



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Settima edizione - 2017



Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

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

Settima edizione - 2017

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* (Parte prima), *Mario Caputo* (Parte seconda) e da *Alessia Brinciotti, Carla Giorgio e Giorgia Marinuzzi* (Focus)

Gli apparati statistici sono stati sviluppati da *Giorgia Marinuzzi* (Parte prima e Focus) e da *Mario Caputo* (Parte seconda)

Si ringraziano *Francesco Monaco* (IFEL-Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali) e *Mariella Volpe* (NUVEC-Sistema Conti Pubblici Territoriali) per le preziose indicazioni suggerite

Si ringrazia il Team OpenCoesione per la collaborazione sui dati del Sistema di monitoraggio unitario pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it

Si ringrazia *Alessia Brinciotti* per la collaborazione in fase di sistematizzazione dei DB

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 2 novembre 2017 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

PARTE PRIMA Il ciclo di programmazione 2007-2013

Capitolo 1

I comuni e l'attuazione del FESR e del FSE 2007-2013	13
1.1 La chiusura del QSN e il Piano di Azione e Coesione	15
1.2 La Priorità 8 del QSN	23
1.3 I comuni beneficiari di interventi dei PO FESR	26
1.4 I comuni beneficiari di interventi dei PO FSE	44

Capitolo 2

I Rapporti Finali di Esecuzione dei PO FESR 2007-2013	57
2.1 Lo scenario di riferimento	60
2.2 Criticità e soluzioni	69
2.3 Un focus: i Grandi Progetti	77

Capitolo 3

Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013	85
3.1 Lo stato di attuazione del FSC (ex FAS)	87
3.2 Il coinvolgimento dei comuni in qualità di beneficiari	98

PARTE SECONDA Il ciclo di programmazione 2014-2020

Capitolo 1

L'attuazione della programmazione 2014-2020	107
1.1 La Relazione sulla coesione della Commissione europea e il futuro della politica di coesione	109
1.2 Lo stato di avanzamento finanziario a livello europeo	113
1.3 Lo stato di avanzamento finanziario e procedurale in Italia: l'Accordo di Partenariato	120
1.4 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi complementari e i completamenti	132
1.5 La programmazione del FSC e i Patti per lo sviluppo	136

Capitolo 2

La dimensione territoriale nella programmazione 2014-2020	151
2.1 L'approccio integrato allo sviluppo territoriale e le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile: il quadro europeo	153
2.2 Modalità e stato dell'arte dell'attuazione delle Agende urbane regionali in Italia	158
2.3 Il PON Metro e i Patti per lo sviluppo delle città metropolitane	169
2.4 La Strategia Nazionale per le Aree Interne	173

FOCUS La spesa pubblica e le risorse per il Mezzogiorno

1. Le risorse aggiuntive ed ordinarie	179
2. La spesa in conto capitale e gli investimenti	186
3. I soggetti di spesa	190
4. I settori di spesa	195
Indice delle tabelle e delle figure	197

Introduzione

Il Settimo Rapporto realizzato da IFEL sulla dimensione territoriale nelle politiche di coesione si articola in due Parti: la prima dedicata alla chiusura della programmazione 2007-2013 e la seconda all'avvio del settennio 2014-2020.

*Nella **Parte prima** il Capitolo 1 analizza i dati ufficiali dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, aggiornati a marzo 2017, relativi alle risorse certificate dall'Italia a valere sull'intero Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Una particolare attenzione è dedicata alla Priorità 8 "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani" e al coinvolgimento, al 28.02.2017⁽¹⁾, delle amministrazioni comunali nel ruolo di attuatori di progetti FESR e FSE. Il Capitolo 2 riporta le principali evidenze di un'analisi qualitativa condotta sui Rapporti Finali di Esecuzione dei PO FESR 2007-2013, al fine di evidenziare i risultati conseguiti dai singoli Programmi, nonché le criticità incontrate nell'attuazione degli interventi.*

Il Capitolo 3 tratta infine lo stato di attuazione del FSC 2007-2013, con un'analisi ad hoc relativa alla taglia di costo, ai temi di intervento ed all'avanzamento finanziario dei progetti FSC attuati dai comuni italiani.

1 Vengono utilizzati come fonti ufficiali i dati pubblicati da OpenCoesione, il portale istituzionale sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia (www.opencoesione.gov.it)

*Nella **Parte seconda** 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 14-20, con un approfondimento relativo ai Patti per lo sviluppo. Il Capitolo 2 si concentra sulla dimensione territoriale della programmazione 2014-2020, con una panoramica sullo stato dell'arte dell'attuazione delle Agende urbane regionali in Italia e della Strategia Nazionale Aree Interne.*

*Ricorrendo al Sistema Conti Pubblici Territoriali²⁾ si affronta il tema dell'addizionalità delle risorse UE in un **Focus** specifico relativo alla spesa pubblica e alle risorse per il Mezzogiorno.*

² <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/>

Le principali evidenze del Rapporto

- A conclusione del ciclo di programmazione 2007-2013, le risorse certificate dall'Italia a valere sull'intero Quadro Strategico Nazionale sono state pari a oltre 46,2 miliardi di euro a fronte di un programmato che, alla luce delle diverse fasi di riprogrammazione che si sono susseguite, è risultato essere pari a poco meno di 45,8 miliardi di euro. Lo scenario è quindi quello di un pieno assorbimento (101,01%) delle risorse allocate nell'ambito dei diversi Programmi Operativi.
- La maggior parte degli interventi FESR, sia in termini di numero di progetti (il 39,9% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 38,1% del totale), è gestita da operatori privati ed imprese.
- Quest'ultimi si dimostrano la categoria di soggetto beneficiario più coinvolta nei PO FESR 2007-2013. Una simile opzione sembra sostenere una parziale sconfessione dell'obiettivo di utilizzare le risorse della coesione non per compensare eventuali maggiori costi localizzativi delle imprese, ma per incidere proprio sui *gap* di contesto (infrastrutturali, economici, sociali) che li determinano. Ne risulta una minore capacità di incentivare la realizzazione di progetti relativi ad investimenti in infrastrutture, servizi pubblici, ricerca ed innovazione, ossia interventi coerenti con le Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.
- Con 17.069 progetti FESR 2007-2013, le amministrazioni comunali sono i soggetti attuatori che dopo i privati gestiscono la mole più ampia di risorse, pari a circa 10,6 miliardi di euro su un totale di oltre 40 miliardi.
- Il 90,8% dei progetti FESR in capo ai comuni è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Il 50,8% dei comuni italiani risulta beneficiario

a febbraio 2017 di almeno un progetto finanziato da un POR FESR 2007-2013. Ciò sicuramente in controtendenza rispetto al dichiarato obiettivo strategico di concentrazione programmatica (circa beneficiari, risorse, risultati) e mettendo in dubbio gli effetti - tra l'altro carenti - della concertazione istituzionale a livello regionale e nelle sedi a ciò preposte (Conferenze delle AA.LL. o Consigli delle Autonomie).

- I progetti POR FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio (il 42,5% d'importo unitario fino a 150.000 euro), mentre solo l'1,4% supera i 5 milioni di euro. Una tale frammentazione delle risorse difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Al contrario sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio.
- Nonostante la centralità della dimensione urbana, più volte dichiarata dalla UE focalizzando l'attenzione sul valore e l'importanza di centrare la dinamica di sviluppo dei territori sulle città, intese non solo come patrimonio storico, ma anche quali entità di rilevante valore sociale ed economico, dall'analisi dei progetti finanziati per Priorità in ambito FESR, si evidenzia come, alla fine della programmazione, gli interventi relativi alla Priorità 8 "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani", in termini percentuali, abbiano rappresentato circa il 3% del numero di progetti realizzati (oltre 3.500 interventi), assorbendo poco più del 9% delle risorse rendicontabili (3,7 miliardi di euro).
- Dei circa 800mila progetti ascrivibili al FSE 2007-2013, solo lo 0,7% viene attuato dai comuni (esclusivamente all'interno di POR), per un costo rendicontabile complessivo di oltre 370 milioni di euro, pari al 2,6% del totale dei costi ammessi. I primi beneficiari sono, come per il FESR, gli operatori privati e le imprese, con il 70,5% dei progetti ed il 50,9% dei costi ammessi.
- Il 17,2% dei comuni italiani è attuatore di progetti POR FSE 2007-2013. Le risorse associate a tali interventi sono ascrivibili per il 60,7% degli importi alla Priorità 1 del QSN 2007-2013, ossia sono destinate al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane.
- Il quadro aggiornato al 28 febbraio 2017 relativo ai progetti in attuazione nel FSC 2007-2013 restituisce 19.105 interventi, con un costo di oltre

23 miliardi di euro. Il livello dei pagamenti ammonta a 5,9 miliardi di euro, corrispondente ad un avanzamento finanziario pari al 25,4%.

- Il 44,1% delle risorse complessive dei progetti FSC 2007-2013 (oltre 10,3 miliardi di euro su 23) si concentra in progetti rientranti nell'ambito dei trasporti e delle infrastrutture a rete.
- I comuni figurano tra i soggetti più coinvolti nell'attuazione di progetti finanziati dal FSC: si contano infatti 7.037 interventi (il 36,8% del totale), per un costo complessivo di oltre 4,7 miliardi di euro (il 20,2% del totale).
- L'Italia è seconda per quantità di risorse europee assegnate nell'ambito della politica di coesione 2014-2020 (oltre 42 miliardi di euro), ma è anche il primo Paese, in valore assoluto, per cofinanziamento nazionale, pari a circa 31 miliardi di euro. Tutto ciò si traduce in un valore complessivo della politica di coesione comunitaria 2014-2020 per l'Italia di oltre 73 miliardi di euro, di cui il 58% è di provenienza comunitaria ed il 42% nazionale.
- A luglio 2017, per i Fondi 2014-2020 l'Italia registra una percentuale di impegni rispetto al programmato pari al 32,7% ed una spesa del 2,4% (contro una media UE del 36,7% e del 5% rispettivamente).
- La strategia di sviluppo urbano sostenibile (SUS) è stata definita all'interno dei Programmi Operativi Regionali FESR-FSE per il periodo di programmazione 2014-2020. Le risorse finanziarie allocate per la SUS ammontano a circa 1,6 miliardi di euro, di cui il 70% nelle regioni meno sviluppate.
- La spesa in conto capitale della PA 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 c/capitale della PA ci hanno pensato i Fondi strutturali e le risorse per le aree sottoutilizzate, che hanno rappresentato nell'ultimo periodo (2013-2015) il 33,8% delle risorse in conto capitale a livello nazionale.
- Nel periodo 2013-2015 la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno è stata alimentata per quasi due terzi (il 65,1%) dalla politica di coesione, creando qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate.

**Il ciclo
di programmazione
2007-2013**

Parte prima

I comuni e l'attuazione del FESR e del FSE 2007-2013

1

1.1 La chiusura del QSN e il Piano di Azione e Coesione

A conclusione del ciclo di programmazione 2007-2013, le risorse certificate dall'Italia a valere sull'intero Quadro Strategico Nazionale sono state pari a oltre 46,2 miliardi di euro a fronte di un programmato che, alla luce delle diverse fasi di riprogrammazione che si sono susseguite, è risultato essere pari a poco meno di 45,8 miliardi di euro (Tabella 1). Lo scenario è quindi quello di un pieno assorbimento (101,01%) delle risorse allocate nell'ambito dei diversi Programmi Operativi, a titolarità delle amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR), destinati a finanziare i tre Obiettivi prioritari di sviluppo definiti dalla normativa comunitaria⁽¹⁾. La percentuale di realizzazione è, tuttavia, ancora suscettibile di un lieve miglioramento, nell'ordine di 1-2 punti percentuali, in ragione della permanenza di circa un miliardo di euro di progetti per i quali resta ancora da definire la certificabilità⁽²⁾.

1 Obiettivo Convergenza, che prevede interventi per promuovere lo sviluppo socio-economico delle aree più deboli della UE (in Italia interessa le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia); Obiettivo Competitività, attraverso cui si realizzano interventi rivolti a superare le difficoltà economiche ed occupazionali delle regioni delle aree diverse da quelle Convergenza; Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, attraverso cui si realizzano interventi volti a favorire l'integrazione del territorio europeo, riducendo l'ostacolo dei confini nazionali (in Italia interessa le aree di frontiera terrestre e marittima).

2 Spese per cui è stata richiesta la sospensione ai sensi dell'art. 51 del Reg. (CE) 1083/06, al fine di mettere in salvaguardia gli impegni comunitari.

Tabella 1. Programmazione comunitaria 2007-2013, chiusura 31 marzo 2017 (milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	Risorse			
		Programmate (1)	Certificate (2)	% (3=2/1)	Sospese
CONV	FESR	24.530	24.225		972
	PON	1.705	1.764		
	PON	7.437	6.462		972
	POR	15.388	15.998		
	FSE	6.217	6.189		
	PON	1.914	1.912		
	POR	4.304	4.276		
CONV Totale		30.747	30.413		972
CRO	FESR	7.489	8.132		
	POR	7.489	8.132		
	FSE	7.545	7.696		
	PON	147	146		
	POR	7.398	7.549		
CRO Totale		15.034	15.828		
Totale		45.781	46.242	101,01	972

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, marzo 2017

Guardando nel dettaglio dei singoli Obiettivi, nelle tabelle successive è riportato, per ciascuno di esse, l'ammontare complessivo di risorse comunitarie che saranno rimborsate all'Italia al termine della programmazione, complessivamente pari a 21,4 miliardi di euro (al lordo delle spese sospese su richiamate). Con riferimento all'Obiettivo Convergenza (Tabella 2), si può immediatamente notare che, sempre al netto delle spese sospese⁽³⁾, qui risiede la maggiore parte di risorse programmate ma non maturate, le quali, tra l'altro, sono tutte relative ai soli POR FESR Sicilia (117 milioni di euro), PON Ricerca (23 milioni di euro al netto delle sospensioni) e PON Reti (18 milioni di euro).

3 Importi relativi al PON Ricerca, pari a circa 729 milioni di euro, sospesi ai sensi del Regolamento comunitario e che potrebbero restare "congelati" per altri 5 anni in attesa della chiusura dei relativi procedimenti in corso.

Tabella 2. Programmazione comunitaria 2007-2013, 31 marzo 2017, Obiettivo Convergenza (risorse UE) - (milioni di euro)				
Fondo / Tipo / PO	Risorse UE		Importi sospesi (3)	Maturato + Sospesi (4=2+3)
	Programmato (1)	Maturato (2)		
FESR	17.845	16.958	729	17.687
POIN	1.273	1.273		1.273
POIN Attrattori	469	469		469
POIN Energie	804	804		804
PON	5.450	4.681		4.681
PON GAT	138	138		138
PON Istruzione	255	255		255
PON Reti	1.375	1.357		1.357
PON Ricerca	3.103	2.351	729	3.080
PON Sicurezza	579	579		579
POR	11.121	11.004		11.004
POR Basilicata	301	301		301
POR Calabria	1.499	1.499		1.499
POR Campania	3.432	3.432		3.432
POR Puglia	2.619	2.619		2.619
POR Sicilia	3.270	3.153		3.153
FSE	3.750	3.748		3.748
PON	950	948		948
PON GAS	207	205		205
PON Istruzione	743	743		743
POR	2.800	2.800		2.800
POR Basilicata	129	129		129
POR Calabria	430	430		430
POR Campania	559	559		559
POR Puglia	640	640		640
POR Sicilia	1.042	1.042		1.042
TOTALE	21.595	20.706	729	21.435
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, marzo 2017				

Con riferimento all'Obiettivo Competitività, il livello di rimborso realizzato è sostanzialmente pari al 100% del programmato con riferimento al FESR (Tabella 3.a), venendo a mancare all'appello solo 2 milioni di euro del PO della Provincia Autonoma di Trento.

Tabella 3.a Programmazione comunitaria 2007-2013, 31 marzo 2017, Obiettivo Competitività (risorse UE), FESR (milioni di euro)

Fondo / Tipo / PO	Risorse UE	
	Programmato	Maturato
FESR	3.144	3.142
POR	3.144	3.142
Abruzzo	140	140
Emilia-Romagna	143	143
Friuli-Venezia Giulia	74	74
Lazio	368	368
Liguria	167	167
Lombardia	211	211
Marche	112	112
Molise	71	71
PA Bolzano	26	26
PA Trento	19	17
Piemonte	423	423
Sardegna	681	681
Toscana	338	338
Umbria	148	148
Valle d'Aosta	19	19
Veneto	206	206

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, marzo 2017

Con riferimento, invece, al FSE (Tabella 3.b) i Programmi che non sono riusciti ad assorbire totalmente le risorse sono complessivamente 4, fra i quali spiccano, in particolare, il PO della Provincia Autonoma di Bolzano, che lascia indietro 15 milioni su 51 disponibili (facendo evidenziare in termini percentuali la *performance* peggiore fra tutti i Programmi italiani) ed il POR Abruzzo, con 8 milioni di euro di spesa non maturata.

Tabella 3.b Programmazione comunitaria 2007-2013, 31 marzo 2017, Obiettivo Competitività (risorse UE), FSE (milioni di euro)		
Fondo / Tipo / PO	Risorse UE	
	Programmato	Maturato
FSE	3.201	3.177
PON	59	58
PON AS	59	58
POR	3.142	3.119
Abruzzo	128	120
Emilia-Romagna	313	313
Friuli-Venezia Giulia	119	119
Lazio	365	365
Liguria	146	146
Lombardia	337	337
Marche	110	110
Molise	38	37
PA Bolzano	51	36
PA Trento	61	61
Piemonte	395	395
Sardegna	292	292
Toscana	311	311
Umbria	98	98
Valle d'Aosta	32	32
Veneto	347	347
FESR+FSE	6.345	6.319
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, marzo 2017		

Nella Figura 1 sono indicate, sia per Obiettivo, che per tema d'intervento, le risorse certificate alla data del 31 marzo 2017 sugli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007-2013 in Italia.

Per quanto concerne l'Obiettivo Convergenza, si può notare come i Programmi abbiano investito principalmente in trasporti e infrastrutture a rete (18,4%), ricerca e innovazione (16,4%) e istruzione (13,9%).

L'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (CRO) ha visto, invece, concentrare oltre il 30% delle risorse sul tema occupazione e mobilità dei lavoratori che, insieme agli interventi in ricerca e innovazione (17,4%) ed istruzione (12,1%), hanno attratto circa il 60% delle risorse complessive di Obiettivo.

Figura 1. Programmazione comunitaria 2007-2013, spese certificate per Obiettivo e tema d'intervento (valori percentuali), 31 marzo 2017

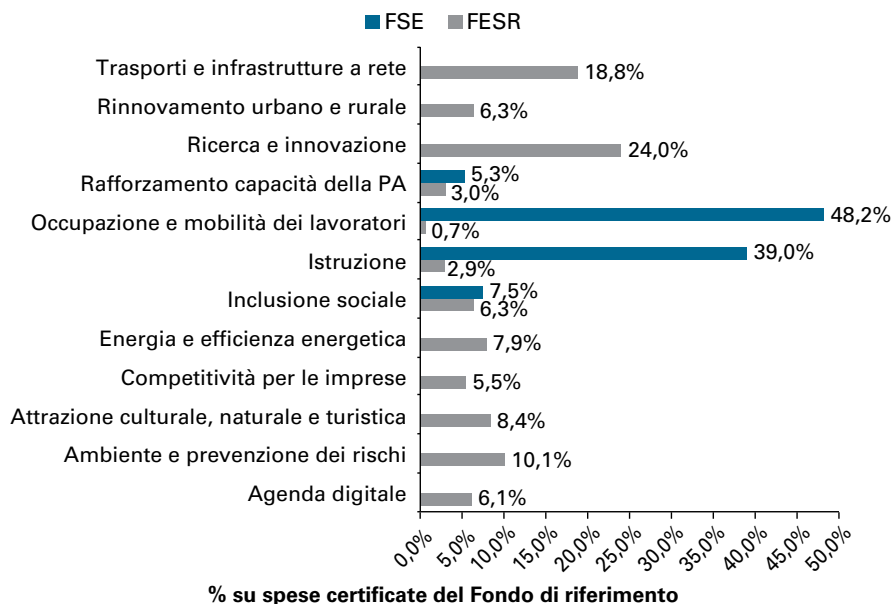


Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale, marzo 2017

Facendo, invece, un raffronto delle spese certificate per Fondo e tema d'intervento (Figura 2) si evidenzia come i maggiori investimenti in ambito FESR siano stati quelli relativi alla ricerca e all'innovazione (24%) e ai trasporti ed alle infrastrutture a rete (18,8%), risultando pressoché assenti quelli nel settore dell'occupazione e mobilità dei lavoratori (0,7%), settore che, invece, è stato appannaggio del FSE (il 48,2% delle risorse FSE certificate sono ascrivibili a tale ambito). Altro grande tema attrattore di risorse FSE è stato quello dell'istruzione (39%), mentre risultano residuali

le certificazioni in materia di inclusione sociale e rafforzamento della capacità della PA che, insieme, assorbono circa il 13% delle risorse.

Figura 2. Programmazione comunitaria 2007-2013, spese certificate per Fondo e tema d'intervento (valori percentuali), 31 marzo 2017



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale, marzo 2017

Con la definizione ed implementazione del Piano di Azione Coesione è stata effettuata, a partire da dicembre 2011, d'intesa con le amministrazioni interessate e nell'ambito di una cooperazione rafforzata, una significativa riprogrammazione dei PO cofinanziati dai Fondi strutturali, al fine di superare i ritardi che ancora caratterizzavano molti Programmi, e per rispondere alle sollecitazioni che in tal senso provenivano dalla UE. L'attivazione del Piano in questi anni ha consentito non soltanto di assicurare la necessaria accelerazione dei Programmi Operativi, ma anche di sostenere la domanda di investimenti per accompagnare l'uscita dalla prolungata fase recessiva. È questa la filosofia di intervento che ha ispirato le diverse successive fasi di programmazione che partono dal 15 dicembre

2011 (dotazione complessiva di risorse pari a circa 13,4 miliardi di euro) fino all'ultima (la quinta) del 27 dicembre 2013 (dotazione finale pari a circa 8,9 miliardi di euro).

Concluso il periodo delle riprogrammazioni, si è cercato, comunque, di assicurare il mantenimento, seppure temporaneo e in "salvaguardia", di una consistente parte delle risorse per consentire, da un lato, la chiusura dei PO 2007-2013 con completo assorbimento delle risorse e, dall'altro, un pronto avvio della programmazione 2014-2020.

Come ricordato, il Piano di Azione e Coesione 2007-2013, per questioni relative agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica considerati di massima rilevanza, ha dovuto subire numerosi tagli e rimodulazioni, alcune regioni⁽⁴⁾ interessate dai tagli hanno avviato diversi contenziosi avverso tali disposizioni di legge, ritardando in tal modo l'assestamento del quadro complessivo degli interventi previsti nel Piano.

Nel corso del 2016 è stata avviata una ricognizione delle risorse PAC per verificare la disponibilità di ulteriori somme da destinare a sostegno delle politiche per l'occupazione, al termine della quale ne è però stata accertata l'insussistenza.

In forza delle richiamate riprogrammazioni, all'interno del Piano si è registrato un significativo spostamento di risorse dai temi infrastrutturali e di incentivazione alle imprese, verso quello dell'occupazione (anche se la maggior parte delle risorse confluite nel PAC derivi da Programmi cofinanziati dal FESR). Ciò è possibile in ragione del fatto che le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi, confluendo nel PAC, perdono la connotazione tematica di provenienza e vengono utilizzate per finalità ritenute prioritarie dal Governo e dalle amministrazioni titolari delle risorse.

In termini di valore assoluto i Programmi più consistenti sono quelli rela-

4 Dinanzi a diversi organi, hanno presentato ricorso le Regioni Campania, Puglia, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia, Molise e Umbria.

tivi al PAC MIT - Diretrici ferroviarie, al PAC Puglia ed al PAC Sicilia, che da soli assorbono quasi il 40%⁽⁵⁾ delle risorse complessive dal Piano.

L'effettivo avanzamento del PAC in termini di spesa sarà disponibile entro la fine del 2017, previa verifica dei progetti rendicontati per la chiusura della programmazione 2007-2013.

1.2 La Priorità 8 del QSN

La programmazione delle risorse FESR nel periodo 2007-2013 si è concentrata lungo alcune specifiche Priorità di intervento (Tabella 4): le reti e la mobilità (20,2%), l'energia e l'ambiente (16,9%), la ricerca e l'innovazione (16,5%), la competitività dei sistemi produttivi (16,7%).

Nonostante la centralità della dimensione urbana, più volte dichiarata dalla UE focalizzando l'attenzione sul valore e l'importanza di centrare la dinamica di sviluppo dei territori sulle città, intese non solo come patrimonio storico, ma anche quali entità di rilevante valore sociale ed economico, dall'analisi dei progetti finanziati per Priorità in ambito FESR si evidenzia come, alla fine della programmazione, gli interventi relativi alla Priorità 8 "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani", in termini percentuali, abbiano rappresentato circa il 3% del numero di progetti realizzati (oltre 3.500 interventi), assorbendo poco più del 9% delle risorse rendicontabili⁽⁶⁾ (3,7 miliardi di euro).

Guardando il dettaglio della Priorità 8 (Tabella 5), oltre il 62% degli interventi è riconducibile al secondo obiettivo specifico volto a "Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana". Tali progetti assorbono anche la maggior parte delle risorse finanziarie impiegate (con un valore rendicontabile superiore ai 2,12 miliardi di euro).

5 Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, dati Banca Dati Unitaria (BDU), settembre 2016.

6 Costi rendicontabili UE: costo ammesso al contributo comunitario.

Tabella 4. I progetti FESR 2007-2013, per Priorità					
Priorità		N. progetti		Costo rendicontabile UE	
		v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	31.196	28,2%	1.296.745.755	3,2%
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	24.350	22,0%	6.672.420.403	16,5%
3	Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	13.610	12,3%	6.828.131.614	16,9%
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	3.156	2,9%	1.806.759.218	4,5%
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	8.783	7,9%	3.838.860.644	9,5%
6	Reti e collegamenti per la mobilità	1.307	1,2%	8.142.887.556	20,2%
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	21.165	19,1%	6.733.021.628	16,7%
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	3.547	3,2%	3.726.241.924	9,2%
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	224	0,2%	59.799.753	0,1%
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	3.334	3,0%	1.224.827.228	3,0%
Totale		110.672	100,0%	40.329.695.723	100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Tabella 5. I progetti della Priorità 8 nel FESR 2007-2013, per obiettivo specifico					
Priorità 8 - Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani		N. progetti		Costo rendicontabile UE	
		v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
8.1.1	Sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento	1.147	32,3%	1.449.095.963	38,9%
8.1.2	Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi	2.218	62,5%	2.120.847.933	56,9%
8.1.3	Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza	182	5,1%	156.298.029	4,2%
Totale Priorità 8		3.547	100,0%	3.726.241.924	100,0%
Totale FESR 2007-2013		110.672		40.329.695.723	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Su un totale di 3.547 progetti FESR 2007-2013 rientranti nella Priorità 8, sono ben 2.909 quelli attuati⁽⁷⁾ direttamente da comuni (82%). Analizzando la taglia demografica di tali amministrazioni (Tabella 6) si nota come oltre il 48% degli interventi sia relativo ad iniziative portate avanti da comuni tra i 20.000 e i 250.000 abitanti, i quali assorbono anche il 53,5% dei costi rendicontabili. In termini di dimensione finanziaria dei progetti, quelli di taglia maggiore, con una media che sfiora i 3,5 milioni di euro ad intervento, sono quelli attuati dalle grandi città con più di 250.000 residenti.

Tabella 6. I progetti FESR 2007-2013 ascrivibili alla Priorità 8 attuati da comuni italiani, per classe di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. progetti nella Priorità 8 attuati da comuni		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
0 - 1.999	502	17,3%	301.707.379	10,7%
2.000 - 4.999	356	12,2%	300.712.892	10,6%
5.000 - 9.999	268	9,2%	192.762.868	6,8%
10.000 - 19.999	283	9,7%	186.062.630	6,6%
20.000 - 59.999	813	27,9%	795.819.019	28,1%
60.000 - 249.999	592	20,4%	719.330.190	25,4%
>=250.000	95	3,3%	331.559.752	11,7%
Totale	2.909	100,0%	2.827.954.730	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

1.3 I comuni beneficiari di interventi dei PO FESR

Come per le precedenti edizioni, per monitorare l'attuazione dei Programmi Operativi ci si è avvalsi dei dati messi a disposizione dal portale OpenCoesione⁽⁸⁾.

⁷ Soggetto attuatore: soggetto responsabile dell'attuazione del progetto. Nel caso dei Fondi strutturali corrisponde al cosiddetto "beneficiario", ex art. 2 del Regolamento CE n. 1083/2006.

⁸ www.opencoessione.gov.it

Secondo il quadro aggiornato al 28 febbraio 2017, per il ciclo di programmazione 2007-2013, si contano complessivamente 110.672 progetti FESR⁽⁹⁾ (Tabella 7), per un totale di circa 40,3 miliardi di euro di costi rendicontabili. Di tutte le operazioni FESR circa il 75% è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Tale proporzione in termini di numerosità di progetti sostanzialmente si rileva anche in termini di costi ammessi (più di 29,8 miliardi di euro nei POR contro i circa 10,4 di PON e POIN).

Tabella 7. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo				
Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON e POIN	27.811	25,1%	10.463.136.794	25,9%
POR	82.861	74,9%	29.866.558.929	74,1%
Totale	110.672	100,0%	40.329.695.723	100,0%
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017</i>				

I progetti FESR 2007-2013 si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 8) destinate principalmente ai temi della ricerca e dell'innovazione (24%) e dei trasporti e delle infrastrutture a rete (19%). Dal punto di vista della numerosità degli interventi, oltre al settore della ricerca (23,9%), un'altra forte concentrazione con più di 21.000 interventi si registra in materia di agenda digitale.

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 9), l'elevato numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150.000 euro, pari al 76,1% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto all'8,1% del totale. Diversamente, i progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente meno dello 0,5% del totale, raccolgono quasi il 38% del valore complessivo rendicontabile.

9 Al netto dei progetti con più di un soggetto attuatore.

Tabella 8. I progetti FESR 2007-2013, per tema d'intervento				
Tema	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	21.176	19,1%	2.358.711.918	5,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	5.271	4,8%	4.007.835.886	9,9%
Attrazione culturale, naturale e turistica	6.367	5,8%	3.120.309.409	7,7%
Competitività per le imprese	13.284	12,0%	2.161.285.253	5,4%
Energia e efficienza energetica	9.627	8,7%	2.795.627.930	6,9%
Inclusione sociale	2.542	2,3%	2.604.000.946	6,5%
Istruzione	17.182	15,5%	1.479.808.334	3,7%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	895	0,8%	260.743.421	0,6%
Rafforzamento capacità della PA	3.362	3,0%	1.193.733.273	3,0%
Ricerca e innovazione	26.429	23,9%	9.688.853.227	24,0%
Rinnovamento urbano e rurale	3.140	2,8%	2.879.560.380	7,1%
Servizi di cura infanzia e anziani	360	0,3%	123.926.742	0,3%
Trasporti e infrastrutture a rete	1.037	0,9%	7.655.299.003	19,0%
Totale	110.672	100,0%	40.329.695.723	100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017				

Tabella 9. I progetti FESR 2007-2013, 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	84.231	76,1%	3.253.975.595	8,1%	
Da 150.000 a 500.000 euro	15.072	13,6%	4.070.744.975	10,1%	
Da 500.000 a 1.500.000 euro	7.214	6,5%	6.122.780.271	15,2%	
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	3.177	2,9%	8.040.783.716	19,9%	
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	535	0,5%	3.644.826.501	9,0%	
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	397	0,4%	7.744.102.059	19,2%	
Oltre 50.000.000 euro	46	0,04%	7.452.482.607	18,5%	
Totale	110.672	100,0%	40.329.695.723	100,0%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Analizzando gli oltre 110mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Figura 3 e Tabella 10), si nota come siano sempre le imprese e gli operatori privati, con quasi il 40% degli interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR che, insieme a scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici assommano oltre il 70% del totale delle operazioni.

Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2007-2013, si nota come dopo gli operatori privati (38,1%) la percentuale più rilevante è quella dei comuni che, pur essendo titolari soltanto del 15,4% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore ai 10,5 miliardi di euro, pari al 26,2% del costo totale. Si individuano dunque le amministrazioni comunali, unitamente agli operatori privati ed alle imprese, come i principali *driver* dell'azione (realizzando queste due categorie insieme oltre il 64% del valore complessivo dei costi rendicontabili UE).

Guardando alla dimensione finanziaria dei progetti FESR, la taglia media è di circa 360.000 euro. Da questo dato si discostano in modo significativo, da una parte, gli interventi attuati da scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici, che sono numerosissimi ma spesso di importo molto piccolo (in media il valore è inferiore ai 72.000 euro) e, dall'altra, i grandi progetti ministeriali che raggiungono un valore medio superiore a circa 2,3 milioni di euro.

Tabella 10. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore					
Soggetto attuatore	N. progetti		Costo rendicontabile UE		
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale	
Ministeri	1.400	1,3%	3.221.201.276	8,0%	
Regioni	8.914	8,1%	4.529.744.053	11,2%	
Province	2.763	2,5%	1.352.560.461	3,4%	
Comuni	17.069	15,4%	10.569.325.802	26,2%	
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	711	0,6%	1.268.309.212	3,1%	
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	1.933	1,7%	1.457.075.764	3,6%	
Unioni di Comuni e Comunità Montane	257	0,2%	149.068.023	0,4%	
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	33.424	30,2%	2.405.786.153	6,0%	
Operatori privati e imprese	44.201	39,9%	15.376.624.978	38,1%	
Totale	110.672	100,0%	40.329.695.723	100,0%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

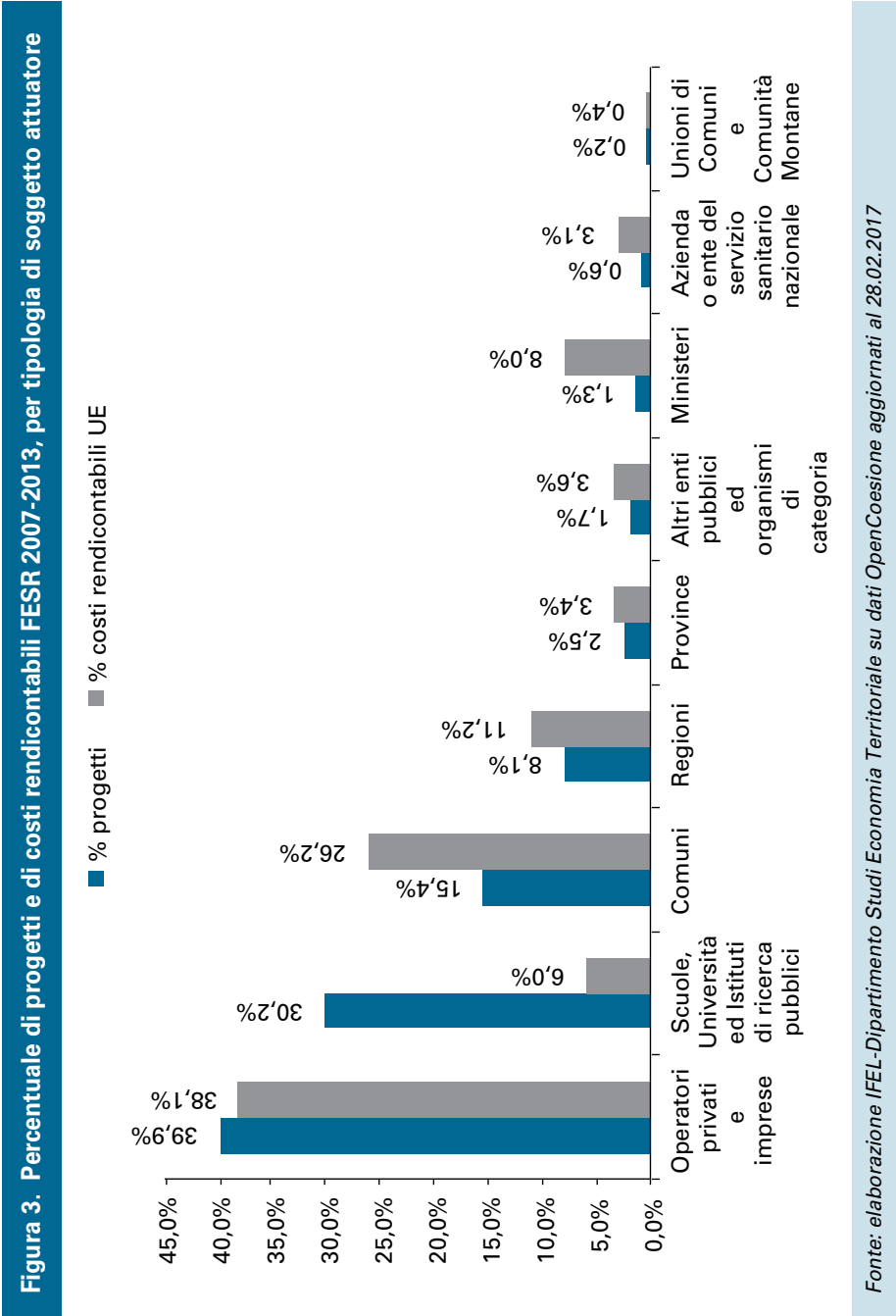


Tabella 11. I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tipologia di Programma Operativo				
Programma Operativo FESR	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON e POIN	1.570	9,2%	470.970.837	4,5%
POR	15.499	90,8%	10.098.354.965	95,5%
Totale	17.069	100,0%	10.569.325.802	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto attuatore sono complessivamente oltre 17.000 (Tabella 11). Di questi circa il 91% è riferibile ai Programmi Operativi Regionali, cifra che sale al 95,5% sul fronte dei costi ammessi.

Analizzando nel dettaglio i 1.570 progetti attuati da comuni nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali ed Interregionali (Tabella 12), si rileva come oltre il 72% degli stessi sia afferente al POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico. In particolare, tale Programma, con i suoi oltre 1.100 interventi attuati dai comuni, ha perseguito una strategia fondata sul sostegno alla domanda pubblica, raggiungendo soprattutto territori con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti⁽¹⁰⁾. Diversamente, la dimensione comunale è sostanzialmente assente nel PON Reti e mobilità (un solo intervento attuato da comuni⁽¹¹⁾). Anche dal lato delle risorse il *trend* risulta abbastanza confermato, con il POIN Energie rinnovabili che esprime il 54,8% dei costi.

¹⁰Tra gli edifici pubblici interessati dalle iniziative finanziate dal POIN Energie spiccano scuole ed edifici scolastici, seguiti da municipi e uffici comunali, impianti sportivi, beni culturali e altre tipologie di rilevanza sociale che comprendono carceri, caserme, università, ecc..

¹¹ Il Progetto "Sistema Integrato per la Distribuzione Urbana delle merci nell'Area Metropolitana di Messina", attuato dal Comune di Messina.

Tabella 12. I progetti PON e POIN FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma Operativo

PON e POIN FESR	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	74	4,7%	59.039.685	12,5%
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.139	72,5%	258.066.083	54,8%
PON Istruzione-Ambienti per l'apprendimento	64	4,1%	27.979.179	5,9%
PON Reti e mobilità	1	0,1%	2.318.026	0,5%
PON Sicurezza per lo sviluppo	292	18,6%	123.567.864	26,2%
Totale	1.570	100,0%	470.970.837	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

I progetti POR FESR 2007-2013 con comuni attuatori (Tabella 13) sono invece 15.499 e coinvolgono direttamente nel ruolo di beneficiari poco più della metà delle amministrazioni comunali italiane (4.055 sulle 7.978 esistenti agli inizi di ottobre 2017). In Obiettivo Convergenza si registrano 9.661 interventi gestiti da 1.645 comuni. Le regioni con il maggior numero di progetti attuati da amministrazioni comunali sono la Campania e la Calabria, con 2.530 e 2.961 progetti a regia comunale rispettivamente.

Come prima accennato il 50,8% dei comuni italiani è beneficiario di almeno un progetto finanziato dai POR FESR 2007-2013. In particolare, il 94,9% dei comuni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (1.645 comuni su 1.734) ha ottenuto un contributo a valere sui POR FESR. Nel dettaglio ne hanno beneficiato tutti i comuni calabresi, lucani e pugliesi. Il Programma con la minor adesione è il POR Sicilia dove i comuni attuatori di interventi sono l'86,4% di quelli esistenti in regione.

Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, la media delle regioni Convergenza è di poco inferiore agli 830mila euro, con un picco in Cam-

pania, dove si registra un valore medio degli interventi superiore agli 1,6 milioni di euro⁽¹²⁾. Decisamente al di sotto della media sono, invece, i quasi 800 progetti lucani, il cui valore medio non raggiunge i 300.000 euro⁽¹³⁾.

Diversa la situazione nelle regioni Competitività, dove poco meno del 39% dei comuni (2.410 su 6.244, per 5.838 progetti ammessi a finanziamento) è beneficiario di risorse FESR 2007-2013 all'interno di POR. L'Abruzzo ha coinvolto nell'attuazione tutti i comuni del territorio regionale; quasi totalitario risulta anche il coinvolgimento delle amministrazioni umbre e sarde (con percentuali che superano il 90%). Sono rilevanti, al contrario, le situazioni dell'Emilia-Romagna e della P.A. di Bolzano, dove rispettivamente si va dalla totale assenza di interventi a regia comunale, alla presenza di soli 7 progetti in capo a 6 comuni.

Circa il dimensionamento finanziario, la media per i progetti attuati da comuni dell'Area Competitività è pari a circa 360mila euro. Gli interventi di taglia media più rilevante sono concentrati in Toscana, dove il valore medio si attesta intorno agli 1,2 milioni di euro⁽¹⁴⁾, a fronte di 449 progetti insistenti su poco meno della metà dei comuni della regione. Progetti decisamente piccoli, di taglia media inferiore ai 100mila euro, sono quelli delle Regioni Valle d'Aosta e Veneto.

12 Elemento riconducibile prevalentemente all'attuazione del Programma "PIU EUROPA", rivolto a 19 Città medie regionali, alle quali è stata riconosciuta un'ampia responsabilizzazione attraverso un processo di delega di compiti e funzioni, tramite l'assunzione del ruolo di Organismo Intermedio. Ciò ha ovviamente rappresentato un'opportunità di "crescita" per le città delegate, anche se, va detto che la realizzazione dei progetti non è stata sicuramente semplice, visto che i comuni coinvolti nel rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno e delle politiche di contenimento della spesa pubblica, hanno dovuto realizzare interventi integrati di dimensioni finanziarie considerevoli e caratterizzati da una elevata complessità sia tecnica che procedurale (progettazione, gare di appalto, gestione e rendicontazione finanziaria, ecc.).

13 Si tratta perlopiù di interventi relativi alla diffusione della banda larga ed all'ottimizzazione del servizio di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e recupero delle aree contaminate.

14 Dato, ovviamente, fortemente legato alla positiva esperienza dei Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile (PIUSS) finanziati dalla Regione nell'ambito del Programma che, a conclusione del ciclo di programmazione, si sono caratterizzati come uno strumento in grado di coinvolgere fattivamente i diversi attori locali, riuscendo ad incidere sulle connesse dinamiche di sviluppo locale dei territori coinvolti e svolgendo un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo urbano regionale.

Tabella 13. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
Obiettivo Competitività					
Piemonte	1.202	185	365	15,4%	291.620.742
Valle d'Aosta	74	60	72	81,1%	4.276.406
Lombardia	1.523	216	274	14,2%	58.664.536
P.A. Trento	177	65	89	36,7%	12.272.250
P.A. Bolzano	116	6	7	5,2%	1.164.414
Veneto	575	360	604	62,6%	55.164.247
Friuli-Venezia Giulia	216	119	194	55,1%	39.534.826
Liguria	235	110	355	46,8%	196.868.380
Emilia-Romagna	333	0	0	0,0%	0
Toscana	276	135	449	48,9%	535.268.440
Umbria	92	83	547	90,2%	86.308.789
Marche	229	199	476	86,9%	61.716.607
Lazio	378	99	445	26,2%	162.899.102
Abruzzo	305	305	548	100,0%	72.649.300
Molise	136	117	277	86,0%	55.048.708
Sardegna	377	351	1.136	93,1%	474.085.511
Tot. Ob. Competitività	6.244	2.410	5.838	38,6%	2.107.542.257
Obiettivo Convergenza					
Campania	550	514	2.530	93,5%	4.058.897.883
Puglia	258	258	2.122	100,0%	1.207.034.944
Basilicata	131	131	792	100,0%	215.289.338
Calabria	405	405	2.961	100,0%	1.217.228.771
Sicilia	390	337	1.256	86,4%	1.292.361.773
Tot. Ob. Convergenza	1.734	1.645	9.661	94,9%	7.990.812.708
Totale Obiettivi	7.978	4.055	15.499	50,8%	10.098.354.965

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Più della metà (57,5%) degli interventi attuati dai comuni interessa l'ambiente, l'efficienza energetica ed il rinnovamento urbano (Tabella 14). Del tutto marginali, con percentuali al di sotto dell'1%, sono invece i temi connessi al rafforzamento della PA (più presente nei Programmi Nazionali) e all'occupazione e mobilità dei lavoratori. Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore del rinnovamento urbano e rurale, che assorbe il 24,9% del valore totale dei progetti. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energetico raccolgono invece solo il 6,5% delle risorse totali, anche se tale dato appare in realtà molto differenziato se osserviamo la distribuzione dei progetti per Obiettivo (Tabella 15): la quota di risorse ascrivibili all'efficientamento energetico è pari al 16,2% in Area Competitività ed al 4% in Area Convergenza. Con riferimento, invece, al numero di progetti attivati, le "vocazioni" per Obiettivo appaiono differenti: in ambito Competitività quasi un terzo dei progetti è destinato all'efficientamento energetico, mentre nei territori della Convergenza la maggiore attenzione è stata prestata alle tematiche ambientali e della prevenzione dei rischi (25,7%). Una forte differenziazione fra le Aree si evidenzia anche con riferimento al tema dell'inclusione sociale, per il quale nelle regioni Convergenza è destinato quasi il 15% delle risorse, mentre nelle regioni Competitività risulta assolutamente residuale, non andando oltre l'1,2%.

Tabella 14. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Tema	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
Agenda digitale	891	5,7%	118.991.768	1,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	3.296	21,3%	2.009.231.335	19,9%
Attrazione culturale, naturale e turistica	2.015	13,0%	1.071.658.150	10,6%
Competitività per le imprese	181	1,2%	53.001.108	0,5%
Energia e efficienza energetica	2.872	18,5%	659.469.268	6,5%
Inclusione sociale	1.382	8,9%	1.207.963.854	12,0%
Istruzione	1.081	7,0%	260.449.401	2,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	102	0,7%	28.562.755	0,3%
Rafforzamento capacità della PA	70	0,5%	16.954.239	0,2%
Ricerca e innovazione	287	1,9%	393.038.360	3,9%
Rinnovamento urbano e rurale	2.740	17,7%	2.514.873.767	24,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	285	1,8%	105.834.875	1,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	297	1,9%	1.658.326.085	16,4%
Totale	15.499	100,0%	10.098.354.965	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Tabella 15. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento ed Obiettivo						
Tema	% progetti con comuni attuatori			% costo rendicontabile UE		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale
Agenda digitale	11,9%	2,0%	5,7%	1,6%	1,1%	1,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	13,9%	25,7%	21,3%	15,1%	21,2%	19,9%
Attrazione culturale, naturale e turistica	11,3%	14,0%	13,0%	15,2%	9,4%	10,6%
Competitività per le imprese	2,2%	0,6%	1,2%	0,1%	0,6%	0,5%
Energia e efficienza energetica	32,0%	10,4%	18,5%	16,2%	4,0%	6,5%
Inclusione sociale	1,1%	13,6%	8,9%	1,2%	14,8%	12,0%
Istruzione	2,8%	9,5%	7,0%	2,1%	2,7%	2,6%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,5%	0,8%	0,7%	0,3%	0,3%	0,3%
Rafforzamento capacità della PA	0,4%	0,5%	0,5%	0,1%	0,2%	0,2%
Ricerca e innovazione	0,3%	2,8%	1,9%	1,3%	4,6%	3,9%
Rinnovamento urbano e rurale	20,8%	15,8%	17,7%	30,2%	23,5%	24,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,1%	2,9%	1,8%	0,2%	1,3%	1,0%
Trasporti e infrastrutture a rete	2,6%	1,5%	1,9%	16,3%	16,4%	16,4%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017						

La stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei POR FESR (Tabelle 16 e 17) ha una taglia finanziaria piccola: il 42,5% di questi (il 55,1% in Competitività) non supera i 150.000 euro di costo ammesso, dato che arriva al 91% (il 97% in Competitività) se si considerano anche i progetti di valore complessivo fino a 1,5 milioni di euro. Al contrario, soltanto lo 0,24% del totale degli interventi ha una taglia superiore ai 10 milioni di euro.

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari (Tabella 18) si osserva come, probabilmente in ragione della maggiore strutturazione amministrativa, la percentuale di comuni attuatori di progetti aumenta esponenzialmente al crescere della loro popolazione, passando dal 44,6% dei comuni sotto i 2.000 abitanti, al 91,7% dei comuni sopra i 250.000 cittadini, dove praticamente solo uno su 12 non è beneficiario di interventi (si tratta di Bologna). Altrettanto esponenzialmente cresce il numero medio di progetti attuati per ciascun comune attuatore, passando dai 3 progetti a testa dei piccoli comuni, ai quasi 30 progetti delle grandi città.

Tabella 16. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento					
Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE		
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale	
Fino a 150.000 euro	6.591	42,5%	423.776.888	4,2%	
Da 150.000 a 500.000 euro	4.534	29,3%	1.330.199.634	13,2%	
Da 500.000 a 1.500.000 euro	2.968	19,1%	2.536.328.040	25,1%	
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	1.244	8,0%	3.057.373.027	30,3%	
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	125	0,8%	821.030.179	8,1%	
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	31	0,2%	494.949.120	4,9%	
Oltre 50.000.000 euro	6	0,04%	1.434.698.075	14,2%	
Totale	15.499	100,0%	10.098.354.965	100,0%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Tabella 17. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo						
Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni attuatori			% costo rendicontabile UE		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale
Fino a 150.000 euro	55,1%	34,9%	42,5%	8,3%	3,1%	4,2%
Da 150.000 a 500.000 euro	29,0%	29,4%	29,3%	22,8%	10,6%	13,2%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	12,3%	23,3%	19,1%	27,8%	24,4%	25,1%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	3,0%	11,0%	8,0%	20,4%	32,9%	30,3%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,4%	1,1%	0,8%	6,6%	8,5%	8,1%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,1%	0,3%	0,2%	2,4%	5,6%	4,9%
Oltre 50.000.000 euro	0,03%	0,04%	0,04%	11,7%	14,9%	14,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017						

Tabella 18. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica					
Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
0 - 1.999 ab.	3.487	1.556	4.142	44,6%	1.471.520.115
2.000 - 4.999 ab.	2.078	1.093	3.447	52,6%	1.527.862.497
5.000 - 9.999 ab.	1.186	627	2.280	52,9%	1.078.140.151
10.000 - 19.999 ab.	705	386	1.776	54,8%	989.941.793
20.000 - 59.999 ab.	419	311	2.271	74,2%	1.891.848.426
60.000 - 249.999 ab.	91	71	1.262	78,0%	1.372.083.110
>= 250.000 ab.	12	11	321	91,7%	1.766.958.874
Totale	7.978	4.055	15.499	50,8%	10.098.354.965
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

1.4 I comuni beneficiari di interventi dei PO FSE

Osservando il quadro aggiornato al 28 febbraio 2017 relativo agli interventi FSE per il periodo 2007-2013 (Tabella 19), si contano 799.041 progetti¹⁵⁾ (il 93,1% dei quali ascrivibile a POR), con un costo rendicontabile di oltre 14,3 miliardi di euro.

Tabella 19. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo

Programma Operativo FSE	N. progetti		Costo rendicontabile UE	
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
PON	55.230	6,9%	2.123.152.094	14,8%
POR	743.811	93,1%	12.193.215.109	85,2%
Totale	799.041	100,0%	14.316.367.203	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

In termini numerici, la maggior parte degli interventi si concentra nella Priorità 1, volta al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane (83,4%). Tale Priorità è quella che cuba anche la quantità principale di risorse (61,3%), seguita dalla Priorità 7 (23,6% dei costi rendicontabili), dedicata alla competitività dei sistemi produttivi e all'occupazione (Tabella 20).

Gli interventi FSE 2007-2013 sono per lo più di piccolissimo taglio: oltre l'80% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (Tabella 21). Tale percentuale raggiunge addirittura il 98,4% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, i progetti di importo superiore al milione di euro sono solamente un migliaio e le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono appena 130, lo 0,02% del totale, per un valore di poco superiore agli 1,9 miliardi di euro, il 13,4% dei costi ammessi nel FSE.

¹⁵ Al netto dei progetti con più di un soggetto attuatore.

Tabella 20. I progetti FSE 2007-2013, per Priorità					
Priorità		N. progetti		Costo rendicontabile UE	
		v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	666.305	83,4%	8.779.120.803	61,3%
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	9.562	1,2%	512.597.103	3,6%
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	31.217	3,9%	957.678.167	6,7%
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	1	0,0001%	34.944	0,0002%
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	88.319	11,1%	3.372.593.972	23,6%
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	488	0,1%	11.797.837	0,1%
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	3.149	0,4%	682.544.378	4,8%
Totale		799.041	100,0%	14.316.367.203	100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Tabella 21. I progetti FSE 2007-2013, 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	644.233	80,6%	1.308.161.204	9,1%	
Da 10.000 a 30.000 euro	68.434	8,6%	1.204.794.719	8,4%	
Da 30.000 a 50.000 euro	29.950	3,7%	1.186.615.878	8,3%	
Da 50.000 a 100.000 euro	32.323	4,0%	2.186.457.128	15,3%	
Da 100.000 a 150.000 euro	11.250	1,4%	1.335.220.184	9,3%	
Da 150.000 a 500.000 euro	10.355	1,3%	2.463.599.872	17,2%	
Da 500.000 a 1.000.000 euro	1.465	0,2%	992.878.214	6,9%	
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	901	0,1%	1.713.477.527	12,0%	
Oltre 5.000.000 euro	130	0,02%	1.925.162.476	13,4%	
Totale	799.041	100,0%	14.316.367.203	100,0%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Analizzando i quasi 800mila progetti FSE per tipologia di soggetto attuatore (Tabella 22), si nota come la maggior parte degli interventi (oltre il 70%) sia attuato da operatori privati ed imprese. Seguono le province (10,4%) e scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici (10,3%). Al contrario i Ministeri, 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% delle operazioni. In particolare, i progetti attuati da comuni sono 5.790 (pari allo 0,7%), tutti concentrati in Programmi Operativi Regionali⁽¹⁶⁾.

Complessivamente, i comuni attuatori di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2007-2013 sono 1.369 (Tabella 23), il 17,2% dei comuni italiani. In particolare, il 29,5% dei comuni dell'Obiettivo Convergenza (511 su 1.734, per complessivi 1.767 progetti finanziati), ha ottenuto un contributo a valere sui POR FSE: si noti che, fra le regioni della Convergenza, la Sicilia ha fatto registrare il maggior numero di interventi (1.583, pari al 90% del totale degli interventi nell'Area), coinvolgendo quasi la totalità dei propri comuni (il 92,3%). Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, il dato medio in Convergenza è pari a poco più di 107mila euro, mentre quelli più rilevanti per taglia si riscontrano in Campania (206mila euro): 52 progetti insistenti su circa il 5% dei comuni campani. Al contrario, i 44 micro-progetti calabresi (valore medio circa 13.000 euro), tutti insieme non raggiungono i 580.000 euro.

16 Rispetto al FSE i comuni sono beneficiari solo di progetti ascrivibili a POR e non a PON.

Tabella 22. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore					
Soggetto attuatore	N. progetti		Costo rendicontabile UE		
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale	
Ministeri	3.197	0,4%	209.686.340		1,5%
Regioni	48.799	6,1%	1.628.379.547		11,4%
Province	83.191	10,4%	1.013.835.661		7,1%
Comuni	5.790	0,7%	370.081.626		2,6%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	213	0,03%	7.568.865		0,1%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	11.062	1,4%	729.140.467		5,1%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	1.292	0,2%	20.762.968		0,1%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	81.971	10,3%	3.045.156.004		21,3%
Operatori privati e imprese	563.526	70,5%	7.291.755.726		50,9%
Totale	799.041	100,0%	14.316.367.203		100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Tabella 23. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)
Obiettivo Competitività					
Piemonte	1.202	108	261	9,0%	12.874.913
Valle d'Aosta	74	18	22	24,3%	482.654
Lombardia	1.523	5	142	0,3%	637.273
P.A. Trento	177	135	1.311	76,3%	42.043.067
P.A. Bolzano	116	1	1	0,9%	123.863
Veneto	575	1	1	0,2%	33.222
Friuli-Venezia Giulia	216	93	297	43,1%	12.053.758
Liguria	235	15	46	6,4%	1.700.417
Emilia-Romagna	333	20	109	6,0%	11.129.468
Toscana	276	91	217	33,0%	9.204.596
Umbria	92	2	3	2,2%	148.660
Marche	229	25	136	10,9%	6.979.374
Lazio	378	48	573	12,7%	53.263.885
Abruzzo	305	7	14	2,3%	2.800.000
Molise	136	1	1	0,7%	207.557
Sardegna	377	288	889	76,4%	27.238.775
Tot. Ob. Competitività	6.244	858	4.023	13,7%	180.921.481
Obiettivo Convergenza					
Campania	550	29	52	5,3%	10.746.500
Puglia	258	47	57	18,2%	1.794.993
Basilicata	131	31	31	23,7%	1.283.907
Calabria	405	44	44	10,9%	576.077
Sicilia	390	360	1.583	92,3%	174.758.668
Tot. Ob. Convergenza	1.734	511	1.767	29,5%	189.160.145
Totale Obiettivi	7.978	1.369	5.790	17,2%	370.081.626
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Venendo all'Obiettivo Competitività, solo il 13,7% dei comuni è titolare di interventi: alcuni territori come la P.A. di Bolzano, il Veneto e il Molise si caratterizzano per la quasi totale assenza (soltanto 1 per ciascun PO) di comuni attuatori, mentre altri territori, come la P.A. di Trento e la Regione Sardegna vedono il coinvolgimento di oltre il 76% delle proprie amministrazioni comunali. Anche nell'Area Competitività la taglia dei progetti è decisamente piccola, ossia pari a circa 45mila euro di media, con punte di "nanismo progettuale" assolutamente spiccate, tipo quelle dei 142 progetti lombardi che si attestano su un valore medio di poco inferiore ai 4.500 euro a progetto. Di taglia decisamente superiore sono i 14 progetti attuati dai comuni abruzzesi, il cui valore medio è pari a 200.000 euro.

Gli interventi a regia comunale (Tabella 24) si concentrano prevalentemente su due Priorità strategiche: il 42,4% delle operazioni riguarda il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane (con oltre il 60% degli importi assegnati ai comuni nell'ambito del FSE 2007-2013), mentre un altro 40,6% è dedicato alla competitività dei sistemi produttivi e all'occupazione.

Il quadro generale cambia distinguendo gli interventi in base agli Obiettivi (Tabella 25): in Area Convergenza il 94,7% dei costi rendicontabili in capo ai comuni è dedicato alla Priorità 1, mentre in Area Competitività la maggior parte dei costi (50,7%) è riconducibile alla Priorità 7 (competitività dei sistemi produttivi e occupazione), seguita dalla Priorità 1 (25,2%). Da notare anche come in Area Convergenza non vi sia alcun intervento ricadente nella Priorità 2 su ricerca e innovazione e nella Priorità 10 su *governance* e capacità istituzionale.

Tabella 24. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità					
Priorità	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE		
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale	
1	2.454	42,4%	224.714.885	60,7%	
2	132	2,3%	10.306.827	2,8%	
4	853	14,7%	40.582.260	11,0%	
7	2.349	40,6%	94.476.362	25,5%	
10	2	0,03%	1.291	0,0003%	
Totale	5.790	100,0%	370.081.626	100,0%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Tabella 25. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità ed Obiettivo							
Priorità	% progetti con comuni attuatori			% costo rendicontabile UE			
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Totale
1	19,1%	95,4%	42,4%	25,2%	94,7%	60,7%	60,7%
2	3,3%	0,0%	2,3%	5,7%	0,0%	2,8%	2,8%
4	19,5%	4,0%	14,7%	18,4%	3,8%	11,0%	11,0%
7	58,1%	0,7%	40,6%	50,7%	1,5%	25,5%	25,5%
10	0,05%	0,0%	0,03%	0,001%	0,0%	0,0003%	0,0003%
Totale	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 28.02.2017							

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei POR FSE (Tabella 26) la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: circa il 64% di questi (raggiungendo l'85% nell'Area Competitività) non supera i 100.000 euro di valore, dato che arriva al 97,4% se consideriamo anche i progetti fino a 150.000 euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto lo 0,1%. Quasi l'84% dei progetti gestiti dai comuni dell'Obiettivo Convergenza (Tabella 27) rientra, dato decisamente controtendenza, nella fascia tra 100.000 e 150.000 euro.

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica dei comuni beneficiari, si osserva come, in linea con quanto accade in ambito FESR, la percentuale di comuni attuatori di progetti FSE cresca all'aumentare della loro popolosità, passando dall'11,6% degli enti sotto i 2.000 abitanti, al 75% dei comuni con più di 250.000 residenti (Tabella 28).

Tabella 26. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento					
Classe di costo rendicontabile UE	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE		
	v.a.	% sul totale	v.a. (euro)	% sul totale	
Fino a 10.000 euro	1.307	22,6%	5.053.868	1,4%	
Da 10.000 a 30.000 euro	1.087	18,8%	19.724.352	5,3%	
Da 30.000 a 50.000 euro	627	10,8%	23.657.582	6,4%	
Da 50.000 a 100.000 euro	670	11,6%	50.075.960	13,5%	
Da 100.000 a 150.000 euro	1.946	33,6%	219.021.067	59,2%	
Da 150.000 a 500.000 euro	137	2,4%	32.068.786	8,7%	
Da 500.000 a 1.000.000 euro	9	0,2%	6.021.822	1,6%	
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	7	0,1%	14.458.190	3,9%	
Totale	5.790	100,0%	370.081.626	100,0%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017					

Tabella 27. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo						
Classe di costo rendicontabile UE	% progetti con comuni attuatori			% costo rendicontabile UE		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale
Fino a 10.000 euro	31,0%	3,3%	22,6%	2,6%	0,2%	1,4%
Da 10.000 a 30.000 euro	25,3%	4,0%	18,8%	10,1%	0,8%	5,3%
Da 30.000 a 50.000 euro	15,3%	0,7%	10,8%	12,8%	0,2%	6,4%
Da 50.000 a 100.000 euro	13,4%	7,5%	11,6%	21,3%	6,1%	13,5%
Da 100.000 a 150.000 euro	11,6%	83,8%	33,6%	29,4%	87,6%	59,2%
Da 150.000 a 500.000 euro	3,2%	0,5%	2,4%	16,6%	1,0%	8,7%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	0,2%	0,1%	0,2%	3,0%	0,3%	1,6%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,1%	0,2%	0,1%	4,1%	3,7%	3,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Tabella 28. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica						
Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro)	
0 - 1.999 ab.	3.487	405	1.314	11,6%	40.209.219	
2.000 - 4.999 ab.	2.078	353	1.244	17,0%	64.774.849	
5.000 - 9.999 ab.	1.186	232	895	19,6%	54.941.407	
10.000 - 19.999 ab.	705	174	684	24,7%	49.364.758	
20.000 - 59.999 ab.	419	148	786	35,3%	68.718.255	
60.000 - 249.999 ab.	91	48	399	52,7%	28.278.360	
>= 250.000 ab.	12	9	468	75,0%	63.794.776	
Totale	7.978	1.369	5.790	17,2%	370.081.626	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017						

**I Rapporti Finali
di Esecuzione
dei PO FESR 2007-2013**

2

Entro il 31 marzo 2017, ai sensi dell'art. 67 del Regolamento (CE) 1083/2006, con riferimento ad ogni Programma Operativo FESR, relativo alla programmazione 2007-2013, ciascuna Autorità di Gestione ha redatto un "Rapporto Finale di Esecuzione" in cui riporta un quadro esauriente dell'esecuzione del Programma. All'interno di tali documenti vengono rese disponibili informazioni circa:

- lo stato di avanzamento del Programma Operativo rispetto ai propri obiettivi specifici ed ai connessi indicatori previsti;
- l'esecuzione finanziaria del Programma;
- le disposizioni adottate per assicurare la qualità e l'efficacia dell'esecuzione;
- le azioni di sorveglianza, valutazione e monitoraggio;
- una sintesi dei problemi significativi riscontrati e delle misure eventualmente adottate;
- le azioni adottate per fornire informazioni in merito al Programma e per pubblicizzarlo;
- se del caso, lo stato di avanzamento e di finanziamento dei Grandi Progetti;
- i casi in cui sono state individuate modifiche sostanziali al Programma.

Si tratta, quindi, di un documento che consente di avere un'evidenza delle risorse impiegate, delle azioni svolte e degli obiettivi conseguiti,

nonché di verificare che gli interventi siano stati gestiti conformemente alla normativa comunitaria e che i Fondi siano stati gestiti in ossequio ai principi di sana gestione finanziaria.

Tale documento ha, quindi, una valenza rilevante ai fini della chiusura dei Programmi, al punto che la mancata presentazione del Rapporto Finale, unitamente alla dichiarazione di chiusura, è considerata una grave carenza del sistema di gestione e di controllo del Programma che mette a rischio il contributo dell'Unione, potendo in questo caso la Commissione procedere ad una rettifica finanziaria a norma dell'art. 99 del Regolamento generale.

Dalla lettura complessiva dei Rapporti Finali di Esecuzione disponibili alla data di stesura del presente Rapporto⁽¹⁾ è possibile trarre alcune interessanti considerazioni di carattere "generale" su alcuni elementi, comuni un po' a tutti i Programmi, che hanno caratterizzato, con differenti livelli d'impatto, l'attuazione in Italia dei Programmi Operativi 2007-2013 finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

2.1 Lo scenario di riferimento

A chiusura del periodo di attuazione, il quadro che emerge è da ritenersi complessivamente positivo. Fatta eccezione per pochi indici, sono stati conseguiti esiti indubbiamente ragguardevoli, testimoniati dai traguardi finanziari e fisici raggiunti quasi da tutti i Programmi ed in alcuni casi con risultati superiori alle aspettative. Quasi tutti gli indicatori, raggiungono la soglia obiettivo prefissata, il mancato raggiungimento degli obiettivi è tendenzialmente limitato ed ampiamente nei limiti di tollerabilità del 25% previsti dagli "Orientamenti di chiusura approvati dalla Commissione europea".

1 Nel dettaglio i Rapporti esaminati sono quelli relativi ai seguenti Programmi finanziati dal FESR: POIN Attrattori culturali, naturali e turismo, PON Sicurezza per lo sviluppo, PON Ambienti per l'Apprendimento, Reti e Mobilità, POR Sardegna, POR Campania, POR Molise, POR Veneto, POR Valle d'Aosta, POR Abruzzo, PO P.A. Bolzano, POR Emilia-Romagna, POR Sicilia, POR Toscana, POR Umbria, POR Basilicata, POR Piemonte, POR Calabria.

Per meglio comprendere la reale significatività di tali risultati va però analizzato il quadro di riferimento generale in cui gli stessi sono stati raggiunti, il quale, fin dalle prime fasi di avvio della programmazione, è apparso critico.

Tra le problematiche incontrate, quella che ha influenzato maggiormente il percorso attuativo dei diversi Programmi è stata rappresentata dalla crisi economico-finanziaria che ha colpito la maggior parte delle economie sviluppate a partire dal biennio 2007-2008. Le dinamiche recessive derivanti dal ciclo depressivo hanno influenzato negativamente la domanda d'investimenti e hanno indebolito la capacità delle imprese finanziate dai PO di rispettare i cronoprogrammi di spesa inizialmente previsti. Ulteriori elementi esogeni che hanno avuto conseguenze problematiche sul percorso attuativo della programmazione (seppur meno intense di quelle derivanti dalla crisi), sono scaturiti dai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno e dalle politiche nazionali volte al contenimento della spesa pubblica (*Spending Review*). Essi, infatti, comportando una riduzione dei trasferimenti agli enti locali, hanno influenzato negativamente la capacità di cofinanziamento ed impossibilitato, in alcuni casi, il rispetto dei cronoprogrammi procedurali stabiliti.

Nell'analizzare tali fenomeni va, innanzitutto, evidenziato come i Fondi strutturali e, in particolare il FESR, abbiano giocato un ruolo importante durante la crisi, avendo i Fondi della politica di coesione avuto, nel periodo 2007-2013, un impatto positivo sul PIL degli Stati membri, soprattutto di quelli maggiormente in difficoltà. In secondo luogo, va detto che la politica di sviluppo regionale unitaria del nostro Paese, nello scontrarsi con la situazione di crisi economica, ha visto le risorse nazionali destinate verso molteplici e diversi obiettivi rispetto a quelli originariamente individuati in fase di programmazione. I Fondi strutturali e le risorse per le aree sottoutilizzate (FSC, ex FAS) sono, quindi, intervenuti a limitare il crollo delle spese in conto capitale della PA. La persistente crisi economica a livello globale ha, infatti, spinto le istituzioni comunitarie e nazionali a guardare, in presenza di scarsità di risorse, con sempre maggiore atten-

zione alle risorse dei Fondi strutturali. La crisi ha contribuito a rendere il contesto nazionale di riferimento sempre più fragile e più sperequato con riferimento al divario tra centro-nord e Mezzogiorno, soprattutto in termini di livelli di sicurezza e occupazionali.

I preponderanti effetti della crisi economico-finanziaria hanno creato una divaricazione tra gli effetti “di programma” e quelli “di contesto macro-economico generale”, provocando un certo orientamento “difensivista” nell’attuazione, la cui principale manifestazione si coglie nelle tipologie e nelle dimensioni con le quali si è sostenuto l’accesso al credito, ma anche, ad esempio, nella estensione dei cronoprogrammi di realizzazione degli interventi.

Dal 2007, anno di avvio dell’attuazione dei Programmi, l’economia ha presentato una lunga serie di annate negative: il PIL in termini reali risulta in continuo declino. Al contempo si sono registrate pesanti riduzioni dell’occupazione. La crisi si è evidenziata in tutti gli aspetti: crisi da domanda interna (consumi e investimenti) non più sostenuta da una massa salariale che si è ridotta a seguito della riduzione dell’occupazione, non compensata da una crescita sostenuta delle esportazioni; riduzione dei livelli di produttività che in parte hanno frenato le stesse capacità concorrenziali e di esportazione. Dai rapporti della Banca d’Italia⁽²⁾ risulta qualche segnale positivo soltanto nel corso del secondo semestre del 2015, nel quale si osserva una crescita della produzione e degli ordini nel settore industriale a cui corrisponde anche un recupero lieve della domanda interna.

Come sempre, durante le crisi economiche, specie quelle che evolvono la loro natura da congiunturale a strutturale, la capacità di risposta delle aree più marginali e periferiche è più debole perché più debole è il contesto economico di questi territori. In un contesto siffatto, al quale si aggiungono anche le difficoltà nell’innescare dinamiche autopropulsive tramite i bilanci degli enti locali a qualunque livello, la capacità di spinta e moltiplicazione degli investimenti tipica dei PO si è trasformata a sua vol-

2 Rapporto annuale della Banca d’Italia, annualità 2015 e 2016.

ta in opzione di contenimento del danno, diventando molto spesso risorsa sostitutiva anziché integrativa. Questo contesto, insieme ad una condizione strutturale debole, ha rischiato di limitare l'efficacia dei Programmi e costretto, nel corso del periodo di programmazione, a revisioni anche sostanziali degli stessi, per assicurare il mantenimento degli obiettivi.

Venendo alla questione dei vincoli di bilancio a livello nazionale e comunitario, appare evidente che gli stessi certamente abbiano ostacolato la flessibilità e la capacità di risposta alle turbolenze esogene nell'attuazione dei Programmi. Nel dettaglio, i vincoli derivanti dal Patto di stabilità, inclusi quelli temporali, specie a cavallo degli esercizi finanziari, hanno limitato la capacità di attuazione a qualsiasi livello amministrativo ed istituzionale.

Le politiche di rigore imposte dal Patto di stabilità interno, insieme alle politiche di contenimento della spesa pubblica con la riduzione dei trasferimenti finanziari operati dallo Stato nei confronti degli enti locali, hanno fortemente limitato l'utilizzo delle risorse disponibili per gli investimenti e hanno costituito un elemento di spiegazione non solo della limitata capacità di spesa spesso evidenziata a livello locale, ma anche dei condizionamenti che possono avere influito sulla capacità di programmazione delle risorse e sulla stessa tempistica relativa ai pagamenti.

I vincoli del Patto di stabilità, nonostante i provvedimenti nazionali tesi a contenere gli effetti sulla capacità di operare da parte degli enti locali, hanno, quindi, costituito un fattore che ha fortemente condizionato la capacità di spesa da parte delle amministrazioni pubbliche locali. Questo ha riguardato in generale gli interventi infrastrutturali, le cui difficoltà, in diversi casi, si sono tradotte in revoche/rinunce ai finanziamenti dei PO da parte dei beneficiari.

Quanto sopra sintetizzato ha certamente influito sull'attuazione dei Programmi e, quindi, anche sugli effetti e sui risultati conseguiti. Il contesto nel quale si è realizzata la programmazione e le stesse scelte adottate nei processi di riprogrammazione hanno condizionato la stessa implemen-

tazione. Nel periodo in questione, infatti, la riduzione della propensione a investire, a sostenere il rischio imprenditoriale in presenza di difficoltà sempre maggiori nell'accesso al credito, hanno comportato ritardi nella fase di avvio dell'attuazione. La crisi ha, infatti, frenato notevolmente gli investimenti e l'effettivo ricorso da parte delle imprese ai contributi pubblici per la realizzazione di progetti aziendali. Ha, inoltre, indotto il sistema bancario ad inasprire le condizioni di accesso al credito e, conseguentemente, ha ridotto le possibilità di ottenere fidejussioni, tanto da limitare la portata delle azioni di immissione di liquidità del sistema pubblico. La messa a disposizione di strumenti a supporto delle imprese (sovvenzioni, fondi di garanzia, iniziative di PPP ecc.) nel corso degli ultimi anni di programmazione ha permesso, da una parte, di far superare la crisi a molte PMI e, dall'altra, di creare le condizioni per l'avvio di nuove iniziative produttive.

Più in generale, dal punto di vista della politica di coesione la crisi ha determinato la necessità di adottare misure in corso di programmazione volte a rendere più efficace l'uso dei Fondi strutturali e a favorire l'accelerazione della spesa, con l'obiettivo di ridurre il rischio di perdita di risorse da parte dei Programmi.

A livello comunitario, per far fronte agli effetti della crisi economica che ha determinato una sempre più estrema polarizzazione della ricchezza e l'ampliamento della fascia di popolazione che vive in condizioni di povertà, sono state adottate iniziative volte a semplificare ulteriormente le norme relative all'ammissibilità delle spese. A livello nazionale, il "Piano di Azione Coesione" (PAC) si è proposto l'obiettivo di definire e di attuare una revisione strategica dei Fondi strutturali 2007-2013, al fine di accelerarne l'attuazione e migliorarne l'efficacia. In particolare, con l'adesione al PAC, prende avvio il processo di revisione dei Programmi che punta ad accelerarne l'attuazione e migliorarne l'efficacia attraverso la concentrazione delle azioni e la semplificazione della *governance*. Tale processo si conclude con l'approvazione di una nuova versione del Programma, e del relativo Sistema di Gestione e Controllo, nonché l'implementazione

del nuovo assetto gestionale. La riprogrammazione imprime una svolta decisiva all'attuazione, introducendo criteri di selezione delle operazioni più stringenti che, in particolare, fanno riferimento a requisiti di maturità progettuale e immediata "appaltabilità", nonché nuove modalità di attuazione degli interventi.

Il riorientamento dei Programmi ha prodotto miglioramenti significativi in termini di efficienza, non solo dal lato dell'efficienza finanziaria, ma anche su quello di rafforzamento della strategia, attraverso: l'accelerazione dei progetti già avviati; la concentrazione delle azioni verso obiettivi più mirati; l'avvio di nuove iniziative più coerenti agli obiettivi programmati oltre che maggiormente orientate al conseguimento dei risultati attesi.

Per diversi Programmi è stato ritenuto utile conseguire un livello di spesa potenzialmente ammissibile superiore alla stessa dotazione finanziaria (c.d. *overbooking*), al fine di favorire il completo assorbimento dei Fondi e di minimizzare, al contempo, il rischio di incorrere nella perdita di risorse in seguito all'applicazione di rettifiche. Tale risultato è stato conseguito anche mediante la rendicontazione sui Programmi di spese già sostenute su progetti inizialmente finanziati con altri strumenti finanziari (c.d. "retrospettivi"⁽³⁾) secondo quanto previsto dal Quadro Strategico Nazionale⁽⁴⁾.

3 I progetti retrospettivi, un tempo noti come "sponda", sono quelli già realizzati con altri Fondi, ma compatibili con le regole comunitarie di ammissibilità della spesa e coerenti rispetto agli obiettivi del Programma Operativo nel cui ambito sono successivamente ammessi a finanziamento.

4 Il testo del QSN definisce, pertanto, gli adempimenti che a livello di ciascun Programma Operativo devono essere svolti ai fini della possibilità di certificare la spesa sostenuta per la realizzazione di tali progetti alla Commissione europea. Tali adempimenti sono riepilogabili in un percorso articolato come segue: lo svolgimento di una ricognizione di tutti i "progetti retrospettivi" afferenti il Programma Operativo (certificati o che si intende certificare alla Commissione europea); l'effettuazione delle necessarie verifiche di ammissibilità; l'assunzione di un atto amministrativo di "re-imputazione contabile" del progetto al Programma. I progetti retrospettivi non possono riguardare quelli che non siano inclusi negli strumenti della programmazione unitaria.

La programmazione 2007-2013, nel rafforzare le spinte di coesione economica, sociale e territoriale attraverso un impianto programmatico volto a soddisfare i reali bisogni di sviluppo che ciascun territorio rileva, ha introdotto con più enfasi la necessità di impostare una strategia orientata ad innalzare i livelli di competitività su base regionale. I documenti di orientamento hanno coniugato i principi della competitività e dello sviluppo sostenibile per una visione programmatica integrata di lungo periodo per implementare una strategia più competitiva e l'integrazione settoriale per garantire uno sviluppo sostenibile.

Una particolare attenzione è stata rivolta alla diffusione dell'innovazione attraverso: un forte investimento in ricerca ed innovazione a servizio del sistema produttivo; un approccio integrato al tema; forme diversificate di sostegno alle innovazioni di prodotto e di processo. Si è agito sulla leva della valorizzazione dell'identità e delle vocazioni del territorio, con azioni che hanno promosso l'integrazione fra territorio, innovazione e sistema produttivo, fra risorse ambientali, culturali e turismo. A queste si sono aggiunti diversi interventi per migliorare le condizioni sociali, ambientali e produttive delle città, per supportare le aree minori svantaggiate contrastando il declino e lo spopolamento e per migliorare l'inclusione sociale.

Inoltre, per accrescere l'attrattività dei territori in termini di qualità della vita, sono state attivate diverse azioni sia nell'ambito dello sviluppo urbano, che in quello dell'inclusione sociale, finanziando interventi di riqualificazione dei contesti territoriali a maggior rischio di disagio sociale. Per contrastare la dispersione scolastica si è intervenuto sull'attrattività del sistema scolastico finanziando l'acquisizione di attrezzature e strumenti innovativi che hanno consentito di migliorare l'efficacia della didattica.

I progetti di natura tecnologica hanno dimostrato tempi d'attuazione più contenuti rispetto alle altre tipologie di progetti. Ciò è riconducibile principalmente alla tipologia di appalto (fornitura e servizi accessori) e alla tipologia di attività realizzate (banche dati, sistemi informativi, ecc.). Le altre tipologie di affidamento e, in particolare, quelle aventi ad oggetto

lavori, hanno richiesto invece una procedura più articolata, a causa della necessità di servizi strettamente correlati, quali la progettazione su più livelli (preliminare, definitiva, esecutiva), l'acquisizione di pareri, l'elaborazione di perizie tecniche in caso di imprevisti o eventi sopraggiunti, ecc..

Parallelamente è stato avviato il processo di "*phasing*"⁽⁵⁾ di alcuni Grandi Progetti da porre a cavallo con la programmazione 2014-2020, procedendo a quantificare l'importo riconducibile su ciascun periodo di programmazione (2007-2013 e 2014-2020) e ad individuare due fasi distinte nettamente sia da un punto di vista fisico che finanziario, così come richiesto dagli Orientamenti comunitari per la chiusura del periodo 2007-2013⁽⁶⁾.

A questo articolato quadro di contesto va altresì aggiunta la costante evoluzione del quadro normativo di riferimento, con l'introduzione di nuove disposizioni che hanno inciso significativamente nelle prassi consolidate quali, a titolo esemplificativo, l'entrata a regime del sistema "AVCpass" per la gestione delle procedure d'appalto o l'obbligo della registrazione telematica per i contratti con firma digitale.

Altro importante "fattore esterno" che ha comportato ritardi nella realizzazione degli interventi e nel connesso avanzamento della spesa è rappresentato dalla discontinuità rilevata nell'azione di alcune amministrazioni, sottoposte ad avvicendamenti di natura politica e/o amministrativa, che hanno comportato anche fuoriuscite di personale con conseguente perdita di *know how* e competenze professionali maturate, nonché il rallentamento o l'interruzione della stessa attività amministrativa.

5 Il "*phasing*" è il meccanismo secondo il quale un Grande Progetto viene suddiviso in fasi, la prima delle quali viene eseguita entro il periodo di programmazione corrente, mentre la fase successiva, che completa il progetto nella sua interezza, verrà attuata durante il periodo di programmazione successivo.

6 Documento redatto dalla DG Regio della Commissione europea, a conclusione di una lunga fase di consultazione e dibattito con i singoli Stati membri, che serve a fornire agli stessi Paesi un quadro di riferimento efficace per la preparazione della chiusura del ciclo di programmazione, in particolare cercando di superare i punti deboli e i colli di bottiglia individuati nel corso della chiusura del periodo precedente.

Coerentemente con le decisioni a livello comunitario, le scelte di programmazione, specie con le rimodulazioni del 2014 e del 2015, si sono dirette verso l'uso dei Programmi in funzione parzialmente anticiclica, nella consapevolezza che il meccanismo moltiplicatore degli investimenti che, auspicabilmente, si sarebbe dovuto innescare per mezzo delle risorse finanziarie del PO, rischiava di perdere efficacia in conseguenza degli effetti negativi della crisi in atto.

Lo sforzo di una maggiore concentrazione degli investimenti, contemperando al tempo stesso le esigenze territoriali, ha avuto il senso di rafforzare i processi di sviluppo intorno a delle precise direttrici, con investimenti infrastrutturali e strutturali forieri di generare delle migliori condizioni competitive per i *player* del sistema economico.

Gli obiettivi che si intendevano perseguire attraverso la strategia complessiva della programmazione sono stati sostanzialmente raggiunti se si guardano i dati di attuazione finanziaria che mostrano il generale assorbimento del complesso delle risorse stanziato. Sebbene nel corso del tempo si sia reso necessario operare rimodulazioni finanziarie, anche consistenti, tali aggiustamenti/modifiche sono stati finalizzati a garantire la tenuta della strategia.

Dalla lettura dei singoli Rapporti emerge come, rispetto al 2007, dopo dieci anni di programmazione - nonostante il verificarsi della peggiore crisi economica degli ultimi decenni - migliora, complessivamente, lo stato delle regioni soprattutto meridionali: dalle analisi di contesto, in particolare, emerge come l'economia sia, nel tempo, tornata lentamente a crescere, siano migliorati i dati sull'occupazione, i territori risultino complessivamente più attrattivi rispetto alla situazione di partenza.

È soprattutto a partire dalla fine del 2013 che si è avuta la *performance* più significativa ed è stato centrato il *target* di spesa programmata, grazie alle attività messe in campo per accelerare la spesa, per finalizzare le risorse non ancora utilizzate e riorientare quelle liberate dalla mancata

realizzazione di alcuni interventi, nonché per intensificare le attività di controllo e colmare il *gap* fra pagamenti sostenuti e spesa certificabile.

Si sono raggiunti risultati che sicuramente erano insperati solo nel 2014, specie in un contesto connotato da una scarsa fluidità dell'informazione, una bassa propensione alla gestione della rendicontazione per i sistemi di monitoraggio ed in generale da una ridotta capacità gestionale dei dipartimenti coinvolti nell'attuazione, sia per il sovraccarico delle attività "ordinarie", sia per i numerosi *turnover* del personale che hanno contraddistinto l'amministrazione regionale negli ultimi anni.

Pure se con il ricorso a tecniche di conservazione delle risorse (progetti retrospettivi, ricorso agli strumenti di ingegneria finanziaria, adesione al Piano Azione Coesione), la programmazione è stata condotta in porto.

2.2 Criticità e soluzioni

Nel corso dell'implementazione dei Programmi sono state riscontrate diverse problematiche che ne hanno rallentato il processo attuativo. Di seguito si riporta una veloce disamina delle principali difficoltà incontrate nell'attuazione dei PO (e le relative soluzioni adottate).

Una delle principali criticità incontrate è risultata essere, soprattutto all'inizio della programmazione, la "debolezza" nel sistema dei controlli, a cui si sono spesso legate diverse interruzioni dei pagamenti intermedi, a seguito delle carenze segnalate dai servizi della Commissione.

Le criticità connesse all'attività di controllo si sono concentrate, come detto, nei primi anni di attuazione dei Programmi. Si è trattato di problematiche emerse a seguito degli *audit* effettuati dalla Corte dei Conti europea, dalla CE e dalle risultanze dei Rapporti Annuali di Controllo dell'Autorità di Audit (AdA), che hanno evidenziato una carenza dei Sistemi di Gestione e Controllo dovuta al sottodimensionamento delle strutture dedicate ai controlli, all'inadeguatezza di strumenti di controllo, alla qualità dei

controlli e alla mancata implementazione del sistema informativo regionale dedicato. Un'ulteriore problematica ha riguardato, in alcuni casi, la carenza del requisito di indipendenza funzionale dell'AdA.

Le interruzioni dei pagamenti intermedi hanno riguardato un po' tutti i Programmi e si sono susseguite varie volte nel corso dell'attuazione degli stessi. In tale contesto, la Commissione europea comunica l'avvio di una procedura di interruzione dei pagamenti intermedi, evidenziando spesso la presenza di una serie di carenze nel Sistema di Gestione e Controllo del Programma all'origine di un tasso di errore al di sopra della soglia di tolleranza del 2%. Ai fini della revoca di tale provvedimento, la Commissione richiede l'implementazione di una serie di misure correttive quali ad esempio: il miglioramento delle verifiche gestionali, il rafforzamento delle procedure di selezione delle operazioni, in particolare di quelle retrospettive, e il riesame delle spese certificate e non controllate dall'AdA.

L'interruzione del circuito finanziario, da un lato, ha comportato un notevole sforzo per l'implementazione delle misure preventive e correttive richieste dalla Commissione ai fini della relativa rimozione (in particolare, per le sessioni straordinarie di controllo della spesa certificata eseguite nel 2013, 2014 e 2015); dall'altro, ha generato una forte tensione di liquidità con conseguenze inevitabili sull'avanzamento degli interventi.

Ciò ha comportato, quindi, una situazione di criticità sotto almeno un duplice profilo: da un lato in relazione alla disponibilità di cassa dei PO durante tutta la fase di permanenza della decisione di interruzione e sospensione dei pagamenti; dall'altro, per quanto riguarda l'ammontare dell'importo di pagamenti che si è rivelato necessario ritirare.

Ai fini della revoca di tale provvedimento, la Commissione richiede, come detto, alle Autorità dei diversi Programmi, una serie di misure correttive, che comportano, una volta pervenute le conclusioni degli *auditor* comunitari, l'applicazione delle rettifiche finanziarie conseguenti, il rafforzamento delle procedure di selezione dei progetti (in particolare dei

retrospettivi) ed il riesame delle spese certificate al fine di verificare che le stesse non siano influenzate dall'errore sistemico rilevato dall'AdA e dagli *auditor* comunitari. A seguito della relazione provvisoria degli *auditor* comunitari, si attiva il contraddittorio tra l'AdA e la Commissione in merito alle ulteriori correzioni finanziarie richieste.

Le Autorità di Gestione, al fine di poter rispondere puntualmente alle richieste pervenute dalla Commissione, hanno generalmente definito un piano di verifiche straordinarie, sulla base di un'apposita strategia di controllo validata dall'Autorità di Audit, per testare la solidità del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.) del Programma.

Sono state, inoltre, intraprese misure finalizzate a ridurre il rischio di irregolarità nelle procedure di affidamento, garantendo l'attenzione al rispetto delle norme in materia di appalti attraverso l'aggiornamento/integrazione costante degli strumenti di gestione e controllo delle operazioni.

Nell'ambito del contraddittorio avviato, le Autorità hanno, quindi, fornito successivamente puntuale riscontro alle osservazioni della Commissione europea esponendo le risultanze del processo di verifica cui sono state sottoposte le procedure oggetto del campione e sono state proposte ulteriori misure correttive per garantire miglioramenti organizzativi e gestionali necessari a rafforzare il Sistema di Gestione e Controllo dei PO.

Sono state proposte misure correttive volte a garantire miglioramenti organizzativi e gestionali necessari a rafforzare il Sistema di Gestione e Controllo del Programma, con particolare riferimento alle attività di controllo sulle procedure. Tra le misure effettivamente realizzate:

- revisione del Manuale delle procedure per il controllo di I livello e della reportistica di controllo;
- ripetizione dei controlli precedentemente effettuati con la precedente modulistica su tutte le operazioni certificate, e decertificazione delle spese ritenute irregolari;
- rafforzamento del controllo delle procedure di selezione delle opera-

zioni, atto a verificare più puntualmente la coerenza dell'operazione con il Programma;

- potenziamento delle competenze degli Uffici di controllo di I livello attraverso un'attività mirata di formazione;
- adeguamento e implementazione del Sistema Informativo, con funzionalità dedicate al controllo di I livello e alle attività dell'AdA.

Le azioni messe in campo dalle AdG si sono spesso dimostrate efficaci e sono state considerate sufficienti ad assicurare l'affidabilità del Si.Ge.Co. con conseguente chiusura della procedura di interruzione dei pagamenti intermedi.

Più in generale, nel corso dell'intero periodo di programmazione, si è provveduto ad un rafforzamento complessivo delle verifiche di I livello al fine di assicurare un impiego efficiente e regolare dei contributi che devono essere utilizzati nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, nonché per accertare che gli interventi finanziati siano gestiti e realizzati conformemente alla normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

Altre criticità riscontrate sono state prevalentemente di due tipi:

- *gestionale/organizzativo*, relativa alle carenze nella capacità di *governance* e nella funzione di indirizzo nell'attuazione dei progetti, riconducibili anche a carenze qualitativo-quantitative nell'organico e al frequente avvicinarsi del personale al vertice politico degli enti interessati;
- *procedurale/operativo*, relativa soprattutto alla complessità che ha caratterizzato la fase di attuazione dei progetti a carattere infrastrutturale, sia quanto alla fase di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), sia quanto alla fase di realizzazione, caratterizzata spesso da lunghi endo-procedimenti di acquisizione di pareri e autorizzazioni da parte degli organi competenti, oltre che da frequenti contenziosi avverso gli atti relativi alle procedure di affidamento.

Dal punto vista gestionale/organizzativo, l'efficacia dell'organizzazione dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione è spesso risultata

debole per il sottodimensionamento dell'organico del personale. Venendo, inoltre, in alcuni casi segnalato anche il rischio del mancato rispetto del principio di separazione delle funzioni, in particolare tra Autorità di Gestione e Autorità di Audit. Le verifiche di I livello sono spesso risultate scarsamente efficaci e, in conformità con le previsioni regolamentari, non atte a garantire che i prodotti/servizi cofinanziati fossero eseguiti e che le spese dichiarate dai beneficiari fossero effettivamente sostenute e conformi alle regole comunitarie e nazionali. In particolare, una delle principali problematiche ha riguardato la carenza di personale qualificato per gli adempimenti connessi all'attuazione (in particolare la predisposizione e gestione di bandi di selezione delle operazioni) e i numerosi avvicendamenti nella responsabilità delle linee di attività. Tale carenza ha richiesto l'attivazione di specifici servizi di assistenza tecnica, anche rivolti ai beneficiari, finalizzati a fluidificare l'interazione tra questi ultimi e le strutture regionali competenti.

Con riferimento, invece, agli aspetti di tipo procedurale/operativo, le diverse AdG dei Programmi, spesso a seguito dell'interruzione dei pagamenti, hanno provveduto, inoltre, ad implementare interventi incentrati sullo sviluppo delle competenze specifiche in materia di appalti, contribuendo a migliorare le professionalità degli operatori. In particolare, nell'ottica di garantire il rispetto della normativa in materia di appalti, alcune hanno provveduto anche ad emanare specifiche Linee Guida e Circolari volte a diffondere la normativa pertinente, con particolare riferimento ai profili di maggiore complessità. A tali misure sono state poi affiancate misure di riorganizzazione dei processi di monitoraggio e controllo delle attività, che hanno migliorato i sistemi informativo-gestionali; tutto ciò nell'ottica di ridurre al minimo possibile i margini di errore nella gestione delle procedure di appalto.

Il proliferare di interventi del legislatore nazionale, di modifica della normativa in materia di contratti pubblici, ha determinato una serie di correzioni finanziarie sugli importi relativi alle opere finanziate. In pochi anni si è, infatti, succeduta una serie di provvedimenti normativi che, nella prospettiva dichiarata di semplificare ed accelerare il processo realizza-

tivo delle opere, ha in realtà prodotto un quadro normativo di settore complicato e poco organico. Tale contesto ha avuto come conseguenza un rallentamento rispetto al programmato delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici ed un aumento dei contenziosi, soprattutto per questioni legate alla fase di aggiudicazione delle gare. Con riferimento alle progettazioni, si sono evidenziati alcuni limiti che hanno caratterizzato il processo di selezione iniziale e, in particolare, il sovradimensionamento dei Programmi rispetto alla debolezza del bacino progettuale da cui attingere per la selezione degli interventi, con specifico riferimento al livello di maturazione progettuale e procedurale.

Sempre in quest'ambito, per quanto riguarda i contratti relativi ai servizi tecnici di ingegneria, si è riscontrato un utilizzo diffuso dell'affidamento diretto, talvolta in violazione del principio di trasparenza e rotazione. In questi casi l'AdG ha approfondito il livello di controllo e ha escluso cautelativamente le spese legate a procedure per le quali non è stato possibile accertare il pieno rispetto di tali principi.

La complessità degli *iter* procedurali, soprattutto per progetti complessivamente caratterizzati da un basso livello di maturazione progettuale, ha sicuramente costituito un fattore di ostacolo; hanno, inoltre, inciso criticità correlate alla dimensione organizzativa e gestionale dei processi. Ciò in relazione sia al rapporto tra beneficiari e Autorità di Gestione, progressivamente migliorato, sia alla complessità di alcune dinamiche partenariali e territoriali che, per alcuni interventi, hanno sicuramente determinato un fattore di ostacolo.

Va comunque detto che in merito alle problematiche implementative emerse si è confermata una sostanziale coerenza con quanto emerge con riferimento alle debolezze esistenti a livello nazionale nella realizzazione delle opere pubbliche.

Nel corso della seconda parte del periodo di programmazione, in vista dell'imminente avvicinarsi del termine di ammissibilità della spesa, per

affrontare adeguatamente le problematiche attuative di alcuni PO, è stata avviata una cooperazione trilaterale rafforzata, fra Commissione europea, Governo italiano ed amministrazioni regionali, finalizzata a supportare le AdG nella risoluzione dei nodi che hanno rallentato l'attuazione degli interventi, concordando nell'istituzione di apposite *task force*. L'obiettivo fondamentale delle *task force* è stato quello di recuperare i ritardi accumulati nell'intero ciclo di programmazione, per consentire il perseguimento degli obiettivi dei Programmi attraverso l'accelerazione degli investimenti e della relativa spesa per evitare il rischio di perdita delle risorse comunitarie assegnate al Programma stesso. Le azioni intraprese nell'ambito della *task force* si sono concentrate su attività puntuali e "concrete" quali, a titolo puramente esemplificativo: aggiornamento costante e monitoraggio delle previsioni di spesa al 31.12.2015 con i soggetti beneficiari; ricognizione di progetti appartenenti alla programmazione unitaria e dei c.d. retrospettivi coerenti con la strategia dei PO; supporto al processo di *phasing* dei Grandi Progetti a cavallo con la programmazione 2014-2020.

I Programmi sono stati avviati con ritardo non solo per motivazioni legate alla crisi economica che ha colpito l'Europa, ma anche per ragioni connesse all'accavallamento con la chiusura del periodo di programmazione 2000-2006. Infatti, la coincidenza tra la chiusura del precedente ciclo di programmazione, prorogata a settembre 2010, con l'avanzamento della programmazione 2007-2013, hanno comportato inizialmente un aggravio di lavoro per le strutture amministrative regionali e la necessità di un rafforzamento mediante l'individuazione di un'assistenza tecnica esterna in grado di supportare le strutture interne nelle attività connesse all'implementazione, attuazione e controllo del ciclo 2007-2013 ed alle attività di chiusura della programmazione 2000-2006.

Dal 2014 in poi, tale problematica di accavallamento, con la definizione e avvio della programmazione 2014-2020, si è riproposta, unitamente alla conseguente complessità di gestire due periodi di programmazione. L'esecuzione delle attività del ciclo 2007-2013, in vista della sua chiusura, e

la contestuale necessità di definire i nuovi PO FESR 2014-2020 e adeguare i Sistemi di Gestione e Controllo alla nuova regolamentazione comunitaria, dall'altro, hanno sottoposto l'intera amministrazione ad un *surplus* di attività connesso all'incremento di risorse da gestire e spendere all'interno di due diversi quadri normativi di riferimento.

Nel corso del periodo di programmazione sono stati riscontrati problemi inerenti, in modo specifico, l'attuazione del circuito finanziario del POR con particolare riferimento agli interventi attuati da beneficiari diversi dall'amministrazione regionale corrispondenti, nella maggioranza dei casi, agli enti locali. In particolare, la concentrazione delle richieste di rimborso in periodi critici per l'amministrazione ha causato dei rallentamenti nei pagamenti e, pertanto, ha causato un rallentamento nella chiusura delle attività progettuali.

Un altro elemento di criticità registrato è quello legato all'applicazione del D.Lgs. n. 118/2011 con cui sono state approvate le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi. L'applicazione della norma ha, infatti, imposto l'adozione di un piano dei conti molto dettagliato, per effetto del quale occorre procedere all'individuazione puntuale del beneficiario del pagamento. Ciò ha determinato, di conseguenza, una moltiplicazione dei capitoli di bilancio e la necessità di procedere a variazioni dello stesso, da approvare con deliberazione di Giunta, ogni qualvolta si renda necessario modificare la tipologia di beneficiario (per esempio per effetto di una riprogrammazione delle risorse del Programma Operativo), generando, quindi, un rallentamento del processo di assunzione degli impegni contabili. Tali elementi hanno avuto un forte impatto soprattutto nella fase di chiusura del Programma in cui si è registrata una fisiologica concentrazione delle esigenze di riprogrammazione.

Uno slittamento nell'attuazione degli interventi previsti in alcuni Programmi è attribuibile anche al ritardo di istituzione e/o adesione alle Centrali Uniche di Committenza (CUC) da parte dei comuni beneficiari di piccola

dimensione. Infatti, nonostante le numerose proroghe concesse, la CUC è divenuta obbligatoria *ex lege* nel corso del 2015 ed ha impegnato ulteriormente le strutture degli enti locali ad organizzarsi per assolvere tale adempimento, ritardando le fasi di aggiudicazione connesse alle operazioni finanziate a valere sui PO a fine programmazione.

Volendo tentare una sintesi, si può certamente affermare che le difficoltà attuative incontrate possono essere ricollegate alla capacità amministrativa di attuare rapidamente gli interventi, alla complessità della normativa comunitaria sulla gestione dei Fondi strutturali, ai vincoli del Patto di stabilità, alla complessità delle procedure necessarie all'esecuzione di opere infrastrutturali (appalti pubblici, tempi lunghi di progettazione, esecuzione ed attivazione degli interventi) e, come già detto in precedenza, alle difficoltà di cofinanziare gli investimenti da parte del mondo delle imprese, in un contesto di riferimento socio-economico reso estremamente difficoltoso in ragione della crisi. Uno dei dati strutturali di maggiore rilievo è la carenza di organico all'interno delle amministrazioni a vario titolo coinvolte nell'attuazione del Programma, sia a livello di gestione dello stesso, che con riferimento al comparto dei beneficiari pubblici. Queste mancanze, sia quantitative che qualitative, nell'organico delle amministrazioni responsabili dell'attuazione, con fuoriuscite, nel corso degli anni, di risorse umane ad alto livello di competenza ed esperienza in materia di Fondi strutturali senza, spesso, adeguato rimpiazzo, hanno comportato un impoverimento di competenze e professionalità.

2.3 Un focus: i Grandi Progetti

I "Grandi Progetti" sono interventi, generalmente infrastrutturali, di ampia portata, in ambito prevalentemente trasporti e ambiente ma anche cultura, formazione o energia⁽⁷⁾, che ricevono dal FESR e/o Fondo di Co-

7 Ad esempio: progetti per la diffusione della banda larga, interventi di potenziamento delle reti ferroviarie, dei collegamenti urbani e metropolitani e delle direttrici stradali, investimenti sulle infrastrutture idriche e sugli impianti produttivi.

esione un contributo di oltre 50 milioni di euro e sono pertanto soggetti alla valutazione ed alla decisione specifica della Commissione europea. Ciascuna di queste iniziative deve essere approvata dalla CE, che ne definisce contenuti, spesa e piano finanziario pluriennale al termine di un confronto, spesso molto articolato, con le singole Autorità di Gestione. Peculiarità di tali interventi sono la indivisibilità tecnica ed economica.

Nel periodo 2007-2013 l'Italia ha ottenuto il via libera da Bruxelles per realizzare nell'ambito della politica di coesione 55 Grandi Progetti (mentre una ventina di quelli notificati sono stati giudicati inammissibili dalla Commissione oppure ritirati), finanziati nell'ambito di 11 Programmi (15 PON Reti e Mobilità, 13 POR Campania, 10 POR Sicilia, 6 POR Calabria, 4 POR Puglia, 2 POR Toscana, 1 PON Sicurezza, 1 POR Lombardia, 1 POIN Attrattori, 1 POIN Energia e 1 PON Ricerca e Competitività). Secondo i dati finora disponibili, ad oggi ne sono stati completati 19, mentre 25 ("progetti a cavallo" o in *phasing*) proseguono nel ciclo 2014-2020 e altri 11 dovranno essere portati a termine con risorse nazionali entro il 31 marzo 2019.

La scelta della concentrazione delle risorse su Grandi Progetti strategici ha senza dubbio costituito un punto di forza di alcuni Programmi e garantito una migliore efficacia grazie sia alla riduzione della parcellizzazione degli interventi, sia alla possibilità di generare meccanismi di alimentazione della spesa più efficienti.

La valenza strategica dei Grandi Progetti è fortemente orientata al superamento di alcune criticità rimaste irrisolte nel precedente ciclo programmatico e all'innalzamento dei fattori competitivi attraverso la valorizzazione di risorse e capitale territoriale significativi per il contesto in cui intervengono.

Di seguito si riportano alcuni brevi esempi riguardanti rispettivamente un progetto in *phasing*, un retrospettivo ed un progetto "ridimensionato".

Grande Progetto Pompei

Il Grande Progetto Pompei per la tutela e la valorizzazione dell'area archeologica di Pompei (GPP) è stato concepito come intervento integrato di sviluppo territoriale, in cui l'opera di tutela e di valorizzazione del sito archeologico campano, volta ad arrestarne il degrado e a favorire permanenti condizioni di conservazione, è finalizzata anche ad attrarre nuova domanda turistica nazionale e internazionale e ad attivare sul territorio iniziative imprenditoriali collegate alla filiera dell'investimento culturale. Il GPP ruota intorno ad un sistema organico di interventi di messa in sicurezza e restauro della parte scavata del sito al fine di:

- arrestare e recuperare gli effetti dei fenomeni di ammaloramento degli edifici, degli apparati architettonici e di quelli decorativi;
- contenere il rischio idrogeologico;
- migliorare la fruizione generale del sito, attraverso l'applicazione di una metodologia innovativa di intervento ossia la "conservazione programmata".

Con un finanziamento di 105 milioni di euro, il GPP è articolato nei seguenti 5 Piani - per complessivi 67 interventi con spesa a valere sul POIN Attrattori:

- Piano della conoscenza (8,2 milioni di euro) per rilievi e diagnostica;
- Piano delle opere (85 milioni di euro) per la realizzazione di: (i) lavori di messa in sicurezza; (ii) restauro architettonico e degli apparati decorativi e (iii) adeguamento e miglioramento dei servizi dell'area archeologica;
- Piano per la fruizione, il miglioramento dei servizi e della comunicazione (7 milioni di euro) per l'adeguamento dei servizi per i visitatori e l'implementazione di strumenti innovativi di comunicazione;
- Piano della sicurezza (2 milioni di euro) per l'adeguamento degli impianti per la sicurezza del sito e la telesorveglianza;
- Piano di rafforzamento tecnologico e di *capacity building* (2,8 milioni di euro), per l'acquisizione di attrezzature e impianti tecnologici funzionali alla realizzazione del progetto e alla successiva gestione della

conservazione programmata, nonché della qualificazione delle capacità gestionali, organizzative, operative e delle competenze tecnico professionali del Parco archeologico di Pompei.

Il 28 dicembre 2015, l'Italia ha presentato alla Commissione europea la richiesta di dividere il GPP in due fasi: la fase I, a valere sulle risorse del Programma Interregionale Attrattori Culturali, Naturali e Sviluppo FESR 2007-2013; la fase II, a valere sulle risorse del PON Cultura e Sviluppo FESR 2014-2020.

Tenuto conto dei pagamenti effettuati, la dotazione finanziaria determinata per la prima fase del GPP, pari a 39,7 milioni di euro, risulta interamente utilizzata (101%). Relativamente agli indicatori di realizzazione, rispetto ai 67 interventi censiti dal sistema di monitoraggio SGP- Sistema Gestione Progetti, il 45% afferisce alla tipologia degli interventi di restauro e riqualifica dei beni culturali, il 50% alla tipologia degli interventi di miglioramento delle infrastrutture di fruizione del patrimonio e il 5% ad altre tipologie.

Il GPP sotto il profilo della sua impostazione, dei suoi contenuti e dei progressi materiali e finanziari per tutta la prima fase, si è caratterizzato per importanti fattori di innovazione che hanno consentito di definire un sistema prototipale nella gestione degli investimenti pubblici tra i più significativi nel settore dei beni culturali attraverso:

- la costruzione di un sistema di cooperazione istituzionale e tecnica rafforzato e articolato che ha visto la sperimentazione e la messa a regime di meccanismi di coordinamento tra i soggetti istituzionali coinvolti e la previsione di un'apposita *governance*;
- la creazione di uno specifico strumento volto a massimizzare la garanzia di sicurezza e legalità degli appalti, quale il Protocollo di legalità e il correlato Protocollo operativo, costituenti misure operative destinate a prevenire e contrastare possibili tentativi di infiltrazioni della criminalità e a garantire la trasparenza;
- la sperimentazione di tecnologie avanzate relativa alla tutela del patri-

monio artistico da degrado, inquinamento, rischio idrogeologico e sismico (dissesto idrogeologico), all'efficienza, sostenibilità e sicurezza degli spazi adibiti alla cultura (gestione dell'operatività del sito);

- la piena conoscibilità delle informazioni economico-finanziarie del GPP e dell'effettivo stato di realizzazione dei vari interventi assicurata dal Portale della Trasparenza.

Grande Progetto Acquisizione di mezzi mobili per operazioni di ricerca e soccorso in mare dei migranti

Nell'ambito degli interventi relativi al primissimo salvataggio dei migranti, con Decisione del 26 ottobre 2016, la Commissione europea ha approvato il Grande Progetto retrospettivo "Acquisizione di mezzi mobili per operazioni di ricerca e soccorso in mare dei migranti", previsto dal Programma nella versione modificata del testo di cui alla "Decisione C(2016) 824 *final*" del 9 febbraio 2016 della Commissione.

L'intervento in questione ha riguardato l'acquisizione da parte del Comando Generale delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera di due unità navali di tipo OPV (*Offshore Patrol Vessel*) utilizzate con funzioni di navi di supporto multiruolo per la ricerca e il soccorso di vite umane in mare. L'intervento, del valore di 116 milioni di euro, è stato inizialmente finanziato nell'ambito del Programma pluriennale di rafforzamento del 2009, nel quale sono stati previsti gli acquisti necessari per l'ampliamento e il rinnovo della flotta navale in dotazione al Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera. Complessivamente l'intervento si è concluso in data 14 marzo 2014. Nel corso dell'annualità 2016 il progetto è stato quindi inserito in qualità di intervento retrospettivo all'interno del PON Sicurezza, in quanto coerente con l'impianto generale del Programma e con i dettami del Sistema di Gestione e Controllo.

Lo stesso Commissario europeo per la politica regionale, Corina Crețu, ha riconosciuto l'importanza del finanziamento, sottolineando che «i Fondi strutturali possono sicuramente offrire un importante contributo nell'aiu-

tare gli Stati membri a far fronte sia alle esigenze di breve che di lungo termine relative all'integrazione nelle nostre società di migranti e rifugiati»⁽⁸⁾.

Grande Progetto BULGAS - FIBERSAR

Il Grande Progetto "BULGAS - FIBERSAR" nasce con l'obiettivo di realizzare una infrastruttura in fibra ottica per banda ultralarga, con tecnologie di nuova generazione (NGAN), per la connessione sempre più efficiente degli operatori pubblici e la fornitura di nuovi servizi alla popolazione, alle imprese e alla pubblica amministrazione.

Il progetto prevede il coinvolgimento nel suo complesso di 242 comuni, per un valore totale di circa 82 milioni di euro, di cui circa 70 a valere sul POR FESR Sardegna.

Il Grande Progetto si sarebbe dovuto realizzare in due fasi:

1. un procedimento di appalto di lavori pubblici, suddiviso in 30 lotti (uno per ogni Organismo di Bacino) per la posa di microtubi in cui inserire la fibra ottica (denominato BULGAS) da mettere in opera nei medesimi scavi delle opere di metanizzazione;
2. un procedimento di concessione di servizi (denominato FIBERSAR), per la concessione ventennale dell'infrastruttura dei suddetti cavidotti e della fibra ottica spenta, in capo a un soggetto concessionario che assumesse le attività di infilaggio della fibra ottica, di illuminazione della stessa relativamente alla rete telematica della PA e di erogazione di servizi di base per consentire lo sviluppo della banda ultralarga agli altri operatori di telecomunicazione.

I forti ritardi accumulati nella realizzazione dei progetti di metanizzazione

8 A tal fine «circa 220 milioni di euro provenienti dal FESR sono stati riprogrammati in Italia per finanziare misure di prima accoglienza e l'acquisto di mezzi di salvataggio e ricognizione. Ma può esser fatto ancora di più ed è nostro impegno assistere gli Stati membri, se necessario, nella riprogrammazione per allineare i Programmi alle nuove esigenze emergenti».
Nota ARES (2015) 4490059 del 22.10.2015.

(propedeutici all'infrastrutturazione materiale della rete per la Banda Ultra Larga) hanno ratificato l'impossibilità di completare il Grande Progetto comunitario nei modi e nei tempi stabiliti dalla Decisione di approvazione. Per questo motivo nel corso della sua attuazione, il progetto è stato rimodulato riducendone il finanziamento a valere sul POR al di sotto della soglia dei 50 milioni di euro, limitandolo ai soli lotti avviati e realizzabili entro i termini compatibili con la programmazione comunitaria 2007-2013.

Le difficoltà attuative incontrate sono riconducibili fondamentalmente all'esecuzione del progetto BULGAS, condizionata da un contesto tecnico-amministrativo estremamente complesso, caratterizzato da numerosi procedimenti afferenti a soggetti diversi.

Più in dettaglio: una procedura legata al cofinanziamento degli Organismi di Bacino comunali in capo all'amministrazione regionale; 30 procedimenti di concessione di lavori pubblici gestiti dai singoli Organismi di Bacino, disciplinati dalle norme in materia di finanza di progetto; un procedimento di appalto di lavori pubblici, suddiviso in 30 lotti, uno per ogni Organismo di Bacino, di competenza dell'amministrazione regionale; un procedimento di concessione di servizi per la concessione dell'infrastruttura dei cavidotti in capo a un soggetto concessionario.

La scelta, inoltre, di configurare l'appalto BULGAS come un appalto per l'installazione di cavidotti per reti di telecomunicazioni in concomitanza con gli scavi per la metanizzazione, contrariamente alle previsioni, ha causato notevoli rallentamenti di natura procedimentale, oltre che tecnica, che hanno generato interferenze tra le opere, tali da comprometterne la fase esecutiva.

A ciò si sono aggiunti imprevisti derivanti dalla grave crisi economica: gli interventi di metanizzazione non sono stati finanziati dagli istituti di credito, con conseguente arresto della fase di avvio dell'esecuzione di alcuni lotti del progetto di metanizzazione. Alla data di chiusura del POR Sardegna, solo una parte degli interventi di posa dei cavidotti del progetto BULGAS è stata completata.

Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013

3

3.1 Lo stato di attuazione del FSC (ex FAS)

Il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), principale strumento che destina, insieme ai Fondi comunitari, risorse aggiuntive, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per la promozione dello sviluppo delle aree più deboli del Paese, è stato, com'è noto, nel corso della programmazione 2007-2013, sostituito dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)⁽¹⁾, istituito con lo scopo di attuare, con risorse nazionali, il principio della coesione territoriale, mirando alla realizzazione di un riequilibrio economico e sociale del Paese.

Fermo restando il criterio di riparto territoriale, la Legge di stabilità 2015⁽²⁾ ha innovato i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e procedurali, per la programmazione delle risorse FSC. In particolare, la nuova disposizione ha previsto l'individuazione delle aree tematiche di rilievo nazionale cui finalizzare le risorse, che rappresentano la base per il riparto delle somme, da effettuare con delibera del CIPE.

1 D.Lgs. 88 del 31 maggio 2011, il quale non prevede nuovi stanziamenti per le aree in difficoltà, ma si limita ad "innovare" la cornice giuridica connessa alla realizzazione delle procedure per gli interventi aggiuntivi sia comunitari che nazionali e per l'individuazione e l'effettuazione di progetti.

2 Legge n. 190/2015 - art. 1, commi 703-706.

Tali risorse, pur rappresentando una quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, hanno svolto negli anni una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno.

Le risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione, come già accennato, vengono assegnate con delibere CIPE e sono utilizzate nell'ambito di Programmi Nazionali e Regionali con finalità multisettoriali o sono destinate a specifiche linee di intervento. Le risorse in particolare sono assegnate dal CIPE e sono erogate ai beneficiari tenendo conto delle effettive esigenze di spesa, ovvero in relazione all'andamento degli interventi finanziati.

Prima di analizzarne il livello di avanzamento, va ricordato che le iniziative finanziate con il FSC 2007-2013 si sono avviate decisamente più tardi rispetto a quelle dei Programmi comunitari 2007-2013 e, per questioni relative agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica, hanno dovuto sostenere anche numerosi tagli e rimodulazioni. Tali riduzioni hanno inciso particolarmente, tra il 2008 e il 2011, sulle assegnazioni destinate alle amministrazioni centrali. Tali risorse sono state prevalentemente destinate a specifici interventi non direttamente collegati ad investimenti per finalità di coesione territoriale (tra i quali, ad esempio, gli ammortizzatori sociali in deroga e la ricostruzione post terremoto in Abruzzo).

Ciò nonostante, la parte delle politiche di coesione finanziate da risorse interamente nazionali rimane quella forse più rilevante per gli interventi di natura infrastrutturale con esiti di lungo periodo di un certo rilievo in prospettiva, soprattutto nel Mezzogiorno. La maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 è tuttora in corso di realizzazione e proseguirà per alcuni anni costituendo quindi un bacino importante di progetti con effetti che saranno visibili negli anni a venire.

Le risorse assegnate alle programmazioni delle amministrazioni regionali hanno anch'esse subito riduzioni, rideterminando le somme definitiva-

mente attribuite per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007-2013. In tal senso, le regioni hanno chiesto di utilizzare le risorse per varie finalità diverse da quelle tipiche, fra le quali hanno avuto una significativa consistenza quelle connesse alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore della sanità, a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e a riduzioni dei trasferimenti dallo Stato alle regioni in tema di contenimento della spesa pubblica.

Un aspetto rilevante del Fondo è quello di finanziare, come detto, anche interventi in infrastrutture materiali ed immateriali attuati attraverso lo strumento negoziale dell'Accordo di Programma Quadro. Questo strumento di programmazione negoziata è stato modificato per meglio adattarsi alle nuove regole di politica regionale unitaria nazionale e comunitaria⁽³⁾. Con le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, ma anche con risorse ordinarie (statali, regionali o di altri enti), comunitarie o private, sono stati attivati 172 fra Accordi di Programma Quadro e atti integrativi degli stessi.

Nell'analizzare i dati relativi all'utilizzo del FSC occorre, tuttavia, considerare che i progetti originariamente definiti su tale Fondo hanno sempre di più alimentato, progressivamente, l'*overbooking* e la certificazione di spesa dei Programmi comunitari cofinanziati.

Al 28 febbraio 2017 (Tabella 1) i progetti monitorati sono 19.105⁽⁴⁾, per un costo⁽⁵⁾ complessivo pari a poco meno di 23,5 miliardi di euro. Con riferimento agli stessi, il pagamento realizzato ammonta a oltre 5,95 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento pari al 25,4%.

3 Si tratta dei c.d. APQ rafforzati, contenenti la definizione di un sistema di indicatori di risultato e di realizzazione, la verifica della sostenibilità finanziaria e gestionale, le modalità di monitoraggio e di valutazione in itinere ed ex post. Tali APQ devono altresì prevedere appropriati sistemi di gestione e controllo degli interventi e sono sottoposti alla sorveglianza degli uffici del Ministro per la coesione territoriale, che devono verificare l'efficace funzionamento di tali sistemi di gestione e controllo, anche con riferimento all'ammissibilità delle spese.

4 Al netto dei progetti con più di un soggetto attuatore.

5 Per costi si intende il costo attuale del progetto, ossia il finanziamento totale pubblico al netto delle economie pubbliche.

Analizzando le scelte settoriali di programmazione degli interventi, i progetti FSC riguardano prevalentemente la tutela ambientale e la prevenzione dei rischi (22,1%), l'attrazione culturale, naturale e turistica (16,4%) e la ricerca ed innovazione (16,2%). Risultano invece del tutto marginali, qualche centinaio di progetti per ciascun tema, quelli relativi all'agenda digitale, all'efficientamento energetico, all'occupazione e al rafforzamento della capacità della pubblica amministrazione, i quali, tutti insieme, che corrispondono a poco più del 5% del totale dei progetti. Sul versante delle risorse, le somme più consistenti si concentrano negli interventi in materia di trasporti ed infrastrutture (44,1% degli importi totali) e di tutela ambientale (23,9%).

La taglia media dei progetti è superiore a 1,2 milioni di euro. Fra questi i grandi progetti infrastrutturali, pur rappresentando numericamente meno del 5% del totale, hanno una dimensione finanziaria media pari ad oltre 11,3 milioni di euro. Di taglia decisamente più piccola sono i progetti destinati al rafforzamento della PA, con una media di 235mila euro a intervento, e quelli destinati a ricerca e innovazione (260mila euro circa).

Come prima anticipato, la media di avanzamento finanziario è ancora molto bassa, pari al 25,4%; vi sono tuttavia settori per i quali il livello di avanzamento finanziario è decisamente più elevato: servizi di cura (84,7%), agenda digitale (66,3%), attrazione culturale, naturale e turistica (55,5%) e rafforzamento della capacità della PA (54,1%). Avanzamenti molto contenuti si rilevano invece per i progetti ricadenti nei settori dell'inclusione sociale (12,7%), della competitività per le imprese (13,3%) e dell'ambiente (16,8%).

Tabella 1. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per tema d'intervento

Temi	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Agenda digitale	290	1,5%	211.470.269	0,9%	140.173.267	66,3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	4.220	22,1%	5.618.672.069	23,9%	942.605.265	16,8%
Attrazione culturale, naturale e turistica	3.141	16,4%	2.016.479.067	8,6%	1.118.213.664	55,5%
Competitività per le imprese	1.942	10,2%	1.016.250.899	4,3%	135.073.442	13,3%
Energia e efficienza energetica	148	0,8%	129.547.440	0,6%	35.976.409	27,8%
Inclusione sociale	693	3,6%	1.339.771.771	5,7%	170.305.941	12,7%
Istruzione	2.873	15,0%	1.373.993.843	5,9%	554.150.234	40,3%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	313	1,6%	136.648.789	0,6%	31.446.182	23,0%
Rafforzamento capacità della PA	275	1,4%	64.743.928	0,3%	34.999.117	54,1%
Ricerca e innovazione	3.088	16,2%	814.105.460	3,5%	243.451.137	29,9%
Rinnovamento urbano e rurale	849	4,4%	291.980.291	1,2%	85.045.219	29,1%
Servizi di cura infanzia e anziani	358	1,9%	106.521.865	0,5%	90.202.604	84,7%
Trasporti e infrastrutture a rete	915	4,8%	10.355.343.726	44,1%	2.375.336.306	22,9%
Totale	19.105	100,0%	23.475.529.418	100,0%	5.956.978.787	25,4%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

La concentrazione maggiore dei progetti finanziati con FSC (Tabella 2) è quella che si evidenzia a livello del PAR Lombardia: 2.583 interventi, il 13,5% del totale. Percentuali elevate si osservano anche con riferimento ai Programmi della Regione Molise, che fra PAR (9,1%) e PRA (7,5%), mettono insieme oltre 3.100 interventi. Dal punto di vista della dotazione finanziaria, invece, i circa 30 interventi del Programma Attuativo Speciale Direttrici Ferroviarie, con il loro valore complessivo di 3,9 miliardi di euro, assorbono circa un sesto delle risorse complessive (16,7%). Altri Programmi di valore superiore ai 2 miliardi di euro sono il PRA Campania (3,14 miliardi di euro), il PRA Puglia (2,63 miliardi di euro) e il PRA Sardegna (2,33 miliardi di euro). Dal punto di vista del livello di attuazione, i Programmi appena menzionati con dotazione finanziaria molto consistente, fanno registrare avanzamenti abbastanza contenuti e, comunque, inferiori alla media.

La *performance* migliore è quella del PAR della Provincia Autonoma di Bolzano, che con il 102,9% risulta attualmente aver completato tutti i suoi 412 progetti. Seguono poi il Programma Obiettivi di Servizio del MIUR (97%), a cui manca da spendere meno di 500mila euro ed il PRA Abruzzo (95%), a cui mancano circa 200mila euro al raggiungimento del pieno utilizzo delle risorse disponibili. Di gran lunga sopra alla media sono anche il Programma Attuativo Speciale Sisma 2012 Emilia-Romagna (88,1%), il Programma Nazionale di Attuazione Da EXPO ai territori (87,5%) ed il PAR Toscana (83,8%). Al contrario, al 28 febbraio 2017 si contano ancora ben 9 piccoli Programmi e Piani⁽⁶⁾ (insieme raggiungono circa lo 0,5% delle risorse complessive), che fanno registrare un valore di avanzamento finanziario fermo allo 0%.

6 Aree metropolitane delle regioni Abruzzo, Lombardia, Sardegna e Veneto, PS Idrico Lazio, PS Idrico Molise, PS Idrico Toscana, PNA Nuova imprenditorialità agricola, Programma obiettivi di servizio Sardegna.

Tabella 2. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per Programma

Programma	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
PAR Abruzzo	1.355	7,1%	649.826.797	2,8%	198.469.131	30,5%
PAR Emilia-Romagna	28	0,1%	167.827.646	0,7%	103.260.761	61,5%
PAR Friuli-Venezia Giulia	577	3,0%	227.934.807	1,0%	120.447.245	52,8%
PAR Liguria	363	1,9%	352.624.985	1,5%	235.190.593	66,7%
PAR Lombardia	2.583	13,5%	960.649.004	4,1%	734.812.393	76,5%
PAR Marche	648	3,4%	205.827.489	0,9%	160.829.756	78,1%
PAR Molise	1.737	9,1%	397.845.534	1,7%	171.411.709	43,1%
PAR P.A. Trento	2	0,01%	69.525.101	0,3%	25.465.036	36,6%
PAR P.A. Bolzano	412	2,2%	93.805.221	0,4%	96.553.058	102,9%
PAR Piemonte	1.478	7,7%	829.700.083	3,5%	240.938.545	29,0%
PAR Toscana	1.168	6,1%	771.863.044	3,3%	647.158.811	83,8%
PAR Umbria	970	5,1%	279.876.175	1,2%	90.025.952	32,2%
PAR Valle d'Aosta	10	0,1%	98.292.437	0,4%	36.494.308	37,1%
PAR Veneto	523	2,7%	420.826.758	1,8%	174.862.679	41,6%
Aree metropolitane Abruzzo	1	0,01%	54.800.000	0,2%	0	0,0%
Aree metropolitane Emilia-Romagna	6	0,03%	43.422.685	0,2%	27.400.788	63,1%
Aree metropolitane Liguria	4	0,02%	315.000.000	1,3%	6.630.808	2,1%
Aree metropolitane Lombardia	8	0,04%	36.460.000	0,2%	0	0,0%
Aree metropolitane Sardegna	1	0,01%	25.300.000	0,1%	0	0,0%
Aree metropolitane Toscana	10	0,1%	106.682.239	0,5%	247.393	0,2%
Aree metropolitane Veneto	3	0,02%	109.796.068	0,5%	0	0,0%
Bonifica discariche abusive Veneto	2	0,01%	40.730.000	0,2%	1.437.879	3,5%
PS Idrico P.A. Trento	3	0,02%	4.150.000	0,02%	3.007	0,1%
PS Idrico Abruzzo	5	0,03%	4.369.401	0,02%	30.500	0,7%
PS Idrico Emilia-Romagna	1	0,01%	23.856.669	0,1%	1.528.091	6,4%
PS Idrico Friuli-Venezia Giulia	18	0,1%	26.265.334	0,1%	2.097.631	8,0%
PS Idrico Lazio	1	0,01%	16.657.000	0,1%	0	0,0%
PS Idrico Liguria	1	0,01%	5.095.897	0,02%	326.585	6,4%
PS Idrico Lombardia	49	0,3%	36.653.055	0,2%	18.390.459	50,2%
PS Idrico Marche	3	0,02%	10.566.500	0,05%	607.134	5,7%

segue>>

Parte prima - Il ciclo di programmazione 2007-2013

Programma	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
PS Idrico Molise	20	0,1%	3.030.800	0,01%	0	0,0%
PS Idrico Piemonte	22	0,1%	27.641.360	0,1%	4.559.339	16,5%
PS Idrico Toscana	9	0,05%	13.769.297	0,1%	0	0,0%
PS Idrico Valle d'Aosta	5	0,03%	30.501.639	0,1%	10.783.142	35,4%
PS Idrico Veneto	10	0,1%	22.190.987	0,1%	3.937.197	17,7%
MIUR Sicurezza edifici scolastici	1.107	5,8%	305.866.442	1,3%	202.051.499	66,1%
PAS Comune di Palermo	17	0,1%	91.861.172	0,4%	33.545.857	36,5%
PAS Direttrici Ferroviarie	29	0,2%	3.918.024.956	16,7%	536.056.592	13,7%
PAS Giustizia civile celere per la crescita	2	0,01%	978.688	0,004%	651.815	66,6%
PAS Ri.Med.	3	0,02%	272.470.000	1,2%	48.993.324	18,0%
PAS Sisma 2012 Emilia-Romagna	18	0,1%	45.228.780	0,2%	39.842.425	88,1%
PAS Musei	9	0,05%	69.726.408	0,3%	25.638.648	36,8%
PNA Risanamento ambientale	225	1,2%	120.770.384	0,5%	77.382.203	64,1%
PNA Nuova imprenditorialità agricola	2	0,01%	812.759	0,003%	0	0,0%
PNA Da EXPO ai territori	40	0,2%	30.418.444	0,1%	26.613.294	87,5%
POS MIUR	276	1,4%	16.427.690	0,1%	15.935.075	97,0%
POS Abruzzo	4	0,02%	11.510.272	0,05%	1.987.939	17,3%
POS Molise	66	0,3%	28.744.148	0,1%	54.336	0,2%
POS Sardegna	62	0,3%	31.846.243	0,1%	0	0,0%
PRA Abruzzo	7	0,04%	4.510.293	0,02%	4.285.675	95,0%
PRA Basilicata	574	3,0%	948.820.094	4,0%	132.173.197	13,9%
PRA Calabria	286	1,5%	582.127.097	2,5%	38.916.452	6,7%
PRA Campania	414	2,2%	3.147.155.118	13,4%	319.635.994	10,2%
PRA Molise	1.429	7,5%	391.366.385	1,7%	135.529.548	34,6%
PRA Puglia	931	4,9%	2.631.468.655	11,2%	196.639.947	7,5%
PRA Sardegna	611	3,2%	2.332.634.271	9,9%	480.330.363	20,6%
PRA Sicilia	922	4,8%	1.913.232.206	8,1%	517.204.600	27,0%
PS Compensazioni ambientali Campania	35	0,2%	96.164.901	0,4%	9.610.076	10,0%
Totale	19.105	100,0%	23.475.529.418	100,0%	5.956.978.787	25,4%

PAR = programma attuativo regionale; PS Idrico = piano straordinario tutela e gestione risorsa idrica; PAS = programma attuativo speciale; PNA = programma nazionale di attuazione; POS = programma obiettivi di servizio; PRA = programma regionale di attuazione; PS = programma strategico.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Un altro elemento da considerare nell'analisi dei progetti FSC riguarda la loro taglia finanziaria (Tabella 3): il 54,0% delle operazioni (oltre 10.300 interventi) ha un costo che non supera i 150.000 euro. Si tratta di una percentuale che sfiora la quota del 75% considerando le operazioni fino a 500.000 euro.

Al contrario, si contano solo 28 progetti di taglia superiore ai 100 milioni di euro, per un valore complessivo di poco più di 7,1 miliardi di euro, che concentrano il 30,3% dei circa 23,5 miliardi di euro totali. Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario sembra emergere un rapporto inverso tra la taglia finanziaria dei progetti e le loro *performance* in termini di attuazione. Infatti, i micro-progetti raggiungono un livello più che doppio rispetto alla media (61,6% vs 25,4%), mentre i progetti che superano i 100 milioni di euro sono gli unici a far rilevare un avanzamento inferiore al 15%.

Guardando i dati relativi alle diverse tipologie di soggetto attuatore (Tabella 4), il 36,8% dei progetti è attuato dai comuni, che insieme ad operatori privati e imprese (31,7%) risultano quindi attuatori della stragrande maggioranza degli interventi. Seguono le regioni, con il 14,5% dei progetti.

Con riferimento ai costi, quasi il 40% di questi è ascrivibile a progetti attuati da soggetti privati e imprese, che però fanno segnare un avanzamento (21,1%) inferiore alla media. I comuni, secondi beneficiari del FSC in termini di costi associati ai progetti dei quali sono attuatori (oltre 4,7 miliardi di euro), gestiscono poco più del 20% delle risorse, e fanno registrare un avanzamento finanziario identico alla media dell'intero Fondo (25,4%).

Sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, i livelli migliori si osservano in relazione agli interventi attuati da unioni di comuni e comunità montane (53,8%) e dalle province (48,2%). Il dato più contenuto, abbondantemente inferiore alla media, è quello dei progetti attuati da soggetti del settore sanitario (9,2%).

Tabella 3. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per classe di costo del progetto

Classe di costo	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Fino a 150.000 euro	10.320	54,0%	438.887.030	1,9%	270.284.307	61,6%
Da 150.000 a 500.000 euro	4.746	24,8%	1.357.422.680	5,8%	740.599.508	54,6%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	2.544	13,3%	2.078.837.415	8,9%	895.074.048	43,1%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	986	5,2%	2.565.867.328	10,9%	797.715.097	31,1%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	202	1,1%	1.361.348.612	5,8%	346.068.849	25,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	230	1,2%	5.053.534.020	21,5%	1.210.043.862	23,9%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	49	0,3%	3.507.830.081	14,9%	808.847.818	23,1%
Oltre 100.000.000 euro	28	0,1%	7.111.802.252	30,3%	888.345.298	12,5%
Totale	19.105	100,0%	23.475.529.418	100,0%	5.956.978.787	25,4%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Tabella 4. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per soggetto attuatore del progetto						
Soggetto attuatore	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Ministeri	407	2,1%	1.298.005.013	5,5%	171.401.863	13,2%
Regioni	2.777	14,5%	4.164.599.761	17,7%	1.454.567.515	34,9%
Province	660	3,5%	754.448.029	3,2%	363.463.131	48,2%
Comuni	7.037	36,8%	4.745.127.661	20,2%	1.204.880.111	25,4%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	174	0,9%	1.089.458.085	4,6%	100.403.631	9,2%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	467	2,4%	206.139.995	0,9%	110.807.142	53,8%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	734	3,8%	1.171.232.741	5,0%	428.335.319	36,6%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	790	4,1%	739.468.962	3,1%	160.878.968	21,8%
Operatori privati e imprese	6.059	31,7%	9.307.049.171	39,6%	1.962.241.108	21,1%
Totale	19.105	100,0%	23.475.529.418	100,0%	5.956.978.787	25,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017						

3.2 Il coinvolgimento dei comuni in qualità di beneficiari

Gli interventi FSC a favore dei comuni nell'attuale periodo di programmazione, come visto in precedenza, rappresentano più di un terzo del totale, raggiungendo gli oltre 7.000 progetti.

Complessivamente si contano, infatti, 7.037 interventi per un investimento complessivo di oltre 4,7 miliardi di euro. La maggior parte di tali progetti a regia comunale (Tabella 5) è ascrivibile al PRA Molise (1.326, pari al 18,8% del totale). Tuttavia, presentano un gran numero di interventi anche il Programma MIUR Sicurezza edifici scolastici (1.003) e il PAR Abruzzo (848). Questi tre Programmi insieme rappresentano circa il 45% del totale complessivo delle operazioni.

In termini di costi, il 19% degli importi è riferibile al PRA Campania, i cui 53 interventi valgono oltre 900 milioni di euro (con un valore medio di progetto pari a circa 17 milioni di euro). Segue poi il PRA Sicilia, che con 57 progetti (valore medio 14,4 milioni di euro), raccoglie il 17,3% delle risorse.

La taglia media dei progetti FSC in capo ai comuni è pari a circa 675mila euro, una dimensione finanziaria abbondantemente superata dai grandi progetti previsti, oltre che dai PAR di Sicilia e Campania, anche dal Piano stralcio Aree Metropolitane Liguria, che per soli 2 progetti ha una dotazione finanziaria di 55 milioni di euro. Di dimensioni estremamente ridotte, inferiori ai 200mila euro sono, invece, l'unico intervento del POS Abruzzo (91mila euro) e quelli previsti dal PS Idrico Molise (151mila euro), dal PNA Da EXPO ai territori (c.ca 167mila euro), dal PAR Umbria (191mila euro) e dal PRA Sardegna (192mila euro).

Tabella 5. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma

Programma	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
PAR Abruzzo	848	12,1%	231.007.622	4,9%	85.580.728	37,0%
PAR Emilia-Romagna	18	0,3%	28.278.801	0,6%	16.090.239	56,9%
PAR Friuli-Venezia Giulia	48	0,7%	11.177.350	0,2%	5.042.175	45,1%
PAR Liguria	179	2,5%	205.720.040	4,3%	141.597.874	68,8%
PAR Lombardia	66	0,9%	67.733.004	1,4%	52.862.116	78,0%
PAR Marche	220	3,1%	51.097.559	1,1%	45.333.051	88,7%
PAR Molise	489	6,9%	160.743.129	3,4%	27.042.203	16,8%
PAR P.A. Bolzano	97	1,4%	24.881.965	0,5%	21.695.432	87,2%
PAR Piemonte	434	6,2%	122.456.798	2,6%	50.684.782	41,4%
PAR Toscana	450	6,4%	289.446.998	6,1%	252.304.200	87,2%
PAR Umbria	353	5,0%	67.480.895	1,4%	4.766.248	7,1%
PAR Veneto	257	3,7%	178.943.475	3,8%	87.464.847	48,9%
Aree metropolitane Liguria	2	0,03%	55.000.000	1,2%	6.584.944	12,0%
Aree metropolitane Lombardia	2	0,03%	0	0,0%	0	-
PS Idrico Molise	20	0,3%	3.030.800	0,1%	0	0,0%
PS Idrico Valle d'Aosta	1	0,01%	700.000	0,01%	0	0,0%
MIUR Sicurezza edifici scolastici	1.003	14,3%	274.675.706	5,8%	181.731.492	66,2%
PAS Comune di Palermo	15	0,2%	62.461.172	1,3%	5.553.354	8,9%
PAS Sisma 2012 Emilia-Romagna	17	0,2%	44.731.005	0,9%	39.344.650	88,0%
PNA Risanamento ambientale	20	0,3%	12.070.031	0,3%	11.946.743	99,0%
PNA Da EXPO ai territori	3	0,04%	500.881	0,01%	670.881	133,9%
POS Abruzzo	1	0,01%	91.822	0,002%	91.822	100,0%
POS Molise	51	0,7%	14.107.435	0,3%	40.123	0,3%
PRA Basilicata	273	3,9%	169.281.235	3,6%	15.761.153	9,3%
PRA Calabria	57	0,8%	181.268.620	3,8%	104.543	0,1%
PRA Campania	53	0,8%	903.747.012	19,0%	4.122.459	0,5%
PRA Molise	1.326	18,8%	339.295.595	7,2%	98.361.836	29,0%
PRA Puglia	266	3,8%	343.545.570	7,2%	20.623.498	6,0%
PRA Sardegna	411	5,8%	79.270.048	1,7%	29.478.715	37,2%
PRA Sicilia	57	0,8%	822.383.095	17,3%	0	0,0%
Totale	7.037	100,0%	4.745.127.661	100,0%	1.204.880.111	25,4%

PAR = programma attuativo regionale; PS Idrico = piano straordinario tutela e gestione risorsa idrica; PAS = programma attuativo speciale; PNA = programma nazionale di attuazione; POS = programma obiettivi di servizio; PRA = programma regionale di attuazione.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario si registrano ancora alcuni 0%, come quelli dei PS Idrico Molise e Valle d'Aosta e del PRA Sicilia (di cui, si ricorda, gli interventi attuati dai comuni valgono oltre 820 milioni di euro). Tuttavia vi sono delle eccezioni significative, come quella dei 20 progetti, con comuni beneficiari, del PNA Risanamento ambientale, per i quali è stato già erogato il 99% degli oltre 12 milioni di euro previsti e come quello dell'unico piccolissimo progetto del POS Abruzzo che fa registrare il pieno assorbimento delle risorse disponibili. Buoni risultati anche per i PAR Marche, Toscana e della P.A. di Bolzano, che si attestano attorno all'80%, così come anche il PNA Sisma 2012 Emilia-Romagna (88%). Da segnalare, infine, come i 3 progetti del PNA Da EXPO ai territori facciano rilevare un avanzamento "anomalo" del 133,9%.

Declinando l'analisi dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni in base al tema di intervento (Tabella 6), si registra la prevalenza data alla tutela ambientale (che interessa il 33,3% delle operazioni) e all'istruzione (22,5%). Assolutamente residuali i settori del rafforzamento della capacità della PA, solo 2 progetti, e della competitività delle imprese, solo 15 interventi. La maggiore concentrazione di costi, rispettivamente al 39,1% ed al 25,4%, si ha in corrispondenza degli oltre 2.300 interventi in materia ambientale e nei 246 progetti destinati a trasporti e infrastrutture a rete. Questi ultimi (4,9 milioni di euro in media) insieme a quelli in materia di ricerca e innovazione (1,2 milioni di euro in media) sono anche i progetti con la taglia finanziaria più rilevante. Micro-progetti, di un valore medio di circa 76mila euro, sono quelli inerenti il settore dell'occupazione e della mobilità dei lavoratori.

Per quanto riguarda i livelli di attuazione degli interventi i dati più elevati sono rilevabili in corrispondenza dei progetti rivolti ai servizi di cura (86,7%), all'agenda digitale (89,6%) ed alla ricerca e innovazione (71,6%). Di contro, valori nettamente inferiori al dato medio (25,4%) si osservano in tema di competitività per le imprese (10,4%), in materia ambientale (11,4%) e di trasporti (13,2%).

Tabella 6. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Temi	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Agenda digitale	151	2,1%	23.473.150	0,5%	21.021.772	89,6%
Ambiente e prevenzione dei rischi	2.346	33,3%	1.854.037.503	39,1%	211.549.605	11,4%
Attrazione culturale, naturale e turistica	1.011	14,4%	574.520.651	12,1%	279.106.705	48,6%
Competitività per le imprese	15	0,2%	1.625.544	0,0%	168.705	10,4%
Energia e efficienza energetica	79	1,1%	63.597.711	1,3%	17.110.590	26,9%
Inclusione sociale	428	6,1%	131.772.557	2,8%	47.441.274	36,0%
Istruzione	1.581	22,5%	578.988.021	12,2%	337.243.983	58,2%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	235	3,3%	17.938.346	0,4%	3.146.892	17,5%
Rafforzamento capacità della PA	2	0,03%	245.286	0,01%	108.440	44,2%
Ricerca e innovazione	36	0,5%	45.879.332	1,0%	32.836.389	71,6%
Rinnovamento urbano e rurale	667	9,5%	220.436.394	4,6%	73.271.213	33,2%
Servizi di cura infanzia e anziani	240	3,4%	26.454.174	0,6%	22.945.284	86,7%
Trasporti e infrastrutture a rete	246	3,5%	1.206.158.992	25,4%	158.929.260	13,2%
Totale	7037	100,0%	4.745.127.661	100,0%	1.204.880.111	25,4%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017

Osservando trasversalmente la taglia finanziaria dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni (Tabella 7), si rileva come l'incidenza maggiore, in termini numerici, è quella dei piccoli interventi sotto i 150.000 euro, che rappresentano il 45,4% del totale, assorbendo però solo il 4% delle risorse disponibili. I progetti sopra i 50 milioni di euro sono solo 5, di cui 4 sopra i 100 milioni di euro, per un totale di risorse dedicate di oltre 1,2 miliardi di euro (pari al 26,1% del totale). Infine, osservando il livello di avanzamento finanziario, si nota come i progetti fino a 5 milioni di euro si attestino su livelli di attuazione abbondantemente al di sopra della media, mentre quelli delle classi successive risultano ancora decisamente indietro nella spesa, con l'eccezione dell'unico intervento di taglia compresa tra i 50 ed i 100 milioni di euro che risulta già completato. Si segnala, infine, che i 4 grandi progetti di valore superiore ai 100 milioni di euro risultano, in termini di avanzamento finanziario, ancora fermi a zero.

Tabella 7. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo del progetto						
Classe di costo	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Fino a 150.000 euro	3.196	45,4%	189.104.336	4,0%	92.032.238	48,7%
Da 150.000 a 500.000 euro	2.444	34,7%	692.524.383	14,6%	339.981.513	49,1%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	1.036	14,7%	839.066.974	17,7%	327.084.330	39,0%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	269	3,8%	684.968.389	14,4%	250.085.045	36,5%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	48	0,7%	311.300.757	6,6%	54.588.977	17,5%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	39	0,6%	790.381.005	16,7%	91.009.476	11,5%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	1	0,01%	50.098.531	1,1%	50.098.531	100,0%
Oltre 100.000.000 euro	4	0,1%	1.187.683.287	25,0%	0	0,0%
Totale	7.037	100,0%	4.745.127.661	100,0%	1.204.880.111	25,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 28.02.2017						

**Il ciclo
di programmazione
2014-2020**

Parte seconda

L'attuazione della programmazione 2014-2020

1

1.1 La Relazione sulla coesione della Commissione europea e il futuro della politica di coesione

Il 9 ottobre 2017 è stata pubblicata la Relazione⁽¹⁾ della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio sulla coesione. La Relazione costituisce la sintesi del “VII Rapporto sulla Coesione Economica, Sociale e Territoriale”⁽²⁾, il documento triennale con il quale la Commissione europea fa il punto sulla situazione della convergenza dei livelli di sviluppo e di coesione sociale nell’Unione europea, ed esprime le proprie valutazioni sull’andamento e l’adeguatezza della politica di coesione.

Nella prima parte del documento viene illustrato l’andamento della coesione nelle regioni dell’UE negli ultimi anni, effettuando anche una valutazione dell’impatto che le politiche nazionali, di coesione e le altre politiche dell’Unione europea hanno sulla convergenza tra livelli di sviluppo

1 “Relazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*,” Commissione europea - COM(2017) 583 final 9.10.2017; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=COM:2017:583:FIN&from=EN>

2 Commissione europea, DG Regional and Urban Policy, “*My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*,” Bruxelles, ottobre, 2017.

delle regioni europee. Le principali evidenze che emergono dalla Relazione in merito a questi aspetti sono:

- di nuovo una tendenza alla riduzione delle disparità regionali in termini di crescita;
- una ripresa dell'occupazione, ma con una disoccupazione ancora al di sopra del livello precedente alla crisi;
- la tendenza allo spopolamento di alcune regioni (soprattutto meno sviluppate) a favore di altre (le più sviluppate);
- un ruolo chiave delle città in termini di opportunità, ma anche di sfide da affrontare (soprattutto in merito alla loro capacità di essere inclusive);
- una ancora insufficiente quantità di investimenti in innovazione, competenze e infrastrutture;
- una ulteriore necessità di investimenti per le energie rinnovabili, l'efficienza energetica e trasporti a basse emissioni di carbonio;
- una maggiore capacità di cooperazione tra Stati per superare gli ostacoli ancora presenti tra le frontiere UE;
- una maggiore capacità istituzionale e qualità di governo per attuare gli investimenti con maggiore efficacia.

Questi aspetti vengono poi messi in relazione all'andamento degli investimenti pubblici, ed al peso e contributo della politica di coesione alla capacità di generare investimenti e discontinuità positive nelle dinamiche di sviluppo dei Paesi europei. Ancor più in particolare nella seconda parte della Relazione si esaminano, conformemente a quanto stabilito dal Regolamento sulle disposizioni comuni in materia di Fondi strutturali⁽³⁾, le misure che collegano l'efficacia dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) a una sana *governance* economica.

3 Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (...) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), si veda, in particolare l'articolo 23.

La conclusione della Commissione nella Relazione e nel Documento di lavoro che la accompagna (il VII Rapporto sulla Coesione) è che comunque la politica di coesione ha contribuito in maniera sostanziale al processo di crescita e convergenza tra Paesi, soprattutto dei 13 Stati dell'Obiettivo coesione (ossia beneficiari del Fondo di Coesione), con un PIL che nel 2015 si è attestato al 67% di quello comunitario, contro il 54% del 2006. Nei Paesi non beneficiari del Fondo di Coesione la tendenza alla convergenza è meno marcata, ma comunque la Commissione rileva un contributo significativo della politica di coesione alla crescita.

Sulla base di queste considerazioni non è stata ravvisata da parte della Commissione la necessità di ricorrere a quanto previsto dall'art. 23 del Regolamento generale sui Fondi SIE, che prevede la possibilità per la Commissione europea di richiedere modifiche ai Programmi per dare spazio a priorità di politica economica raccomandate dal Consiglio, nonché l'obbligo di sospendere i Fondi nei casi in cui l'azione dello Stato membro finalizzata a risolvere un problema di disavanzo pubblico o squilibri macroeconomici eccessivi non sia efficace.

Nel quinto capitolo del VII Rapporto sulla Coesione, la Commissione riporta della valutazione fatta con il Parlamento nell'autunno del 2016 per la sospensione degli impegni a Spagna e Portogallo in merito alla procedura di infrazione per deficit eccessivo, che è stata comunque messa in *stand-by*, a dimostrazione che i poteri attribuiti alla Commissione sono sempre e comunque esercitabili a seguito di una valutazione che è prettamente politica.

Il ritardo nell'approvazione degli Accordi di Partenariato e dei Programmi, e della loro attuazione, spinge la Commissione a non proporre modifiche legislative all'articolo 23.

Nell'esprimere una valutazione complessiva, il VII Rapporto sulla Coesione riporta che la politica di coesione è la principale politica di investimenti in conto capitale dell'Unione europea, che copre l'8,5% degli investimenti pubblici e che ha prodotto impatti significativi sul PIL soprattutto dei Paesi beneficiari del Fondo di Coesione (il 3% stimato dal modello QUEST utiliz-

zato dalla Commissione). Ma, più in generale, il modello dimostra impatti positivi su tutti gli ambiti propri di intervento della politica di coesione anche sugli altri Paesi e in special modo nelle regioni meno sviluppate.

Il modello della Commissione prevede un impatto analogo anche per la programmazione 2014-2020, almeno per i Paesi del Fondo di Coesione, e da questa ipotesi è già partita la riflessione sul ruolo della politica di coesione per il dopo 2020, con la pubblicazione del "Libro bianco sul futuro dell'Europa"⁽⁴⁾.

Con tale documento, che disegna cinque scenari⁽⁵⁾ e propone cinque documenti di riflessione⁽⁶⁾, si analizzano anche tre questioni principali tra loro collegate, relative alla politica di coesione, che sono:

- In quali ambiti si dovrebbe investire?
- Quali dovrebbero essere le priorità negli investimenti?
- In che modo si dovrebbe attuare la politica?

Il documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea⁽⁷⁾ e la Relazione sulla Coesione convergono su un elemento chiave che frena la competitività e riduce l'impatto degli investimenti, che è la scarsa qualità istituzionale.

4 "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

5 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

6 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

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

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

- 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 momenti di transizione tra cicli di programmazione;
- il potenziamento della complementarità tra strumenti finanziari europei;
- l'approccio più radicale alla semplificazione dell'attuazione.

Nel maggio 2018, la Commissione prevede di adottare la proposta per il quadro finanziario pluriennale, seguita dalle proposte per la politica di coesione per il periodo successivo al 2020.

La Relazione sulla Coesione e il VII Rapporto pongono le basi ad ottobre 2017 per la riflessione sul futuro della politica di coesione post 2020, mentre la politica di coesione 2014-2020 sembra muovere ancora i primi passi in termini di attuazione, dopo aver faticosamente concluso la fase di programmazione.

1.2 Lo stato di avanzamento finanziario a livello europeo

Il quadro della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei⁽⁸⁾ per il 2014-2020 a livello europeo evidenzia come la politica di coesione mobiliti oltre 454 miliardi di euro dal bilancio pluriennale dell'Unione europea, attivando risorse nazionali per quasi 184 miliardi di euro, per un valore complessivo di oltre 638 miliardi di euro.

8 I Fondi SIE sono composti dal Fondo di Coesione (FC) che interviene in un limitato numero di Paesi, dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE), dal Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR) e dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Come si può rilevare dalla Tabella 1, di confronto tra i Paesi, la dimensione dell'intervento è molto diversificata in relazione ai livelli di reddito pro capite: ad esempio, si rilevano importi significativi nei 15 Paesi a più basso reddito nazionale che beneficiano quindi del Fondo di Coesione, e che di conseguenza si caratterizzano anche per una minore entità del cofinanziamento nazionale.

Il dato significativo che emerge dalla Tabella 1 è che l'Italia è seconda per quantità di risorse europee assegnate nell'ambito della politica di coesione, pari a oltre 42 miliardi di euro, ma è anche il primo Paese, in valore assoluto, per cofinanziamento nazionale, pari a circa 31 miliardi di euro. Tutto ciò si traduce in un valore complessivo della politica di coesione comunitaria 2014-2020 per l'Italia di oltre 73 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, l'Italia è, dunque, sia il principale beneficiario in termini di risorse assegnate, sia il Paese che percentualmente cofinanzia la politica di coesione europea più di Francia (anche se di poco meno di un punto percentuale, 41,6%), Germania (38%), Spagna (30%) e Regno Unito (40%). È da segnalare, inoltre, che tale dato di maggiore cofinanziatore della politica di coesione europea si riscontra anche dopo la riduzione del tasso di cofinanziamento decisa su alcuni dei principali Programmi Operativi Regionali e su tutti i Programmi Operativi Nazionali, che verrà analizzata in seguito.

Tabella 1. Risorse (milioni di euro) dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 per Paese, scomposizione tra quota UE e cofinanziamento nazionale					
Paese	Quota UE (a)	Quota nazionale (b)	Totale (c)	% (a/c)	% (b/c)
Polonia*	86.095	18.804	104.899	82,1%	17,9%
Italia	42.668	30.957	73.624	58,0%	42,0%
Spagna	37.401	15.878	53.279	70,2%	29,8%
Francia	26.736	19.048	45.784	58,4%	41,6%
Germania	27.935	16.823	44.758	62,4%	37,6%
Romania*	30.838	5.610	36.448	84,6%	15,4%
Portogallo*	25.793	6.898	32.692	78,9%	21,1%
Repubblica Ceca*	23.980	8.311	32.291	74,3%	25,7%
Ungheria*	25.014	4.633	29.647	84,4%	15,6%
Regno Unito	16.417	10.869	27.286	60,2%	39,8%
Grecia*	20.352	4.613	24.965	81,5%	18,5%
Repubblica Slovacca*	15.344	4.734	20.078	76,4%	23,6%
Croazia*	10.742	1.935	12.677	84,7%	15,3%
Bulgaria*	9.878	1.856	11.734	84,2%	15,8%
Austria	4.923	5.732	10.655	46,2%	53,8%
Lituania*	8.386	1.561	9.947	84,3%	15,7%
Finlandia	3.759	4.664	8.424	44,6%	55,4%
Svezia	3.647	4.333	7.980	45,7%	54,3%
Lettonia*	5.634	1.274	6.908	81,6%	18,4%
Irlanda	3.358	2.774	6.132	54,8%	45,2%
Belgio	2.710	3.331	6.041	44,9%	55,1%
Estonia*	4.459	1.544	6.003	74,3%	25,7%
Slovenia*	3.875	1.022	4.896	79,1%	20,9%
Olanda	1.881	1.850	3.732	50,4%	49,6%
Danimarca	1.540	713	2.253	68,4%	31,6%
Cipro*	874	246	1.120	78,1%	21,9%
Malta*	828	196	1.024	80,9%	19,1%
Lussemburgo	140	316	456	30,7%	69,3%
INTERREG	9.251	3.179	12.430	74,4%	25,6%
TOTALE	454.459	183.703	638.162**	71,2%	28,8%

* Paese beneficiario del Fondo di Coesione.

**L'ammontare totale si riferisce ai Fondi SIE ripartiti per Paese e ai relativi cofinanziamenti nazionali deliberati.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Commissione europea-Cohesion Data, 2017

Come prima anticipato, dalla Tabella 1 si evince che i Fondi strutturali e di investimento europei intervengono con percentuali di finanziamento importanti soprattutto nei Paesi beneficiari del Fondo di Coesione, il che testimonia che la politica di coesione, che tra Fondi strutturali e investimenti nel settore agricolo e della pesca interessa circa la metà del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 dell'Unione europea, ha un carattere redistributivo.

Le notevoli risorse mobilitate risentono, tuttavia, come sempre accade nei periodi di sovrapposizione tra periodi di programmazione, di uno stato di attuazione, a quasi quattro anni trascorsi dall'inizio del ciclo 2014-2020, ancora non particolarmente soddisfacente. Facendo sempre riferimento alla piattaforma di dati aperti sulla coesione della Commissione europea⁹, ed in particolare ai dati riportati nella Tabella 2, emerge come a livello europeo la quota degli impegni è pari al 36,7% del programmato. I dati riportati dalla Commissione europea sono aggiornati a luglio 2017 per il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo ed al dicembre 2016 per il Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale ed il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca. Questo disallineamento temporale indica sicuramente una sottostima del livello degli impegni, ma ancora di più una sottostima dell'ammontare di risorse spese, che risultano complessivamente pari al 5%. Il FESR registra un livello di impegni rispetto al programmato pari al 38%, con un livello di spesa del 4,9%, mentre il FSE si attesta ad un livello di impegni sul programmato pari al 39,2% e di spese pari all'8,1%. Il Fondo di Coesione ha un livello di impegni pari al 36,7% e di spese pari all'8,9%. Particolarmente performante è, invece, l'Iniziativa Occupazione Giovani, i cui Programmi sono però partiti in anticipo e presentano, dunque, impegni e spese più elevati in termini percentuali (75,4% e 18,9% rispettivamente).

⁹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

Tabella 2. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 impegnati e spesi a livello europeo su programmato, per Fondo (valori in milioni di euro e %)

Fondo	Impegnato (a)	Speso (b)	Programmato (c)	% impegni (a/c)	% spese (b/c)
Fondo di Coesione (FC)	27.672	6.690	75.364	36,7%	8,9%
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	105.090	13.666	276.830	38,0%	4,9%
Fondo Sociale Europeo (FSE)	47.170	9.785	120.461	39,2%	8,1%
Iniziativa Occupazione Giovani (IOG)	5.793	1.452	7.679	75,4%	18,9%
Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR)*	47.480	0	150.334	31,6%	0,0%
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)*	918	215	7.989	11,5%	2,7%
TOTALE**	234.123	31.808	638.656	36,7%	5,0%

* Dati al 31/12/2016.

** Il totale si riferisce a dati aggiornati nel corso dell'implementazione dei Programmi, che possono subire variazioni rispetto al budget inizialmente ripartito.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Commissione europea-Cohesion Data aggiornati al 31 luglio 2017

Guardando allo stato di avanzamento dei singoli Paesi (Tabella 3), è l'Ungheria ad aver impegnato la quota maggiore di risorse programmate, con un valore pari al 67,2%, seguita dal Belgio (63,6%), Regno Unito (59,3%), Portogallo (53,5%) e Finlandia (51,7%) per restare ai Paesi che hanno impegnato oltre la metà del valore complessivo programmato.

Il dato di spesa vede, invece, il Portogallo come Paese maggiormente performante, con quasi l'11% di avanzamento rispetto al programmato. A seguire la Lituania, con un livello di spesa pari al 9,1%, e poi un gruppo di Paesi composto da Grecia, Olanda, Estonia e Germania, che raggiungono e in alcuni casi superano l'8%.

Per quanto riguarda l'Italia, per il livello di risorse impegnate si colloca al ventunesimo posto, con una percentuale di impegni rispetto al programmato pari al 32,7%, ed una spesa del 2,4%, abbastanza al di sotto della media comunitaria (5%).

Il quadro che deriva dalla fotografia comunitaria è quello di una situazione che a metà periodo di programmazione si ripete in maniera simile, con una partenza dei Programmi sempre molto condizionata dalla sovrapposizione tra chiusura del ciclo precedente di programmazione e avvio del nuovo.

Una proiezione della Direzione generale per la politica regionale e urbana della Commissione europea (riferita al Fondo di Coesione, al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale ed al Fondo Sociale Europeo), ha messo a confronto gli anni corrispondenti di programmazione tra periodi, mostrando una sostanziale parità di Fondi impegnati su progetti 2007-2013 selezionati nel 2010 e nel corrispondente anno della programmazione 2014-2020, che è il 2017. Il dato dimostra, comunque, che dopo una partenza più lenta, conseguente anche alla tardiva approvazione degli Accordi di Partenariato e dei Programmi Operativi, il recupero in termini di risorse impegnate è stato buono nel triennio 2015-2017, arrivando ad attestarsi sullo stesso livello del precedente periodo di programmazione. Il livello della spesa per i Fondi strutturali a fine giugno 2017 è invece pari al 7%.

Tabella 3. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 impegnati e spesi, per Paese (valori in milioni di euro e %)

Paese	Impegnato (a)	Speso (b)	Programmato (c)	% impegni (a/c)	% spese (b/c)
Ungheria	19.910	2.141	29.650	67,2%	7,2%
Belgio	3.841	216	6.041	63,6%	3,6%
Regno Unito	15.924	921	26.864	59,3%	3,4%
Portogallo	17.494	3.557	32.692	53,5%	10,9%
Finlandia	4.352	479	8.424	51,7%	5,7%
Lussemburgo	215	8	456	47,0%	1,8%
Estonia	2.830	504	6.015	47,0%	8,4%
Svezia	3.749	430	7.980	47,0%	5,4%
Irlanda	2.748	54	6.132	44,8%	0,9%
Danimarca	974	87	2.253	43,2%	3,9%
Germania	18.841	3.583	44.754	42,1%	8,0%
Lettonia	2.907	413	6.908	42,1%	6,0%
Malta	429	40	1.024	41,9%	3,9%
Bulgaria	4.706	875	11.734	40,1%	7,5%
Grecia	9.587	2.065	24.784	38,7%	8,3%
Olanda	1.377	303	3.732	36,9%	8,1%
Lituania	3.577	910	9.947	36,0%	9,1%
Austria	3.749	33	10.654	35,2%	0,3%
Francia	15.652	2.886	45.787	34,2%	6,3%
Polonia	35.837	6.812	104.899	34,2%	6,5%
Italia	24.084	1.758	73.624	32,7%	2,4%
Repubblica Ceca	9.854	1.377	32.380	30,4%	4,3%
Repubblica Slovacca	5.866	1.059	20.078	29,2%	5,3%
Slovenia	1.321	135	4.896	27,0%	2,8%
Croazia	2.816	340	12.619	22,3%	2,7%
Spagna	10.217	132	53.265	19,2%	0,2%
Cipro	179	44	1.120	16,0%	3,9%
Romania	5.216	400	37.519	13,9%	1,1%
Coop. Terr. Europea	5.870	247	12.425	47,2%	2,0%
TOTALE*	234.123	31.808	638.656	36,7%	5,0%

* Il totale si riferisce a dati aggiornati nel corso dell'implementazione dei Programmi, che possono subire variazioni rispetto al budget inizialmente ripartito.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Commissione europea-Cohesion Data aggiornati al 31 luglio 2017 per FC, FESR, FSE e IOG e al 31 dicembre 2016 per FEASR e FEAMP

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

Le stesse considerazioni fatte sopra sull'avanzamento della programmazione 2014-2020 possono ripetersi per il livello nazionale. L'avanzamento nazionale del periodo 2014-2020, infatti, risente del ritardo in fase di avvio, dovuto anche ai tempi lunghi di approvazione dei Programmi Operativi. In più, a livello nazionale ha inciso anche la riorganizzazione generale della *governance* nazionale per la programmazione e attuazione delle politiche di coesione. Ancora, anche le previsioni dei nuovi Regolamenti comunitari per la disciplina dei Fondi strutturali e di investimento europei, come ad esempio l'introduzione di condizionalità *ex-ante*, hanno contribuito a rallentare l'avvio della programmazione. Per il rispetto delle condizionalità *ex-ante* il quadro si è composto gradualmente, nel corso dei mesi, attraverso il loro progressivo soddisfacimento, che ha visto l'Italia negoziare con la Commissione europea 13 piani di azione che hanno fissato gli impegni del Paese con riferimento alle misure da attuare, ai tempi per realizzarle e alle amministrazioni responsabili. Tutto questo, con riferimento al solo Accordo di Partenariato. Per i Programmi Operativi FESR e FSE, invece, i piani di azione negoziati con la Commissione europea sono stati oltre 320, mentre oltre 760 sono stati i piani di azione riferiti ai Programmi di Sviluppo Rurale. Le condizionalità *ex-ante* riguardano il quadro normativo e regolatorio o le pianificazioni settoriali rilevanti per le politiche di sviluppo, e la mancanza dei requisiti di soddisfacimento può costituire motivo per la sospensione dei rimborsi comunitari per le priorità di investimento interessate.

A luglio 2017, nella discussione sullo stato di avanzamento sul rispetto delle condizionalità *ex-ante* riportato nel corso del Comitato con funzioni di sorveglianza dell'Accordo di Partenariato, la situazione è quella di un sostanziale soddisfacimento di tali condizionalità a livello di AdP, con la conseguente richiesta, per il conseguimento dello stesso risultato a livello di Programmi, del rafforzamento dell'azione di coordinamento tra amministrazioni e di cooperazione istituzionale. L'obiettivo comune deve essere

quello di imprimere, in primo luogo, una significativa accelerazione dei processi e un sensibile avanzamento nel corretto recepimento delle normative comunitarie, e conseguentemente essere più efficaci nella definizione delle strategie nazionali e regionali propedeutiche all'attuazione degli interventi (come nel caso della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente e delle *Smart Specialization Strategy* S3 regionali).

Nel corso del Sottocomitato Mezzogiorno del 3 ottobre 2017, lo stato di avanzamento dei Programmi Operativi FESR e FSE al IV bimestre 2017, rilevato dai dati presenti nella Banca Dati Unitaria (BDU) e da comunicazioni extra sistema⁽¹⁰⁾, vede impegni ammessi per 5,83 miliardi di euro, pari all'11,3% del programmato ed un livello dei pagamenti ammessi pari a 1,74 miliardi di euro, pari al 3,4% del programmato.

Tabella 4. Stato di attuazione dei Programmi Operativi FESR/FSE al IV bimestre 2017 (miliardi di euro)

Fondo	Miliardi di euro			% impegni su programmato	% pagamenti su programmato
	Programmato	Impegni ammessi	Pagamenti ammessi		
FESR (*)	32,65	2,63	0,61	8,1%	1,9%
FSE (**)	19,12	3,20	1,13	16,7%	5,9%
TOTALE	51,77	5,83	1,74	11,3%	3,4%

(*) Escluso CTE. (**) Comprensivo quota IOG.

Fonte: Sottocomitato Mezzogiorno, 3 ottobre 2017

Sul versante dei progetti acquisiti, lo scarto tra numero di progetti comunicati dalle amministrazioni e quelli presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio risulta significativo. Come indicato nella Tabella 5, sono quasi 152mila i progetti acquisiti sulla base delle comunicazioni delle amministrazioni, contro i soli 12mila presenti nel sistema di monitoraggio.

¹⁰ È importante ribadire che questi dati comprendono acquisizioni extra sistema e che quindi ci sono degli scostamenti rispetto ai dati comunicati alla Commissione europea tramite il Sistema informativo per la gestione dei Fondi comunitari SFC2014.

Questa differenza significativa è dovuta, oltre che alla presenza di scarti sui progetti, causata principalmente dalla mancata coerenza tra importi impegni-pagamenti, alla verifica della correttezza del CUP, alla coerenza tra dati procedurali e fisici, alla conclusione della fase di esecuzione degli interventi e all'assenza dell'*iter* di progetto, nonché alla scarsa alimentazione della Banca Dati Unitaria.

Tabella 5. Numero di progetti acquisiti e numero di progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio al IV bimestre 2017

Fondo	Numero progetti acquisiti	- di cui presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio
FESR (*)	8.244	5.783
FSE (**)	143.739	6.261
TOTALE	151.983	12.044

(*) Escluso CTE. (**) Comprensivo quota IOG.

Fonte: Sottocomitato Mezzogiorno, 3 ottobre 2017

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.

La messa a regime del sistema conoscitivo dell'IGRUE per il 2014-2020 è prevista per gennaio 2018, con il coinvolgimento di tutte le amministrazioni che si occupano della gestione e del controllo degli interventi finanziati dalla politica di coesione comunitaria e nazionale.

Per l'attuazione finanziaria della programmazione 2014-2020, la Tabella 6 riporta gli avanzamenti dei Programmi Operativi FESR o plurifondo, presentati nel corso del Comitato con funzioni di sorveglianza dell'Accordo di Partenariato del 20 luglio 2017, con dati che sono in linea con quelli generali di confronto europeo riportati dalla Commissione europea.

Il costo dei progetti selezionati è, infatti, pari a quasi 13 miliardi di euro,

il 34,1% del valore programmato per i Programmi FESR e plurifondo, che è pari a poco oltre i 37,8 miliardi di euro. Il dato che emerge è quello che vede i PON con un valore delle procedure pari quasi al 53% del programmato, contro il 38% registrato dai POR, mentre per il costo dei progetti selezionati i POR registrano un valore pari al 36,4% del programmato, contro il 28,8% dei PON.

Tabella 6. Avanzamento Programmi Operativi FESR e plurifondo (valori in euro e %)

PO FESR e plurifondo	Valore procedure (a)	Costo progetti selezionati (b)	Programmato (c)	% (a/c)	% (b/c)
PON	5.882.180.000	3.213.210.000	11.157.270.000	52,7%	28,8%
POR	10.217.690.000	9.698.940.000	26.664.180.000	38,3%	36,4%
TOTALE	16.099.870.000	12.912.150.000	37.821.450.000	42,6%	34,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento all'attuazione dei Programmi 2014-2020, 20 luglio 2017

Con riferimento, invece, all'andamento del costo dei progetti selezionati per singolo Obiettivo Tematico (OT), la Tabella 7, con dati aggiornati al 31 gennaio 2017, mostra un livello pari a quasi il 53% per l'OT7 "Mobilità sostenibile di persone e merci", ed un valore pari a oltre il 47% per l'OT5 "Clima e rischi ambientali". Naturalmente per l'OT7 l'accelerazione significativa registrata del valore del costo dei progetti selezionati è dovuta anche alle dimensioni degli interventi che interessano questo Obiettivo Tematico.

L'analisi dell'andamento di ciascuno Obiettivo Tematico presentata nel corso del Comitato del 20 luglio 2017, alla quale si rimanda per elementi di maggiore dettaglio⁽¹¹⁾, evidenzia oltre che i *trend* del costo totale dei progetti selezionati, i principali punti positivi in termini di miglioramento della qualità della programmazione e le principali criticità da affrontare.

11 http://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/Comitato_di_sorveglianza/index.html

Tabella 7. Andamento del costo dei progetti selezionati FESR/FSE per Obiettivo Tematico al 31 gennaio 2017 (valori in milioni di euro e %)

Obiettivo Tematico (OT)	Programmato (a)	Costo totale progetti selezionati (b)	% (b/a)
OT 1 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	5.706,9	1.396,8	24,5%
OT 2 Agenda digitale	2.601,0	664,8	25,6%
OT 3 Competitività dei sistemi produttivi	5.511,1	1.035,1	18,8%
OT 4 Energia sostenibile e qualità della vita	5.225,7	1.518,6	29,1%
OT 5 Clima e rischi ambientali	1.398,6	664,7	47,5%
OT 6 Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse	4.049,8	1.766,0	43,6%
OT 7 Mobilità sostenibile di persone e merci	3.439,0	1.821,4	53,0%
OT 8 Occupazione	6.668,5	831,1	12,5%
OT 9 Inclusione sociale e lotta alla povertà	5.583,5	1.132,0	20,3%
OT 10 Istruzione e formazione	7.096,3	1.296,6	18,3%
OT 11 Capacità amministrativa	1.233,4	235,4	19,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento all'attuazione dei Programmi 2014-2020, 20 luglio 2017

Per quanto riguarda l'OT1 "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione", il costo totale dei progetti selezionati è di circa 1,4 miliardi di euro, pari a quasi il 25% del valore programmato (oltre 5,7 miliardi di euro). Per questo Obiettivo Tematico si rileva quanto l'approccio legato alla *Smart Specialization Strategy* (S3) stia favorendo nettamente l'approccio orientato alla valorizzazione delle competenze distintive dei territori, con una concentrazione importante delle risorse (circa il 26%) su avvisi con forte connotazione tematica derivante dalle scelte strategiche effettuate tramite le S3 regionali. Per quanto riguarda le criticità attuative, è da segnalare il ritardo dell'azione relativa al potenziamento delle infrastrutture di ricerca, e l'avanzamento dell'attuazione di *cluster* e progetti complessi, che necessiterebbero di un maggior coordinamento multilivello. Su questo

Obiettivo Tematico sarebbe molto importante riuscire a generare maggiore integrazione con i Programmi a gestione diretta dell'Unione europea, che non sembra ancora essere ricorrente e strategicamente inserita nelle azioni delle amministrazioni e degli attori della filiera.

L'Obiettivo Tematico 2 "Agenda digitale" registra un costo totale dei progetti selezionati pari a circa 665 milioni di euro, pari al 25,6% del valore programmato (circa 2,6 miliardi di euro). Per questo Obiettivo Tematico la programmazione risulta in ritardo per i servizi ai cittadini e alle imprese, con buone *performance*, invece, per gli interventi che si pongono in continuità con interventi del precedente periodo di programmazione. In questo settore si sta registrando l'esperienza di un buon coordinamento tra amministrazioni nazionali e regionali con la sperimentazione di un Grande Progetto a scala nazionale, che naturalmente sconta una difficoltà in fase di avvio per la complessità delle procedure legate al settore delle telecomunicazioni.

Per quanto riguarda l'OT3 "Competitività dei sistemi produttivi", il costo totale dei progetti selezionati è pari a poco oltre un miliardo di euro, pari al 18,8% del totale programmato (poco oltre i 5,5 miliardi di euro). Anche in questo caso la forte accelerazione negli ultimi mesi è stata fortemente sostenuta dall'approccio S3 e dalla capitalizzazione dell'esperienza dell'utilizzo di alcuni strumenti nella precedente programmazione, così come l'introduzione di strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito delle imprese sta sortendo un effetto importante nel coinvolgimento anche del sistema creditizio nell'attuazione delle politiche. Tra le criticità principali si rilevano una non adeguata integrazione tra tipologie di intervento (sostegno agli investimenti e accesso al credito) e la mancanza di un adeguato coordinamento multilivello, in particolare per il sostegno ai processi di internazionalizzazione del sistema produttivo. Anche gli interventi per l'innovazione sociale scontano qualche difficoltà dovuta alla complessità di nuovi riferimenti e dinamiche talvolta non pienamente riconducibili al mondo delle imprese.

L'OT4 "Energia sostenibile e qualità della vita" presenta un costo totale

dei progetti selezionati pari a poco oltre 1,5 miliardi di euro, ossia il 29% del programmato. Questo Obiettivo Tematico fa registrare un livello avanzato di selezione delle operazioni, con un'accelerazione considerevole nel periodo ottobre 2016-gennaio 2017. I due ambiti principali di intervento per questo OT sono l'energia e la mobilità sostenibile. Nel settore energetico si finanziano prevalentemente interventi di efficienza energetica su edifici pubblici o sistemi di pubblica illuminazione, le reti locali di distribuzione e l'efficientamento delle imprese, mentre nel settore della mobilità sostenibile si interviene principalmente nel rinnovo del materiale rotabile e nella implementazione di sistemi di trasporto intelligente (ad esempio bigliettazione elettronica, infomobilità e sviluppo della mobilità ciclistica). Nel settore energetico è senza dubbio positivo l'impatto del recupero del patrimonio pubblico e il miglioramento della qualità ambientale attraverso gli interventi sulle imprese. Il coinvolgimento del centro di competenza nazionale nel settore energetico come l'ENEA, consente di adottare standard elevati nella qualità delle diagnosi, dei progetti e dei bandi, mentre nel settore della mobilità sostenibile le "Linee guida per l'acquisto di materiale rotabile", pubblicate dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, rappresentano un punto di riferimento importante per le Autorità di Gestione e i beneficiari finali. Le criticità nell'attuazione degli interventi inerenti l'OT4 riguardano la qualità della progettazione degli enti locali nel settore energetico e, per la mobilità sostenibile, il lento avvio dell'attuazione degli interventi delle Agende urbane regionali, considerato che gli interventi sono quasi tutti configurabili su scala urbana.

L'OT5 "Clima e rischi ambientali" presenta un costo totale dei progetti selezionati pari a circa 665 milioni di euro, pari al 47,5% del valore programmato (circa 1,4 miliardi di euro). Anche per questo OT la programmazione è in fase avanzata ed anche in questo caso la cantierabilità è favorita da interventi in continuità con quelli della precedente programmazione. I principali elementi positivi per questo Obiettivo Tematico derivano da un coordinamento interistituzionale efficace, mentre le criticità afferiscono spesso 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 selezionati di oltre 1,7 miliardi, pari al 43,6% del programmato, che supera di poco i 4 miliardi di euro. In questo Obiettivo Tematico sono ricompresi gli interventi su risorse idriche, turismo e beni culturali e, in misura minore, operazioni riguardanti rifiuti, bonifiche e risorse naturali. Nel settore della cultura e del turismo, circa il 30% delle risorse è programmato nell'ambito del PON Cultura e sviluppo, che prosegue con l'esperienza testata nel 2007-2013 attraverso l'attuazione degli interventi con gli Accordi operativi di attuazione⁽¹²⁾ con le amministrazioni regionali. 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 selezionati è pari a oltre 1,8 miliardi di euro, il 53% del valore programmato, pari a 3,4 miliardi di euro. L'OT7 realizza interventi soltanto nelle regioni meno sviluppate con i POR ed il PON Infrastrutture e reti. In questo caso, la dimensione dei progetti ha favorito il grande avanzamento della quota di progetti selezionati sul totale. Per questo Obiettivo Tematico si sta lavorando alle Aree Logistiche Integrate (ALI) per costruire strategie integrate e di ampio respiro anche in termini di integrazioni tra Fondi (pubblici e privati). La criticità principale è rappresentata dai tempi lunghi per la costruzione delle ALI e dalla scarsità di progettazione avanzata degli interventi.

L'OT8 "Occupazione" presenta, a gennaio 2017, un costo totale di interventi selezionati pari a 831 milioni di euro, il 12,5% del programmato, che si attesta a oltre 6,6 miliardi di euro. L'Iniziativa Occupazione Giovani ha

12 Gli Accordi operativi di attuazione sono degli accordi tra Ministero per i beni culturali e regioni, sottoscritti per l'accelerazione degli interventi dell'Asse 1 del Programma Operativo Interregionale Attrattori naturali, culturali e turismo 2007-2013, del quale il Mibact è stato organismo intermedio nell'ultima fase. Negli Accordi operativi di attuazione sono previsti tutti gli interventi che si intendono realizzare con un cronoprogramma di riferimento. Si sono rivelati molto efficaci nell'accelerare l'attuazione.

contribuito in maniera decisiva a implementare il risultato atteso corrispondente, ma l'avvio della programmazione FSE ha risentito in maniera significativa dei numerosi adempimenti regolamentari, amministrativi e gestionali.

Per l'OT9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" il costo totale dei progetti selezionati è pari a 1,13 miliardi di euro, il 20,3% del programmato, che è di 5,58 miliardi di euro. Nell'OT9 intervengono sia il FESR, principalmente per i servizi di cura e il disagio abitativo, e per il quale bisogna ancora mettere a punto il modello di intervento per la valorizzazione dei beni confiscati, che il Fondo Sociale Europeo, per il quale interviene su questo Obiettivo Tematico circa il 20% delle risorse. La complessità della programmazione e dell'attuazione degli interventi, spesso con carattere sperimentale, rende abbastanza difficile l'attuazione.

L'OT10 "Istruzione e formazione" presenta un costo di progetti selezionati pari a 1,3 miliardi di euro, il 18,3% del programmato, che è di circa 7,1 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, assicurato nell'ambito del Sottocomitato risorse umane.

Con riferimento all'OT11 "Capacità amministrativa" il programmato FSE è pari a 1,23 miliardi di euro e il costo dei progetti selezionati si attesta a 235 milioni di euro, pari al 19,1% del programmato. Per questo Obiettivo Tematico è fondamentale il raccordo con l'OT2, per garantire il quale è stato istituito un Comitato di pilotaggio con decreto del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2015 e che ha definito le Aree di Lavoro Comune (ALC) per assicurare la complementarietà degli interventi tra i due Obiettivi Tematici.

L'andamento della selezione dei progetti con riferimento agli OT e l'analisi delle situazioni di contesto di carattere generale e relative ai singoli Obiettivi, ha portato l'Italia a confermare nella "Relazione sullo stato dei lavori dell'Accordo di Partenariato", redatta ai sensi dell'articolo 52 del Re-

golamento 1303/2013⁽¹³⁾, le scelte strategiche fatte nell'AdP, anche a seguito delle Raccomandazioni Specifiche per Paese (RSP) della Commissione europea intervenute dopo il 2014. Sono principalmente due gli elementi di particolare complessità intervenuti negli ultimi anni sui quali porre attenzione: i flussi migratori e gli eventi sismici del 2016 nell'Italia centrale. Si è deciso di affrontare questi elementi attraverso la riprogrammazione delle risorse addizionali destinate all'Italia con la revisione di metà periodo del bilancio pluriennale dell'Unione europea, che ha visto assegnare ai Paesi sottoposti a maggiori turbolenze di carattere macroeconomico una dotazione aggiuntiva di risorse di Fondi strutturali. Per l'Italia, la revisione ha portato ad una dotazione aggiuntiva di risorse comunitarie per l'Accordo di Partenariato di oltre 1,64 miliardi di euro, per la programmazione delle quali si è avviato un processo negoziale con la Commissione europea sull'individuazione degli ambiti di impiego e dei relativi Programmi di riferimento. Per ciascun Programma si è concordata una dotazione finanziaria che porterà alla sua riprogrammazione. La ripartizione delle risorse aggiuntive è riportata nella Tabella 8.

13 Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (...) (GU L 347 del 20.12.2013), si veda, in particolare l'articolo 52.

**Tabella 8. Revisione intermedia per l'allocazione delle risorse
addizionali 2017-2020 (valori in euro)**

Descrizione impiego	Programma di riferimento	Dotazione finanziaria	FESR	FSE
Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente	Imprese e Competitività	445.185.308	445.185.308	
Iniziativa PMI	Iniziativa PMI	220.000.000	220.000.000	
Migrazione e marginalità sociale	Inclusione	56.000.000	145.000.000	75.000.000
	Legalità	164.000.000		
Iniziativa Occupazione Giovani	Iniziativa Occupazione Giovani	560.000.000		560.000.000
Contributo solidarietà sisma	Marche	124.000.000	200.000.000	
	Lazio	28.000.000		
	Umbria	28.000.000		
	Abruzzo	20.000.000		
TOTALE		1.645.185.308	1.010.185.308	635.000.000

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati del Sottocomitato Mezzogiorno, 3 ottobre 2017

Gli ambiti di impiego delle risorse aggiuntive sono la Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI), che ha come Programma di riferimento il PON Imprese e competitività, per il quale è prevista una dotazione aggiuntiva di risorse FESR pari a oltre 445 milioni di euro. Un secondo ambito di impiego delle risorse riguarda sempre il mondo delle imprese, ma in particolare l'Iniziativa PMI, il cui Programma viene dotato di ulteriori 220 milioni di euro di risorse FESR. Il tema dei migranti e della marginalità sociale è un ulteriore ambito di impiego con una dotazione anch'esso di 220 milioni di euro, ripartiti tra il PON Inclusione, al quale sono assegnati 56 milioni di euro aggiuntivi di FSE, ed il PON Legalità, al quale sono assegnati ulteriori 164 milioni di euro, di cui 145 FESR e 19 FSE. Infine, una consistente dotazione aggiuntiva è conferita all'Iniziati-

va Occupazione Giovani, alla quale sono assegnati ulteriori 560 milioni di euro di FSE. Il quadro si completa definitivamente con la previsione, voluta dall'Italia nel negoziato con la Commissione, di un contributo di solidarietà per le regioni colpite dagli eventi sismici del 2016, con la previsione di 200 milioni di FESR da ripartire aggiuntivamente tra i Programmi Operativi di Marche (124 milioni di euro), Lazio (28 milioni di euro), Umbria (28 milioni di euro) e Abruzzo (20 milioni di euro).

Si avvia adesso la riprogrammazione anche dell'Accordo di Partenariato, che vede il proprio budget incrementato di oltre un miliardo di euro di FESR e 635 milioni di FSE, che va a determinare un valore complessivo della programmazione comunitaria di oltre 76 miliardi di euro, compreso il cofinanziamento nazionale. È importante segnalare che il cofinanziamento nazionale per le risorse aggiuntive assegnate all'Italia è stato determinato in 800 milioni di euro, come si evince dalla Tabella 9, e che è assicurato da risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, così come stabilito dalla delibera CIPE n. 50/2017.

Il cofinanziamento delle risorse comunitarie aggiuntive è stato assicurato con risorse FSC, anche perché la programmazione delle risorse del Fondo di rotazione (Legge n. 183/1987, art. 5) era stata completata con la previsione dei Programmi complementari nazionali e regionali, a seguito della riduzione della percentuale di cofinanziamento dei Programmi comunitari.

Tabella 9. Quadro finanziario dell'Accordo di Partenariato aggiornato con le risorse addizionali (valori in euro)

Fondo	Dotazione iniziale	Dotazione addizionale	Totale
FESR	20.650.400.000	1.010.185.308	21.660.585.308
FSE (*)	11.035.900.000	635.000.000	11.670.900.000
Totale FESR+FSE	31.686.300.000	1.645.185.308	33.331.485.308
FEASR	10.444.400.000	0	10.444.400.000
FEAMP	537.300.000	0	537.300.000
Totale risorse comunitarie	42.668.000.000	1.645.185.308	44.313.185.308
Cofinanziamento nazionale	30.956.500.000	800.000.000	31.756.500.000
Totale generale	73.624.500.000	2.445.185.308	76.069.685.308

(*) Compresa le risorse specifiche dedicate all'Iniziativa Occupazione Giovani.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 9 marzo 2017 e Sottocomitato Mezzogiorno del 3 ottobre 2017

1.4 Il Piano di Azione e Coesione: i Programmi Operativi complementari e i completamenti

Come già segnalato, il cofinanziamento complessivo nazionale per i Programmi dei Fondi SIE è pari a oltre 30 miliardi. Il cofinanziamento è assicurato dallo Stato per il 70% e per il restante 30% dalle regioni e province autonome. Dall'ammontare complessivo delle risorse per il cofinanziamento dei Programmi FESR e FSE, disposto dal CIPE con la delibera n. 10/2015, pari a 24 miliardi di euro, la quota per cofinanziare i Programmi comunitari è di circa 16 miliardi di euro. La quota residua, pari a oltre 7,5 miliardi di euro, derivante dall'opzione di riduzione del cofinanziamento nazionale per i Programmi Operativi Nazionali e i Programmi Operativi Regionali che avevano avuto problemi di attuazione nel precedente periodo di programmazione, è stata destinata al finanziamento di Programmi cosiddetti "complementari" a quelli per i quali si è operata la riduzione del cofinanziamento nazionale. Il quadro dei Programmi complementari è quello riportato nella Tabella 10. La previsione del Programma complementare ad un PON o ad un POR ha comportato per l'amministrazione di riferimento la decisione di allocare, eventualmente, parte della dotazione finanziaria o al Programma complementare o a completamenti di interventi del 2007-2013.

Tabella 10. Quadro finanziario Programmi complementari e completamenti (valori in euro)				
Programma complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria	Utilizzi delle dotazioni	
			Dotazione Programmi complementari	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013
Programma complementare al PON Cultura e sviluppo	Ministero beni, attività culturali e turismo	178.500.000	133.600.000	44.900.000
Programma complementare al PON Governance e capacità istituzionale	Agenzia coesione territoriale	247.200.000	247.200.000	0
Programma complementare al PON Città metropolitane	Agenzia coesione territoriale	206.000.000	206.000.000	0
Programma complementare sulla Governance dei programmi nazionali dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea (CTE) 2014-2020 (*)	Agenzia coesione territoriale	12.000.000	12.000.000	0
Programma complementare al PON Imprese e competitività (**)	Ministero dello sviluppo economico	824.000.000	696.200.000	55.200.000
			72.600.000	0
Programma complementare al PON Legalità	Ministero dell'interno	137.300.000	81.000.000	56.300.000
Programma complementare al PON Inclusione (***)	Ministero dell'interno	302.000.000	302.000.000	0
Programma complementare al PON Infrastrutture e reti	Ministero infrastrutture e trasporti	670.400.000	670.400.000	0
Programma complementare al PON Ricerca e innovazione	Ministero istruzione, università e ricerca	412.000.000	412.000.000	0
Programma per la governance dei sistemi di gestione e controllo (****)	Ministero economia e finanze - IGRUE	142.200.000	142.200.000	0
Programma complementare della Regione Calabria	Regione Calabria	832.600.000	720.800.000	111.800.000
				segue>>

Programma complementare	Amministrazione di riferimento	Dotazione finanziaria	Utilizzi delle dotazioni	
			Dotazione Programmi complementari	Dotazione completamenti Programmi UE 2007-2013
Programma complementare della Regione Campania	Regione Campania	1.732.700.000	1.236.200.000	496.500.000
Programma complementare della Regione siciliana (****)	Regione siciliana	1.882.300.000	1.633.100.000	249.200.000
Totale		7.579.200.000	6.565.300.000	1.013.900.000

(*) Il finanziamento di questo Programma deriva dalla quota residua del cofinanziamento nazionale destinato ai Programmi europei 2014-2020, come previsto dalla delibera CIPE n. 10/2015.
(**) Il Programma complementare al PON Imprese e competitività è stato declinato in due Programmi complementari, quello "Imprese e competitività", approvato con delibera CIPE n. 10/2016 e dotato di 696,2 milioni di euro, e quello "Energie e sviluppo dei territori", approvato con delibera CIPE n. 54/2017 in corso di registrazione, e dotato di 72,6 milioni di euro.
(***) Programma ancora da adottare.
(****) Il finanziamento di questo Programma deriva dalla quota residua del cofinanziamento nazionale destinato ai Programmi europei 2014-2020, come previsto dalla delibera CIPE n. 10/2015.
(*****) Il Programma complementare al POR Sicilia è stato approvato per una dotazione di 780,2 milioni di euro con la delibera CIPE n. 94/2015. Il completamento dei Programmi 2007-2013 è stato approvato con delibera CIPE n. 12/2016. Resta una disponibilità residua del Programma complementare al POR Sicilia di 852,9 milioni di euro non ancora sottoposto a deliberazione CIPE.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE, 2017

Sono tre le amministrazioni centrali che hanno optato per una dotazione finanziaria complementare da dedicare a completamenti della precedente programmazione: il Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo (per 44,9 milioni di euro), il Ministero dello sviluppo economico (per 55,2 milioni di euro) e il Ministero dell'interno (per 56,3 milioni di euro).

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

Per quanto riguarda la predisposizione dei Programmi e della relativa delibera di approvazione da parte del CIPE, si rileva che nel corso del 2016 e del 2017 sono stati adottati tutti i Programmi complementari eccetto quello Inclusione, che non è ancora stato sottoposto al Comitato, e una parte di quello della Sicilia, che ha visto un'approvazione relativa ad una parte delle risorse nel 2016 e successivamente dei completamenti, pur mancando ancora la definitiva approvazione programmatica per 852,9 milioni di euro.

La programmazione complementare aggiunge al quadro della politica di coesione 2014-2020 più di dieci Programmi, per i quali la delibera CIPE n. 10/2015 prevede si abbia un orizzonte temporale di spesa al 2023, coincidente con il ciclo dei Fondi SIE, e con la previsione di sistemi di gestione e controllo atti ad assicurare un'attuazione quanto più possibile coerente con le regole dei Fondi strutturali.

I Programmi già approvati dal CIPE devono ora passare alla fase di attuazione, che ragionevolmente andrà a regime nel corso del 2018. Rilevante sarà monitorare l'avvio dell'attuazione dei Programmi nella contemporanea fase cruciale della programmazione comunitaria degli obiettivi di *performance* al 31 dicembre 2018.

1.5 La programmazione del FSC e i Patti per lo sviluppo

Il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) è 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 sottoposta ad un vincolo di destinazione territoriale, che vede le risorse destinate 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 ciclo di programmazione del FSC coincide con la programmazione pluriennale dei Fondi strutturali e di investimento europei, e la Legge di stabilità per il 2014⁽¹⁴⁾ ha stabilito la dotazione iniziale del Fondo per il periodo 2014-2020 in 54.810 milioni di euro (rendendone disponibili alla programmazione l'80%, pari a 43.848 milioni di euro), mentre con la Legge di stabilità per il 2015⁽¹⁵⁾ è stata definita la cornice di programmazione delle risorse, prevedendo l'istituzione di una Cabina di regia⁽¹⁶⁾ che ha individuato le aree tematiche di intervento e gli obiettivi strategici da perseguire, che sono stati tradotti con la delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016 in una ripartizione delle risorse FSC 2014-2020.

14 Articolo 1, comma 6 della Legge di stabilità 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147).

15 Legge di stabilità 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190).

16 La Cabina di regia è stata istituita con il DPCM del 25 febbraio 2016 ed è composta dall'Autorità politica per la coesione (che la presiede), dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di segretario del CIPE, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'attuazione del programma di governo, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI, da tre Presidenti di regione designate dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome (compreso il presidente), di cui due in rappresentanza delle regioni meno sviluppate e uno in rappresentanza delle regioni più sviluppate.

Le principali aree tematiche del riparto sono:

- infrastrutture (21,7 miliardi di euro);
- ambiente (7,5 miliardi di euro);
- sviluppo economico e produttivo (6 miliardi di euro);
- turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali (2,1 miliardi di euro);
- occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione (357 milioni di euro).

Dal punto di vista programmatico la dotazione del Fondo è stata completata con la Legge di bilancio per il 2017⁽¹⁷⁾, che ha iscritto in bilancio il restante 20% (pari a 10.962 milioni di euro), raggiungendo così la dotazione autorizzata dalla Legge di stabilità per il 2014.

Come si evince dalla Tabella 11, la consistenza del Fondo, a valle delle ultime deliberazioni CIPE dell'agosto 2017, è pari a poco oltre i 6.340 milioni di euro, con una programmazione delle risorse che si è realizzata andando a configurare delle aree riguardanti i Piani stralcio per 6.287 milioni di euro, i Piani territoriali (i cosiddetti Patti per il Sud, evoluti poi in Patti per lo sviluppo) per 14.479 milioni di euro, i Piani operativi settoriali riferiti a infrastrutture e trasporti, ambiente, imprese e agricoltura per circa 15.217 milioni di euro, una serie di interventi disposti dal CIPE per ottemperare a disposizioni di legge, come il finanziamento dei programmi per il recupero delle periferie degradate, piuttosto che i *voucher* per la digitalizzazione delle PMI e gli interventi previsti dal cosiddetto Decreto Mezzogiorno, per un totale di poco oltre 1.900 milioni di euro.

Vi sono poi due ambiti relativi ad altri interventi per oltre 2.560 milioni di euro (tra cui il cofinanziamento di oltre 800 milioni per le risorse comunitarie aggiuntive), e utilizzi non disposti dal CIPE (riduzioni intervenute in via legislativa nel 2016 e 2017 e pre-allocazioni di legge intervenuti nel 2016).

¹⁷ Legge 11 dicembre 2016 n. 232.

Tabella 11. Programmazione Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 ad agosto 2017 (valori in milioni di euro)

Programmazione CIPE	Area di riferimento	Dotazione finanziaria (mln euro)
Piani stralcio	Banda Ultra Larga	3.500
	Sviluppo territoriale, cultura e turismo	1.127
	Ambiente	780
	Ricerca	500
	Attività produttive ed edilizia scolastica e giudiziaria	380
Totale Piani stralcio		6.287
Piani territoriali (Patti per lo sviluppo)	Mezzogiorno	13.412
	Centro-nord	1.067
Totale Piani territoriali		14.479
Piani operativi	Infrastrutture e trasporti	11.500
	Ambiente	1.900
	Imprese e competitività	1.400
	Agricoltura	400
	Conti Pubblici Territoriali (CPT)	17
Totale Piani operativi		15.217
Interventi disposti dal CIPE su previsioni di legge	Recupero periferie degradate	851
	Voucher per la digitalizzazione delle PMI	67
	Istituto studi storici e filosofici di Napoli	8
	Capitali della cultura	2
	Misure ex D.L. Mezzogiorno n. 91/2017	971
Totale interventi CIPE su previsione di legge		1.900
Altri interventi	Riassegnazioni alle Regioni del Mezzogiorno ex delibera CIPE 21/2014	1.137
	Partecipazione finanziaria a Programmi UE	808
	Regione Campania Trasporto Pubblico Locale	591
	Azioni di sistema	25
Totale altri interventi		2.560
Utilizzi non disposti con delibere CIPE	Assegnazioni/riduzioni intervenute in via legislativa e recepite nella delibera CIPE n. 25/2016	5.132
	Pre-allocazioni di legge recepite nella delibera CIPE n. 25/2016	2.598
	Assegnazioni/riduzioni intervenute in via legislativa nell'anno 2017	296
Totale utilizzi non disposti con delibera CIPE		8.026
Consistenza attuale del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020		6.341
Totale generale		54.810

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE - aggiornamento a seduta 10 agosto 2017

Nel complesso, dal 2014 ad oggi, sono state 36 le delibere CIPE che hanno comportato una programmazione delle risorse del FSC 2014-2020, con una conseguente allocazione di risorse per oltre l'88% della dotazione complessiva del Fondo.

In ogni caso le prime tre rubriche, dei Piani stralcio, dei Piani territoriali e dei Piani operativi, concentrano la quota maggiore di risorse, interessando circa 36 miliardi di euro. Tra queste, particolare rilievo riveste la ripartizione sui Piani territoriali, che riguarda due delibere di assegnazione ai cosiddetti Patti per lo sviluppo.

La programmazione dei Patti per lo sviluppo trae origine dalla predisposizione nel 2015 da parte del Governo del "Masterplan per il Mezzogiorno", che indicava la cornice strategica di programmazione degli interventi per il sud e disegnava un percorso di definizione di Patti per lo sviluppo tra Governo e regioni, e Governo e città metropolitane del Mezzogiorno per un totale di 15 Patti. A questi si aggiungeva il Contratto Istituzionale di Sviluppo di Taranto.

La sottoscrizione dei Patti per il sud è avvenuta tra la primavera e l'autunno del 2016, e la delibera CIPE n. 26/2016 del 10 agosto 2016 ha assegnato a ciascuna regione e città metropolitana la dotazione FSC 2014-2020 che è andata a costituire la componente aggiuntiva di risorse già assegnate e altre risorse disponibili su ulteriori fonti finanziarie per disegnare la parte finanziaria dei Patti. La delibera CIPE n. 26/2016 ha assegnato ai Patti per il sud 13.412 milioni di euro del Fondo.

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 1.882,2 milioni di euro a Lazio, Lombardia, Milano, Firenze, Genova e Venezia, di cui 977,25 milioni sono risorse già stanziare con i Piani Operativi Infrastrutture e Ambiente, e 905 milioni di nuove risorse, che si completano con ulteriori 166 milioni disposti con le delibere 75/2017 e 76/2017, per un totale di 1.067 milioni di euro finalizzati a sottoscrivere Patti per lo sviluppo con il Governo.

Il quadro complessivo che se ne compone è quello riportato in Tabella 12, nella quale sono riportati i Patti per lo sviluppo sottoscritti e la loro consistenza finanziaria complessiva, ottenuta dalla somma tra risorse già disponibili per interventi ricompresi nel Patto, altre risorse attivabili (Programmi Operativi, risorse nazionali, risorse locali, ecc.) e risorse FSC assegnate.

I Patti per lo sviluppo mettono a sistema interventi territoriali per circa 55,8 miliardi di euro, con una incidenza di risorse FSC pari al 27,4%, con variazioni che vanno da circa il 7% per il Patto della Lombardia fino a oltre il 50%, come nei casi di Cagliari, Molise, Sardegna e Abruzzo.

La novità più rilevante dei Patti per lo sviluppo è la titolarità delle città metropolitane come soggetti della programmazione con un rapporto negoziale diretto con il Governo. I Patti per le città metropolitane mobilitano oltre 6,5 miliardi di euro di risorse, delle quali il 34,6% è rappresentato da risorse FSC, con una dotazione che va dai 110 milioni di euro per le città metropolitane del centro-nord, ai 332 milioni di euro delle città metropolitane della Sicilia.

Tabella 12. Quadro finanziario dei Patti per lo sviluppo sottoscritti (valori in milioni di euro e %)					
Patto per lo sviluppo	Risorse già assegnate	Altre risorse disponibili	Risorse FSC 2014-2020	Costo totale interventi	% FSC 2014-2020 su Totale
Regioni	Abruzzo	39	713	1.506	50,0%
	Basilicata	1.592	1.672	3.829	14,8%
	Calabria	2.221	1.514	4.934	24,3%
	Campania	2.553	4.225	9.558	29,1%
	Lazio	2.218	571,82	724	20,6%
	Lombardia	6.740	3.287	10.746	6,7%
	Molise	195	150	728	51,9%
	Puglia	154	3.514	5.740	36,1%
	Sardegna	385	1.010	2.905	52,0%
	Sicilia	2.431	995	5.746	40,4%
Totale regioni	18.528	17.653	13.019	49.205	26,5%
Città metropolitane	Bari	167	260	657	35,0%
	Cagliari	87	58	313	53,6%
	Catania	0	407	739	44,9%
	Firenze	130	441	680	16,2%
	Genova	366	23	500	22,0%
	Messina	254	192	778	42,7%
	Milano	396	138	644	17,1%
	Napoli	189	133	630	48,9%
	Palermo	432	7	771	43,1%
	Reggio Calabria	69	209	410	32,4%
	Venezia	0	347	457	24,1%
Totale città metropolitane	2.090	2.214	2.275	6.579	34,6%
Totale Patti per lo sviluppo	20.618	19.867	15.294	55.784	27,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Patti per lo sviluppo, 2017					

Un aspetto cruciale della novità dei Patti per lo sviluppo è rappresentato dal sistema di *governance* per l'indirizzo e l'attuazione e il monitoraggio rafforzato per intervenire con il definanziamento o la riprogrammazione in maniera rapida e codificata. Questo aspetto riguarda più in generale tutta la programmazione e attuazione del FSC e la *governance*, nonché i criteri per le modifiche e le riprogrammazioni di risorse, le revoche eventuali e le disposizioni finanziarie, che sono state diffuse dal Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno in una circolare del 25 maggio scorso, nella quale vengono indicati la *governance* dei Piani stralcio, dei Piani operativi e dei Patti per lo sviluppo, nonché le modalità di monitoraggio in coerenza con quanto previsto dal Sistema Nazionale di Monitoraggio Unitario⁽¹⁸⁾.

Risulta variegata la ripartizione degli interventi dei Patti per lo sviluppo per gli ambiti prioritari di intervento del FSC. Le Tabelle 13 e 14 indicano, rispettivamente, la ripartizione finanziaria per ambito strategico di intervento e numero degli interventi strategici individuati dai Patti delle regioni (Tabella 13.a e 13.b) e delle città metropolitane (Tabella 14.a e 14.b).

La numerosità degli interventi nel caso delle regioni va dai 38 della Sicilia ai 93 della Campania, ma è importante sottolineare che gli allegati ai Patti nei quali sono indicati gli interventi in taluni casi sono l'individuazione precisa di un'opera pubblica o di un intervento, ed in altri casi si limitano alla indicazione di una tipologia di interventi strategici (ad esempio, valorizzazione culturale) senza declinare con precisione le operazioni. È questo, ad esempio, il motivo per il quale si possono vedere 148 interventi previsti dal Patto per Reggio Calabria, che declina nell'allegato tutti i progetti per ambito strategico di azione, attraverso l'indicazione del comune della città metropolitana dove è previsto l'intervento ed il singolo progetto da realizzare.

¹⁸ Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, Circolare n. 1/2017, Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 - Adempimenti delibere CIPE n. 25 e 26 del 10 agosto 2016. Piani operativi/Piani stralcio e Patti per lo sviluppo. Governance, modifiche e riprogrammazioni di risorse, revoche, disposizioni finanziarie, 25 maggio 2017.

Come facile prevedere, la maggior parte degli interventi è prevista nell'ambito infrastrutturale per circa la metà dei Patti, ma anche il settore ambientale è particolarmente ricco di progetti.

I Patti per lo sviluppo hanno il grande merito di riportare ad un monitoraggio rafforzato interventi finanziati anche con altre risorse già disponibili e questo potrà consentire una visione di insieme per settori strategici omogenei di azione.

Il tema del monitoraggio è, dunque, cruciale per il successo di questa modalità di attuazione della programmazione del FSC 2014-2020, e sarà molto importante arrivare a determinare il numero definitivo dei singoli interventi e il loro livello di attuazione.

Nella divulgazione dei primi dati di monitoraggio dei Patti per il sud, il Ministro per la coesione territoriale ha particolarmente enfatizzato il numero di operazioni in attuazione per fase, con 1.810 progetti attivati, che mobilitano oltre 15 miliardi di euro di risorse.

Tabella 13.a Numero di interventi strategici nei Patti per lo sviluppo delle regioni, per area

	N. interventi strategici			
	Abruzzo	Basilicata	Calabria	
Infrastrutture	30	27	7	
Ambiente e territorio	19	8	12	
Sviluppo economico e produttivo	6	17	5	
Turismo e cultura	22	6	4	
Sicurezza e legalità/inclusione		8	1	
Sanità/Edilizia sanitaria			7	
Scuola, Università e Lavoro/ Inclusione e lotta alla povertà			4	
Altro (completamenti)				
AT/Fondi progettazione/ Accompagnamento		2		
Totale	77	68	40	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Patti per lo sviluppo, 2017

Tabella 13.b Dotazione finanziaria in euro dei Patti per lo sviluppo delle regioni, per area

	Dotazione finanziaria (euro)			
	Abruzzo	Basilicata	Calabria	
Infrastrutture	616.450.000	1.836.186.048	642.743.399	
Ambiente e territorio	477.032.721	953.616.301	1.661.558.705	
Sviluppo economico e produttivo	157.305.000	424.824.692	665.314.833	
Turismo e cultura	254.835.000	308.250.000	292.873.969	
Sicurezza e legalità/inclusione		278.000.000	95.776.811	
Sanità/Edilizia sanitaria			662.652.253	
Scuola, Università e Lavoro/ Inclusione e lotta alla povertà			912.639.753	
Altro (completamenti)				
AT/Fondi progettazione/ Accompagnamento		28.400.000		
Totale	1.505.622.721	3.829.277.041	4.933.559.723	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Patti per lo sviluppo, 2017

	N. interventi strategici						
	Campania	Lazio	Lombardia	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
	40	10	45	13	24	22	7
	15	12	7	15	7	15	14
	13	8	4	7	7	7	10
	9	9		14	3	1	4
	2	1					3
		2	3				
	14	10		6	3	7	
					4		
						1	
	93	52	59	55	48	53	38

	Dotazione finanziaria (euro)						
	Campania	Lazio	Lombardia	Molise	Puglia	Sardegna	Sicilia
	3.517.270.000	1.344.405.586	7.911.251.647	293.050.000	866.435.364	1.338.000.000	1.873.194.701
	2.291.430.000	594.116.382	170.200.000	226.750.000	1.680.805.000	730.436.096	2.521.303.916
	3.030.000.000	415.790.000	2.158.180.000	76.000.000	1.389.526.480	362.294.541	965.495.822
	444.644.000	191.490.800		108.900.000	451.000.000	117.000.000	267.275.504
	16.100.000	19.110.000					118.654.548
		285.182.090	506.088.626				
	258.800.000	662.849.361		23.000.000	1.140.238.537	350.463.916	
					212.187.577		
						7.000.000	
	9.558.244.000	3.512.944.219	10.745.720.273	727.700.000	5.740.192.958	2.905.194.553	5.745.924.491

Tabella 14.a Numero di interventi strategici nei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, per area

	N. interventi strategici				
	Bari	Cagliari	Catania	Firenze	
Infrastrutture	4	2	4	7	
Ambiente e territorio	6	6	4	4	
Sviluppo economico e produttivo	4	5	3	2	
Turismo e cultura	6		3	4	
Sicurezza e legalità/inclusione	4		10	4	
Sanità/Edilizia sanitaria					
Scuola, Università e Lavoro/ Inclusione e lotta alla povertà		4		2	
Altro (completamenti)					
AT/Fondi progettazione/ Accompagnamento	1	1			
Totale	25	18	24	23	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Patti per lo sviluppo, 2017

Tabella 14.b Dotazione finanziaria in euro dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, per area

	Dotazione finanziaria (euro)				
	Bari	Cagliari	Catania	Firenze	
Infrastrutture	315.100.000	91.274.437	140.105.707	376.600.000	
Ambiente e territorio	32.200.000	133.258.041	459.400.000	85.000.000	
Sviluppo economico e produttivo	71.500.000	27.170.070	26.814.551	70.100.000	
Turismo e cultura	63.330.000		26.406.872	116.300.000	
Sicurezza e legalità/inclusione	170.000.000		86.380.986	18.300.000	
Sanità/Edilizia sanitaria					
Scuola, Università e Lavoro/ Inclusione e lotta alla povertà		58.460.843		14.000.000	
Altro (completamenti)					
AT/Fondi progettazione/ Accompagnamento	5.100.000	3.000.000			
Totale	657.230.000	313.163.391	739.108.116	680.300.000	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Patti per lo sviluppo, 2017

N. interventi strategici							
	Genova	Messina	Milano	Napoli	Palermo	R. Calabria	Venezia
	2	35	7	10	2	63	2
	6	18	2	5	3	27	4
	3	4		1	1	7	
		23		2	3	42	4
	5	1	1		4	1	1
						8	
		9	1				
				5			
	16	90	11	23	13	148	11

Dotazione finanziaria (euro)							
	Genova	Messina	Milano	Napoli	Palermo	R. Calabria	Venezia
	10.000.000	342.617.450	230.500.000	339.880.000	575.469.637	321.710.096	5.000.000
	379.100.000	114.601.443	151.000.000	248.015.907	61.202.245	18.976.233	398.000.000
	96.300.000	91.367.240		20.000.000	5.000.000	7.099.000	
		196.322.048		13.000.000	22.700.000	53.647.639	33.000.000
	14.150.000	17.034.287	174.000.000		106.518.925	776.000	21.000.000
						6.895.000	
		15.947.219	88.700.000				
				8.720.000			
	499.550.000	777.889.687	644.200.000	629.615.907	770.890.807	409.103.968	457.000.000

Il contesto programmatico sin qui delineato, nella sua evoluzione temporale e nei suoi aggiustamenti progressivi, consente, a fine 2017, di determinare un quadro della programmazione 2014-2020 che si è andato componendo in questi anni a partire dall'allocazione dei Fondi SIE 2014-2020 per l'Italia, passando attraverso l'iscrizione in bilancio dell'intera dotazione del FSC per il 2014-2020, fino ad arrivare alla dotazione aggiuntiva di risorse comunitarie che sta completando il suo *iter* e che porterà a breve alla riprogrammazione dell'Accordo di Partenariato e di alcuni Programmi Operativi.

Il quadro complessivo che ne consegue è quello della Tabella 15, che indica un ammontare di oltre 134,6 miliardi di euro. È bene precisare che in questo totale non è considerata la quota di FSC, di oltre 5,1 miliardi, il cui utilizzo è disposto per legge e che non rientra nel Sistema Nazionale di Monitoraggio. Il quadro complessivo ci mostra una dotazione di risorse nazionali (tra Fondo rotativo e FSC) doppia rispetto alle risorse comunitarie, a delineare un quadro della programmazione unitaria che dovrà ora tradursi in una sua attuazione efficace, a partire proprio dall'anno in cui si comincerà ad avere i primi numeri del prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 dell'Unione europea.

Tabella 15. Quadro finanziario complessivo della programmazione della politica di coesione 2014-2020 (valori in milioni di euro)

	Milioni di euro		
	Risorse europee	Risorse nazionali	Totale
A) Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	44.313,1	30.956,5	75.269,7
<i>Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) (*)</i>	21.660,6	11.999,2	33.659,8
<i>Fondo sociale europeo (FSE) (**)</i>	10.543,4	8.086,2	18.629,6
<i>Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)</i>	10.444,4	10.430,4	20.874,7
<i>Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)</i>	537,3	440,8	978,1
<i>Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche) (***)</i>	1.127,5	-	1.127,5
B) Programmi della Cooperazione Territoriale Europea	1.136,8	200,6	1.337,4
C) Programma per gli aiuti europei agli indigenti - Fondo FEAD	670,6	118,3	788,9
D) Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione 2014-2020 (****)	-	7.579,2	7.579,2
E) Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020)	-	49.678,1	49.678,1
TOTALE	46.120,5	88.532,8	134.653,3

(*) Comprende la quota addizionale attribuita al FESR derivante dalla revisione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea.

(**) Comprende la quota addizionale attribuita al FSE derivante dalla revisione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea.

(***) Comprende la quota addizionale attribuita all'Iniziativa Occupazione Giovani derivante dalla revisione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea.

(****) Comprende il Programma complementare PAC CTE e il Programma complementare per la governance dei sistemi di gestione e controllo.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione, CIPE, Sottocomitato Mezzogiorno del 3 ottobre 2017

**La dimensione territoriale
nella programmazione
2014-2020**

2

2.1 L'approccio integrato allo sviluppo territoriale e le strategie per lo sviluppo urbano sostenibile: il quadro europeo

L'attenzione alla dimensione territoriale della programmazione è un tratto caratteristico delle previsioni strategiche e regolamentari europee per il periodo 2014-2020. Nei regolamenti comunitari relativi ai Fondi SIE, la dimensione territoriale e integrata, con una particolare attenzione alla dimensione urbana degli interventi della politica di coesione, è stata espressamente prevista dai Regolamenti come una delle quattro principali novità, assieme alla concentrazione tematica, alle condizionalità *ex-ante* ed al *performance framework*. In pratica, esperienze maturate dai singoli Stati membri nel corso dei precedenti periodi di programmazione diventano un pilastro della politica di coesione, che prevede quindi due strumenti principe per l'implementazione dell'approccio integrato territoriale: l'Investimento Territoriale Integrato e il *Community Led Local Development* (CLLD)⁽¹⁾.

¹ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (...) (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320), si veda, in particolare dall'articolo 32 all'articolo 36.

Coerentemente al quadro normativo di riferimento ed alla previsione esplicita di strumenti attuativi, nel format condiviso per la predisposizione dei Programmi Operativi è stata inserita una sezione dedicata alla dimensione territoriale dei PO, nella quale sono riportate a livello programmatico le declinazioni territoriali della programmazione e le tipologie di strumenti che si prevede di utilizzare per la sua attuazione.

Con questo forte accento sulla dimensione territoriale della politica di coesione, la Commissione europea intende meglio sostenere l'indirizzo di scelte territoriali coerenti con gli obiettivi della politica stessa, allineandone i bisogni locali alle tematiche prioritarie condivise a livello europeo, e per promuovere ancora di più il principio base della politica di coesione, che è quello della *governance* multilivello, con il "definitivo" coinvolgimento dei livelli locali nelle scelte strategiche e nelle responsabilità di attuazione.

In questo quadro, la dimensione urbana della politica di coesione diventa un po' il vero banco di prova della possibilità di generare a livello territoriale cambiamenti significativi attraverso strategie integrate di sviluppo dedicate a specifici ambiti urbani. Tutto questo in coerenza con le previsioni dell'Agenda urbana europea lanciata dalla presidenza olandese con il Patto di Amsterdam il 31 maggio 2016⁽²⁾. Intorno alla dimensione urbana della politica di coesione si sono sostanziate alcune scelte strategiche che ci consegnano un possibile quadro di confronto europeo per dare un'attuazione concreta alle strategie di sviluppo urbano. In particolare, si tratta:

2 Il Patto di Amsterdam nel definire l'Agenda urbana europea, individua 8 principi chiave (multilevel governance, metodo di lavoro basato sul partenariato, approccio integrato, sviluppo urbano sostenibile, obiettivi delle Nazioni Unite, aree urbane funzionali, relazioni urbano-rurali, città di ogni dimensione), e 12 temi prioritari (integrazione di migranti e rifugiati, qualità dell'aria, housing, povertà urbana, economia circolare, adattamenti climatici, transizione energetica, mobilità urbana, transizione digitale, public procurement, lavori e competenze nell'economia locale, uso sostenibile del suolo) sui quali stabilire delle partnership composte da Commissione europea, Stati membri, città e stakeholders, con l'obiettivo di produrre degli Action plans per ciascuna di esse.

- dello Sviluppo urbano sostenibile (SUS) previsto dall'articolo 7 del regolamento FESR⁽³⁾, che prevede:
 - la predisposizione di strategie integrate di sviluppo urbano e che vede coinvolte circa 800 città a livello europeo;
 - l'allocazione di almeno il 5% del budget totale del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, pari a circa 15 miliardi di euro, su strategie di sviluppo urbano;
 - l'aumento del coinvolgimento diretto delle Autorità urbane nella selezione dei progetti e nell'attuazione delle strategie;
- delle Azioni innovative urbane previste dall'articolo 8 del Regolamento FESR⁽⁴⁾, che sono:
 - una sperimentazione strettamente legata alle 12 tematiche prioritarie individuate dall'Agenda urbana europea, alla quale sono destinati 370 milioni di euro del budget complessivo FESR;
 - la pubblicazione di avvisi annuali per selezionare progetti innovativi delle città europee con più di 50.000 abitanti, che ha visto già concludere due *call* che hanno selezionato i progetti candidati da 33 città europee⁽⁵⁾ con un budget complessivo di 130 milioni di euro;
- della creazione di *network* sullo sviluppo urbano per mettere in rete le città al fine di:
 - sviluppare azioni di scambio di conoscenza fra città coinvolte nell'attuazione di strategie di sviluppo urbano (art. 7 FESR) o azioni innovative (art. 8 FESR);

3 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.

4 Ib.

5 I progetti selezionati nel primo bando hanno riguardato la transizione energetica (Goteborg, Parigi, Viladecans), integrazione di migranti e rifugiati (Antwerp, Bologna, Monaco di Baviera, Utrecht, Vienna), lavori e competenze per l'economia locale (Bilbao, Madrid, Milano, Rotterdam), povertà urbana (Barcellona, Birmingham, Lille, Nantes, Pozzuoli, Torino). I progetti selezionati nel secondo bando hanno riguardato l'economia circolare (Antwerp, Heraklion, Kerkrade, Lappeenranta, Lubiana, Maribor, Sevrans, Velez-Malaga), l'integrazione di migranti e rifugiati (Atene, Coventry, Fuenlabrada), la mobilità urbana (Albertslund, Ghent, Lahti, Szeged, Tolosa). Da segnalare come la città di Antwerp è risultata vincitrice in entrambi i bandi su due differenti tematiche.

- supportare azioni di *capacity building*;
- della previsione del Programma di cooperazione interregionale Urbact, nell'ambito della Cooperazione Territoriale Europea, con l'intento di generare *network* tematici a livello di Unione europea;
- della previsione di strumenti di attuazione territoriale della politica di coesione, che sono:
 - l'ITI, che combina differenti fonti finanziarie per implementare strategie integrate;
 - il CLLD, per rafforzare la capacità delle comunità locali di implementare le loro strategie di sviluppo locale.

Da una comparazione sui risultati delle previsioni di attuazione territoriale della programmazione europea presentata a marzo 2017 dal *network Eurocities*⁽⁶⁾, emerge che l'utilizzo degli ITI è previsto da 20 Stati membri, 15 dei quali prevedono di utilizzarlo per l'attuazione di strategie di sviluppo urbano sostenibile e 13 per altri tipi di territori. Tra i Paesi che prevedono l'utilizzo di ITI non per lo sviluppo urbano, vi sono la Spagna, il Portogallo, la Romania, il Belgio e la Germania. L'Italia è tra i Paesi che prevedono l'utilizzo dell'ITI sia per l'attuazione di strategie di sviluppo urbano che per sostenere progetti integrati di sviluppo in altri territori (segnatamente le aree interne individuate dalla strategia nazionale). Decisamente minore, in termini di allocazione finanziaria, la previsione di utilizzo dello strumento CLLD, previsto in ambito FESR e FSE da 18 Stati membri (l'Italia è fra questi), con una dotazione finanziaria complessiva di 1,8 miliardi di euro (1,1 miliardi di FESR e 0,7 miliardi di FSE, pari rispettivamente allo 0,6% e allo 0,8% del budget complessivo di ciascun Fondo). Il FEASR dedica, invece, allo strumento CLLD il 7%, pari a 6,9 miliardi di euro, della sua dotazione complessiva, a dimostrazione che la previsione regolamentare di destinare a questo strumento almeno il 5% delle risorse del Fondo lo ha connotato come uno strumento quasi

⁶ Eurocities, "Cohesion policy framework for integrated, sustainable urban development", marzo 2017. Eurocities è un'organizzazione fondata nel 1986 dai sindaci di sei grandi città e comprende oggi 140 città in più di trenta Stati europei.

esclusivamente dedicato a sostenere lo sviluppo rurale in continuità con l'iniziativa LEADER.

L'utilizzo del CLLD in ambito FESR e FSE è concentrato per il 92% in 9 Stati membri, mentre il 25% del totale è appannaggio della sola Repubblica Ceca, con un budget previsto di oltre 450 milioni di euro, pari a oltre il 3,5% dell'intero budget del Paese. L'Italia è ottava per budget FESR-FSE dedicato al CLLD, con circa 70 milioni di euro previsti, pari allo 0,5% dell'intero budget per il periodo 2014-2020.

Con riferimento, invece, alla quota di FESR che supporta strategie di sviluppo urbano sostenibile, a livello europeo emerge che la metà degli Stati membri ha allocato più del 7,5% per il loro finanziamento, con punte che vanno da oltre il 20% previsto da Cipro e Bulgaria a oltre il 15% per il Belgio e all'11% della Romania. Cipro e Bulgaria sostengono le SUS soltanto con assi prioritari previsti nei Programmi Operativi, mentre il Belgio prevede oltre ad assi prioritari anche uno specifico PO. In ogni caso è interessante notare che i cinque Paesi che dedicano maggiori risorse allo sviluppo urbano integrato con riferimento all'art. 7 del Regolamento FESR⁽⁷⁾, non prevedono l'utilizzo dello strumento dell'ITI per l'attuazione delle strategie. Il Paese che utilizza tutte le opzioni di attuazione è l'Italia, che prevede sia un Programma Operativo specifico (il PON Città metropolitane), che l'utilizzo di ITI o l'attuazione tramite assi prioritari nei POR. Altri Paesi che hanno Programmi Operativi dedicati allo sviluppo urbano (oltre all'Italia e al Belgio) sono la Repubblica Ceca e la Svezia.

La variegata situazione europea sopra descritta consente di concludere che lo strumento dell'ITI sembra aver incontrato il favore degli Stati membri e delle regioni, che li hanno previsti nella propria programmazione in particolare per l'attuazione delle strategie per lo sviluppo urbano, per il quale sono alla fine state allocate risorse per oltre il 50% in più di quanto richiesto dal Regolamento, con l'ITI strumento di attuazione per una media doppia rispetto alla scelta dell'asse prioritario.

7 Si tratta di Cipro, Bulgaria, Belgio, Romania e Irlanda.

La prova dell'attuazione e la valutazione comparativa dei risultati raggiunti con i diversi strumenti previsti costituirà il vero banco di prova del successo della maggiore spinta al protagonismo dei territori nelle politiche di coesione europee. Certo, il generale ritardo nell'attuazione della programmazione, e di conseguenza nell'avvio delle strategie di sviluppo territoriale, potrebbe non fornire in tempo utile elementi a supporto del negoziato sulla politica di coesione post 2020 e sul ruolo dei territori e delle città. Una mappatura effettuata a gennaio 2017 ha censito circa 900 ITI urbani e non urbani, con circa il 70% delle strategie urbane e il 77% delle strategie non urbane, definitivamente approvate⁽⁸⁾.

2.2 Modalità e stato dell'arte dell'attuazione delle Agende urbane regionali in Italia

Lo specifico della declinazione italiana dello sviluppo urbano sostenibile ha la sua cornice strategica nell'illustrazione dell'Agenda urbana descritta nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, che traduce in tre *driver* di sviluppo ai quali far riferimento per definire le Agende urbane regionali descritte nei Programmi Operativi Regionali 2014-2020⁽⁹⁾. L'ossatura dell'Agenda urbana poggia, in particolare, su due tipologie di Autorità urbane: le città metropolitane e le città medie.

Il Comitato di sorveglianza dell'Accordo di Partenariato del 20 luglio 2017 ha dedicato una sessione specifica alla strategia di sviluppo urbano sostenibile.

L'Accordo di Partenariato declina due modalità di attuazione dell'Agenda urbana nazionale:

8 University of Strathclyde - Glasgow, "Preliminary results Study of the territorial strategies supported by EU territorial tools", 15 marzo 2017. Si tratta di uno studio commissionato dalla Commissione europea, DG Regio.

9 I tre driver definiti nell'Accordo di partenariato sono: 1) il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; 2) le pratiche e la progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati; 3) il rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali. A questi tre driver se ne aggiunge un quarto definito dalle singole regioni in funzione delle specificità locali.

- Per le 14 città metropolitane di Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo, è stato predisposto un Programma Operativo Nazionale (PON) “Città metropolitane” denominato PON Metro, parallelo e complementare agli interventi dell’Agenda urbana sostenuti dai Programmi Regionali.
- Le principali aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi essenziali e di rango elevato per aree vaste sono state invece individuate come le aree bersaglio delle strategie di sviluppo urbano sostenibile dai Programmi Operativi Regionali.

Con riferimento alla strategia di sviluppo urbano sostenibile (SUS), questa è stata definita all’interno dei Programmi Operativi Regionali FESR-FSE per il periodo di programmazione 2014-2020. Le risorse finanziarie allocate per la SUS ammontano a circa 1 miliardo e 593 milioni di euro (Tabella 1).

La modalità e intensità di elaborazione e sviluppo della strategia di sviluppo urbano sostenibile è stata diversa da regione a regione sia con riferimento all’allocazione finanziaria in termini assoluti, sia per quanto riguarda l’incidenza della strategia sul totale delle risorse disponibili, sia per quanto riguarda la concentrazione tematica.

L’allocazione di risorse nei Programmi Operativi è differenziata: nelle regioni meno sviluppate ammonta a 1.108,7 milioni di euro, a fronte di 119,6 milioni di euro che si registrano nelle tre regioni in transizione e di 364,6 milioni di euro che sono allocati alla SUS nelle regioni più sviluppate.

La regione che ha destinato il maggior ammontare di risorse alla strategia per lo sviluppo urbano sostenibile è la Sicilia, con circa 420 milioni di euro, seguita dalla Campania con 286 milioni, la Calabria con 190 milioni e la Puglia con 130. La Basilicata ha una allocazione pari a poco più di 82 milioni di euro.

Tabella 1. Programmazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile nei Programmi Operativi 2014-2020 (valori in milioni di euro)

Regione	Allocazione SUS (a)	Fondo	Obiettivi Tematici	Dotazione finanziaria POR / PON (b)	% alloca- zione su dotazione finanziaria (a/b)
Piemonte	48,3	FESR	2,4,6	965,8	5,0%
Valle d'Aosta	0,0	FESR		55,8	0,0%
PA Bolzano	0,0	FESR		136,6	0,0%
PA Trento	0,0	FESR		108,7	0,0%
Lombardia	60,0	FESR	3,4,9	970,5	6,2%
Veneto	77,0	FESR	2,4,9	600,2	12,8%
Friuli-Venezia Giulia	11,6	FESR	2,3,4,6	230,8	5,0%
Liguria	40,0	FESR	2,4,5	392,5	10,2%
Emilia-Romagna	30,0	FESR	2,6	481,9	6,2%
Toscana	49,2	FESR	4,9	792,5	6,2%
Marche	17,7	FESR+FSE	1,3,4,6	337,4	5,2%
Umbria	30,8	FESR+FSE	2,4,6	356,3	8,6%
Lazio	0,0	FESR		456,5	0,0%
Totale più sviluppate	364,6			5.885,4	6,2%
Sardegna	77,6	FESR	1,2,3,4,6,9	931,0	8,3%
Abruzzo	23,0	FESR	2,4,6	231,5	9,9%
Molise	19,0	FESR+FSE	2,3,4,6,8,9	153,6	12,3%
Totale in transizione	119,6			1.316,1	9,1%
Campania	286,0	FESR	3,4,6,9	4.113,4	7,0%
Basilicata	82,6	FESR	1,3,4,6,8	826,0	10,0%
Calabria	190,0	FESR+FSE	3,4,9,10	2.379,0	8,0%
Puglia	130,0	FESR+FSE	4,5,6,9	7.121,0	1,8%
Sicilia	420,1	FESR	2,3,4,5,6,9	4.557,9	9,2%
Totale meno sviluppate	1.108,7			18.997,3	5,8%
Totale regioni	1.592,9			26.198,8	6,1%
PON Metro	892,9	FESR+FSE		892,9	100,0%
Tot. POR + PON Metro	2.485,8	FESR+FSE	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10	27.091,7	9,2%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato 20 luglio 2017

L'incidenza della strategia SUS sulla dotazione finanziaria dei Programmi Operativi Regionali FESR o plurifondo si attesta intorno a poco oltre il 9% nelle regioni in transizione: l'Abruzzo a quota 9,9%, il Molise con il 12,3% e la Sardegna con l'8,3%. Nelle regioni più sviluppate l'incidenza è di oltre il 6%, con il primato del Veneto (12,8%), della Liguria (10,2%) e dell'Umbria (8,6%). Nelle regioni meno sviluppate è la Basilicata a presentare la più alta incidenza con il 10%, seguita dalla Sicilia con il 9,2%, dalla Calabria con l'8% e dalla Campania con il 7%.

Le altre regioni hanno un'incidenza compresa tra il 5 e il 7%: la Lombardia con circa il 6,2% come Emilia-Romagna e Toscana, le Marche con il 5,2% e il Piemonte e il Friuli-Venezia Giulia con il 5%. L'unica regione abbondantemente al di sotto della media è la Puglia (1,8%).

Le Province Autonome di Trento e Bolzano, la Valle d'Aosta e la Regione Lazio non hanno adottato una strategia urbana specifica.

Il peso finanziario che la programmazione regionale ha attribuito alla strategia di SUS sul totale delle risorse allocate in media è del 6,1%, in linea con il minimo stabilito dal Regolamento FESR 1301/2013, che prevede il 5% dell'allocazione totale delle risorse FESR definita a livello nazionale. Questo dato non tiene conto delle risorse allocate nel PON Metro, che declina la strategia SUS per le 14 aree metropolitane, per un importo di circa 893 milioni di euro, che porta l'incidenza globale della strategia SUS sulle risorse allocate a livello nazionale al 9,2% sul totale delle risorse, per un ammontare complessivo pari a 2.486 milioni di euro.

Facendo, invece, riferimento ai contenuti tematici delle strategie SUS, anche queste variano sensibilmente rispetto alle scelte strategiche effettuate dalle singole regioni. Come evidenziato nella Tabella 1, gli Obiettivi Tematici attivati dalle strategie regionali sono 9 su 11 se pur con intensità molto differenti, e la loro distribuzione e la concentrazione degli OT nelle singole regioni mostrano in modo chiaro l'orientamento strategico del Programma Regionale nella costruzione della strategia.

La concentrazione tematica (3 *driver* + 1) indicata a livello nazionale è

stata solo parzialmente seguita, infatti solo 8 regioni hanno concentrato le strategie su 2 o 3 Obiettivi Tematici.

Il quadro delle concentrazioni tematiche che emerge è il seguente:

- 2 OT: Emilia-Romagna, Toscana.
- 3 OT: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Umbria, Abruzzo.
- 4 OT: Friuli-Venezia Giulia, Marche, Campania, Calabria, Puglia.
- 5 OT: Basilicata.
- 6 OT: Sardegna, Molise, Sicilia.

Con riferimento, invece, alla concentrazione delle risorse programmate per Obiettivo Tematico, il quadro aggregato che si delinea è quello riportato in Tabella 2.

Tabella 2. Concentrazione sugli Obiettivi Tematici nelle strategie urbane di sviluppo sostenibile (valori percentuali)		
Obiettivo Tematico	% di risorse	Driver di riferimento
OT 1 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	1%	
OT 2 Agenda digitale	4%	Driver 1
OT 3 Competitività dei sistemi produttivi	8%	Driver 3
OT 4 Energia sostenibile e qualità della vita	33%	Driver 1
OT 5 Clima e rischi ambientali	4%	
OT 6 Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse	14%	
OT 8 Occupazione	1%	
OT 9 Inclusione sociale e lotta alla povertà	31%	Driver 2
OT 10 Istruzione e formazione	4%	
TOTALE	100%	
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Comitato di Sorveglianza Accordo di Partenariato 20 luglio 2017</i>		

Dalla Tabella emerge che i due Obiettivi Tematici che incidono sul primo *driver* dell'Agenda urbana nazionale, che sono l'OT2 "Agenda digitale" e l'OT4 "Energia sostenibile e qualità della vita", assorbono il 37% del totale delle risorse programmate (4% e 33% rispettivamente). L'Obiettivo Tematico che incide sul secondo *driver*, "Inclusione e lotta alla povertà"

(OT9) assorbe il 31% delle risorse programmate, mentre il terzo *driver*, che si riferisce alle priorità di investimento previste dall'Obiettivo Tematico 3 "Competitività dei sistemi produttivi" assorbe l'8% delle risorse programmate per la SUS.

Oltre ai quattro Obiettivi Tematici "vocazionali" per attivare i *driver* dell'Agenda urbana, sono altri 5 gli OT attivati, con una percentuale di allocazione importante riferita all'OT6 relativo alla tutela ambientale, con il 14% delle risorse programmate, che evidentemente nella programmazione regionale è stato individuato un po' come il quarto *driver* per lo sviluppo urbano sostenibile.

Per quanto riguarda la declinazione della strategia SUS, le regioni 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 3, che riepiloga 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 Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Umbria. In questa categoria soltanto la Regione Marche ha 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 indicato le Autorità urbane che saranno oggetto della strategia di sviluppo urbano sostenibile, che in questo contesto o assumono lo stato di Organismi Intermedi delegati, o assumono almeno la responsabilità di selezione delle operazioni. Da questo punto di vista, l'orientamento delle regioni è

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

stato quello di designare le autorità urbane quali Organismi Intermedi per l'attuazione delle strategie in 12 casi. Si tratta di Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Marche, Umbria, Sardegna, Molise, Campania, Calabria (parzialmente), Puglia e Sicilia. Non hanno optato per la delega in qualità di Organismo Intermedio Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo e Basilicata.

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.

Dall'analisi dei documenti dei POR, quasi tutte le regioni hanno individuato 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 (4), 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, Toscana (14), Veneto (11), Marche (6) hanno seguito questo metodo, selezionando, infine, 8 Programmi Integrati Urbani (PIU) in Toscana, 6 Strategie integrate di sviluppo urbano Sostenibile (SISUS) in Veneto, e 3 strategie urbane nelle Marche.

La sola Puglia ha optato per una procedura concorsuale aperta alle città con più di 15.000 abitanti singole o associate.

Dalle indicazioni provenienti dai Programmi Operativi Regionali, al netto della Puglia, la platea delle aree urbane partecipanti all'Agenda urbana è di 116 tra città singole o aree urbane costituite da aggregazioni di più comuni.

Tabella 3. Modalità di attuazione e stato di avanzamento procedurale delle Agende urbane regionali				
Regione	ITI / Asse prioritario	Città coinvolgibili	Organismo Intermedio (Sì/NO)	Stato di avanzamento delle strategie
Piemonte	Asse prioritario	Novara, Alessandria, Asti, Cuneo, Vercelli, Biella, Verbania	NO	DGR n. 11-4864 del 10 aprile 2017 di avvio del processo di implementazione dell'Asse VI "Sviluppo Urbano Sostenibile". Approvata Strategia di Asti
Lombardia	Asse prioritario	Milano, Bollate	NO	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
Veneto	Asse prioritario	Con procedura competitiva per comuni capoluogo di provincia (massimo 5) e comuni "polo" (massimo 1)	Sì	DDR n. 22 dell'11 aprile 2017: Bando pubblico Comuni capoluogo. DDR n. 30 del 5 maggio 2017: Bando pubblico Comuni polo
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

segue>>

Regione	ITI / Asse prioritario	Città coinvolgibili	Organismo Intermedio (Sì/NO)	Stato di avanzamento delle strategie
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
Emilia-Romagna	Asse prioritario	Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Cesena	NO	DGR n. 614 del 25 maggio 2015: istituzione Laboratorio urbano
Toscana	Asse prioritario	Montecatini Terme, Poggibonsi, Massa, Santa Croce sull'Arno, Prato, Carrara, Livorno, Piombino, Cecina, Pontedera, Lucca, Pistoia, Pisa, Empoli	Sì	DGR n. 655 del 5 luglio 2016: 8 PIU ammessi alla fase di co-progettazione e relativi budget (Prato, Pisa, Cecina, Empoli, Poggibonsi e Colle Val d'Elsa, Pistoia, Lucca, Rosignano Marittimo)
Marche	ITI	Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro, Macerata, Fermo, Fano	Sì	Avviso pubblico 3 dicembre 2015: 5 candidature; 3 strategie selezionate (Ancona, Ascoli Piceno, Pesaro-Fano)
Umbria	Asse prioritario	Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello, Spoleto	Sì	Febbraio 2017: 5 strategie urbane approvate
Sardegna	ITI	Cagliari, Sassari, Olbia	Sì	Approvate strategie di Cagliari e Sassari. Olbia in definizione
Abruzzo	Asse prioritario	L'Aquila, Teramo, Pescara, Chieti	NO	DGR n. 220 del 28 aprile 2017: Approvazione Linee guida per la redazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile

segue>>

Regione	ITI / Asse prioritario	Città coinvolgibili	Organismo Intermedio (Sì/NO)	Stato di avanzamento delle strategie
Molise	ITI	Campobasso con Ferrazzano e Ripalimosani, Isernia con Miranda e Pesche, Termoli con Guglienesi, Capomarina e San Giacomo	Sì	DGR n. 335 del 19 settembre 2017 di approvazione delle tre strategie
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
Basilicata	ITI	Potenza e Matera	NO	Accordo di Programma ITI Sviluppo urbano Città di Potenza sottoscritto il 16 settembre 2017. ITI Città di Matera ancora da sottoscrivere

segue>>

Regione	ITI / Asse prioritario	Città coinvolgibili	Organismo Intermedio (Sì/NO)	Stato di avanzamento delle strategie
Calabria	ITI	Reggio Calabria, Cosenza-Rende, Catanzaro (centri maggiori). Crotone, Vibo Valentia, Lametia Terme, Rossano-Corigliano, Gioia Tauro	Sì (le tre aree maggiori)	DGR 326 del 25 luglio 2017: modalità di attuazione della Agenda urbana regionale
Puglia	Asse prioritario	Bando competitivo per città con più di 15.00 abitanti e associazioni di comuni	Sì	DGR n. 650 del 4 maggio 2017 - Bando pubblicato scadenza 16 ottobre 2017
Sicilia	ITI	Palermo-Bagheria, Catania-Acireale, Messina, Siracusa, Caltanissetta-Enna, Agrigento, Castelvetro-Marsala-Mazara del Vallo-Trapani/Erice, Ragusa-Modica, Vittoria-Gela	Sì	Strategie in redazione per le 18 città coinvolte riunite in 9 ITI

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati tratti dai siti istituzionali delle regioni

Per quanto riguarda l'avanzamento procedurale, si registra la conclusione dell'iter approvativo delle strategie per alcune regioni: Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Veneto, Marche, Sardegna, Molise, Umbria, parzialmente in Basilicata (per la sola città di Potenza), mentre per le altre regioni si prevede una chiusura dell'iter approvativo nei prossimi mesi⁽¹¹⁾.

Nella definizione delle strategie urbane, in alcune regioni dove sono presenti città metropolitane, si è cercato di integrare le risorse programmate a livello regionale con le azioni previste in altri strumenti gestiti a livello

¹¹ Per il 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 2016, ed ai relativi aggiornamenti periodici.

nazionale (PON Metro) e con risorse FSC (Patti per lo sviluppo delle città metropolitane e delle regioni). È il caso della Liguria con Genova, della Lombardia con Milano, del Veneto con Venezia, dell'Emilia-Romagna con Bologna, della Sardegna con Cagliari, della Calabria con Reggio Calabria, della Sicilia con Palermo, Catania e Messina. Nel caso della Campania, per Napoli è previsto di intervenire per il completamento dei Grandi Progetti avviati nel precedente periodo di programmazione. In altre regioni, invece, si è previsto espressamente di non intervenire con la strategia urbana regionale nelle città metropolitane coinvolte nell'attuazione del PON Metro. Si tratta del Piemonte per Torino, della Toscana per Firenze. Roma è esclusa in quanto la regione Lazio non ha previsto la programmazione e attuazione dell'Agenda urbana regionale. Naturalmente questo non significa che queste città non siano beneficiarie di interventi, anche importanti, a valere sui diversi assi dei Programmi Regionali.

2.3 Il PON Metro e i Patti per lo sviluppo delle città metropolitane

Come indicato nel riepilogo complessivo delle risorse allocate allo sviluppo urbano sostenibile, anche il Programma Operativo Nazionale Città metropolitane, concorre all'attuazione dell'Agenda urbana nazionale come uno dei pilastri di declinazione territoriale della programmazione operativa della politica di coesione comunitaria. Come visto precedentemente, l'Italia è uno dei quattro Paesi europei che ha previsto espressamente un Programma Operativo per lo sviluppo urbano, che interviene nelle 10 città metropolitane individuate dalla Legge 56/2014 e dalle 4 città metropolitane individuate dalle regioni a statuto speciale.

Il PON Metro ha 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. Il ruolo delle città metropolitane nella programmazione della politica di coesione 2014-2020 rappresenta una delle più rilevanti novità, anche con riferimento alla programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e la previsione della sottoscrizione dei Patti per lo sviluppo anche con le città metropolitane oltre che con le regioni. Di più, dopo una prima previsione dell'utilizzo dello strumento pattizio soltanto nel Mezzogiorno, lo strumento è stato adottato anche per regioni e città metropolitane del centro-nord, portando a 11 i Patti per lo sviluppo sottoscritti da città metropolitane. Le città metropolitane che non hanno sottoscritto Patti per lo sviluppo sono Roma, Torino e Bologna.

Come si evince dalla Tabella 4, il complesso degli strumenti programmatici messi in campo con il riferimento diretto alle Autorità urbane delle città metropolitane, PON Metro e Patti per lo sviluppo, hanno portato a mobilitare programmaticamente 3.135 milioni di euro. Il numero totale di interventi previsto è di 720, ripartiti per 376 sul PON Metro (al netto degli interventi di assistenza tecnica per le Autorità urbane) e 344 sui Patti per lo sviluppo.

Le tre città metropolitane siciliane attueranno interventi per 422 milioni di euro ciascuna, con 102 interventi totali a Messina, 49 a Palermo e 29 a Catania, città nella quale il valore medio degli interventi è pari a 14,5 milioni di euro. A Reggio Calabria si registra la maggiore numerosità di interventi previsti, ossia 190 complessivamente, per un ammontare di risorse totali pari a 223 milioni di euro, 1,2 milioni di euro in media per intervento. Si deve comunque sottolineare che, soprattutto con il Patto per lo sviluppo, la Città metropolitana di Reggio Calabria prevede interventi in tutti i comuni ricadenti nel proprio territorio e non solo nel capoluogo, come invece avviene nella maggior parte degli altri casi.

Tabella 4. Allocazione per città metropolitane dal PON Metro e FSC Patti per lo sviluppo (valori assoluti e in euro)						
Città metropolitana	PON Metro		FSC Patti per lo sviluppo		Totale interventi	Totale risorse programmate
	Allocazione finanziaria	Numero interventi	Allocazione finanziaria	Numero interventi		
Bari	90.000.000	34	230.000.000	25	59	320.000.000
Bologna	40.000.000	12			12	40.000.000
Cagliari	40.000.000	20	168.000.000	18	38	208.000.000
Catania	90.000.000	16	332.000.000	13	29	422.000.000
Firenze	40.000.000	15	110.000.000	12	27	150.000.000
Genova	40.000.000	29	110.000.000	12	41	150.000.000
Messina	90.000.000	27	332.000.000	75	102	422.000.000
Milano	40.000.000	25	110.000.000	9	34	150.000.000
Napoli	90.000.000	34	308.000.000	15	49	398.000.000
Palermo	90.000.000	32	332.000.000	17	49	422.000.000
Reggio Calabria	90.000.000	51	133.000.000	139	190	223.000.000
Roma Capitale	40.000.000	21			21	40.000.000
Torino	40.000.000	24			24	40.000.000
Venezia	40.000.000	36	110.000.000	9	45	150.000.000
TOTALE	860.000.000	376	2.275.000.000	344	720	3.135.000.000
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE e PON Metro, 2017						

Da rilevare che la dotazione FSC dei Patti per lo sviluppo delle città è più che doppia rispetto alla dotazione finanziaria del PON Metro, con un numero di progetti inferiore. I Patti tendono, dunque, a concentrarsi maggiormente su interventi di maggiore dimensione, come è nella natura del Fondo di Sviluppo e Coesione, ed in particolare su infrastrutture e interventi nel settore ambientale anche di una certa complessità.

Come già indicato nel precedente Capitolo, i Patti mettono a sistema anche risorse provenienti da altre fonti o già nella disponibilità delle amministrazioni, sottoponendo a monitoraggio un numero di progetti maggiore rispetto a quello strettamente riconducibile alla politica di coesione comunitaria e nazionale 2014-2020. Il tema della *governance* e del monitoraggio dell'avanzamento dei Patti per lo sviluppo costituisce la variabile critica di successo anche per la definitiva affermazione delle città metropolitane come soggetti della programmazione delle politiche pubbliche dello sviluppo in chiave post 2020.

Primo banco di prova è anche la capacità di attuazione degli interventi del PON Metro; al 31 maggio 2017 le operazioni selezionate ammontano a oltre 177,2 milioni di euro, dei quali circa la metà afferenti l'Asse 2 "Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana". Alla stessa data le risorse programmate sono pari a 833,5 milioni, con una quota di impegni pari a 23 milioni di euro⁽¹²⁾.

L'andamento dell'attuazione dei 720 interventi in capo alle città metropolitane potrà essere nei prossimi anni il termometro della capacità degli enti territoriali di partecipare da protagonisti alla programmazione e attuazione delle politiche di sviluppo.

A questi interventi si aggiungeranno quelli che potranno essere gli interventi da realizzare nell'ambito del Programma Complementare al PON Città metropolitane, che ha una dotazione di 206 milioni di euro che saranno indirizzati verso azioni complementari alla strategia del PON Metro, per 120 milioni di euro, piuttosto che alla sperimentazione di progetti

12 Dati del Comitato di sorveglianza del PON Metro del 20 giugno 2017.

pilota e sperimentali su scala intercomunale, per 80 milioni di euro. Infine, è prevista una quota di assistenza tecnica pari a 6 milioni di euro.

2.4 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

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

Le aree interne si estendono per oltre il 60% della superficie nazionale, rappresentano quasi il 25% della popolazione e si caratterizzano per alcune peculiarità territoriali e sociali.

Nella programmazione 2014-2020 si è deciso di elaborare una strategia specifica per cercare di rispondere ai bisogni che questi luoghi esprimono, per frenarne il declino e provare a rilanciarne le prospettive di sviluppo. 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.

Attraverso la classificazione dei comuni italiani, secondo criteri che hanno condotto ad individuarne oltre 4.000 come aree interne⁽¹³⁾, si è proceduto alla declinazione di una Strategia Nazionale per le Aree Interne che è parte integrante dell'Accordo di Partenariato dell'Italia per il 2014-2020 e che si basa sul presupposto secondo il quale per arrestare la marginalizzazione di cospicue aree del Paese è necessario attivare due leve di intervento.

13 Per un ulteriore approfondimento: "I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne", Collana Studi e Ricerche IFEL, 2015.

Da un lato, assicurando l'erogazione adeguata di "servizi di cittadinanza" e, dall'altro, elaborando progetti di sviluppo territoriale finalizzati al più efficace utilizzo delle risorse territoriali e delle competenze locali.

Le risorse finanziarie per proporre e sperimentare la Strategia per queste aree sono quelle dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020, e la previsione di risorse nazionali dedicate in Legge di stabilità. Le prime per finanziare i progetti di sviluppo, le seconde per assicurare un'adeguata offerta e organizzazione dei servizi essenziali. Ma affinché tutto ciò funzioni i territori devono dimostrare una capacità reale di saper lavorare insieme, in primo luogo gestendo in maniera associata servizi e funzioni (c.d. "prerequisito associativo").

Per il finanziamento della sperimentazione della Strategia, nella Legge di stabilità per il 2014 è stata prevista una dotazione di 90 milioni di euro per il triennio 2014-2016. Nella seduta del CIPE del 28 gennaio 2015 sono state approvate le modalità di attuazione della Strategia, indicando che tali risorse sono destinate a 23 aree progetto. Nel frattempo la Legge di stabilità per il 2015 ha previsto una dotazione di ulteriori 90 milioni, portando la dotazione complessiva a 180 milioni fino al 2017.

Le aree nelle quali effettuare la sperimentazione sono state individuate attraverso un'istruttoria pubblica per la loro selezione che ha portato ad indicare nelle varie regioni, attraverso delibere di giunta regionale, le aree interne sulle quali intervenire, fino all'indicazione dell'area pilota nella quale effettuare la sperimentazione.

Il Piano Nazionale di Riforma 2017 riporta che a dicembre 2016 si è completato il processo di selezione di 68 aree pilota che comprendono 1.043 comuni, per oltre 2 milioni di abitanti.

Nelle aree pilota individuate si è lavorato e si sta lavorando per la costruzione di una strategia di area, alla quale partecipano tutti gli attori istituzionali rilevanti, dal Comitato Nazionale Aree Interne ai Ministeri responsabili delle politiche dell'istruzione, della salute e della mobilità, dalle regioni alle istituzioni, associazioni, imprenditori e centri di competenza locali.

I temi principali sui quali focalizzare 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'ITI per il progetto di sviluppo locale, i Ministeri coinvolti (salute, infrastrutture, istruzione) e l'ente locale capofila.

Ad oggi sono stati sottoscritti 3 Accordi di Programma Quadro relativi ad aree interne pilota: quello dell'area interna "Alta Valtellina", in Lombardia, siglato tra marzo e maggio 2017, con circa 20 milioni di euro a disposizione così come individuati dalla strategia di area approvata; quello dell'area "Valchiavenna", sempre in Lombardia, siglato tra il 29 marzo e il 29 maggio 2017, anche qui con circa 20 milioni di euro a disposizione per rendere tale area *"family friendly"*; quello dell'area "Appennino Basso Pesarese ed Anconetano", nelle Marche, con un budget complessivo della strategia d'area pari a circa 12 milioni di euro, compresi i 3,74 milioni di euro di risorse statali derivanti dalla disposizione della Legge di stabilità e da utilizzare per il rafforzamento dei servizi di cittadinanza.

Da ultimo, il CIPE, nella seduta del 7 agosto 2017, ha disposto di destinare 7,48 milioni di euro della Legge di stabilità per il 2016 alle aree interne "Pescina" e "Val Nerina", 1,72 milioni di euro per il supporto ai territori per accelerare l'attuazione della SNAI, e 800.000 euro per lo svolgimento di attività di valutazione da parte del Dipartimento per le politiche di coesione.

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

Focus

1. Le risorse aggiuntive ed ordinarie

L'ultima relazione annuale CPT⁽¹⁾ presenta 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 2015, proponendo per alcune grandezze anche una stima per il 2016. Per valutare l'andamento delle 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 2013-2015 (periodo finale). Il presente Focus, che segue questa impostazione, 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 inoltre ottenere un primo insieme di informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi sedici anni nel nostro Paese.

La spesa primaria⁽⁵⁾ della PA, passa, nei sedici anni considerati, da 625,6 miliardi di euro⁽⁶⁾ nel periodo iniziale, a 687,7 miliardi di euro in quello

1 "Relazione annuale CPT 2017. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale. Numero 4 - 2017." Sistema Conti Pubblici Territoriali, Agenzia per la Coesione Territoriale.

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).

5 Spesa totale (spesa in conto capitale più spesa corrente) al netto degli interessi.

6 Valori in euro costanti 2010.

finale (Tabella 1). Nel Mezzogiorno la spesa primaria della PA ha rappresentato in tale arco di tempo, più o meno, circa un terzo di quella dell'intero Paese, superando la soglia dei 210 miliardi di euro nel periodo 2007-2010 e nel 2013, e restando pressoché invariata, anche se in crescita, tra inizio (199,2 miliardi di euro) e fine periodo (209,1 miliardi di euro).

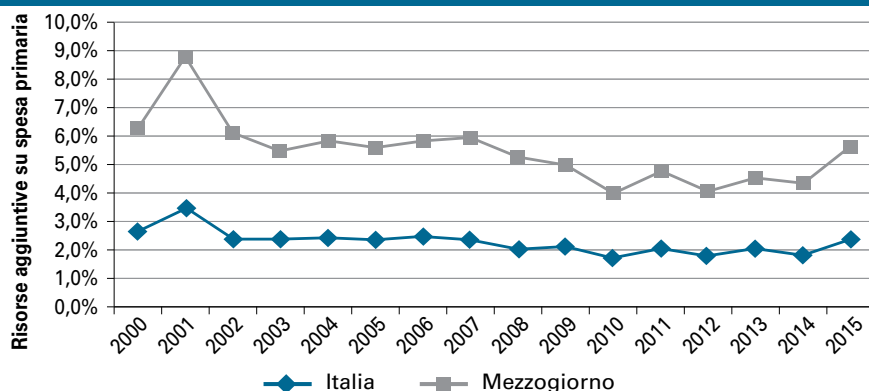
L'effetto combinato dell'incremento della spesa primaria (alimentata dalle uscite di parte corrente in aumento) e della contrazione delle risorse per le aree sottoutilizzate (oggetto di ripetuti interventi di riduzione in relazione alle manovre di finanza pubblica), determina una riduzione del peso percentuale delle risorse aggiuntive sulla spesa primaria, sia a livello nazionale (dove passa dal 2,8% al 2,0%), sia al Mezzogiorno (dal 7,0% al 4,8%).

Tabella 1. PA - Spesa ordinaria e risorse aggiuntive (anni 2000-2015; miliardi di euro costanti 2010)

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	611,0	636,9	628,8	643,5	655,5	654,6	
di cui:							
<i>Fondi strutturali UE compresa formazione</i>	4,6	7,2	2,9	4,6	4,9	4,9	
<i>Cofinanziamento (compresa formazione) e PAC</i>	4,2	6,3	3,0	4,6	4,9	4,9	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	
Risorse aggiuntive su spesa primaria	2,6%	3,4%	2,3%	2,3%	2,4%	2,3%	
Mezzogiorno							
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	196,2	203,1	198,4	203,9	209,1	208,3	
di cui:							
<i>Fondi strutturali UE compresa formazione</i>	3,4	6,2	2,4	3,4	3,7	3,8	
<i>Cofinanziamento (compresa formazione) e PAC</i>	2,6	4,8	2,3	3,0	3,3	3,3	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	6,1	6,9	7,5	4,8	5,1	4,7	
Risorse aggiuntive su spesa primaria	6,2%	8,8%	6,1%	5,5%	5,8%	5,6%	
Risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia	2,0%	2,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,8%	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa primaria, 2000-2015



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Media 2000-2002	Media 2013-2015
	661,5	673,9	690,0	703,8	693,8	679,3	679,6	687,4	671,3	704,3	625,6	687,7
	4,7	4,8	4,3	5,2	3,6	5,2	4,6	5,2	5,6	8,3	4,9	6,3
	4,7	4,7	4,0	4,1	2,9	3,8	3,6	4,8	4,6	6,4	4,5	5,2
	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,8	3,8	3,6	1,7	1,5	7,9	2,3
	2,4%	2,3%	2,0%	2,1%	1,7%	2,0%	1,8%	2,0%	1,8%	2,3%	2,8%	2,0%
	209,8	214,4	216,4	219,4	211,0	207,0	208,4	210,2	204,0	213,0	199,2	209,1
	3,6	3,9	3,6	4,2	2,6	4,1	3,5	4,0	4,2	6,6	4,0	4,9
	3,2	3,4	3,0	2,6	1,5	2,1	2,0	2,7	3,1	4,0	3,2	3,3
	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	6,8	1,8
	5,8%	5,9%	5,2%	5,0%	3,9%	4,7%	4,0%	4,5%	4,3%	5,6%	7,0%	4,8%
	1,9%	1,9%	1,6%	1,6%	1,2%	1,4%	1,2%	1,4%	1,3%	1,7%	2,2%	1,5%

Focalizzando l'attenzione sul solo andamento della spesa in conto capitale⁽⁷⁾ della PA, emerge una generale contrazione del dato (Tabella 2).

Nel periodo iniziale questa voce di spesa era pari a 59,6 miliardi di euro, mentre in quello finale si ferma a 38 miliardi di euro (-36,2%). Inoltre, secondo le stime riferite al 2016, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe decrescere ancora rispetto al dato del 2015 fino a quota 35,2 miliardi di euro.

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 24 miliardi del periodo iniziale a 14,4 miliardi di euro del periodo finale (-40%). Anche le stime 2016 per il sud rilevano una spesa in conto capitale in riduzione rispetto all'anno precedente (13 miliardi di euro vs i quasi 16 del 2015).

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 emerge che queste rappresentano, nell'ultimo periodo, il 65,1% delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno. Questo indica che in assenza delle risorse comunitarie e del FSC, i 689 euro pro capite di spesa in conto capitale al Mezzogiorno si ridurrebbero a 239 euro (Figura 3): un dato che genera qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate. In particolare, il 2015 sconta la coincidenza con la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola "n+2" al 31 dicembre dell'anno⁽⁸⁾, che determina una massiccia certificazione e contabilizzazione di spese associate ad impegni che possono risalire agli inizi del ciclo o addirittura

7 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, a imprese pubbliche.

8 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.

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 65,4% e del biennio 2006-2007, con quote tra il 56 ed il 59% circa.

Guardando infatti alle stime 2016, l'effetto "dopante" delle risorse aggiuntive sul valore complessivo della spesa in conto capitale del Mezzogiorno pare ridursi significativamente: su 626 euro pro capite la quota ascrivibile alle risorse aggiuntive è pari a 265 euro (il 42%).

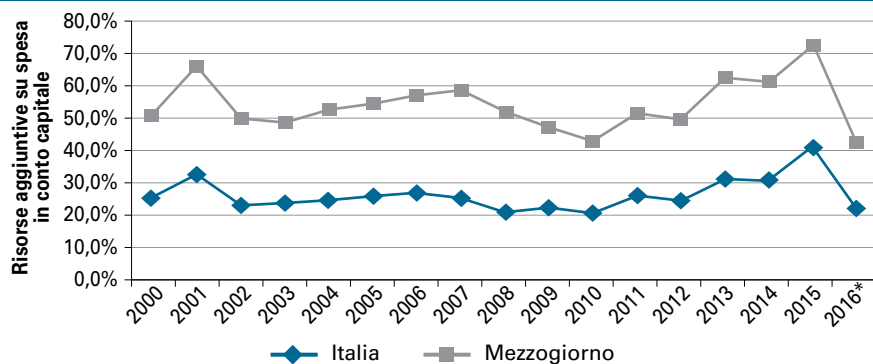
Al centro-nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiuntive: nel periodo finale, infatti, la spesa in conto capitale della PA è stata di 592 euro pro capite, di cui solamente 85 di risorse aggiuntive. Quest'ultime scenderebbero addirittura a 55 euro secondo le stime CPT per il 2016.

**Tabella 2. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive
(anni 2000-2015 e stima 2016; miliardi di euro costanti 2010)**

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	57,4	60,4	61,2	59,8	61,4	56,9	
di cui:							
<i>Spesa ordinaria</i>	42,5	41,1	47,1	45,8	46,4	42,3	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	25,9%	32,0%	23,1%	23,4%	24,4%	25,6%	
Mezzogiorno							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,9	25,0	24,3	22,6	22,8	21,1	
di cui:							
<i>Spesa ordinaria</i>	11,3	8,6	12,2	11,6	10,9	9,6	
<i>Fondi strutturali UE al netto formazione</i>	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	
<i>Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC</i>	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	6,1	6,9	7,5	4,8	5,1	4,7	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	50,6%	65,4%	49,7%	48,7%	52,3%	54,4%	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

Figura 2. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2016

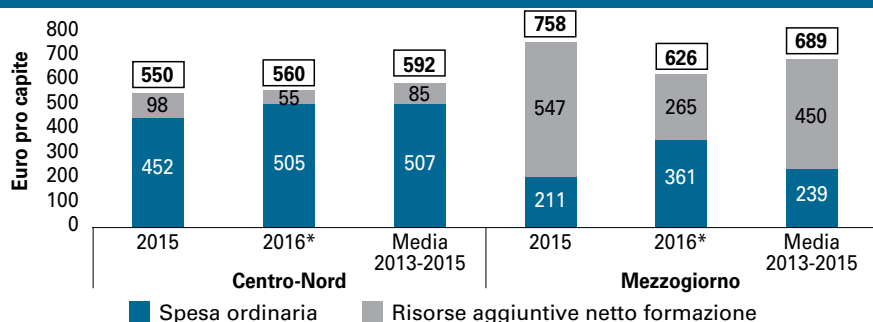


*Stima

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media 2000-2002	Media 2013-2015
	57,2	59,8	61,6	62,1	53,4	48,8	44,1	40,5	35,9	37,7	35,2	59,6	38,0
	42,2	44,8	48,7	48,6	42,4	36,4	33,3	28,1	25,0	22,5	27,6	43,6	25,2
	4,3	4,5	3,9	4,5	3,1	4,5	3,9	4,5	5,1	7,8	3,1	4,2	5,8
	4,3	4,4	3,6	3,4	2,4	3,2	3,0	4,2	4,1	5,9	2,5	4,0	4,7
	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,8	3,8	3,6	1,7	1,5	2,1	7,9	2,3
	26,2%	25,1%	20,9%	21,8%	20,5%	25,5%	24,3%	30,6%	30,4%	40,4%	21,7%	27,0%	33,8%
	21,2	20,9	21,0	22,1	18,0	17,7	15,4	14,1	13,4	15,8	13,0	24,0	14,4
	9,2	8,7	10,2	11,7	10,2	8,7	7,7	5,3	5,2	4,4	7,5	10,7	5,0
	3,5	3,7	3,4	3,8	2,4	3,6	3,0	3,5	3,9	6,3	2,3	3,4	4,6
	3,1	3,3	2,9	2,4	1,3	1,9	1,8	2,5	2,9	3,8	1,6	3,1	3,0
	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	1,6	6,8	1,8
	56,7%	58,5%	51,4%	46,9%	43,0%	50,9%	49,6%	62,1%	61,3%	72,0%	42,2%	55,3%	65,1%

Figura 3. PA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2013-2015, anno 2015 e 2016; euro pro capite costanti 2010)



*Stima

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

2 La spesa in conto capitale e gli investimenti

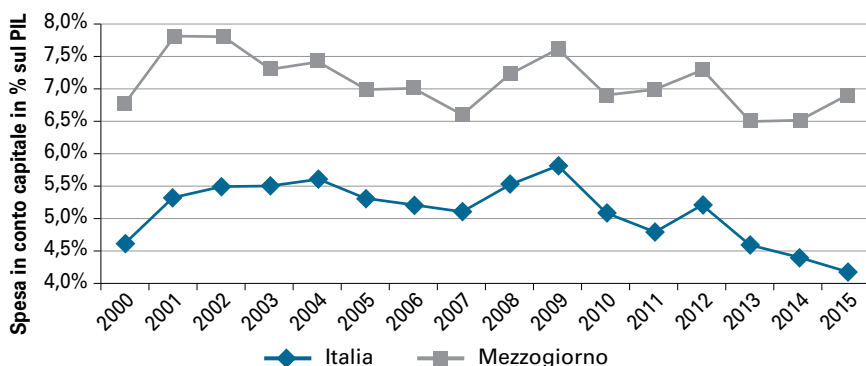
L'analisi della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato (SPA) in percentuale sul PIL (Figura 4) fa emergere una dinamica di crescita fino al 2009, anno in cui si rileva il valore massimo della serie (5,8%). A partire da tale anno il dato subisce delle contrazioni significative: nel 2010 è pari al 5,1% del PIL e nel 2011 al 4,8%. Alla ripresa dell'anno successivo (5,2% nel 2012) segue nuovamente una decrescita fino a raggiungere il livello più basso nel 2015 (4,2%).

Nel Mezzogiorno, sebbene la spesa in conto capitale in percentuale del PIL migliori leggermente rispetto agli ultimi due anni, salendo al 6,9%, si registra un analogo andamento, con dei valori compresi tra quello massimo degli anni 2001 e 2002, il 7,8% del PIL dell'area, e quello minimo degli anni 2013 e 2014, il 6,5%.

A livello nazionale, la riduzione, rispetto all'anno precedente, della spesa in conto capitale rilevata nel 2015, deriva tuttavia dall'effetto combinato di una caduta consistente della spesa nel centro-nord, compensata dall'aumento di spesa registrata nel Mezzogiorno e fortemente sostenuta dalla spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013.

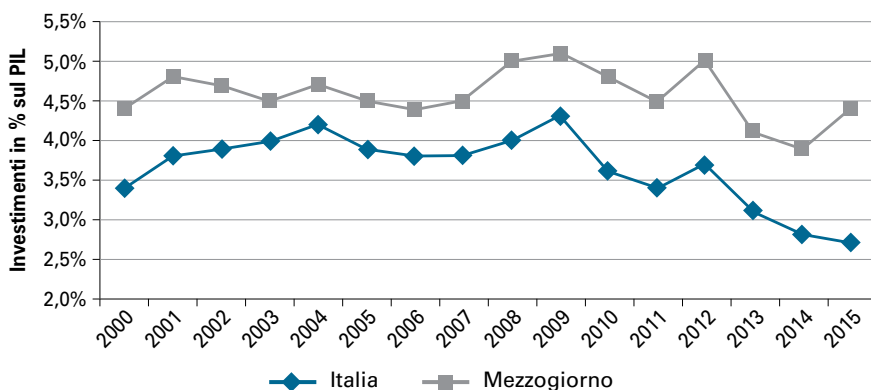
Considerando la sola percentuale di spesa per investimenti sul PIL, a livello nazionale si osserva, a partire dal 2009, con il valore più alto pari al 4,3%, una riduzione del dato in tutti gli anni successivi, ad eccezione del 2012 (Figura 5). Il valore minimo della serie si rileva nel 2015 (2,7%). Stesso andamento per la percentuale di spesa per investimenti sul PIL nel Mezzogiorno: dopo il picco del 2009, pari al 5,1%, e ad esclusione del 2012, il dato si contrae raggiungendo nel 2014 il valore più basso, il 3,9% del PIL dell'area, mostrando tuttavia nel 2015 una lieve ripresa (circa mezzo punto percentuale in più rispetto all'anno precedente).

Figura 4. SPA - Spesa in conto capitale (anni 2000-2015; percentuale su PIL)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

Figura 5. SPA - Investimenti (anni 2000-2015; percentuale su PIL)

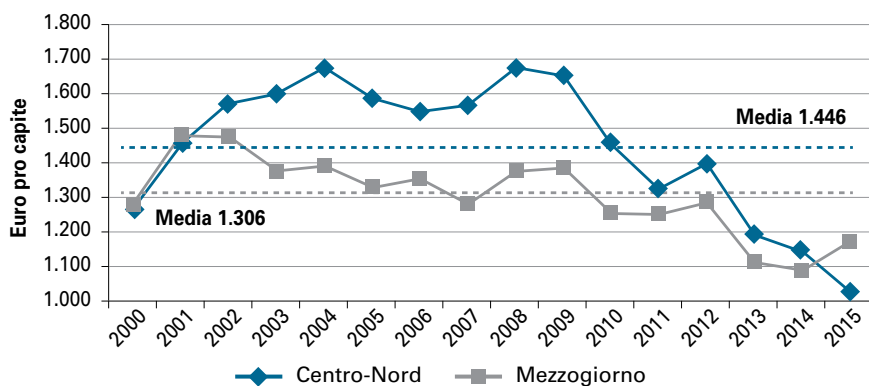


Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

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 sedici 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 2000-2015 la spesa in conto capitale al sud è di 1.306 euro pro capite contro i 1.446 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 6). 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 e a convergere su un valore pari a circa 1.100 euro pro capite per entrambe le ripartizioni. Nel 2015 la spesa pro capite del centro-nord raggiunge il livello più basso dal 2000, pari a 1.029 euro; per il Mezzogiorno nonostante il lieve incremento registrato, il 2015 rimane un anno in cui il *trend* è fortemente condizionato dalla fase conclusiva del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

Figura 6. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2015; euro pro capite costanti 2010)



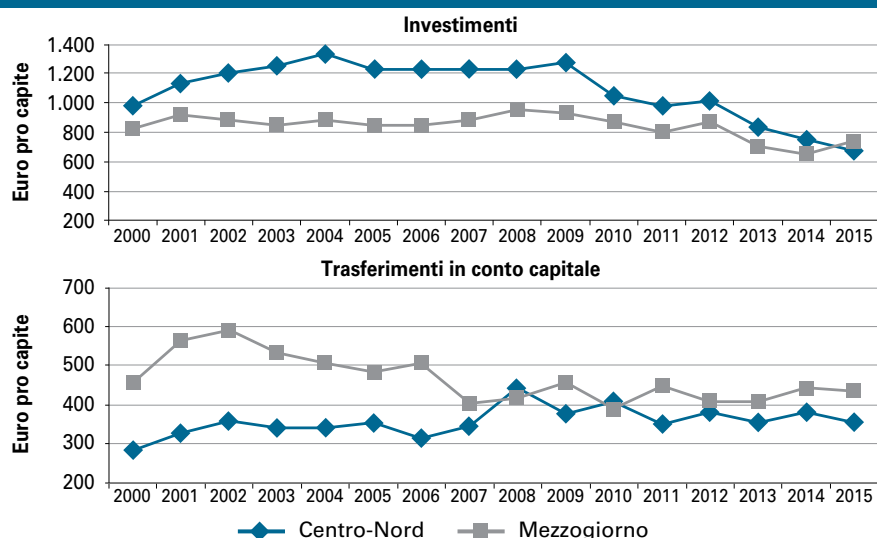
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

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.

Nel centro-nord, a fronte di una generale tenuta della componente trasferimenti, si osserva, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti che passano da 1.276 euro pro capite a 673 euro nel 2015 (Figura 7). Nel Mezzogiorno, per ciò che concerne la componente investimenti si osservano in tutta la serie considerata valori sempre inferiori a quelli del centro-nord, ad eccezione del 2015, anno in cui si rileva un dato superiore a quello del centro-nord (740 euro pro capite). Inoltre nel sud, nell'ultimo anno, si registra un aumento di oltre 13 punti percentuali degli investimenti rispetto al 2014: tale risultato positivo è stato raggiunto grazie agli effetti delle politiche aggiuntive, comunitarie e nazionali.

Nei sedici 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.

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2015; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

3 I soggetti di spesa

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

Al generale andamento decrescente della spesa in conto capitale del SPA contribuiscono principalmente le amministrazioni locali, regionali e in misura ridotta le amministrazioni centrali (Figura 8). Tuttavia si registra nel 2015 una variazione positiva della spesa nel Mezzogiorno per le amministrazioni regionali e locali, che sono i principali soggetti attuatori dei programmi di intervento finanziati con risorse aggiuntive.

Ad eccezione del periodo 2001-2004, infatti, la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali risulta in costante contrazione sia al centro-nord che al Mezzogiorno, raggiungendo il livello minimo nel 2015 per il centro-nord di 178 euro pro capite. Nel 2000 si registravano livelli ben più alti e pari a 390 euro pro capite al centro-nord e a 355 euro pro capite al Mezzogiorno.

Andamento decrescente, sia al centro-nord che al Mezzogiorno, si rileva anche per la spesa in conto capitale delle amministrazioni regionali. Nel centro-nord, dove la politica di coesione è meno marcata, la spesa ha registrato una contrazione in tutto l'arco temporale di riferimento, riducendosi da 221 euro pro capite del 2000 a 99 euro pro capite del 2015. Al sud invece il *trend* è crescente tra il 2005 e il 2009, per poi decrescere fino al minimo del 2014 con 123 euro pro capite e risalire leggermente nel 2015 (167 euro pro capite).

Nei sedici anni considerati la spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali nel Mezzogiorno si attesta su livelli sempre più alti rispetto a quella del centro-nord, con l'unica eccezione del 2008. Nella ripartizione meridionale si evidenzia comunque una riduzione di tale componente di spesa, che passa dal livello massimo del 2002 (547 euro pro capite) al

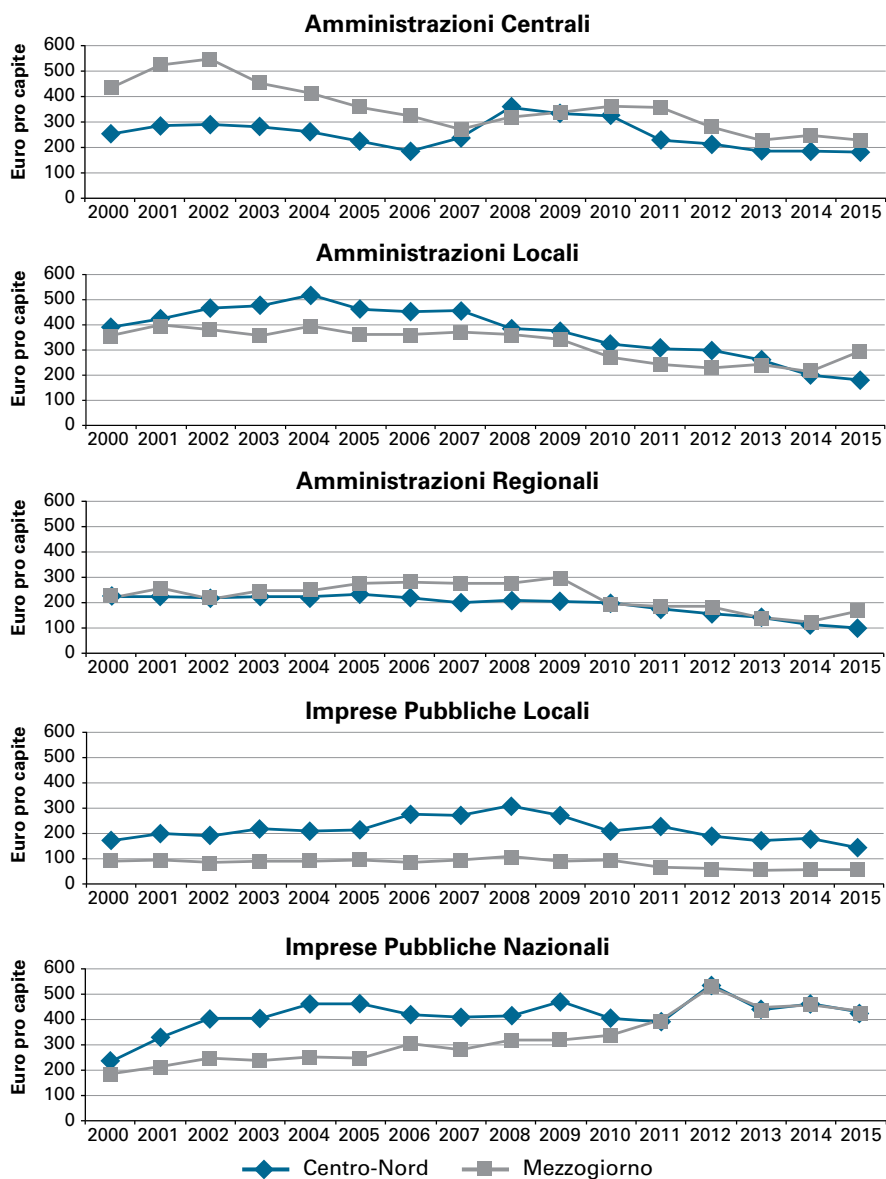
minimo del 2015 (227 euro pro capite). La spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali al centro-nord, che raggiunge il suo apice nel 2008, si contrae negli anni successivi fino a raggiungere, nel 2015, livelli prossimi a quelli del sud del Paese (181 euro pro capite).

L'andamento della spesa in conto capitale delle imprese pubbliche locali è rimasto sostanzialmente invariato dal 2000 al 2015 al Mezzogiorno (attestandosi in media sugli 82 euro pro capite), seppur in calo a partire dal 2010. Anche al centro-nord il livello di spesa delle imprese pubbliche locali, dopo un lieve incremento dal 2005 al 2010, 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)⁽⁹⁾. Per questo comparto, infatti, si evidenzia, seppure in modo non costante, un *trend* di crescita sostanziale. Nell'arco di tempo analizzato la spesa pro capite in conto capitale delle IPN passa, al centro-nord, da 233 euro a 429 e, al Mezzogiorno, da 184 a 430 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.

9 L'aggregato comprende: Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), ACI, ENEL, Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia fino al 2009, Finmeccanica, Fintecna, RAI), ENI, Poste, Ferrovie, AAMS, ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), Sviluppo Italia (ora Invitalia), SOGESID, SOGIN, SIMEST, Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005, poiché dal 2006 è incorporata in CDP), GRTN (comprende GSE e Terna Rete Elettrica Nazionale), Italia Lavoro.

Figura 8. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2015; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

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 2015, ANAS indirizza al Mezzogiorno oltre i due terzi (il 69,5%) della propria spesa in conto capitale, TERNA e ENI, più della metà, rispettivamente il 56,2% ed il 53,9% (Tabella 3). Al di sotto della soglia del 45%⁽¹⁰⁾ è la percentuale di spesa in conto capitale del GSE, pari al 38,9%, in calo di circa 2 punti percentuali rispetto all'anno precedente⁽¹¹⁾. Livelli significativamente più bassi nel 2015 si rilevano per la RAI (13,1%) e le Ferrovie dello Stato (19%) seppur in aumento rispetto al 2014. 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 al sud con una quota pari al 36,6% nell'ultima annualità. Infine Finmeccanica nel 2015, rispetto al 2014, raddoppia le proprie spese destinate al sud (26,7% vs 11,2%), tornando su percentuali in linea con il biennio 2012-2013.

10 I documenti di programmazione economica e finanziaria riportano come obiettivo programmatico di sviluppo del sud che il 45% della spesa pubblica in conto capitale italiana da parte dei grandi investitori nazionali sia destinato a questa area del Paese. Sebbene tale disposizione risulti ampiamente disattesa, recentemente il c.d. decreto "Mezzogiorno", decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 convertito nella Legge n. 18 del 27 febbraio 2017, all'art. 7-bis comma 2, ha sancito dei "Principi per il riequilibrio territoriale", ovvero che, a partire dalla Legge di bilancio per il 2018: le amministrazioni centrali si conformino «con riferimento ai programmi di spesa in conto capitale [...]all'obiettivo di destinare agli interventi nel territorio composto dalle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento». La popolazione del Mezzogiorno è, attualmente, circa il 34% di quella nazionale.

11 Secondo la Relazione annuale CPT 2017 «la diminuzione della spesa del GSE, registrata in entrambe le macro aree, è legata alla sovrapposizione di diversi effetti, tra cui la riduzione del prezzo incentivato per l'energia elettrica prodotta con impianti alimentati da fonti rinnovabili (soprattutto rispetto al 2014, anno caratterizzato dalla risoluzione anticipata di un cospicuo numero di convenzioni di cessione di energia, con conseguente erogazione ai produttori dei ricavi futuri in un'unica soluzione), la riduzione dell'onere in capo al fotovoltaico, principalmente a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 91/2014 di rimodulazione degli incentivi».

Tabella 3. Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2015, percentuale su Italia)																
Grandi investitori nazionali	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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
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
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
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
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
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	53,9
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
TERNA						17,9	33,4	30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	58,2	56,2
ANAS	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	46,6	48,1	51,4	45,0	50,0	59,4	66,7	73,7	70,8	68,7	69,5

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

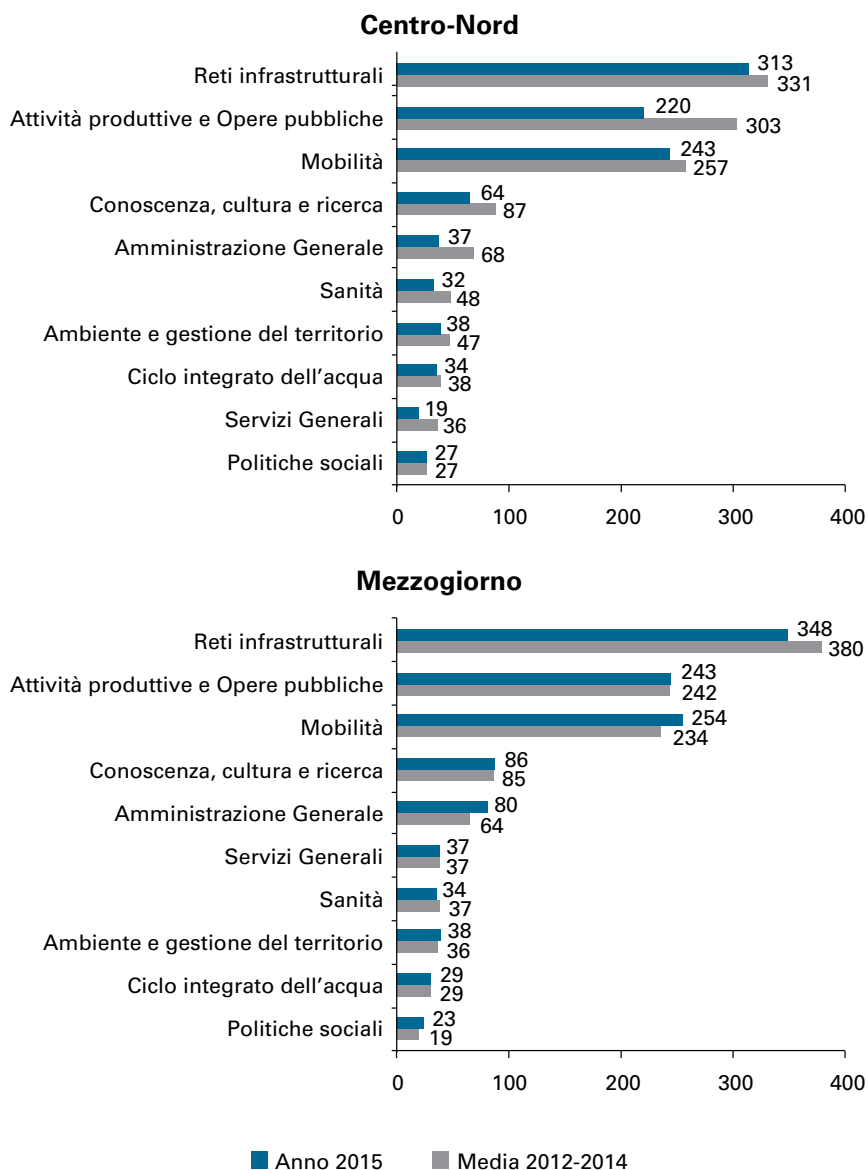
4 I settori di spesa

Confrontando la spesa in conto capitale pro capite per macro settore di intervento pubblico e per macro area geografica, si osserva che tra il 2015 e la media del triennio 2012-2014 il settore pubblico allargato non ha seguito una logica di selettività nelle scelte di riduzione dei livelli di spesa. Si rilevano, infatti, riduzioni consistenti per il centro-nord, sia pur con livelli diversi, in tutti i settori: reti infrastrutturali, attività produttive e opere pubbliche, mobilità, cultura, amministrazione generale, servizi generali, sanità, ambiente e gestione del territorio, ciclo integrato dell'acqua e politiche sociali. Nel Mezzogiorno, invece, si osserva una spesa in conto capitale del settore mobilità, pari a 254 euro pro capite, che supera la media del triennio 2012-2014 (234 euro pro capite), e dell'amministrazione generale, dove tale voce di spesa passa da una media di 64 euro pro capite nell'ultimo triennio a 80 euro pro capite nel 2015 (Figura 9).

Dall'analisi si evince che, dopo le reti infrastrutturali, in entrambe le aree geografiche il SPA indirizza la maggior parte delle risorse in conto capitale nel settore delle attività produttive/opere pubbliche ed in quello relativo alla mobilità.

Nel 2015, al sud, tali voci rappresentano rispettivamente il 21% ed il 22% della spesa complessiva in conto capitale della ripartizione e al centro-nord il 21% ed il 24%.

Figura 9. SPA - Spesa in conto capitale per macro settore e macro area (anno 2015 e media 2012-2014; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2017

Indice delle tabelle e delle figure

Parte prima

Capitolo 1

Tabella 1. Programmazione comunitaria 2007-2013, chiusura 31 marzo 2017 (milioni di euro)

Tabella 2. Programmazione comunitaria 2007-2013, 31 marzo 2017, Obiettivo Convergenza (risorse UE) - (milioni di euro)

Tabella 3.a Programmazione comunitaria 2007-2013, 31 marzo 2017, Obiettivo Competitività (risorse UE), FESR (milioni di euro)

Tabella 3.b Programmazione comunitaria 2007-2013, 31 marzo 2017, Obiettivo Competitività (risorse UE), FSE (milioni di euro)

Figura 1. Programmazione comunitaria 2007-2013, spese certificate per Obiettivo e tema d'intervento (valori percentuali), 31 marzo 2017

Figura 2. Programmazione comunitaria 2007-2013, spese certificate per Fondo e tema d'intervento (valori percentuali), 31 marzo 2017

Tabella 4. I progetti FESR 2007-2013, per Priorità

Tabella 5. I progetti della Priorità 8 nel FESR 2007-2013, per obiettivo specifico

Tabella 6. I progetti FESR 2007-2013 ascrivibili alla Priorità 8 attuati da comuni italiani, per classe di ampiezza demografica

Tabella 7. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 8. I progetti FESR 2007-2013, per tema d'intervento

Tabella 9. I progetti FESR 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Tabella 10. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Figura 3. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Tabella 11. I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 12. I progetti PON e POIN FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma Operativo

Tabella 13. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

Tabella 14. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Tabella 15. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento ed Obiettivo

Tabella 16. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento

Tabella 17. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo

Tabella 18. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica

Tabella 19. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 20. I progetti FSE 2007-2013, per Priorità

Tabella 21. I progetti FSE 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Tabella 22. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Tabella 23. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

Tabella 24. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità

Tabella 25. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità ed Obiettivo

Tabella 26. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento

Tabella 27. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo

Tabella 28. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica

Capitolo 3

Tabella 1. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per tema d'intervento

Tabella 2. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per Programma

Tabella 3. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per classe di costo del progetto

Tabella 4. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per soggetto attuatore del progetto

Tabella 5. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma

Tabella 6. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Tabella 7. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo del progetto

Parte seconda

Capitolo 1

Tabella 1. Risorse (milioni di euro) dei Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 per Paese, scomposizione tra quota UE e cofinanziamento nazionale

Tabella 2. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 impegnati e spesi a livello europeo su programmato, per Fondo (valori in milioni di euro e %)

Tabella 3. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 impegnati e spesi, per Paese (valori in milioni di euro e %)

Tabella 4. Stato di attuazione dei Programmi Operativi FESR/FSE al IV bimestre 2017 (miliardi di euro)

Tabella 5. Numero di progetti acquisiti e numero di progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio al IV bimestre 2017

Tabella 6. Avanzamento Programmi Operativi FESR e plurifondo (valori in euro e %)

Tabella 7. Andamento del costo dei progetti selezionati FESR/FSE per Obiettivo Tematico al 31 gennaio 2017 (valori in milioni di euro e %)

Tabella 8. Revisione intermedia per l'allocazione delle risorse aggiuntive 2017-2020 (valori in euro)

Tabella 9. Quadro finanziario dell'Accordo di Partenariato aggiornato con le risorse aggiuntive (valori in euro)

Tabella 10. Quadro finanziario Programmi complementari e completamenti (valori in euro)

Tabella 11. Programmazione Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 ad agosto 2017 (valori in milioni di euro)

Tabella 12. Quadro finanziario dei Patti per lo sviluppo sottoscritti (valori in milioni di euro e %)

Tabella 13.a Numero di interventi strategici nei Patti per lo sviluppo delle regioni, per area

Tabella 13.b Dotazione finanziaria in euro dei Patti per lo sviluppo delle regioni, per area

Tabella 14.a Numero di interventi strategici nei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, per area

Tabella 14.b Dotazione finanziaria in euro dei Patti per lo sviluppo delle città metropolitane, per area

Tabella 15. Quadro finanziario complessivo della programmazione della politica di coesione 2014-2020 (valori in milioni di euro)

Capitolo 2

Tabella 1. Programmazione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile nei Programmi Operativi 2014-2020 (valori in milioni di euro)

Tabella 2. Concentrazione sugli Obiettivi Tematici nelle strategie urbane di sviluppo sostenibile (valori percentuali)

Tabella 3. Modalità di attuazione e stato di avanzamento procedurale delle Agende urbane regionali

Tabella 4. Allocazione per città metropolitane dal PON Metro e FSC Patti per lo sviluppo (valori assoluti e in euro)

Note

Finito di stampare
nel mese di novembre 2017
dalla Palombi & Lanci s.r.l. - Tipografia
Via Lago di Albano, 20 - Villa Adriana (Rm)

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 978-88-6650-165-7



9 788866 501657