euro) | % sul totale |
| Piemonte | 1.197 | 3 | 3 | 0,3% | 6.000.000 | 0,2% |
| Valle d'Aosta | 74 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Lombardia | 1.516 | 6 | 8 | 0,4% | 51.795.000 | 1,7% |
| Trentino-Alto Adige | 292 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Veneto | 571 | 1 | 66 | 0,2% | 96.400.000 | 3,2% |
| Friuli-Venezia Giulia | 215 | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Liguria | 234 | 1 | 45 | 0,4% | 69.771.000 | 2,3% |
| Emilia-Romagna | 331 | 18 | 40 | 5,4% | 92.779.978 | 3,1% |
| Toscana | 274 | 11 | 24 | 4,0% | 409.897.631 | 13,6% |
| Umbria | 92 | 3 | 3 | 3,3% | 810.000 | 0,03% |
| Marche | 229 | 1 | 1 | 0,4% | 950.000 | 0,03% |
| Lazio | 378 | 30 | 107 | 7,9% | 35.675.061 | 1,2% |
| Abruzzo | 305 | 44 | 53 | 14,4% | 75.290.463 | 2,5% |
| Molise | 136 | 9 | 9 | 6,6% | 7.304.492 | 0,2% |
| Campania | 550 | 87 | 120 | 15,8% | 726.196.583 | 24,1% |
| Puglia | 258 | 13 | 62 | 5,0% | 102.095.304 | 3,4% |
| Basilicata | 131 | 3 | 10 | 2,3% | 11.448.000 | 0,4% |
| Calabria | 404 | 232 | 438 | 57,4% | 376.636.866 | 12,5% |
| Sicilia | 390 | 113 | 261 | 29,0% | 732.725.513 | 24,3% |
| Sardegna | 377 | 93 | 212 | 24,7% | 214.028.568 | 7,1% |
| Totale | 7.954 | 668 | 1.462 | 8,4% | 3.009.804.461 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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. | 3.485 | 201 | 236 | 5,8% | 213.350.009 | 7,1% |
| 2.000 - 4.999 ab. | 2.058 | 167 | 206 | 8,1% | 277.796.118 | 9,2% |
| 5.000 - 9.999 ab. | 1.184 | 130 | 181 | 11,0% | 176.402.088 | 5,9% |
| 10.000 - 19.999 ab. | 703 | 81 | 124 | 11,5% | 106.663.908 | 3,5% |
| 20.000 - 59.999 ab. | 419 | 54 | 101 | 12,9% | 150.018.287 | 5,0% |
| 60.000 - 249.999 ab. | 93 | 25 | 273 | 26,9% | 582.238.496 | 19,3% |
| >= 250.000 ab. | 12 | 10 | 341 | 83,3% | 1.503.335.554 | 49,9% |
| Totale | 7.954 | 668 | 1.462 | 8,4% | 3.009.804.461 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

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 | 158 | 10,8% | 13.694.922 | 0,5% |
| Da 150.000 a 500.000 euro | 435 | 29,8% | 132.204.812 | 4,4% |
| Da 500.000 a 1.500.000 euro | 542 | 37,1% | 468.470.449 | 15,6% |
| Da 1.500.000 a 5.000.000 euro | 215 | 14,7% | 532.623.394 | 17,7% |
| Da 5.000.000 a 10.000.000 euro | 64 | 4,4% | 409.961.774 | 13,6% |
| Da 10.000.000 a 50.000.000 euro | 40 | 2,7% | 680.777.082 | 22,6% |
| Da 50.000.000 a 100.000.000 euro | 4 | 0,3% | 225.100.000 | 7,5% |
| 100.000.000 euro e oltre | 4 | 0,3% | 546.972.027 | 18,2% |
| Totale | 1.462 | 100,0% | 3.009.804.461 | 100,0% |

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2018

Indice delle tabelle e delle figure

Capitolo 1

Tabella 1. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Paese, 1 ottobre 2018

Tabella 2. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per Fondo, 1 ottobre 2018

Tabella 3. Lo stato di attuazione della programmazione 2014-2020 in Europa, per categoria di regioni, 1 ottobre 2018

Tabella 4. Ripartizione risorse Fondi strutturali 2014-2020 in Italia (miliardi di euro)

Tabella 5. Stato di attuazione per Fondo strutturale 2014-2020 in Italia (miliardi di euro)

Tabella 6. Stato di attuazione dei Fondi strutturali 2014-2020 in Italia, per categoria di regioni e tipologia di Programma (milioni di euro)

Tabella 7. Stato di attuazione dei PON 2014-2020 in Italia (valori in milioni di euro)

Tabella 8. Stato di attuazione dei Programmi 2014-2020 in Italia, per Obiettivo Tematico (valori in milioni di euro)

Tabella 9. Dotazione finanziaria POC (valori in euro)

Tabella 10. Dotazione FSC 2014-2020 in Italia, febbraio 2018 (valori in euro)

Tabella 11. Stato di attuazione FSC 2014-2020 in Italia (valori in milioni di euro)

Capitolo 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 18. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per regione

Tabella 19. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per tema d'intervento

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

Tabella 21. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di costo dell'intervento

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

Tabella 23. I progetti POR FSE 2014-2020 con comuni beneficiari, per classe di ampiezza demografica

Capitolo 3

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

Tabella 2. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati per Paese e call for proposal

Tabella 3. Progetti di Azioni Innovative Urbane candidati e finanziati per topic e call for proposal

Tabella 4. Modalità di attuazione e stato di avanzamento procedurale delle Agende urbane regionali

Tabella 5. Totale risorse e numero interventi Accordi di Programma Quadro per Area Interna

Capitolo 4

Tabella 1. Quadro Finanziario Pluriennale (UE-27) (milioni di euro - prezzi correnti), 2021-2027

Tabella 2. Le risorse della politica di coesione 2021-2027 (FC, FESR, FSE), valori in milioni di euro

Tabella 3. Allocations Fondi strutturali (FC, FESR, FSE) per Paese e periodo di programmazione, prezzi 2018 (valori in milioni di euro e differenza percentuale)

Focus

Tabella 1. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2016 e stima 2017; miliardi di euro costanti 2010)

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2017

Figura 2. PA - Spesa in conto capitale per fonte di finanziamento (media 2014-2016, anno 2016 e stima 2017; euro pro capite costanti 2010)

Figura 3. SPA - Spesa in conto capitale (anni 2000-2016; percentuale su PIL)

Figura 4. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)

Figura 5. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)

Figura 6. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)

Tabella 2. Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2016, percentuale su Italia)

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, per settore (media 2014-2016; euro pro capite costanti 2010)

Appendice

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

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

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

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

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

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it



ISBN 978-88-6650-181-7



9 788866 501817