



Documento di Economia e Finanza

2023

Allegato

Relazione sullo stato di attuazione della
politica di coesione europea e nazionale
- Programmazione 2014 - 2020

Articolo 10 della legge 31 dicembre
2009, n.196



Documento di Economia e Finanza 2023

Allegato

Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - Programmazione 2014 - 2020

Articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n.196

Presentato dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR

Raffaele Fitto



Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale

Programmazione 2014-2020

Nota Introduttiva

La “Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - Programmazione 2014 - 2020”, allegata al Documento di Economia e Finanza, come previsto dall'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n.196, è stata presentata in informativa al Consiglio dei ministri n. 21, in data 16 febbraio 2023, dal Ministro delegato per le politiche di coesione e successivamente trasmessa al Parlamento.

Si evidenziano di seguito le principali novità intervenute successivamente alla presentazione alle Camere della suddetta relazione, in particolare alla luce del dettato del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13.

Al fine di assicurare un più efficace perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, di rafforzare l'attività di programmazione, di coordinamento e di supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle politiche di coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali e comunitarie, nonché di favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il PNRR, l'articolo 50 del decreto-legge n. 13 del 2023, ha disposto la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per le medesime finalità, il citato decreto-legge ha provveduto alla riorganizzazione del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), che viene ridenominato “Nucleo per le politiche di coesione” (NUPC). Le funzioni del NUPC riguardano: la valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale; approfondimenti, elaborazioni e istruttorie a supporto dei processi di programmazione e riprogrammazione afferenti alla politica di coesione, europea e nazionale, ricadenti nella responsabilità del Dipartimento per le politiche di coesione, anche ai fini dell'integrazione tra politica di coesione e PNRR; supporto tecnico per il monitoraggio, la verifica e l'accelerazione dell'attuazione dei programmi cofinanziati nell'ambito della politica di coesione europea e dei Piani sviluppo e coesione e di altri strumenti d'intervento afferenti alla programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), anche attraverso l'elaborazione e diffusione di metodologie, strumenti, indicatori e basi informative.

Il NUPC svolgerà, inoltre, tutte le funzioni attribuite dalle vigenti disposizioni al NUVAP e al Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), ad eccezione delle funzioni di Autorità di audit dei programmi 2021-2027.

L'articolo 52 del decreto-legge n. 13 del 2023 ha previsto ulteriori riduzioni del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 per complessivi 285 milioni di euro, di cui 35 milioni di euro per interventi di risanamento ambientale nel Sito di Interesse Nazionale “Caffaro Torviscosa” e 250 milioni per interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica abusiva di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale. Alla luce delle predette disposizioni, la disponibilità residua del FSC 2021-2027 è attualmente pari a 48.291,83 milioni di euro.

Ai sensi dell'articolo 53 del decreto-legge 24 febbraio 2021, n.13, si è inteso salvaguardare gli interventi infrastrutturali con un maggiore livello di avanzamento che, pur incorrendo nella revoca del finanziamento FSC (dei cicli precedenti) per mancata aggiudicazione entro il termine del 31 dicembre 2022, possono, ove abbiano almeno avviato la gara entro tale termine,

beneficiare di apposite assegnazioni di FSC 2021-2027 con delibere del CIPESS volte a garantirne il completamento.

Con riguardo ai temi su cui interviene la politica di coesione e, in particolare, agli aspetti sociali e di sostenibilità ambientale, una lettura dell'attuazione - articolata secondo gli 11 Obiettivi tematici consultabili sul portale unico nazionale OpenCoesione - evidenzia come la quota maggiore di risorse (con riferimento alle risorse nazionali 2007-2013 e a quelle europee e nazionali 2014-2020), sia assorbita da progetti di natura infrastrutturale, soprattutto nell'ambito degli Obiettivi 'Trasporti e mobilità' (26,2 per cento del totale delle risorse con impegni al 52 per cento e pagamenti al 26 per cento) e 'Ambiente' (13,3 per cento del totale delle risorse con impegni al 57 per cento e pagamenti al 31 per cento).

Seguono gli Obiettivi 'Competitività delle imprese' (13,0 per cento del totale delle risorse con impegni a circa il 90 per cento e pagamenti al 60 per cento), 'Inclusione sociale e salute' (9,1 per cento del totale delle risorse con impegni di poco superiori all'80 per cento e pagamenti al 53 per cento), 'Istruzione e formazione' (7,6 per cento del totale delle risorse con impegni di poco superiori al 90 per cento e pagamenti al 60 per cento), 'Occupazione e lavoro' (7,1 per cento del totale delle risorse con impegni al 96 per cento e pagamenti al 73 per cento), 'Ricerca e innovazione' (6,6 per cento del totale delle risorse con impegni al 94 per cento e pagamenti al 48 per cento), 'Reti e servizi digitali' (5,5 per cento del totale delle risorse con impegni al 91 per cento e pagamenti al 37 per cento), 'Capacità amministrativa' (4,9 per cento del totale delle risorse con impegni a circa l'85 per cento e pagamenti al 56 per cento), 'Cultura e turismo' (4,6 per cento del totale delle risorse con impegni al 60 per cento e pagamenti al 40 per cento) e quindi 'Energia' (2,1 per cento del totale delle risorse con impegni al 66 per cento e pagamenti al 38 per cento).

Indice

PREMESSA	3
I. LA POLITICA DI COESIONE: CONCETTI FONDAMENTALI ED ELEMENTI INTERPRETATIVI DEL QUADRO DI ATTUAZIONE.....	5
I.1 L'ATTESA RIDUZIONE DEI DIVARI E LE "TRAPPOLE DELLO SVILUPPO"	5
I.2 OBIETTIVI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE.....	12
I.3 IL COFINANZIAMENTO NAZIONALE	15
I.4 LA REGOLA DEL DISIMPEGNO AUTOMATICO E I TARGET DI SPESA (N+3).....	17
I.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE.....	17
I.6 I PROGETTI RETROSPETTIVI	20
I.7 LA GOVERNANCE E LE ISTITUZIONI DELLA POLITICA DI COESIONE.....	20
II. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA	23
II.1 LA PROGRAMMAZIONE 2014-20.....	23
II.2 LA FLESSIBILITÀ STRAORDINARIA PER GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA PANDEMIA COVID-19.....	24
II.3 LE INIZIATIVE REACT-EU E CARE	29
II.4 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO E I TRAGUARDI DI SPESA DA RAGGIUNGERE NEL 2023	34
II.5 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE.....	35
II.6 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 E LA NECESSARIA INTEGRAZIONE CON IL PNRR.....	37
III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE	47
III.1 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE E LE MODIFICHE INTERVENUTE.....	47
III.2 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO DEI PROGRAMMI COMPLEMENTARI 2014-20.....	51
III.3 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DALL'ANDAMENTO DEI POC 2014-20.....	54
III.4 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE NEL CICLO 2021-27	56
III.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE: LA PROGRAMMAZIONE E LE MODIFICHE INTERVENUTE.....	57
III.6 I CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO	62
III.7 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE.....	65
III.8 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	80
III.9 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	80
IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E QUESTIONI APERTE	87
IV.1 SINTESI DELL'ANALISI.....	87
IV.2 PROSPETTIVE DI RAFFORZAMENTO DELLA POLITICA DI COESIONE	90
<i>Rivedere la programmazione europea 2021-27.....</i>	<i>91</i>
<i>Migliorare il sistema informativo e di monitoraggio per il supporto alla decisione pubblica</i>	<i>92</i>
<i>Ripensare il sistema di regole, gli strumenti e le modalità di gestione della politica di coesione nazionale.....</i>	<i>93</i>
<i>Ripensare la governance della politica di coesione e intervenire in modo strutturato sulla capacità amministrativa.....</i>	<i>93</i>

PREMESSA

Il nostro Paese vive, nell'ambito della programmazione europea della politica di coesione, una grave contraddizione: l'analisi dell'andamento dei cicli di programmazione, in particolare del periodo 2007-13 e 2014-20 - in fase di conclusione - pone in evidenza come l'Italia, uno dei maggiori beneficiari dei fondi della coesione, si collochi, nel confronto con gli altri Paesi membri, agli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e, di conseguenza, per la capacità di massimizzarne l'impatto.

Comprendere le ragioni di tale condizione richiede una lettura il più possibile oggettiva del reale stato di avanzamento della politica di coesione, per coglierne le effettive lacune e individuare margini di intervento per consentire alle regioni italiane di beneficiare pienamente delle opportunità offerte da quella che possiamo a ragione considerare la più importante politica di investimento dell'Unione europea.

La presente relazione intende fornire una sintetica fotografia dello stato di attuazione dei Programmi e degli interventi della politica di coesione in Italia, sia per la componente europea che per quella nazionale, con particolare riferimento al ciclo 2014-20, a partire dalla lettura dei dati dei documenti di programmazione e di monitoraggio, corredati dagli elementi informativi ed esplicativi necessari a chiarirne il significato.

La relazione si articola in 4 sezioni.

La prima, *“La politica di coesione: concetti fondamentali ed elementi interpretativi del quadro di attuazione”*, è mirata, nell'ambito della complessa nomenclatura e stratificazione di concetti che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica di coesione, ad enucleare principi, obiettivi e questioni procedurali utili ad interpretare i dati rilevati.

La seconda e la terza, relative a *“Lo stato di attuazione del ciclo di programmazione 2014-20 della politica di coesione finanziata dai Fondi Strutturali Europei”* e *“della politica di coesione finanziata da risorse nazionali”*, rappresentano sezioni analitiche. Esse illustrano, l'una, la programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), lo stato di avanzamento dei relativi Programmi, le prospettive collegate alla chiusura del ciclo 2014-20 e all'avvio del ciclo 2021-27; l'altra, la programmazione delle risorse nazionali della politica di coesione, l'evoluzione strategica ed operativa degli strumenti programmati adottati, l'evidenza alla data odierna degli esiti complessivi degli ultimi cicli di programmazione.

La quarta sezione riporta *“Considerazioni conclusive e questioni aperte”* che scaturiscono dall'osservazione delle criticità emerse nel

corso dell'analisi. Si richiamano temi attuali, oggetto di confronto a livello nazionale ed europeo sul futuro della politica di coesione, sulla base della necessità di garantirne gli obiettivi originari, di superare i limiti della capacità attuativa delle istituzioni e dei soggetti coinvolti, di ripensarne le soluzioni di *governance* e di definirne possibili semplificazioni.

I. LA POLITICA DI COESIONE: CONCETTI FONDAMENTALI ED ELEMENTI INTERPRETATIVI DEL QUADRO DI ATTUAZIONE

I.1 L'ATTESA RIDUZIONE DEI DIVARI E LE "TRAPPOLE DELLO SVILUPPO"

La politica di coesione, intesa come impegno europeo a contribuire e guidare l'azione dei Governi nazionali verso la riduzione dei divari tra le regioni d'Europa a differente livello di sviluppo, si basa su un assunto teorico importante, declinato come segue.

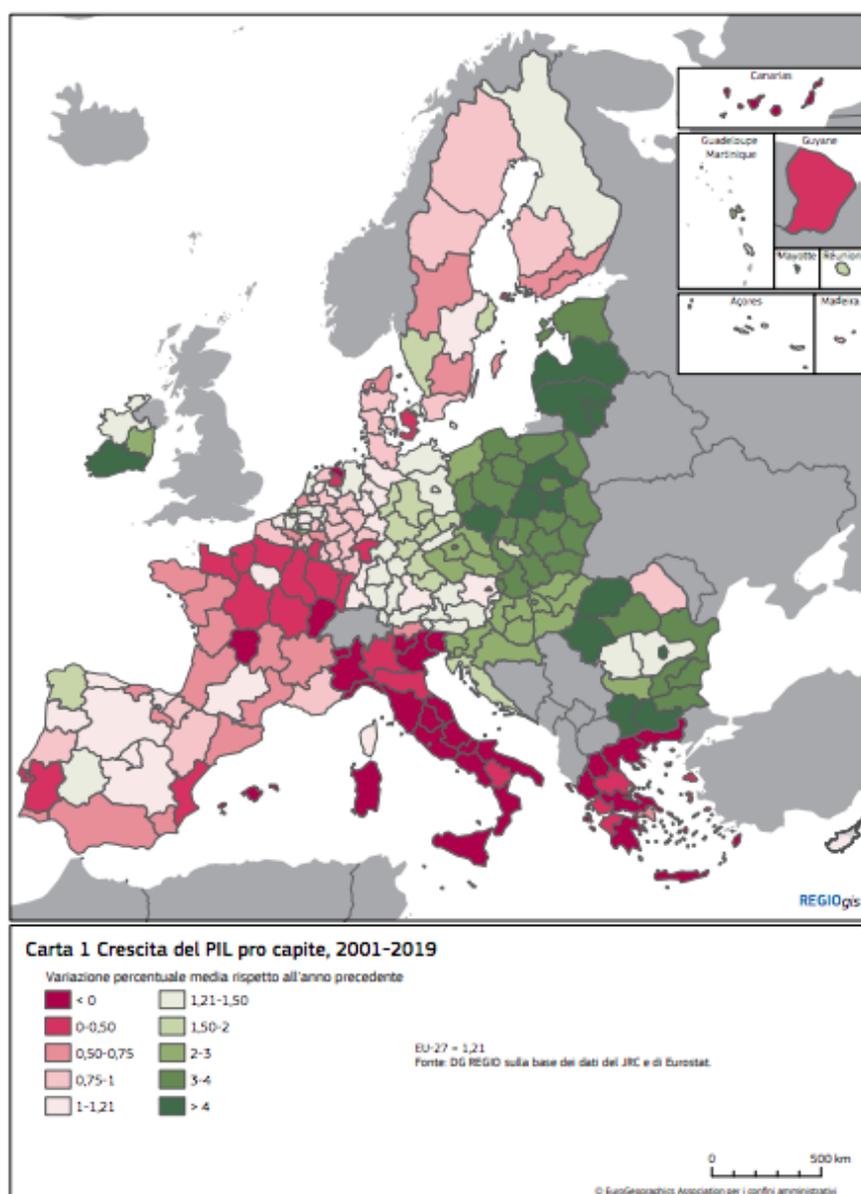
L'osservazione dell'esperienza storica, come sottolineato nel Rapporto Delors sull'Unione Economica e monetaria presentato al Consiglio Europeo nel 1989, suggerisce che la crescente integrazione economica, in assenza di politiche equilibrate, può avere un impatto negativo sulle regioni periferiche. In particolare, sulla base di fattori contestuali e strutturali favorevoli ad alcune aree - come i fattori produttivi specializzati, le infrastrutture di alta qualità, la presenza di forza lavoro qualificata - l'integrazione potrebbe accelerare la polarizzazione delle attività economiche in tali aree, favorendone lo spostamento dalle regioni meno sviluppate, soprattutto se periferiche anche dal punto di vista geografico. Ne conseguirebbe un aumento dei divari di sviluppo tra territori che la politica regionale europea dovrebbe contrastare, sostenendo e indirizzando l'impegno a realizzare aggiustamenti strutturali che potrebbero supportare le regioni meno sviluppate a raggiungere quelle più ricche.

A distanza di più di trent'anni dalla presentazione del Rapporto Delors, tenuto conto dell'attuazione dei successivi cicli di programmazione della politica di coesione, l'Ottava Relazione sulla Coesione nell'Ue, pubblicata dalla Commissione europea nel 2022, restituisce gli esiti dell'analisi sull'attesa riduzione dei divari delle regioni d'Europa.

La Relazione pone in evidenza il fenomeno, di cui l'Italia risente in modo accentuato, detto "trappola dello sviluppo", che descrive la condizione dei territori in cui non si verifica l'attesa riduzione dei divari tra le regioni, ma si rileva al contrario una tendenza all'aumento delle disparità, accentuata in questa fase storica da condizioni congiunturali particolarmente critiche. È quello che emerge in particolare dal confronto tra le regioni del Mezzogiorno d'Italia e le regioni Europee.

Il paradosso spiega perché il meccanismo della Politica di coesione ha avuto successo in alcuni Paesi europei, segnatamente quelli dell'Europa orientale, mentre negli Stati dell'Europa meridionale - in particolare in Italia, in Grecia, in Spagna e in Portogallo - la dinamica di sviluppo e convergenza ha progressivamente subito una battuta di arresto,

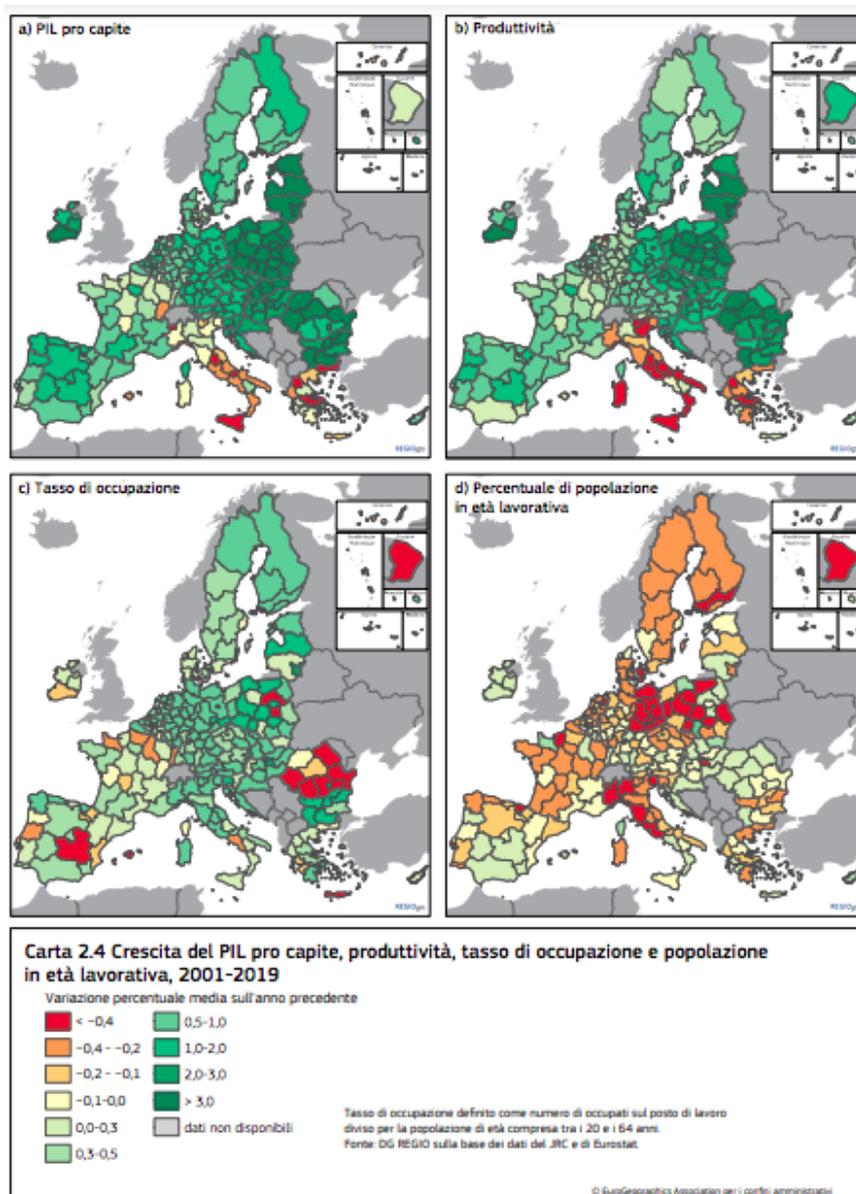
verificandosi una condizione di stagnazione successivamente al raggiungimento di livelli medi di reddito. Terminata la prima fase dell'investimento primario, infatti, in queste regioni non si è stati in grado di riorientare gli investimenti, spostandoli dalle infrastrutture di base verso il finanziamento di nuove necessarie condizioni abilitanti dello sviluppo, come la formazione altamente qualificata, l'innovazione, il miglioramento della qualità dei servizi e delle amministrazioni locali, requisito fondamentale per far fronte al deficit di qualità della "governance" che rischia di compromettere il raggiungimento degli obiettivi core di queste politiche.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

La relazione evidenzia come tra il 2001 e il 2019 il PIL *pro capite* in termini reali sia aumentato in gran parte delle regioni dell'Unione, mentre nella maggior parte delle regioni dell'Italia - considerando sia quelle più sviluppate del nord che quelle meno sviluppate del sud - abbia registrato un calo.

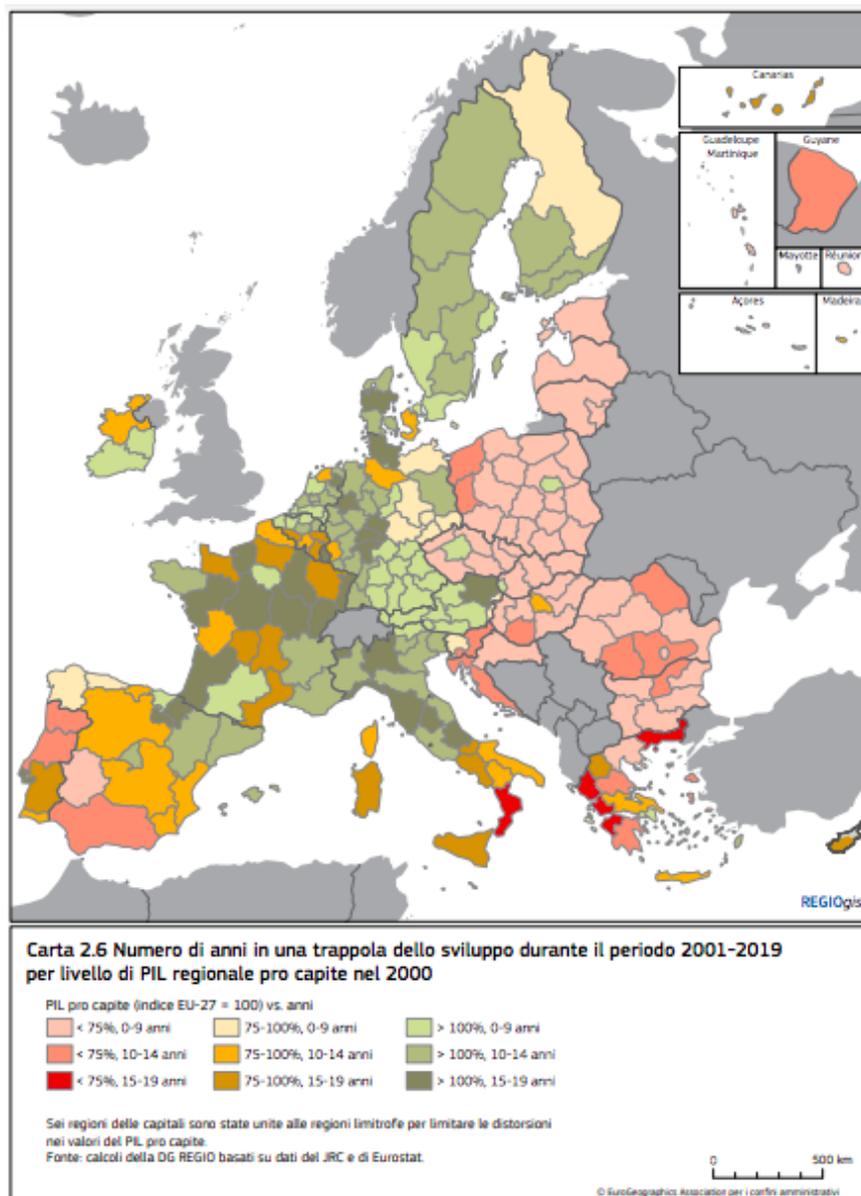
Le regioni dell'Italia meridionale, in particolare, hanno manifestato un fenomeno in controtendenza con le teorie dominanti sulla crescita economica, secondo cui la crescita è tanto maggiore quanto più basso è il livello iniziale del PIL *pro capite*. Infatti, a livello europeo la crescita è stata superiore alla media nelle regioni meno sviluppate e in transizione, al contrario delle regioni dell'Italia meridionale, che già avevano registrato una crescita negativa negli anni 2000, sebbene il loro PIL *pro capite* fosse ben al di sotto della media dell'UE.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cobesion8/8cr_it.pdf)

Osservando l'intero periodo, emerge che all'indomani della crisi finanziaria globale del 2007-2008, di cui hanno risentito soprattutto le regioni dei Paesi meridionali, abbiamo assistito ad una moderata ripresa dalla grande recessione nel periodo 2014-2019. Tuttavia, successivamente a tale periodo, nella maggior parte delle regioni orientali la crescita è tornata a far segnare tassi elevati, contribuendo nuovamente alla convergenza, grazie soprattutto all'aumento della produttività; anche numerose regioni degli Stati meridionali duramente colpiti dalla crisi, specialmente Portogallo e Spagna, hanno registrato una ripresa della crescita. In molte regioni italiane, invece, i valori sono rimasti a livelli bassi: nel 2019, l'80 per cento degli italiani viveva in una regione con un PIL reale non ancora tornato ai livelli precedenti alla crisi.

Negli ultimi anni è diventato sempre più chiaro che non tutte le regioni dell'UE con un PIL *pro capite* inferiore alla media stanno recuperando terreno, che cioè l'attesa riduzione dei divari non si sta verificando per tutti i Paesi.



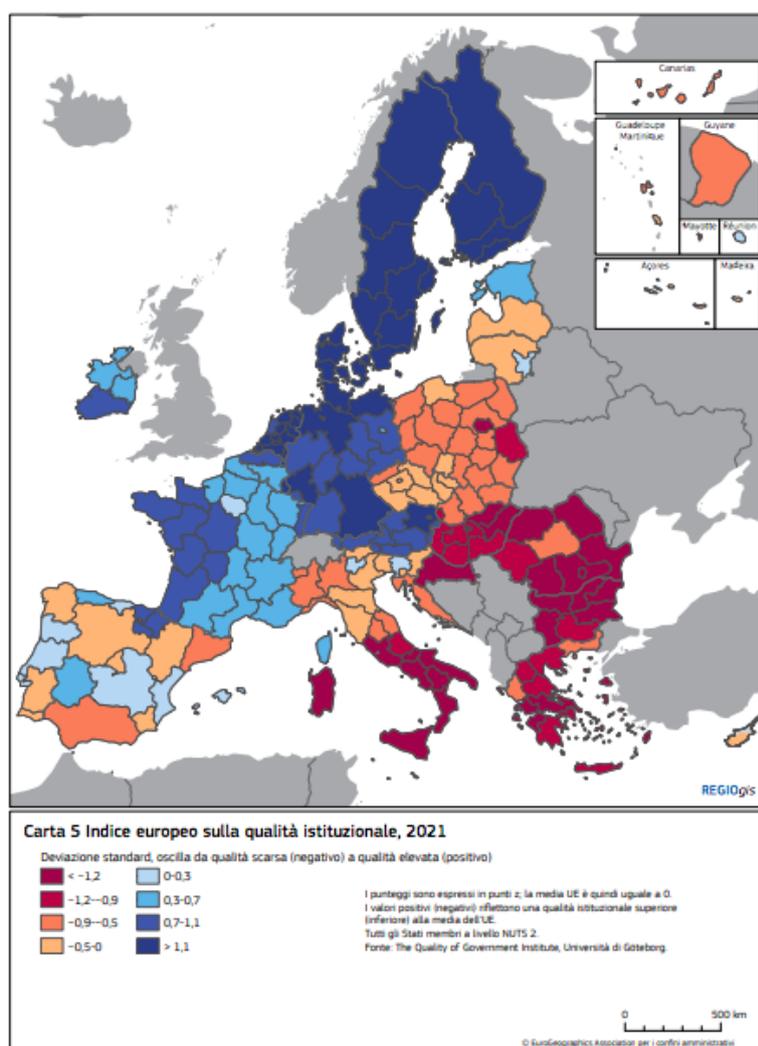
Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Commissione europea, 2022* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

Nella Relazione, il rischio che una regione si trovi in una “trappola dello sviluppo” in un determinato anno viene valutato con riferimento alla crescita del PIL, della produttività e dell’occupazione, e in relazione alla crescita dello Stato membro in cui si trova.

In linea generale, si definiscono “intrappolate nello sviluppo” le regioni che vivono una siffatta condizione per 15 anni o più, indipendentemente dal livello di sviluppo iniziale. Tali regioni si concentrano in particolare in Italia e Grecia: si tratta di regioni che, pur ricevendo un sostegno sostanziale dalla politica di coesione, hanno stentato a sostenere una crescita a lungo termine, nelle quali il dinamismo economico ha via via ristagnato, o che, pur essendo relativamente

prosperare, hanno attraversato frequenti o lunghi periodi di crescita inferiore alla media. Pur essendo diversi i motivi per cui si cade in una trappola dello sviluppo, sono tratti comuni i livelli di valore aggiunto nell'industria, il capitale umano, la dotazione di innovazione e la qualità istituzionale.

Quest'ultimo punto, in particolare, evidenzia come le regioni con un governo di migliore qualità e un contesto istituzionale più favorevole abbiano più probabilità di evitare il rischio di essere intrappolate nello sviluppo sebbene appartenenti alla categoria delle regioni meno sviluppate.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

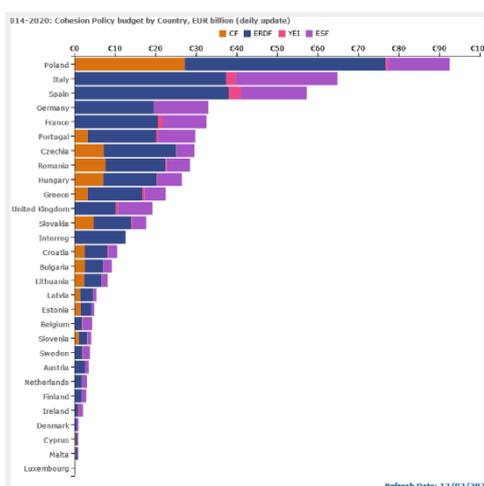
Nell'ambito della più ampia osservazione sulla coesione europea della Relazione, il richiamo all'"Indice Europeo della Qualità dei Governi", con la visualizzazione della mappa che evidenzia la posizione delle regioni d'Europa sulla base del range (-1,2, +1,1), non lascia spazio ad interpretazioni: l'Italia, nonostante le differenze interne tra macro-aree,

si è posizionata integralmente - con la sola eccezione della Provincia autonoma di Trento - su valori negativi.

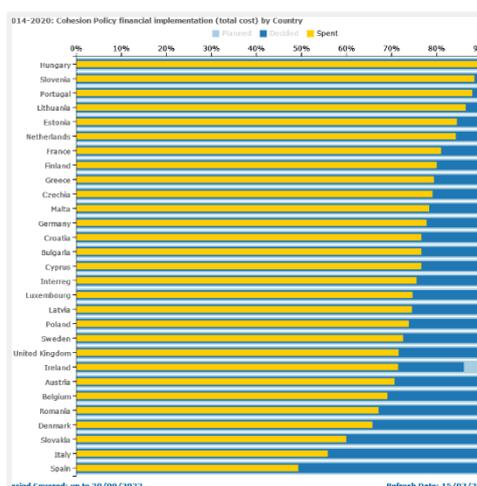
A partire dal 2015 la Commissione europea ha avviato la pubblicazione di dati in formato aperto sull'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) del ciclo 2014-20 nei 28 Stati membri (27 dopo la Brexit), visualizzabili e scaricabili dalla *open data platform* del portale "Cohesion Open Data Platform".

Essa restituisce un quadro complessivo dello stato di avanzamento della programmazione a livello europeo, che rappresenta un'utile approssimazione comparativa della capacità degli Stati membri di gestire le risorse della Politica di Coesione.

2014-2020: Cohesion Policy budget by Country



2014-2020: Cohesion Policy financial implementation (total cost) by Country



Fonte: Cohesion Open Data Platform, Commissione europea, Dati al 30.09.2022
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion/overview/14-20>

Le principali pagine del portale consentono di visualizzare, scegliendo una navigazione per Obiettivo Tematico, Paese, Fondo o Programma, le risorse programmate (*planned*), le risorse allocate nei progetti (*decided*) e la spesa sostenuta dai beneficiari (*spent*).

Secondo la Piattaforma Europea, con riferimento ai Fondi strutturali, ad esclusione del Fondo di Coesione di cui non è beneficiaria, l'Italia si posiziona al secondo posto in termini di risorse globalmente assegnate (*budget*), mentre - alla data del 30 settembre 2022, ultimo aggiornamento disponibile per la specifica elaborazione - si posiziona al penultimo posto in termini di spesa sostenuta dai Beneficiari (ossia i soggetti responsabili ultimi della spendita delle risorse).

Mettendo in relazione il numero di Programmi Regionali e Nazionali cofinanziati con risorse europee della politica di coesione per il ciclo 2014-20 e la dimensione demografica per Paese si evince che, se da una parte i Paesi con maggiore popolazione residente - come Spagna, Germania, Francia, Italia e Polonia - e con un'organizzazione di tipo "decentrato" del

sistema istituzionale e/o amministrativo evidenziano una più chiara tendenza a proporre un maggior numero di Programmi e a privilegiarne la dimensione regionale, dall'altra queste condizioni non sembrano sufficienti a giustificare il primato dell'Italia per numerosità dei Programmi (51 Programmi l'Italia, con 59 milioni di abitanti; 32 Programmi la Germania, con una popolazione di 84 milioni di abitanti).

È opportuno, infine, rilevare l'allarme della Corte dei Conti, espresso nella «Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei fondi europei», approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti¹. Pubblicato a febbraio 2023, il documento riporta un'analisi dello stato di avanzamento dei Programmi della politica di coesione europea e nazionale, con un approfondimento relativo al ciclo 2014-20.

A tal riguardo la Corte “auspica che vi sia una vera inversione di rotta nell'attuazione delle politiche di coesione e nella capacità di spesa delle risorse europee”, dal momento che “il quadro generale di attuazione finanziaria della programmazione in esame non può non destare qualche elemento di preoccupazione”: l'eccessiva lentezza nell'avanzamento della spesa rappresenta un “campanello di allarme” cui prestare la massima attenzione, considerato anche che alle più recenti evoluzioni delle politiche di coesione europea in termini di flessibilità, REACT-EU e misure anti Covid, non ha fatto riscontro una migliorata capacità di utilizzo delle risorse.

I.2 OBIETTIVI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE

La politica di coesione rappresenta oggi la principale politica di investimento che l'Unione europea rivolge alle regioni e alle città europee con l'obiettivo di sostenerne la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, e di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Essa trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono “interventi speciali” per promuovere uno “sviluppo armonico” e per “rimuovere gli squilibri economici e sociali”.

L'art. 119 della Costituzione, in particolare, descrive le finalità da attribuire alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni da parte dello Stato:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti autonomi.

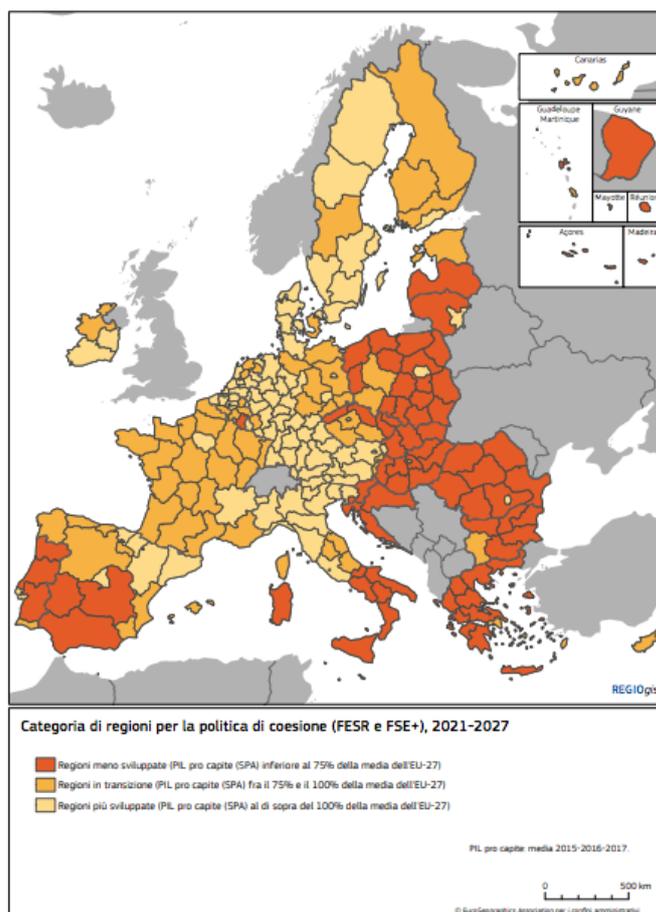
¹ <https://www.corteconti.it/Download?id=1209d79d-c625-4fee-9508-9d62456824ff>

Risorse pari a circa un terzo del quadro finanziario dell'Unione Europea (c.d. "bilancio di lungo periodo") sono destinate al raggiungimento dei risultati della politica di coesione.

Il concetto di coesione si è evoluto nel tempo, innovando finalità e modalità di intervento della politica regionale, in particolare con l'Atto Unico del 1986 e con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009)², che ne hanno integrato la declinazione economica e sociale con la dimensione territoriale.

A partire dal 2000, la programmazione della politica di coesione si è allineata a cicli di 7 anni (2000-06, 2007-13, 2014-20, 2021-27).

Con il Trattato del 2004, la coesione economica, sociale e territoriale, è stata formalmente assunta tra gli obiettivi dell'UE.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Commissione europea, 2022* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

Ai fini dell'assegnazione delle risorse della politica di coesione, le regioni europee si distinguono in "meno sviluppate", "in transizione" e

² Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna"

“più sviluppate”, sulla base del livello del proprio PIL, rispettivamente inferiore al 75 per cento, compreso tra il 75 per cento e il 100 per cento, superiore al 100 per cento della media europea.

Per il raggiungimento degli obiettivi della coesione, l’Unione europea, sulla base di un Accordo di Partenariato - un “contratto” stipulato a partire dal ciclo 2014-20 con ognuno dei singoli Stati membri - e delle regole comuni definite a livello europeo per la gestione dei Fondi, assegna ad ogni Stato membro specifiche risorse finanziarie a cui si aggiungono risorse nazionali, messe cioè a disposizione dagli stessi Stati membri.

La provenienza delle risorse - dal bilancio europeo o dal bilancio nazionale - distingue la politica di coesione “europea” da quella cosiddetta “nazionale”. Tali risorse si intendono finalizzate in modo integrato per il raggiungimento degli obiettivi comuni della coesione.

I due principali Fondi della politica coesione europea (provenienti quindi dal bilancio europeo), detti SIE (Strutturali e di Investimento Europei), del ciclo di programmazione 2014-20, sono:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, mirato alla creazione e all’ammodernamento di infrastrutture, alla competitività dei sistemi produttivi, alla ricerca e all’innovazione;
- il Fondo Sociale Europeo (FSE), orientato a favorire l’accesso all’occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, oltre che l’inclusione sociale.

Le risorse nazionali della politica di coesione in Italia sono collocate nei seguenti Fondi:

- il Fondo di Rotazione per l’attuazione delle politiche europee, istituito dall’articolo 5 della legge n. 183/1987 presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, che eroga le quote di cofinanziamento nazionale degli interventi europei e le eventuali anticipazioni sui contributi spettanti a carico del bilancio dell’UE;
- il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), ridenominato dall’articolo 4 del decreto legislativo n. 88/2011, che sostituisce precedenti fondi con finalità analoghe, nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali per attuare politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell’articolo 119, comma 5, della Costituzione.

L’atto Unico del 1986, che ha di fatto dato avvio alla “politica della coesione”, è stato seguito nel 1988 da una riforma delle regole di funzionamento dei fondi europei, con l’aumento della dotazione finanziaria e l’introduzione di aspetti innovativi come:

- la definizione di principi inderogabili che ne guidano la gestione,
- la previsione di obiettivi prioritari di intervento,
- l’introduzione di una più stretta collaborazione fra Commissione europea, Stati membri ed Istituzioni locali.

Principi fondamentali della politica di coesione

Addizionalità: il principio sancisce la necessità che, al fine di garantire un impatto economico effettivo delle risorse dei Fondi strutturali, l'aiuto europeo non sostituisca l'intervento economico dello Stato membro, ma che sia aggiuntivo e sinergico con esso.

Concentrazione: gli interventi della politica di coesione si concentrano nella fase di pianificazione sui bisogni più rilevanti, e nella fase di programmazione sulle misure più efficaci, attraverso la ripartizione combinata delle risorse finanziarie tra le azioni, i beneficiari e le aree geografiche, e l'integrazione dei Fondi strutturali con gli altri strumenti finanziari disponibili.

Programmazione: gli interventi della politica di coesione vengono definiti sulla base di un'attività di programmazione pluriennale negoziata tra Regione, Stato membro e Commissione europea attraverso l'adozione di Programmi e la realizzazione di attività di sorveglianza e monitoraggio.

Complementarità: il principio stabilisce la possibilità per l'Unione europea di intervenire nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, se gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati dallo Stato membro o possono essere meglio realizzati a livello europeo.

Partenariato: il principio stabilisce che la fase di definizione, gestione e valutazione della programmazione della politica di coesione si sviluppi sulla base della concertazione tra la Commissione europea, le autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale, le parti economiche e sociali.

A partire dalla stessa Riforma del 1988, gli obiettivi della coesione sono stati tradotti in obiettivi a carattere regionale - come la promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni che presentano il maggior ritardo nello sviluppo, la riconversione delle regioni colpite dal declino industriale, la promozione dello sviluppo nelle aree rurali - e a carattere orizzontale - come la lotta contro la disoccupazione di lunga durata, la promozione dell'inserimento professionale dei giovani, dell'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, dell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione. Ogni ciclo di programmazione ha declinato tali obiettivi di carattere generale in obiettivi tematici (nel periodo 2014-20) o di *policy* e specifici (per il periodo 2021-27).

I.3 IL COFINANZIAMENTO NAZIONALE

L'Italia partecipa alla realizzazione dei Programmi della politica di coesione europea attraverso un "cofinanziamento nazionale" degli interventi posto a carico del Fondo di Rotazione, gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE).

Per il periodo di programmazione 2014-20, il Regolamento Generale UE n. 1303/2013 fissa l'importo massimo del tasso di cofinanziamento europeo per ciascuna priorità del Programma e per categorie di regione: fino all'80 per cento per le regioni meno sviluppate, fino al 60 per cento per le regioni in transizione, fino al 50 per cento per le regioni più sviluppate.

La delibera CIPE n.10 del 2015 aveva indicato delle soglie di cofinanziamento nazionale per i Programmi Regionali e Nazionali, rispettivamente del 50 per cento e del 45 per cento del quadro finanziario complessivo definito per Programma, nel rispetto delle soglie minime di cofinanziamento europeo fissate dal Regolamento Generale.

A livello nazionale, la legge di stabilità per il 2014 che ha fissato la quota di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi Operativi a carico del Fondo di Rotazione:

1. per i Programmi gestiti dalle Amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), la quota di cofinanziamento pubblico nazionale è stata posta interamente a carico del Fondo di Rotazione nella misura del 100 per cento;
2. per i Programmi gestiti dalle Amministrazioni regionali (Programmi Operativi Regionali - POR) la quota di cofinanziamento pubblico nazionale a carico del Fondo di Rotazione è fissata nella misura massima del 70 per cento, lasciando la restante quota del 30 per cento a carico dei bilanci delle Regioni e delle Province Autonome o dei soggetti pubblici eventualmente coinvolti nella realizzazione degli interventi.

In seguito all'adozione di Programmi Operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore rispetto a quanto stabilito dalla sopra citata delibera CIPE, le risorse del Fondo di Rotazione rese disponibili sono state indirizzate verso la realizzazione della cd. "Programmazione complementare": si tratta di Programmi, definiti in modo complementare rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e coerenti con l'inquadramento strategico stabilito nell'ambito dell'Accordo di Partenariato.

La scelta è stata dettata dalla constatazione che, nel nostro Paese, la gestione dei Fondi strutturali nei precedenti periodi di programmazione aveva fatto emergere criticità di rilievo in termini di capacità di spesa, esponendo sistematicamente l'Italia al rischio di incorrere nel taglio dei finanziamenti per effetto della regola del c.d. "disimpegno automatico" (Cfr. paragrafo 1.4).

Tali risorse sono state quindi collocate al di fuori dei Programmi Operativi a cui erano destinate, e vincolate all'obiettivo di realizzare interventi paralleli e complementari ai primi, nella comune tensione verso gli obiettivi della coesione.

Un ulteriore apporto di risorse nazionali di cofinanziamento dei Programmi europei, per un importo pari a 800 milioni di euro, è intervenuto da parte del CIPE nel 2017, con la finalità di garantire il cofinanziamento nazionale di nuove risorse europee assegnate all'Italia, per un valore pari a 1,6 miliardi di euro, in sede di adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo (Decisione UE 2016/1941). Tali risorse non sono però a carico del Fondo di Rotazione ma del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2014-20 (delibera CIPE 10 luglio 2017, n. 50) di cui si parlerà più approfonditamente di seguito (Cfr. paragrafo 1.5).

Infine, nel corso della pandemia Covid-19, le modifiche regolamentari decise con urgenza a livello europeo hanno consentito di finanziare

interventi direttamente rivolti al contrasto dell'emergenza sanitaria e di rendicontare le spese al tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento. In attuazione di tale previsione, ai sensi dell'art. 242 del D.L. n. 34/2020, le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi hanno sottoscritto un accordo che ha consentito loro di riprogrammare, anche nel corso del 2021, una elevata quota di risorse, al fine di finanziare interventi volti al contrasto dell'emergenza sanitaria.

I.4 LA REGOLA DEL DISIMPEGNO AUTOMATICO E I TARGET DI SPESA (N+3)

Il funzionamento dei Fondi SIE della Politica di coesione europea prevede che le spese sostenute in fase di attuazione dei relativi interventi vengano rimborsate sulla base di "domande di pagamento", cioè richieste di rimborso che, superato il previsto controllo formale, vengono certificate da un'Autorità preposta (cd. Autorità di Certificazione).

La verifica dell'andamento della spesa dei Programmi SIE viene realizzata annualmente sulla base di soglie *target*, ovvero obiettivi di spesa minimi collegati agli impegni annuali di bilancio relativi a ciascun Programma Operativo, il cui mancato raggiungimento comporta il taglio di un ammontare di risorse pari alla differenza tra il da raggiungere (quello stanziato a livello di "profilo annuale" di ciascun Piano Finanziario approvato con Decisione CE) e l'effettiva spesa realizzata e certificata nell'anno finanziario di riferimento. Tale meccanismo viene detto "disimpegno automatico".

Il Regolamento 1303 del 2013, all'art. 136, stabilisce che "la Commissione procede al disimpegno della parte dell'importo in un Programma Operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello *target* dell'impegno di bilancio nell'ambito del Programma Operativo".

La verifica, che quindi avviene ogni anno, a decorrere dal terzo esercizio successivo a quello dell'impegno di bilancio, viene appunto definita "n+3", indicando con "n" l'anno di riferimento dell'impegno sul bilancio UE.

Tale verifica riguarda solo la quota di cofinanziamento UE dei Programmi, rispetto alla quale si pone il rischio di disimpegno automatico, mentre non riguarda la quota del cofinanziamento nazionale.

I.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), già Fondo per le Aree Sottoutilizzate³, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, concorre, congiuntamente alle risorse della politica di coesione

³ L'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ha istituito il Fondo per le aree sottoutilizzate

europea, al perseguimento della finalità costituzionale di ridurre il divario economico, sociale e territoriale tra le diverse aree del Paese⁴.

A partire dal ciclo di programmazione 2007-13, la programmazione del FSC si è accordata all'articolazione temporale settennale dei cicli della politica di coesione europea, richiedendo un concomitante impegno di pianificazione di lungo periodo di progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, di carattere sia infrastrutturale che immateriale.

Preliminarmente all'inizio di ogni ciclo di programmazione, le leggi di bilancio dello Stato stabiliscono l'ammontare della dotazione complessiva del Fondo. Al relativo riparto finanziario tra Amministrazioni e corrispondenti strumenti programmatici si provvede con delibere del CIPESS, su proposta dell'Autorità politica delegata per la coesione.

Occorre evidenziare che nella prassi, con il passare del tempo, si è assistito a un considerevole aumento dell'utilizzo del FSC extra *ordinem*, in forza di disposizioni di legge, ora per far fronte ad esigenze di bilancio, ora per impieghi specifici di varia natura.

Per altro verso, gli strumenti programmatici "ordinari" del FSC, nei cicli che si sono susseguiti (2000-06, 2007-13, 2014-20), hanno assunto le forme più varie:

- Intese istituzionali di programma e Accordi di programma quadro nel 2000-06;
- Programmi Attuativi Regionali, Attuazione diretta e Accordi di programma quadro nel 2007-13;
- Piani operativi e Patti per lo sviluppo nel 2014-20.

La varietà dei "tipi" di strumenti adottati ha indotto il legislatore ad intervenire nel 2019 (art. 44 del D.L. n. 34) per riclassificare i vari Piani/Programmi, a titolarità delle singole Amministrazioni centrali o regionali e delle Province Autonome o delle Città metropolitane, e ricondurli ad un unico nuovo strumento programmatico, denominato "Piano di sviluppo e coesione" (PSC). Alcune assegnazioni finanziarie di FSC sono comunque rimaste all'esterno di tale riclassificazione in quanto non rientranti nell'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del citato articolo 44.

Lo stesso dispositivo prevede la regola del definanziamento nel caso di inosservanza dei termini per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV). In particolare, è disposta, in via generale, la revoca delle risorse FSC poste a copertura di interventi rientranti nei PSC (Sezione Ordinaria) che non siano riusciti ad aggiudicare entro il 31 dicembre 2022 (si prevede che la relativa rilevazione si concluda a marzo 2023). Per alcune specifiche tipologie di interventi, invece, è prevista la scadenza del 30 giugno 2023 per la stipula dei contratti di affidamento⁵.

⁴ Art. 119 comma 5 della Costituzione e art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁵ Le risorse "liberate" in forza di tali revoche dovranno essere poste a copertura, in via prioritaria, del taglio di 6 miliardi di euro secondo il combinato disposto degli articoli 56 e 58 del decreto legge n. 50/2022, al fine di dare copertura alle misure urgenti ivi previste, salvo attingere, in caso di incapienza, ai fondi FSC 2021-27 di cui al comma 178 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020

In linea con la finalità di coesione connaturata al Fondo⁶, è previsto il vincolo della destinazione territoriale dell'80 per cento delle risorse del FSC 2014-20 alle otto Regioni del Mezzogiorno. Tale obbligo è confermato con riferimento alla programmazione FSC 2021-27⁷.

Quanto alla gestione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, la legge di stabilità per il 2015 ha previsto la costituzione di una apposita contabilità speciale presso il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche europee di cui alla legge n. 183/1987, che si è venuta ad aggiungere alle altre contabilità speciali attraverso le quali sono gestite, nell'ambito del medesimo Fondo di Rotazione, anche le risorse dei Fondi strutturali, delle altre linee di Bilancio dell'Unione Europea, della Programmazione Complementare e della Strategia Nazionale Aree Interne.

I Piani sviluppo e coesione

Il processo di riclassificazione degli strumenti programmatori finanziati con risorse FSC dei cicli 2000-06, 2007-13 e 2014-20, ai sensi del citato articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2019, si è concluso nel mese di dicembre 2021, con l'adozione di n. 43 Piani di sviluppo e coesione, di cui:

- n. 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome
- n. 10 a titolarità delle Amministrazioni Centrali
- n. 12 a titolarità delle Città metropolitane

Con delibera CIPESS n. 2 del 29 aprile 2021 sono state definite le disposizioni quadro per l'attuazione dei Piani di sviluppo e coesione. In particolare, essi sono articolati nelle due macro-aree Mezzogiorno-Centro Nord a livello territoriale, e in 12 Aree tematiche, *ratione materiae*.

I piani finanziari sono, a loro volta, declinati in sezioni ordinarie e sezioni speciali⁸:

- nella sezione ordinaria di ciascun PSC sono confluite le risorse FSC a titolarità delle Amministrazioni di riferimento, corrispondenti ad interventi "confermati" in quanto dotati di un livello di progettazione avanzato, oppure in corso, oppure valutati favorevolmente;
- nelle sezioni speciali (eventuali) - sezione n. 1 "Risorse FSC contrasto effetti COVID" e sezione n. 2 "Risorse FSC copertura interventi ex Fondi strutturali 2014-20" - sono confluite le risorse FSC riprogrammabili o derivanti da nuove assegnazioni: 1) per far fronte ad interventi connessi direttamente o indirettamente all'emergenza COVID, e 2) per garantire copertura finanziaria ad interventi originariamente previsti nei Programmi Operativi europei 2014-20 e poi defianziati, in quanto sostituiti con spese emergenziali.

In particolare, per agevolare le riprogrammazioni collegate al quadro emergenziale da COVID-19, la copertura finanziaria degli interventi infrastrutturali originariamente previsti nei POR/PON e poi sostituiti con spese emergenziali è stata assicurata attraverso concomitanti riprogrammazioni delle risorse del FSC (confluite nella predetta sezione speciale n. 2 del PSC)⁹.

È stata anche prevista la fattispecie della rendicontazione - a valere sui Programmi europei nazionali e regionali - di spese emergenziali già sostenute e pagate dallo Stato. In tali ipotesi, nei casi di insufficienza delle risorse FSC "riprogrammabili", si è proceduto, con apposite delibere del CIPESS, a nuove

⁶ Art. 1, comma 6, della legge n. 147/2013.

⁷ Art. 1, comma 178, legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020)

⁸ L'importo complessivo dei piani finanziari è di 81.301,9 milioni di euro, di cui 74.909,8 milioni di euro per le sezioni ordinarie e 6.392,1 milioni di euro per le sezioni speciali.

⁹ Art. 241 e 242 del decreto-legge n. 34 del 2020.

assegnazioni a carattere temporaneo di risorse del FSC 2014-20, al tempo non ancora programmate, allo scopo di garantire copertura finanziaria agli interventi infrastrutturali sostituiti, per l'importo corrispondente, all'interno dei POR/PON, nelle more dei rientri europei nelle casse delle medesime Amministrazioni. Al fine di incentivare tale prassi, sono stati sottoscritti singoli Accordi tra il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e le Amministrazioni interessate, prevedendo, tra l'altro, assegnazioni addizionali a carico della futura programmazione FSC 2021-27.

I.6 I PROGETTI RETROSPETTIVI

I regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione consentono di rendicontare nell'ambito dei Programmi Operativi, per ottenerne il rimborso da parte della Commissione europea, progetti originariamente non finanziati con risorse della politica coesione europea ma con risorse di fonte nazionale, purché si tratti di progetti non ancora completati¹⁰.

Pertanto, tutti i progetti non completati, se coerenti con i criteri di selezione di un Programma Operativo, possono essere rendicontati nell'ambito del Programma.

Il sistema nazionale di monitoraggio della politica di coesione (la Banca Dati Unitaria del MEF-IGRUE) permette di tracciare questa tipologia di operazioni in modo tale che ogni singolo intervento sia monitorato una sola volta ovvero soltanto nell'ambito del Programma di destinazione, nell'intento di scongiurare il rischio di "doppia rendicontazione".

Nel ciclo di programmazione 2021-27, in caso di "circostanze eccezionali o inconsuete", l'articolo 20 del Reg. UE 2021/1060, alla lettera b), riconosce la possibilità, per un periodo massimo di diciotto mesi, di rendicontare anche spese concluse prima della presentazione della domanda di finanziamento all'Autorità di Gestione del Programma.

I.7 LA GOVERNANCE E LE ISTITUZIONI DELLA POLITICA DI COESIONE

Coerentemente con il principio di governance multilivello, la programmazione e l'attuazione della politica di coesione coinvolgono l'Unione europea, gli Stati membri e le Regioni.

Il bilancio e le norme sono decisi di concerto tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo, sulla base di una proposta presentata dalla Commissione europea.

Ogni Stato membro, nel rispetto del principio di partenariato, predispone, con la collaborazione tra le istituzioni e il partenariato

¹⁰ In particolare, l'art. 65 del Reg. Generale UE 1303/2013, che disciplina l'ammissibilità della spesa, non consente di rendicontare i progetti (operazioni) completati prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del Programma sia presentata dal beneficiario all'Autorità di gestione. Analoga disposizione è prevista per il ciclo di programmazione 2021-27 dal Reg. UE 2021/1060, art.63, paragrafo 6.

economico e sociale, un Accordo di partenariato, sottoposto, dopo una fase di negoziato, all'approvazione della Commissione europea.

La Commissione europea, ricevuta la certificazione delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti in attuazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali, effettua i rimborsi a ciascun Paese.

Il complesso sistema italiano della politica di coesione si compone di una pluralità di soggetti a vari livelli di governo, ed è il risultato di un lungo processo di evoluzione determinato tanto dagli indirizzi europei - rispetto alle responsabilità e ai ruoli richiesti per la gestione dei Programmi attuativi della politica di coesione europea - quanto dalle scelte nazionali in relazione all'attribuzione della delega di funzioni dell'indirizzo politico e alle modalità via via definite con l'obiettivo di rafforzarne la governance.

In Italia, le funzioni di programmazione, coordinamento, sorveglianza e accompagnamento della politica di coesione, affidate a partire dal 1998 al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione - incardinato dapprima nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, poi nel Ministero dello Sviluppo Economico - sono state ricollocate nell'ambito del nuovo quadro di governance istituzionale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'istituzione del Dipartimento per le Politiche di Coesione (D.P.C.M. del 15 dicembre 2014), dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (art.10 del D.L. n. 101/2013) e dei due Nuclei di tali strutture, rispettivamente il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione e il Nucleo di Verifica e Controllo.

In particolare, il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri per il raccordo tra le istituzioni dell'Unione europea e le Amministrazioni statali e regionali, nella predisposizione della programmazione economica e finanziaria e nella destinazione territoriale dei Fondi strutturali e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

All'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), vigilata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata affidata l'azione di coordinamento, sorveglianza e sostegno dell'attuazione della Politica di coesione.

Tra gli altri soggetti che operano nel sistema vi sono:

- la Cabina di Regia FSC, istituita con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, comma 703), composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate, Regioni e Province Autonome; assicura il raccordo tra la dimensione politica ed operativa per facilitare un'efficace integrazione tra gli interventi pubblici, attraverso la definizione di specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, una stima finanziaria e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio. La Cabina dà indicazione dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020;
- il CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) interviene con apposite delibere nella programmazione e nella ripartizione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione secondo gli ambiti tematici definiti a livello

- nazionale; e nell'approvazione dei piani operativi proposti dall'Autorità politica per la coesione e definiti dalla Cabina di Regia;
- l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), del Ministero dell'economia e delle finanze, gestisce il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali, istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (legge n. 183 del 1987) dello stesso Ministero. Con le disposizioni introdotte dalla legge di stabilità 2015, IGRUE diventa l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse per le politiche di coesione: Fondi strutturali 2007-13 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), Piano di Azione Coesione (risorse stralciate cofinanziamento 2007-13), Fondi strutturali 2014-20 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), interventi complementari (risorse stralciate cofinanziamento 2014-20), Fondo Sviluppo e Coesione.

II. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

II.1 LA PROGRAMMAZIONE 2014-20

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea è il documento che ha definito l'impianto strategico della programmazione 2014-20, per l'impiego delle risorse a valere sui quattro Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assegnati all'Italia: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nell'Accordo di Partenariato sono state indicate le scelte di investimento nell'ambito degli 11 Obiettivi Tematici individuati dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione (Reg. UE 1303/2013) e l'articolazione delle risorse per Obiettivo Tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Nell'Accordo sono stati indicati anche il numero e le tipologie dei Programmi Operativi, nazionali e regionali, chiamati ad attuare la strategia d'intervento. In particolare, in ambito FESR e FSE, sono stati individuati 12 Programmi Operativi Nazionali (PON), di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 Programmi Operativi Regionali (POR), di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise).

L'approvazione dell'Accordo di Partenariato è avvenuta con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014.

Le modifiche intervenute sull'Accordo di Partenariato

L'Accordo è stato modificato con Decisione CE dell'8 febbraio 2018, al fine di integrarne la dotazione finanziaria con le risorse aggiuntive assegnate all'Italia a seguito del peggioramento della situazione economica del Paese (1,64 miliardi di euro)¹¹ nell'ambito del processo di adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-20.

Il cofinanziamento nazionale delle risorse europee aggiuntive è stato assicurato, per un importo complessivo pari a 800 milioni di euro, con delibera CIPE n. 50 del 10 luglio 2017, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-20. La revisione dell'Accordo di Partenariato ha dato anche l'opportunità di intervenire per affrontare rilevanti emergenze, come quella sismica e migratoria.

Nel corso del 2019 si è reso necessario modificare nuovamente l'Accordo di Partenariato, per ripensare alcuni indirizzi strategici per l'impiego delle risorse e

¹¹ In tale contesto, sono state finalizzate le ulteriori risorse derivanti, per 343,02 milioni di euro, dal rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) e per 14,7 milioni di euro, da risorse destinate ai Programmi FEASR.

consentire una maggiore flessibilità, con particolare riferimento ai seguenti ambiti: trasferimento di risorse dal Programma Operativo “Imprese e competitività” al Programma “Iniziativa PMI”; estensione del tetto previsto dall’Accordo di Partenariato per il finanziamento da parte del FESR degli investimenti sulle infrastrutture stradali; sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale anche da parte dei Programmi Operativi Regionali; finanziamento della bonifica da amianto negli edifici pubblici. Tutte le richieste di modifica avanzate dall’Italia sono state approvate dalla Commissione europea¹².

Le risorse della Politica di coesione programmate per il ciclo di programmazione 2014-20 (FESR e FSE) sono risultate, alla luce delle successive assegnazioni, pari a 53,2 miliardi di euro, di cui 33,6 miliardi di euro di quota UE. Tale ammontare di risorse programmate si è ridotto a 50,5 miliardi di euro in seguito all’adozione della Decisione della Commissione europea di rideterminazione della dotazione del Programma FESR-FSE della Regione Puglia che, nel corso del 2020, ha chiesto e ottenuto la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale (dal 50 per cento al 20 per cento). Le risorse rese disponibili in esito alla suddetta riduzione sono confluite nel Programma complementare della Regione.

Allo stato attuale, a seguito delle assegnazioni a valere sull’iniziativa REACT-EU, di un ammontare pari a 14,3 miliardi di euro (cui si è aggiunto il cofinanziamento nazionale, nella misura di 186,4 milioni di euro, destinato ad iniziative di assistenza tecnica), il totale delle risorse programmate ammonta a 64,9 miliardi di euro.

La delibera CIPE n. 10 del 2015, oltre a definire la quota di cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali, ha assegnato 7,4 miliardi di euro ai c.d. Programmi Operativi Complementari ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali, nella misura, rispettivamente di 3 miliardi di euro e 4,4 miliardi di euro.

II.2 LA FLESSIBILITÀ STRAORDINARIA PER GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA PANDEMIA COVID-19

Le risorse della politica di coesione 2014-20 sono state chiamate a dare un importante contributo per fronteggiare le ripercussioni economiche e sociali causate dalla pandemia di Covid-19 e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

In particolare, nel corso del 2020, l’Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l’azione dei fondi della Politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di una flessibilità straordinaria nell’uso delle risorse e la messa a disposizione di liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare i nuovi fabbisogni di spesa.

Le iniziative “*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*” e “*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*” hanno introdotto, in via eccezionale e temporanea, le seguenti previsioni:

¹² Decisione 285(2019) del 23 aprile 2019 e Decisione C(2020)174 del 20 gennaio 2020.

- l'ammissibilità della spesa connessa alle conseguenze della pandemia dal 1° febbraio 2020;
- la possibilità di finanziare con il FESR il capitale circolante nelle PMI;
- l'applicazione di un tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento per i programmi della Politica di coesione nel periodo contabile 2020-2021¹³;
- l'ampliamento della possibilità di operare trasferimenti tra fondi e tra categorie di regioni;
- la deroga al rispetto dei requisiti di concentrazione tematica, per consentire il trasferimento di risorse verso i settori più colpiti dalla crisi;
- con riferimento alle procedure di modifica dei Programmi Operativi, è stata riconosciuta la possibilità di rivederne i contenuti anche in assenza di una modifica dell'Accordo di Partenariato.

In parallelo, a livello nazionale¹⁴ è stato consentito che i progetti originariamente cofinanziati nei Programmi Operativi della politica di coesione europea, sostituiti da interventi di natura emergenziale in esito alle riprogrammazioni, potessero essere portati a compimento nei Programmi Complementari (POC) a titolarità delle medesime Amministrazioni.

Le Amministrazioni centrali e regionali hanno riprogrammato, in favore di misure anti-COVID, prevalentemente all'interno dei rispettivi Programmi Operativi. Tale attività è stata disciplinata sulla base di specifici accordi bilaterali stipulati tra le suddette Amministrazioni e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Il quadro complessivo dei Fondi SIE destinati a finalità emergenziali nell'ambito dei suddetti accordi è pari a circa 12 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui Programmi Operativi Nazionali (PON), con previsioni di rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato per oltre 7 miliardi di euro.

Gli importi di cofinanziamento nazionale liberati - a seguito dell'applicazione del tasso di cofinanziamento europeo al 100 per cento e della rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato - integrano la dotazione finanziaria dei Programmi Operativi Complementari (Cfr. Paragrafo 3.1)¹⁵.

Le tavole che seguono riportano la situazione relativa ai progetti FESR e FSE di contrasto all'emergenza Covid-19 presenti nel sistema di monitoraggio per Fondo e tipologia di Programma.

Rispetto ai circa 12 miliardi di euro di risorse destinate alle misure per fronteggiare la pandemia, come risultanti dagli accordi Covid-19 sottoscritti con le Amministrazioni interessate, risultano censiti nel sistema di monitoraggio 8,7 miliardi di euro¹⁶. Se si assume come base di calcolo il totale delle risorse destinate attraverso i suddetti accordi bilaterali, gli impegni si attestano al 68 per cento e i pagamenti al 55 per cento,

¹³ Possibilità successivamente estesa al periodo contabile 2021-2022 con l'iniziativa CARE.

¹⁴ Decreto legge n. 34/2020, Artt. 241 e 242.

¹⁵ Come previsto dall'art. 242 del Decreto Legge n. 34/2020 e dalla delibera CIPESS n. 41/2021.

¹⁶ Dati provvisori su cui è in corso l'assestamento.

(rispettivamente, 93 per cento e 76 per cento, se invece si assume a riferimento il valore “monitorato”). Il dato riferito alla capacità di assorbimento delle risorse marca percentuali lievemente più elevate con riferimento al Fondo Sociale Europeo (FSE).

Tavola 2.a - Progetti FESR e FSE monitorati per contrasto all'emergenza COVID-19 (milioni di euro)

Fondo	Risorse previste negli accordi Covid-19 ¹	Risorse coesione monitorate ²		Risorse coesione: impegni ²		Risorse coesione: pagamenti ²		Spesa Certificata ³	
	Totale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale
FESR	7.794,54	5.315,66	1.606,97	4.905,30	1.606,09	4.234,77	1.605,89	1.995,13	483,34
FSE	4.125,04	3.399,40	497,98	3.199,48	497,55	2.377,41	491,62	834,72	218,06
Totale	11.919,58	8.715,06	2.104,95	8.104,78	2.103,63	6.612,17	2.097,51	2.829,85	701,40

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione, dati del Sistema nazionale di monitoraggio e rendicontazione MEF-RGS-IGRUE al 31/10/2022

Note:

¹ Le Risorse programmate derivano dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica della coesione con i Ministeri e con la Regioni sui Programmi 2014-20 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE) in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII - e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+).

² Le Risorse coesione monitorate fanno riferimento al costo ammesso sui programmi FESR e FSE osservato in monitoraggio in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate da MEF-RS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-20 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ La Spesa certificata è quella risultante nel Sistema nazionale di monitoraggio, così come elaborata da MEF-RGS-IGRUE. La registrazione nel Sistema sconta un fisiologico ritardo rispetto alle domande di pagamento trasmesse alla CE.

Tavola 2.b - Programmi Operativi Nazionali 2014-20 - Stato di attuazione dei progetti monitorati per il contrasto all'emergenza COVID-19 (milioni di euro)

Programma	Risorse previste negli accordi Covid-19 ¹	Risorse coesione monitorate ²		Risorse coesione: impegni ²		Risorse coesione: pagamenti ²		Spesa Certificata ³	
	Totale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale
Cultura	104,00	13,72	0,35	0,33	0,33	0,33	0,33	-	-
Città Metropolitane	653,49	480,34	129,50	233,84	128,21	145,22	126,31	45,72	44,97
Governance	593,09	371,89	-	268,05	-	263,61	-	155,62	-
Legalità	188,00	161,00	-	161,00	-	150,10	-	150,10	-
Scuola ⁴	730,95	759,65	-	759,65	-	567,36	-	78,78	-
Ricerca	650,00	125,28	46,76	125,28	46,76	65,81	46,76	57,66	42,09
Imprese	1.480,00	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	329,82	329,82
Infrastrutture	279,30	49,97	-	49,97	-	-	-	-	-
Inclusione	320,00	331,83	-	331,83	-	183,01	-	-	-
Politiche Attive	330,00	230,08	-	230,08	-	-	-	-	-
Occupazione Giovani	105,00	1,45	-	1,45	-	-	-	-	-
Totale	5.433,83	3.958,89	1.610,30	3.595,17	1.608,99	2.809,15	1.607,08	817,70	416,88

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione, dati del Sistema nazionale di monitoraggio e rendicontazione MEF-RGS-IGRUE al 31/10/2022

Note:

¹ Le Risorse programmate derivano dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica della coesione con i Ministeri e con la Regioni sui Programmi 2014-20 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE) in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII - e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+).

² Le Risorse coesione monitorate fanno riferimento al costo ammesso sui programmi FESR e FSE osservato in monitoraggio in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate da MEF-RGS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-20 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ La Spesa certificata è quella risultante nel Sistema nazionale di monitoraggio, così come elaborata da MEF-RGS-IGRUE. La registrazione nel Sistema sconta un fisiologico ritardo rispetto alle domande di pagamento trasmesse alla CE.

⁴ Per il PON Scuola non vengono considerati progetti con tag "Covid" nella banca dati CUP a causa di anomalie in fase di verifica nell'alimentazione dei dati

Tavola 2.c - Programmi Operativi Regionali 2014-20 - Stato di attuazione dei progetti monitorati per il contrasto all'emergenza COVID-19 (milioni di euro)

Programma	Risorse Programmate ¹		Risorse coesione monitorate ²		Risorse coesione: impegni ²		Risorse coesione: pagamenti ²		Spesa Certificata ³	
	Totale		Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale
POR FESR ABRUZZO	75,00	59,61	58,50		59,20	58,50	59,20	58,50	48,49	48,49
POR FESR BASILICATA	115,01	97,97	-		97,97	-	72,03	-	3,44	-
POR FESR CAMPANIA	732,30	65,52	-		46,30	-	38,47	-	194,98	-
POR FESR EMILIA-ROMAGNA	190,00	173,21	-		173,21	-	173,21	-	34,62	-
POR FESR FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	23,00	-		23,02	-	8,92	-	3,14	-
POR FESR FSE CALABRIA	500,00	207,32	-		202,11	-	185,77	-	29,62	-
POR FESR FSE MOLISE	47,80	48,05	22,71		47,51	22,71	46,03	22,71	38,62	20,42
POR FESR FSE PUGLIA	750,00	525,35	-		525,35	-	397,75	-	300,79	-
POR FESR LAZIO	355,71	413,51	29,33		409,13	29,33	400,64	29,33	251,91	29,33
POR FESR LIGURIA	46,92	48,70	-		48,70	-	39,50	-	12,97	-
POR FESR LOMBARDIA	193,50	106,43	-		106,43	-	90,52	-	83,77	-
POR FESR MARCHE	26,00	32,24	-		32,24	-	17,86	-	17,81	-
POR FESR P.A. TRENTO	26,50	27,31	17,50		22,37	17,50	22,34	17,50	20,39	17,50
POR FESR PIEMONTE	224,00	166,43	-		160,57	-	156,16	-	84,32	-
POR FESR SARDEGNA	215,30	172,02	-		166,90	-	158,44	-	97,82	-
POR FESR SICILIA	915,50	664,96	-		552,91	-	384,65	-	151,05	-
POR FESR TOSCANA	168,10	164,70	-		153,27	-	93,66	-	-	-
POR FESR UMBRIA	46,20	53,73	-		53,73	-	44,31	-	33,90	-
POR FESR VALLE D'AOSTA	9,10	12,07	-		11,83	-	10,29	-	-	-
POR FESR VENETO	134,00	112,15	-		110,25	-	97,75	-	72,74	-
POR FESR P.A. BOLZANO	-	-	-		-	-	-	-	-	-
POR FSE ABRUZZO	82,00	62,14	-		59,62	-	43,34	-	43,34	-
POR FSE BASILICATA	35,38	31,35	-		31,35	-	30,57	-	20,06	-
POR FSE CAMPANIA	159,80	135,51	-		135,51	-	123,56	-	42,84	-
POR FSE EMILIA-ROMAGNA	60,00	63,02	-		63,02	-	35,04	-	-	-
POR FSE FRIULI-VENEZIA GIULIA	48,09	47,92	-		45,85	-	45,74	-	38,23	-
POR FSE LAZIO	290,47	343,17	193,61		313,28	193,61	295,70	193,61	-	-
POR FSE LIGURIA	44,00	70,50	-		58,67	-	6,65	-	6,78	-
POR FSE LOMBARDIA	168,50	168,50	-		168,50	-	168,50	-	51,71	-
POR FSE MARCHE	11,50	15,26	-		15,26	-	15,26	-	-	-
POR FSE P.A. BOLZANO	40,00	40,00	-		40,00	-	40,00	-	18,65	-
POR FSE P.A. TRENTO	24,50	26,13	2,46		26,13	2,46	22,91	2,46	13,41	2,46
POR FSE PIEMONTE	121,17	138,22	124,30		138,22	124,30	130,16	124,30	124,30	124,30
POR FSE SARDEGNA	71,00	69,65	-		41,13	-	11,35	-	3,33	-
POR FSE SICILIA	280,00	132,03	-		131,98	-	130,64	-	-	-
POR FSE TOSCANA	96,60	108,13	-		108,13	-	103,76	-	66,65	-
POR FSE UMBRIA	52,40	0,03	-		0,03	-	0,03	-	-	-
POR FSE VALLE D'AOSTA	9,70	8,82	4,22		8,82	4,22	3,78	-	1,28	-
POR FSE VENETO	119,70	121,48	42,02		121,12	42,02	98,54	42,02	71,19	42,02
Totale complessivo	6.485,75	4.756,17	494,65		4.509,61	494,65	3.803,03	490,43	2.012,15	284,52

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione, dati del Sistema nazionale di monitoraggio e rendicontazione MEF-RGS-IGRUE al 31/10/2022

Note:

¹ Le Risorse programmate derivano dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica per la coesione con i Ministeri e con le Regioni sui Programmi 2014-20 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE), in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII - e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+).

² Le Risorse coesione monitorate fanno riferimento al costo ammesso sui programmi FESR e FSE osservato in monitoraggio in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate da MEF-RGS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-20 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ La Spesa certificata è quella risultante nel Sistema nazionale di monitoraggio, così come elaborata da MEF-RGS-IGRUE. La registrazione nel Sistema sconta un fisiologico ritardo rispetto alle domande di pagamento trasmesse alla CE.

II.3 LE INIZIATIVE REACT-EU E CARE

Per dare seguito ed ampliare le misure di risposta alla pandemia di Covid-19, sempre nel 2020, l'Unione europea è intervenuta anche con l'iniziativa

Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU) nell'ambito di NextGenerationEU (NGEU), strumento temporaneo approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020.

Attraverso questo intervento, sono state assegnate risorse supplementari ai programmi della politica di coesione 2014-20 allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della pandemia sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali, e di sostenere, al contempo, la transizione verde e digitale. La decisione di rafforzare la programmazione 2014-20 ha consentito di immettere rapidamente nell'economia nuove risorse da indirizzare per investimenti mirati per la ripresa dei Paesi (e delle regioni) più colpiti¹⁷.

La dotazione di risorse UE destinata all'Italia è pari a 14,4 miliardi di euro (di cui 11,3 miliardi di euro per l'annualità 2021¹⁸ e 3 miliardi di euro per l'annualità 2022¹⁹) a cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale, nella misura di 186,4 milioni di euro previsto per le misure di assistenza tecnica.

Obiettivi della proposta di programmazione complessiva di REACT EU

In linea con le previsioni regolamentari e con l'obiettivo generale di prevenire l'ampliamento delle disparità territoriali, è stata definita una proposta complessiva di impiego delle risorse REACT-EU improntata a quattro obiettivi:

- rafforzare il contributo della Politica di coesione al superamento della crisi derivante dalla pandemia, attraverso il finanziamento di interventi per l'emergenza sanitaria, sociale e occupazionale, agendo in continuità con la riprogrammazione dei fondi della Politica di coesione 2014-20 già avviata a seguito delle iniziative CRII e CRII Plus;
- rafforzare il contributo della Politica di coesione al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socioeconomico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno;
- costituire un ponte fra i cicli di programmazione 2014-20 e 2021-27 della Politica di coesione, finanziando iniziative in grado di contribuire alla transizione verde e digitale dell'economia;
- concentrare l'impiego delle risorse su interventi programmati in un numero limitato di Programmi Operativi Nazionali, con l'obiettivo di garantire rapidità nelle procedure di riprogrammazione, spesa e rendicontazione delle risorse, tenuto anche conto dello stringente vincolo temporale di utilizzo delle stesse (31 dicembre 2023).

La proposta di programmazione complessiva di REACT-EU è stata valutata positivamente dalla Commissione il 3 maggio 2021. Ad essa ha fatto seguito la riprogrammazione degli otto Programmi Operativi Nazionali interessati (cui si aggiunge il programma FEAD), approvata con decisioni separate per ciascun Programma da parte della Commissione.

La tavola 2.d presenta il quadro della programmazione delle risorse relative alle due annualità di assegnazione, per un valore totale di 14,5 miliardi di euro, di cui 9,3 miliardi di euro destinati *ex ante* al Mezzogiorno (dato che verrà verificato in sede attuativa).

¹⁷ REACT-EU ha una dotazione a livello UE pari 50,6 miliardi di euro, che è stata assegnata agli Stati Membri in due tranche (2021 e 2022), sulla base del metodo allocativo previsto dal relativo regolamento.

¹⁸ Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12/2/2021.

¹⁹ Decisione di esecuzione C(2021)8271 del 23/11/2021.

Tavola 2.d - Programmazione delle risorse REACT-EU (milioni di euro)

Misura	Risorse (Meuro)		Tema	Obiettivo				Fondo	Programma	Stima del contributo clima (Meuro)
	Totale	di cui Mezzogiorno		Contrasto Crisi	Ripresa verde	Ripresa digitale	Ripresa resiliente			
Spese straordinarie personale sanitario per contrasto pandemia	510	510	Salute	X				FSE	GOVERNANCE	0
Acquisto vaccini	1.025	349	Salute	X				FESR	GOVERNANCE	0
Contratti formazione medici specializzandi	210	72	Salute				X	FSE	RICERCA	0
Giustizia digitale	12	12	Digitalizzazione			X		FESR	GOVERNANCE	0
Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud	4.000	4.000	Occupazione	X				FSE	SPAO	0
Bonus assunzioni giovani	340	40	Occupazione	X				FSE	SPAO	0
Bonus assunzioni donne	126	50	Occupazione	X				FSE	SPAO	0
Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro	1.500	750	Occupazione	X			X	FSE	SPAO	0
Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione	280	120	Inclusione sociale	X				FEAD	FEAD e -FSE INCLUSIONE	0
Rafforzamento sociale e occupazionale nelle città metropolitane	100	40	Inclusione sociale / Occupazione	X			X	FESR-	METRO	0
Cablaggio edifici scolastici	446	163	Scuola			X	X	FESR	SCUOLA	0
Trasformazione digitale della didattica scolastica	455	159	Scuola			X	X	FESR	SCUOLA	0
EDUGREEN Laboratori di sostenibilità per le scuole del primo ciclo	45	32	Scuola			X	X	FESR	SCUOLA	0
Laboratori verdi, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo	157	103	Scuola			X	X	FESR	SCUOLA	0
Ambienti innovativi per la scuola dell'infanzia	159	73	Scuola			X	X	FESR	SCUOLA	0
Fondo di garanzia PMI	715	574	Competitività per la transizione	X				FESR	IMPRESE	0
Interventi per la digitalizzazione delle PMI	300	180	Competitività per la transizione			X	X	FESR	IMPRESE	0
Interventi per la sostenibilità processi produttivi e l'economia circolare	431	180	Competitività per la transizione		X		X	FESR	IMPRESE	172,4
Finanziamento Fondo Nazionale Innovazione per investimenti in equity "green"	200	100	Competitività per la transizione		X		X	FESR	IMPRESE	200
Sostegno alle famiglie per il pagamento delle tasse universitarie (riduzione e esenzione per fascia di reddito)	405	195	Ricerca e istruzione superiore	X				FSE	RICERCA	0
Borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica	43	43	Ricerca e istruzione superiore	X				FSE	RICERCA	0
Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione	145	105	Ricerca e istruzione superiore				X	FSE	RICERCA	0
Dottorati su tematiche Green	180	35	Ricerca e istruzione superiore		X		X	FSE	RICERCA	180

Misura	Risorse (Meuro)		Tema	Obiettivo				Fondo	Programma	Stima del contributo clima (Meuro)
	Totale	di cui Mezzogiorno		Contrasto Crisi	Ripresa verde	Ripresa digitale	Ripresa resiliente			
Contratti di ricerca su tematiche Green	155	40	Ricerca e istruzione superiore		X		X	FSE	RICERCA	155
Efficientamento energetico degli edifici pubblici Smart Grid	320	160	Energia, ambiente e clima		X		X	FESR	IMPRESE	320
	180	180	Energia, ambiente e clima		X	X	X	FESR	IMPRESE	180
Iniziative per la transizione verde e digitale nelle città metropolitane	900	435	Energia, ambiente e clima		X	X	X	FESR	METRO	555
Interventi per riduzione delle perdite della rete distribuzione idrica del Mezzogiorno	470	470	Energia, ambiente e clima		X		X	FESR	INFRASTR. E RETI	188
Rinnovo flotte autobus per il trasporto sub-urbano e extra-urbano	175	175	Mobilità sostenibile		X			FESR	INFRASTR. E RETI	70
Totale generale	13.984	9.345								2.020,4
<i>in % Italia</i>	<i>100,0</i>	<i>66,8</i>								<i>14,4</i>
Assistenza Tecnica a valere su risorse europee	403									
Totale risorse europee REACT-UE	14.387									
Assistenza Tecnica a valere su Fondo nazionale di Rotazione	186									
TOTALE REACT- UE	14.573									

Fonte: PCM-Dipartimento per le politiche di coesione – Documento di programmazione delle risorse REACT-EU

Con riferimento allo stato di attuazione dell’iniziativa, si rileva che, al 31 dicembre 2022, il totale delle spese certificate alla Commissione europea è pari a 1,8 miliardi di euro, corrispondente al 12,5 per cento delle risorse programmate, con alcuni Programmi che registrano una certificazione pari a zero.

Tavola 2.e - Importi certificati dai Programmi Operativi a valere sulle risorse aggiuntive REACT-EU

Programma	Programmato Totale REACT (UE+Naz AT)	Certificato Totale
PON Scuola	1.303.760.000	103.888.080
PON Governance e Capacità Istituzionale	1.685.158.303	1.199.820.551
PON Inclusione	93.600.000	
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	6.098.667.285	
PON Città metropolitane	1.120.070.283	34.876.794
PON Ricerca e innovazione	1.185.460.000	121.265.845
PON Infrastrutture e Reti	670.020.000	
PON Imprese e competitività	2.218.042.800	343.279.297
Totale	14.374.778.671	1.803.130.566

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale. Non sono ricomprese le risorse destinate al Fondo FEAD.

Nel corso del 2022 la Politica di coesione è stata chiamata a dare risposta all'impatto sociale ed economico sull'Unione europea dell'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione russa.

Con l'iniziativa *Cohesion's Action for Refugees in Europe* (CARE) sono state apportate modifiche mirate ai regolamenti dei fondi della politica di coesione 2014-20, finalizzate a supportare gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati mettendo a disposizione liquidità aggiuntiva e introducendo misure di flessibilità, in continuità con quanto già previsto dalle iniziative regolamentari *CRII* e *CRII Plus* sopra citate. In particolare, è stato previsto:

- un aumento del prefinanziamento assegnato agli Stati membri a valere sull'iniziativa REACT-EU. Per l'Italia, l'effetto di tale modifica si è tradotto in una liquidità aggiuntiva pari complessivamente a circa 452 milioni di euro (FESR, FSE e FEAD);
- l'estensione al periodo contabile 2021-2022 dell'opzione di utilizzo del cofinanziamento UE al 100 per cento, allo scopo di alleviare ulteriormente l'onere sui bilanci nazionali, in continuità con quanto già previsto dal regolamento *CRII Plus*;
- l'introduzione di una maggiore flessibilità per i pagamenti del saldo finale dei programmi 2014-20 (dal 10 al 15 per cento della spesa per ciascuna priorità, per fondo e per categoria di regioni);
- l'inserimento di una clausola di salvaguardia per i progetti in ritardo di attuazione a causa del conflitto bellico in Ucraina, che prevede la possibilità di ultimare i progetti non completati nell'ambito dei programmi 2021-27 superiori a un milione di euro, unitamente a una maggiore flessibilità per la riprogrammazione delle risorse disponibili tra assi, fondi e categorie di regioni.

Da ultimo, il regolamento (UE) 2022/2039 (Iniziativa *FAST-CARE*) ha disposto l'aumento del tasso di prefinanziamento per i programmi FESR, FSE Plus 2021-27 per un importo complessivo di 3,5 miliardi di euro. Per l'Italia

l'importo complessivo di tale liquidità aggiuntiva è risultato pari a 411 milioni di euro.

II.4 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO E I TRAGUARDI DI SPESA DA RAGGIUNGERE NEL 2023

Il 31 dicembre 2022 è stata l'ultima scadenza per l'applicazione della c.d. regola del "disimpegno automatico (n+3)", prevista dall'art. 136 del Regolamento generale, prima della chiusura del ciclo di programmazione.

La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea a quella data è risultata pari a 35 miliardi di euro, raggiungendo il 54 per cento del totale delle risorse programmate (64,9 miliardi di euro incluse le risorse REACT-EU).

I 51 Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-20 hanno superato la soglia prevista per evitare il disimpegno automatico: nel complesso, per quanto riguarda la quota UE, le domande di pagamento si sono attestate a 28 miliardi di euro, a fronte del target minimo fissato a 18,48 miliardi di euro (Cfr. Tavola 2.f).

Tale risultato è stato agevolato dalla previsione, per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022, della possibilità per i PO di avvalersi della facoltà di certificare le spese sostenute a un tasso di cofinanziamento UE pari al 100 per cento. Le risorse di cofinanziamento nazionale liberate sono confluite nell'ambito dei Programmi Operativi Complementari a titolarità delle medesime amministrazioni²⁰.

Sulla base degli ultimi dati disponibili e validati estratti dal Sistema Nazionale di monitoraggio (Banca Dati Unitaria - BDU) al 31 ottobre 2022, l'avanzamento finanziario mostra un volume di risorse impegnate complessivamente pari a 51,7 miliardi di euro e di pagamenti pari a 35,1 miliardi di euro, rispettivamente il 79,7 per cento e il 54,2 per cento della dotazione complessiva programmata.

Confrontando i dati di avanzamento finanziario dei programmi regionali tra categorie di regioni, si rileva un ritardo significativo delle regioni meno sviluppate e in transizione soprattutto in termini di pagamenti, inferiori di oltre 15 punti percentuali rispetto alle più regioni sviluppate.

Le risorse UE ancora da richiedere alla Commissione europea, sulla base dei dati delle certificazioni di spesa al 31 dicembre 2022, ammontano complessivamente a 19,9 miliardi euro. La spesa complessiva da realizzare nell'ultimo anno della programmazione, comprensiva del cofinanziamento nazionale, risulta invece pari a 29,9 miliardi di euro (46 per cento del valore delle risorse programmate).

²⁰ A seguito di quanto disposto dalla Commissione europea, le variazioni ai piani finanziari dei Programmi Operativi necessarie a ridurre la quota di cofinanziamento nazionale non sono visibili sui sistemi di monitoraggio in quanto la Commissione europea non adotterà decisioni di riprogrammazione, ma formalizzerà l'eliminazione del cofinanziamento nazionale al momento dell'accettazione dei conti dell'anno contabile per il quale è stata applicata l'opzione di cofinanziamento UE la 100 per cento

Tavola 2.f - Stato di attuazione della programmazione 2014-20

Valori in milioni di euro

PO	Tipo	Fondo	PO adottati al 31.12.2022		Dati Banca Dati Unitaria (BDU) al 31.10.2022				Certificazioni ai fini dell'N+3 al 31.12.2022			
			Fin. Tot.	Quota UE	Impegni Ammessi	% Impegni	Pagamenti Ammessi	% Pagamenti	Totale		Solo quota UE	
									Certificato al 31.12.2022	Domandato al 31.12.2022	Av. nto %	N+3 al 31.12.2022
1	2	3	4 (= 3/1)	5	6 (=5/1)	7	8 (= 8/2)		9			
Abruzzo	POR	FESR	275,5	137,8	216,7	78,6%	164,6	59,7%	153,7	109,9	80%	80,0
Basilicata	POR	FESR	550,7	413,0	563,1	102,3%	396,2	71,9%	349,7	288,0	70%	249,8
Campania	POR	FESR	4.113,5	3.085,2	3.299,8	80,2%	2.325,1	56,5%	2.239,5	1.938,4	63%	1.866,1
Emilia Romagna	POR	FESR	481,9	240,9	512,3	106,3%	480,8	99,8%	322,7	160,7	67%	145,7
Friuli V. Giulia	POR	FESR	230,8	115,4	266,0	115,3%	216,8	93,9%	213,4	106,7	92%	69,8
Lazio	POR	FESR	969,1	484,5	883,8	91,2%	732,7	75,6%	636,2	501,8	104%	292,3
Liguria	POR	FESR	392,5	196,3	338,0	86,1%	275,7	70,2%	274,9	137,4	70%	118,7
Lombardia	POR	FESR	970,5	485,2	925,5	95,4%	619,7	63,9%	648,9	502,1	103%	290,9
Marche	POR	FESR	585,4	292,7	535,9	91,6%	295,5	50,5%	288,1	208,2	71%	173,6
PA Bolzano	POR	FESR	144,8	72,4	171,9	118,7%	122,4	84,5%	122,1	61,1	84%	41,2
PA Trento	POR	FESR	92,2	46,1	72,7	78,8%	71,9	77,9%	61,2	45,2	98%	33,2
Piemonte	POR	FESR	965,8	482,9	854,5	88,5%	688,5	71,3%	582,3	432,6	90%	292,2
Sardegna	POR	FESR	931,0	465,5	841,0	90,3%	644,2	69,2%	565,6	430,7	93%	282,5
Sicilia	POR	FESR	4.273,0	3.418,4	3.563,9	83,4%	2.396,6	56,1%	2.387,3	2.116,2	62%	2.067,6
Toscana	POR	FESR	779,0	389,5	858,7	110,2%	653,6	83,9%	605,0	343,9	88%	239,9
Umbria	POR	FESR	412,3	206,1	310,2	75,2%	259,4	62,9%	236,5	175,1	85%	123,9
Valle d'Aosta	POR	FESR	64,4	32,2	71,6	111,3%	57,1	88,7%	51,7	32,8	102%	19,5
Veneto	POR	FESR	600,3	300,2	520,3	86,7%	438,8	73,1%	374,6	239,2	80%	180,4
Calabria	POR	FESR-FSE	2.260,5	1.784,2	1.604,8	71,0%	1.083,9	47,9%	1.359,9	1.168,4	65%	1.077,3
Molise	POR	FESR-FSE	129,0	76,8	130,6	101,2%	82,7	64,1%	86,5	70,5	92%	46,2
Puglia	POR	FESR-FSE	4.450,6	3.560,5	6.247,9	140,4%	3.748,9	84,2%	4.222,2	3.225,6	91%	2.150,1
Abruzzo	POR	FSE	138,5	69,3	129,3	93,3%	87,2	63,0%	86,2	65,0	94%	42,2
Basilicata	POR	FSE	289,6	144,8	202,2	69,8%	151,0	52,1%	142,7	105,5	73%	87,1
Campania	POR	FSE	837,2	627,9	777,9	92,9%	538,1	64,3%	561,8	499,9	80%	374,3
Emilia Romagna	POR	FSE	786,3	393,1	952,3	121,1%	805,1	102,4%	658,1	329,3	84%	235,7
Friuli V. Giulia	POR	FSE	276,4	138,2	266,8	96,5%	236,7	85,6%	229,6	114,8	83%	83,0
Lazio	POR	FSE	902,5	451,3	992,1	109,9%	818,7	90,7%	608,9	462,2	102%	269,0
Liguria	POR	FSE	354,5	177,3	328,8	92,7%	223,1	62,9%	226,0	113,0	64%	106,4
Lombardia	POR	FSE	970,5	485,2	904,6	93,2%	807,3	83,2%	692,9	460,4	95%	290,9
Marche	POR	FSE	288,0	144,0	248,6	86,3%	175,9	61,1%	192,1	120,9	84%	86,3
PA Bolzano	POR	FSE	128,4	64,2	174,5	135,9%	122,1	95,1%	87,7	68,5	107%	41,5
PA Trento	POR	FSE	126,4	63,2	113,8	90,0%	101,3	80,1%	75,2	49,0	78%	32,7
Piemonte	POR	FSE	872,3	436,1	962,3	110,3%	892,2	102,3%	729,4	426,9	98%	260,9
Sardegna	POR	FSE	444,8	222,4	342,8	77,1%	252,5	56,8%	261,9	184,6	83%	132,1
Sicilia	POR	FSE	820,1	615,1	598,5	73,0%	374,2	45,6%	525,1	463,9	75%	366,9
Toscana	POR	FSE	746,4	373,2	685,1	91,8%	629,2	84,3%	597,1	359,7	96%	219,5
Umbria	POR	FSE	237,5	118,8	147,3	62,0%	121,6	51,2%	135,4	103,4	87%	71,2
Valle d'Aosta	POR	FSE	52,6	26,3	55,7	105,8%	44,0	83,5%	29,6	18,1	69%	15,4
Veneto	POR	FSE	764,0	382,0	888,5	116,3%	682,6	89,3%	483,6	371,9	97%	229,9
Cultura	PON	FESR	490,9	368,2	282,3	57,5%	209,8	42,7%	266,6	229,4	62%	222,7
Imprese	PON	FESR	5.544,9	4.526,2	4.628,1	83,5%	3.045,7	54,9%	2.821,9	2.639,1	58%	926,2
Iniziativa PMI	PON	FESR	322,5	320,0	322,5	100,0%	204,6	63,5%	323,5	320,0	100%	203,9
Reti	PON	FESR	2.234,5	1.840,1	2.133,7	95,5%	1.164,2	52,1%	925,2	799,5	43%	783,4
Governance	PON	FESR-FSE	2.490,7	2.247,0	839,6	33,7%	641,8	25,8%	1.676,6	1.618,5	72%	113,7
Legalità	PON	FESR-FSE	666,0	470,3	467,7	70,2%	342,1	51,4%	341,5	315,2	67%	250,3
Metro	PON	FESR-FSE	1.992,3	1.682,8	1.278,3	64,2%	717,1	36,0%	517,3	438,5	26%	147,5
Ricerca	PON	FESR-FSE	2.375,1	2.093,7	1.701,1	71,6%	780,6	32,9%	847,3	765,1	37%	337,2
Scuola	PON	FESR-FSE	4.036,3	2.809,3	3.713,0	92,0%	2.035,1	50,4%	1.749,3	1.352,2	48%	753,1
Inclusione	PON	FSE	1.269,0	916,4	1.234,8	97,3%	612,5	48,3%	612,2	535,2	58%	479,0
IOG (1)	PON	FSE-IOG	2.829,9	2.181,7	1.798,5	63,6%	1.541,3	54,5%	1.794,6	1.498,2	69%	1.473,9
SPAO	PON	FSE	7.904,8	7.202,7	1.757,7	22,2%	1.036,8	13,1%	1.042,9	857,7	12%	-
TOTALI			64.866,1	47.876,6	51.717,6	79,7%	35.149,7	54,2%	35.024,0	27.980,3	58%	18.476,9

Fonte: Dati MEF-Igroe Banca Dati Unitaria (BDU) e Agenzia per la coesione territoriale

Anche tutti i 19 Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea hanno raggiunto il target N+3 al 31 dicembre 2022, certificando una spesa complessiva di 1,8 miliardi di euro, pari al 59,8 per cento del totale delle risorse programmate (circa 3 miliardi di euro).

II.5 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE

Come evidenziato dai dati sullo stato di attuazione della programmazione 2014-20 del Sistema nazionale di monitoraggio (BDU) al 31

ottobre 2022, i ritardi nell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi sono preoccupanti.

La spesa da realizzare nel 2023, pari a 29,9 miliardi di euro, di cui 19,9 di risorse UE, è consistente.

Particolarmente critico è l'avanzamento dell'Iniziativa REACT-EU, che richiede tempi molto stringenti di realizzazione, essendo stata avviata nel 2021. La spesa certificata al 31 dicembre 2022 è pari a 1,8 miliardi di euro. Sebbene siano in corso le procedure di controllo per poter certificare alcune misure previste nell'ambito dell'Iniziativa, il *trend* attuativo rimane comunque molto lento.

Anche nel confronto tra i Paesi dell'Unione europea, i dati forniti dalla Commissione Europea (*Cohesion Open Data Platform* - rilevazione al 30 settembre 2022) rispetto allo stato di attuazione della politica di coesione collocano l'Italia al secondo posto per ammontare di risorse assegnate, ma al penultimo in termini di implementazione, con una percentuale di spesa pari al 55 per cento del programmato, contro una media europea del 69 per cento.

A dispetto del disegno originario, delle finalità e dei principi sanciti dai Trattati, con le risorse della politica di coesione non si è riusciti a garantire l'addizionalità, in quanto con tali risorse si è agito in sostituzione delle politiche ordinarie, anche a causa della riduzione degli investimenti avvenuta nel corso degli anni per effetto dei tagli richiesti agli Stati membri dalle regole UE di bilancio - il Patto di stabilità - e delle pressioni esercitate dai mercati durante la crisi dell'Eurozona.

Alcuni dei fattori alla base della insoddisfacente performance della politica di coesione europea hanno, peraltro, caratterizzato in buona misura anche i precedenti cicli di programmazione:

- la parcellizzazione dei programmi e degli strumenti, e la difficoltà di ricondurre i progetti a disegni unitari;
- la difficoltà di rafforzare in forma strutturata la capacità delle Amministrazioni titolari della gestione dei programmi e dell'attuazione dei progetti, su cui interviene non soltanto l'assenza di professionalità in grado di rafforzare la capacità progettuale e la gestione rapida ed efficiente delle procedure amministrative connesse alla realizzazione di progetti di sviluppo, ma anche l'assenza di metodi di organizzazione del lavoro improntati ad una logica manageriale e orientati al risultato;
- il contesto normativo e regolamentare, spesso inadeguato a rispondere all'esigenza di certezza, stabilità e tempestività degli investimenti;
- un coordinamento e una integrazione delle politiche di sviluppo verso il perseguimento di obiettivi convergenti ancora insufficiente a garantire l'impiego aggiuntivo delle risorse della coesione;
- la necessità di sviluppare ulteriormente le pianificazioni di settore e di adeguarle alle Direttive europee allo scopo di indirizzare le risorse di fonte nazionale ed europea verso traguardi comuni (esempi rilevanti, tra gli altri, i settori delle risorse idriche e dei rifiuti);
- l'attenzione all'avanzamento della spesa, non accompagnata da un adeguato impegno sulla qualità della spesa e sui risultati, messi a rischio anche dal frequente utilizzo dei c.d. "progetti retrospettivi", che, seppure ammissibili ai sensi delle disposizioni regolamentari, deve essere

- disciplinato in maniera tale da non compromettere la visione strategica alla base della programmazione e il perseguimento dei risultati attesi;
- la necessità di rafforzare il presidio centrale nella governance strategica ed operativa dei programmi e l'assenza di una attenta e sistematica attività di analisi, valutazione e sorveglianza strategica e operativa sugli avanzamenti dell'attuazione e sul conseguimento dei risultati che dovrebbe orientare scelte consapevoli da parte dei decisori nazionali e locali.

II.6 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 E LA NECESSARIA INTEGRAZIONE CON IL PNRR

Il 15 luglio 2022, con la Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787, è stato approvato l'Accordo di Partenariato dell'Italia a seguito della prima notifica, che ha dato avvio al negoziato formale con la Commissione europea, avvenuta il 17 gennaio 2022, in un momento antecedente all'avvio del conflitto bellico in Ucraina.

L'approvazione dell'Accordo di Partenariato ha concluso la fase di programmazione strategica della politica di coesione 2021-27, basata sul confronto con il partenariato istituzionale ed economico-sociale avviatosi a partire dal 2019, fase che si è svolta in parallelo alla negoziazione a livello europeo del nuovo quadro regolamentare approvato a fine giugno 2021.

L'Accordo di Partenariato indica gli indirizzi strategici e le modalità di impiego del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus), del Fondo per una transizione giusta (JTF), nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027.

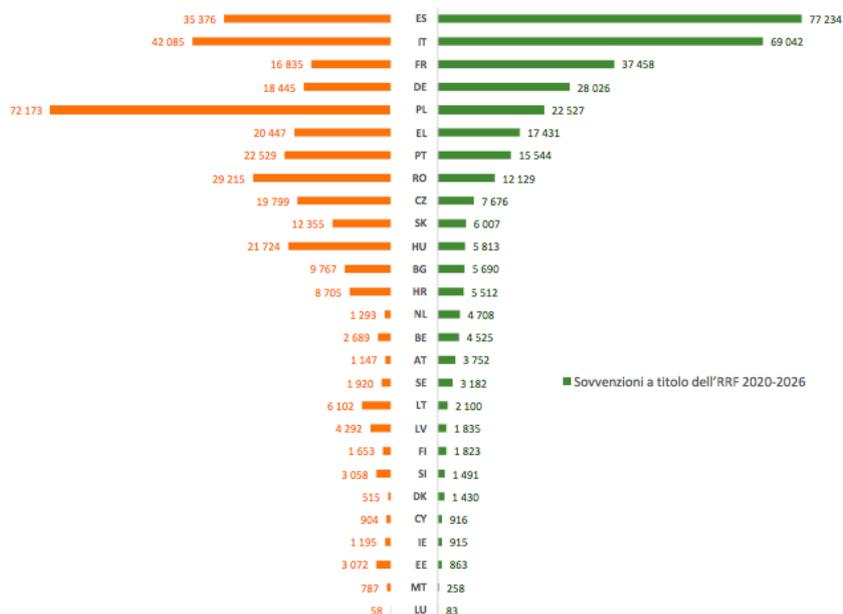
Le scelte operate nell'Accordo riflettono gli esiti del confronto con il partenariato interno - amministrazioni centrali e regionali, parti economiche e sociali, organizzazioni della società civile - e del negoziato con la Commissione europea. Si prevedono interventi nell'ambito dei 5 Obiettivi Strategici (OS) indicati dal Regolamento di disposizioni comuni sui fondi a gestione concorrente (Reg. UE 1060/2021): OS1: "Un'Europa più intelligente"; OS2: "Un'Europa più verde"; OS3: "Un'Europa più connessa"; OS4: "Un'Europa più sociale"; OS5: "Un'Europa più vicina ai cittadini".

Rispetto ai passati cicli di programmazione, le scelte strategiche e i contenuti operativi della programmazione 2021-27 devono ancor più tener conto dell'esigenza di integrazione con altre politiche di sviluppo e riforma, e segnatamente con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo rappresenta la quota più ingente della spesa di NextGenerationEU (NGEU), volto ad attenuare le ripercussioni della pandemia di COVID-19 sui cittadini e sulle imprese nonché a rafforzare la resilienza dell'UE e degli Stati membri di fronte a *shock* futuri.

L'Italia si posiziona tra i primi Paesi anche per ammontare di risorse assegnate dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza in termini di sovvenzioni, come evidenziato dall'immagine che segue:

Fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 e assegnazione delle sovvenzioni RRF per Stato membro, in milioni di euro



“Finanziamenti a titolo della politica di coesione e assegnazione finale delle sovvenzioni a titolo dell’RRF, per Stato membro” (in milioni di euro, a prezzi correnti)

Fonte: “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”, Analisi 01, Corte dei Conti Europea, 2023

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_IT.pdf

Come sottolineato da una recente analisi comparativa della Corte dei Conti Europea²¹, la concomitante attuazione del PNRR con gli interventi della politica di coesione dell’UE, fino al 2026, consente agli Stati membri di scegliere se finanziare gli investimenti utilizzando i fondi dell’RRF o quelli della politica di coesione.

La legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi: in particolare, richiede l’elaborazione di documenti di programmazione che specifichino come si realizza tale complementarità²², stabilendo allo stesso tempo il divieto di doppio finanziamento²³.

Al riguardo, l’Accordo di Partenariato ha riconosciuto la necessità di coordinamento e sinergia tra i due strumenti e ha delineato primi indirizzi per lo sviluppo di complementarità, in particolare per alcuni ambiti di intervento comuni (digitale, energia, ambiente, trasporti, salute), e alcuni meccanismi di coordinamento. Tuttavia, l’elemento dell’integrazione con il PNRR merita di essere ulteriormente rafforzato considerato che il relativo quadro attuativo si va man mano consolidando e che, allo stesso tempo, si

²¹ “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”, Analisi 01, Corte dei Conti Europea, 2023

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_IT.pdf

²² Articolo 28 del regolamento RRF. Articoli 11 e 22, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (UE) 2021/1060 recante disposizioni comuni (regolamento recante disposizioni comuni, “RDC”).

²³ Considerando 62 del regolamento RRF

stanno perfezionando gli strumenti di monitoraggio che consentono di avere un livello conoscitivo più puntuale della geografia degli interventi a livello territoriale.

Le risorse della programmazione 2021-27 indirizzate attraverso l'Accordo di Partenariato e i programmi 2021-27, sono pari a 74 miliardi di euro, di cui 42,2 di risorse UE (FESR, FSE Plus, JTF). A tale quota si aggiungono le risorse destinate ai programmi dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (1,2 comprensivo del cofinanziamento nazionale).

All'Accordo di Partenariato sono collegati:

- 10 programmi nazionali;
- 38 programmi regionali,

a valere sui fondi FESR, FSE Plus e del Fondo per una transizione giusta.

Nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea, l'Italia aderisce, inoltre, a 19 programmi, di cui 10 con Autorità di gestione italiana.

Tutti i programmi nazionali e regionali presentati dall'Italia sono stati adottati dalla Commissione europea entro il 31 dicembre 2022, ad eccezione del Programma Nazionale "Capacità per la coesione" adottato nel mese di gennaio 2023 (Cfr. Tavola 5). Analogamente, sono stati adottati i 10 programmi con Autorità di Gestione italiana definiti nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Tavola 2.g - Programmazione 2021-27: elenco dei Programmi nazionali e regionali per Fondo

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
				<i>Importi in Euro</i>
PN Capacità per la coesione AT 2021-27	1.267.433.334	617.200.000	650.233.334	12/01/2023 - C(2023) 374
FESR	1.100.666.667	570.200.000	530.466.667	
FSE+	166.766.667	47.000.000	119.766.667	
PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale 2021-27	5.636.000.000	3.723.000.000	1.913.000.000	29/11/2022 - C(2022) 8821
FESR	5.636.000.000	3.723.000.000	1.913.000.000	
PN Cultura 2021-27	648.333.333	389.000.000	259.333.333	28/10/2022 - C(2022) 7959
FESR	648.333.333	389.000.000	259.333.333	
PN Equità nella Salute 2021-27	625.000.000	375.000.000	250.000.000	04/11/2022 - C(2022) 8051
FESR	250.000.000	150.000.000	100.000.000	
FSE+	375.000.000	225.000.000	150.000.000	
PN Giovani, donne e lavoro 2021-27	5.088.668.333	2.682.534.000	2.406.134.333	01/12/2022 - C(2022) 9030
FSE+	5.088.668.333	2.682.534.000	2.406.134.333	
PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-27	4.079.865.834	2.143.613.000	1.936.252.834	01/12/2022 - C(2022) 9029
FESR	570.866.667	326.680.000	244.186.667	

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
FSE+	3.508.999.167	1.816.933.000	1.692.066.167	
PN METRO plus e città medie Sud 2021-27	3.002.500.000	1.590.000.000	1.412.500.000	16/12/2022 - C(2022) 9773
FESR	1.876.666.667	982.000.000	894.666.667	
FSE+	1.125.833.333	608.000.000	517.833.333	
PN Scuola e competenze 2021-27	3.780.988.034	2.013.592.759	1.767.395.275	01/12/2022 - C(2022) 9045
FESR	959.723.333	550.834.000	408.889.333	
FSE+	2.821.264.701	1.462.758.759	1.358.505.942	
PN Sicurezza per la legalità 2021-27	235.294.119	200.000.000	35.294.119	14/11/2022 - C(2022) 8268
FESR	235.294.119	200.000.000	35.294.119	
PR Abruzzo FESR 2021-27	681.053.590	272.421.436	408.632.154	8/12/2022 - C(2022) 9380
FESR	681.053.590	272.421.436	408.632.154	
PR Abruzzo FSE+ 2021-27	406.591.455	162.636.582	243.954.873	29/11/2022 - C(2022)8894
FSE+	406.591.455	162.636.582	243.954.873	
PR Basilicata FESR FSE+ 2021-27	983.046.287	688.132.401	294.913.886	16/12/2022 - C(2022)9766
FESR	774.538.053	542.176.637	232.361.416	
FSE+	208.508.234	145.955.764	62.552.470	

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
PR Calabria FESR FSE+ 2021-27	3.173.078.863	2.221.155.204	951.923.659	03/11/2022 - C(2022) 8027
FESR	2.518.500.130	1.762.950.091	755.550.039	
FSE+	654.578.733	458.205.113	196.373.620	
PR Campania FESR 2021-27	5.534.632.274	3.874.242.592	1.660.389.682	26/10/2022 - C(2022) 7879
FESR	5.534.632.274	3.874.242.592	1.660.389.682	
PR Campania FSE+ 2021-27	1.438.496.089	1.006.947.262	431.548.827	20/09/2022 - C(2022)6831
FSE+	1.438.496.089	1.006.947.262	431.548.827	
PR Emilia-Romagna FESR 2021-27	1.024.214.640	409.685.856	614.528.784	22/07/2022 - C(2022) 5379
FESR	1.024.214.640	409.685.856	614.528.784	
PR Emilia-Romagna FSE+ 2021-27	1.024.214.643	409.685.857	614.528.786	10/07/2022 - C(2022)5300
FSE+	1.024.214.643	409.685.857	614.528.786	
PR Friuli-Venezia Giulia FESR 2021-27	365.562.813	146.225.125	219.337.688	02/12/2022 - C(2022) 9122
FESR	365.562.813	146.225.125	219.337.688	
PR Friuli-Venezia Giulia FSE+ 2021-27	373.066.495	149.226.598	223.839.897	10/08/2022 - C(2022)5945
FSE+	373.066.495	149.226.598	223.839.897	
PR Lazio FESR 2021-27	1.817.286.580	726.914.632	1.090.371.948	26/10/2022 - C(2022) 7883

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
FESR	1.817.286.580	726.914.632	1.090.371.948	
PR Lazio FSE+ 2021-27	1.602.548.250	641.019.300	961.528.950	19/07/2022 - C(2022) 5345
FSE+	1.602.548.250	641.019.300	961.528.950	
PR Liguria FESR 2021-27	652.518.528	261.007.411	391.511.117	10/10/2022 - C(2022) 7329
FESR	652.518.528	261.007.411	391.511.117	
PR Liguria FSE+ 2021-27	435.012.353	174.004.941	261.007.412	19/07/2022 - C(2022)5346
FSE+	435.012.353	174.004.941	261.007.412	
PR Lombardia FESR 2021-27	2.000.000.000	800.000.000	1.200.000.000	01/08/2022 - C(2022) 5671
FESR	2.000.000.000	800.000.000	1.200.000.000	
PR Lombardia FSE+ 2021-27	1.507.356.985	602.942.794	904.414.191	18/07/2022 - C(2022)5302
FSE+	1.507.356.985	602.942.794	904.414.191	
PR Marche FESR 2021-27	585.685.326	292.842.663	292.842.663	28/11/2022 - C(2022) 8702
FESR	585.685.326	292.842.663	292.842.663	
PR Marche FSE+ 2021-27	296.126.142	148.063.071	148.063.071	2022-10-12 - C(2022)7401
FSE+	296.126.142	148.063.071	148.063.071	
PR Molise FESR FSE+ 2021-27	402.488.558	281.741.990	120.746.568	22/11/2022 - C(2022)8590

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
FESR	319.458.649	223.621.054	95.837.595	
FSE+	83.029.909	58.120.936	24.908.973	
PR PA Bolzano FESR 2021-27	246.567.353	98.626.941	147.940.412	05/10/2022 - C(2022) 7196
FESR	246.567.353	98.626.941	147.940.412	
PR PA Bolzano FSE+ 2021-27	150.000.000	60.000.000	90.000.000	20/07/2022 - C(2022)5324
FSE+	150.000.000	60.000.000	90.000.000	
PR PA Trento FESR 2021-27	181.028.550	72.411.420	108.617.130	28/10/2022 - C(2022) 7943
FESR	181.028.550	72.411.420	108.617.130	
PR PA Trento FSE+ 2021-27	159.637.445	63.854.978	95.782.467	08/08/2022 - C(2022)5852
FSE+	159.637.445	63.854.978	95.782.467	
PR Piemonte FESR 2021-27	1.494.515.588	597.806.235	896.709.353	07/10/2022 - C(2022) 7270
FESR	1.494.515.588	597.806.235	896.709.353	
PR Piemonte FSE+ 2021-27	1.317.917.248	527.166.899	790.750.349	18/07/2022 - C(2022)5299
FSE+	1.317.917.248	527.166.899	790.750.349	
PR Puglia FESR FSE+ 2021-27	5.577.271.656	3.792.544.726	1.784.726.930	17/11/2022 - C(2022) 8461
FESR	4.426.728.737	3.010.175.541	1.416.553.196	

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
FSE+	1.150.542.919	782.369.185	368.173.734	
PR Sardegna FESR 2021-27	1.581.038.727	1.106.727.109	474.311.618	26/10/2022 - C(2022) 7877
FESR	1.581.038.727	1.106.727.109	474.311.618	
PR Sardegna FSE+ 2021-27	744.018.224	520.812.757	223.205.467	24/08/2022 - C(2022)6166
FSE+	744.018.224	520.812.757	223.205.467	
PR Sicilia FESR 2021-27	5.858.950.301	4.101.265.211	1.757.685.090	8/12/2022 - C(2022) 9366
FESR	5.858.950.301	4.101.265.211	1.757.685.090	
PR Sicilia FSE+ 2021-27	1.515.590.676	1.060.913.473	454.677.203	24/08/2022 - C(2022)6184
FSE+	1.515.590.676	1.060.913.473	454.677.203	
PR Toscana FESR 2021-27	1.228.836.115	491.534.446	737.301.669	03/10/2022 - C(2022) 7144
FESR	1.228.836.115	491.534.446	737.301.669	
PR Toscana FSE+ 2021-27	1.083.631.598	433.452.639	650.178.959	18/08/2022 - C(2022)6089
FSE+	1.083.631.598	433.452.639	650.178.959	
PR Umbria FESR 2021-27	523.662.810	209.465.124	314.197.686	28/11/2022 - C(2022) 8818
FESR	523.662.810	209.465.124	314.197.686	
PR Umbria FSE+ 2021-27	289.692.900	115.877.160	173.815.740	23/11/2022 - C(2022)8610

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
FSE+	289.692.900	115.877.160	173.815.740	
PR Valle d'Aosta FESR 2021-27	92.489.293	36.995.717	55.493.576	12/09/2022 - C(2022) 6593
FESR	92.489.293	36.995.717	55.493.576	
PR Valle d'Aosta FSE+ 2021-27	81.560.363	32.624.145	48.936.218	19/10/2022 - C(2022)7541
FSE+	81.560.363	32.624.145	48.936.218	
PR Veneto FESR 2021-27	1.031.288.510	412.515.404	618.773.106	16/11/2022 - C(2022) 8415
FESR	1.031.288.510	412.515.404	618.773.106	
PR Veneto FSE+ 2021-27	1.031.288.508	412.515.403	618.773.105	31/07/2022 - C(2022)5655
FSE+	1.031.288.508	412.515.403	618.773.105	
PN JTF 2021-27	1.211.280.657	1.029.588.558	181.692.099	16/12/2022 - C(2022)9764
JTF art 3	530.387.932	450.829.742	79.558.190	
JTF art 4	680.892.725	578.758.816	102.133.909	
Totale FESR, FSE+ e JTF	74.067.329.380	42.179.533.819	31.887.795.561	

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione e dati CE - System for Fund Management in the European Union (SFC)

III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE

III.1 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE E LE MODIFICHE INTERVENUTE

Come anticipato nelle precedenti sezioni, la politica di coesione nazionale comprende, oltre alle risorse nazionali destinate al cofinanziamento di PON e POR, anche le risorse destinate ai Programmi Operativi Complementari e le risorse aggiuntive nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

I Programmi Operativi Complementari (POC) 2014-20 sono pensati per perseguire le medesime finalità strategiche dei Fondi SIE e concorrere al maggiore impatto degli interventi operativi e all'efficiente esecuzione finanziaria degli stessi.

Tali programmi sono stati disegnati per superare i ritardi nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali e rafforzare l'efficacia degli interventi attraverso la riprogrammazione strategica di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo rispetto a quelli più performanti.

I POC sono adottati con delibera CIPESS, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Dipartimento per le politiche di coesione, in partenariato con le Amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze²⁴. Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di Rotazione²⁵, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi Operativi 2014-20 (Cfr. paragrafo 1.3).

Nel corso del 2020, a seguito delle modifiche ai regolamenti europei per impiegare le risorse dei fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti economico e sociali dell'emergenza epidemiologica, è stato stabilito uno stretto legame tra riprogrammazione dei fondi europei per emergenza Covid-19 e i POC²⁶. In attuazione del Regolamento UE 2020/58, si è previsto che le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi strutturali 2014-20 potessero richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei fondi SIE per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2020-21, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti generati dall'epidemia di Covid-19.

²⁴ Delibera CIPE n.10 del 28 gennaio 2015.

²⁵ Di cui all'articolo 5 della Legge n. 183/1987.

²⁶ Art. 242, D.L. n.34/2020 convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020 n.77.

La norma²⁷ prevede che le risorse a carico della quota nazionale del Fondo di Rotazione che si rendono disponibili a seguito dell'integrazione al 100 per cento del tasso di cofinanziamento erogate dall'Unione europea confluiscono sui POC, unitamente ai rimborsi relativi alle rendicontazioni delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato sempre per il contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia Covid -19.

La medesima modalità di destinazione delle risorse ai Programmi Operativi Complementari 2014-20 è stata prevista anche per le risorse liberate in applicazione di tale opzione per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2021-2022, anche in relazione alle spese sostenute per far fronte alle sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina²⁸.

La modifica normativa introdotta ha comportato, per le amministrazioni che non avevano ancora un POC, la necessità di istituire i relativi programmi. A tale riguardo, il CIPESS ha provveduto nel giugno 2021²⁹ all'istituzione "programmatica" di tali POC, al contempo aggiornando la stima della dotazione di quelli già esistenti sulla base degli importi indicativi previsti dagli Accordi governativi circa le attese rendicontazioni di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato.

In ogni caso, gli importi dei POC stabiliti dalla stessa delibera devono essere considerati di carattere indicativo: le dotazioni effettive dei POC dipenderanno dalle spese emergenziali effettivamente rendicontate sui POR e PON, e dalle risorse effettivamente liberate dalle rendicontazioni al 100 per cento.

I Programmi Operativi Complementari e l'emergenza COVID-19

- Ad oggi risultano istituiti, secondo la delibera CIPESS n.10 del 2015, diciannove POC, per complessivi 11.860 milioni di euro di dotazione, di cui:
- n.13 POC a titolarità delle Amministrazioni Centrali, per un importo pari a 4.761,2 milioni di euro;
- n.6 POC a titolarità delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno, per un importo pari a 7.098,99 milioni di euro;
- Le assegnazioni ad alcuni Programmi Operativi Complementari includono anche risorse destinate a consentire il completamento di interventi relativi alla programmazione dei Fondi strutturali 2007-13.
- In attuazione delle modifiche introdotte dall'art.242 del D.L. n. 34/2020 per l'emergenza COVID-19 risultano, ad oggi, da integrare le risorse dei 19 POC suddetti e da adottare 14 nuovi POC, per un importo complessivo pari a 19.985 milioni di euro (secondo i dati IGRUE al 15 01 2023, in aggiornamento), di cui:
- 2.786 milioni di euro per n.14 nuovi POC a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome
- 8.493,96 milioni di euro per n.6 POC esistenti a titolarità delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno;
- 8.705,93 milioni di euro per n.13 POC esistenti a titolarità delle Amministrazioni Centrali.

²⁷ Ibid, Comma 2 e 3.

²⁸ Art. 48, commi 1 e 2, del D.L. n. 50/2022 convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91 in attuazione del Regolamento UE 2022/562 in cui si prevede la possibilità di applicare l'opzione 100 per cento anche per l'anno contabile luglio 2021- giugno 2022.

²⁹ Delibera CIPESS n. 41 del 9 giugno 2021

Al momento, le Amministrazioni per le quali si è già proceduto con delibera CIPESS a una integrazione - in alcuni casi parziale - delle risorse disponibili presso il Fondo di Rotazione³⁰ sono:

- la Regione Siciliana, con la delibera CIPESS n. 67 del 3 novembre 2021;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il POC Inclusione che è stato istituito con la delibera CIPESS n. 40 del 9 giugno 2021 a seguito della rimodulazione dei tassi di cofinanziamento FSE e quindi integrato con la delibera CIPESS n. 37 del 3 agosto 2022;
- l'Agenzia per la Coesione Territoriale per il POC Metro, con la delibera CIPESS n. 33 del 29 aprile 2021 e il POC Governance, con la delibera CIPESS n. 36 del 28 luglio 2020.

Sono pervenute richieste di integrazione anche da parte della Regione Calabria e della PA Bolzano, che sono in corso di istruttoria da parte del DPCoe per l'approvazione con delibera CIPESS.

Dati di programmazione e monitoraggio dell'attuazione

Considerato che in Italia l'intervento della politica di coesione per le azioni di contrasto alle diverse emergenze sopra citate ha previsto un coinvolgimento integrato e sinergico di tutti i diversi ambiti di programmazione (POR e PON, PSC finanziati con FSC, POC), il pieno assestamento della programmazione e delle dotazioni dei diversi programmi e, conseguentemente, del monitoraggio dei dati di attuazione, potrà concludersi solo alla chiusura dei programmi europei.

Nelle Tavole che seguono si riportano, rispettivamente per le Amministrazioni Centrali (Tavola 3.a) e per le Amministrazioni regionali (Tavola 3.b):

- la dotazione attuale dei POC (approvata con specifica delibera CIPESS);
- l'importo indicativo programmatico previsto dalla delibera CIPESS n. 41/2021 (ai sensi dell'art.242 D.L. n. 34/20);
- le informazioni fornite da MEF-RGS-IGRUE circa i rientri ex. Art. 242 affluiti sui POC aggiornati al 15 gennaio 2023 e che potranno essere oggetto di specifica delibera CIPESS di adeguamento dei programmi;
- le dotazioni dei POC complessive, che tengono conto dei rientri suddetti.

Le caselle non valorizzate nella colonna "dotazione attuale" indicano le amministrazioni il cui POC è di nuova istituzione.

TAVOLA 3.a - DOTAZIONE PROGRAMMATICA POC 2014-20 - AMMINISTRAZIONI CENTRALI (milioni di euro)

³⁰ Il complesso regolamentare vigente consente alle Amministrazioni di attivare le risorse confluite sui POC subordinatamente all'aggiornamento dei dati nel sistema nazionale di monitoraggio all'interno del quale, per ciascun Programma Complementare richiamato nella precedente tabella, è creata una linea-azione provvisoria denominata «Risorse ex art. 242 decreto-legge n. 34/2020», salvo poi provvedere all'adeguamento dei Programmi, collegando i progetti alle linee di azione, con le procedure di cui alla delibera CIPE n. 10 del 2015, anche in fasi successive e fino alla chiusura dei Programmi europei.

POC	Dotazione attuale POC (*)	Importo indicativo programmatico rientri ex art. 242 D.L. n. 34/20 (delibera 41/2021)	Importo rientri ex art.242 D.L. n.34/20 (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)	Dotazione POC Complessiva (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)
	(A)	(B)	(C)	(A+C)
Cultura	163,41	104	34,50	197,91
Energia	120,4		232,87	353,27
Governance e Capacità Istituzionale ***	739,1	445	217,17	956,27
Governance dei sistemi di gestione e controllo	302,2			302,20
Imprese	696,3	2064,8	1.919,96	2.616,26
Inclusione***	273,3	320	37,39	310,69
Infrastrutture	670,4		123,23	793,63
Legalità	78,99	188	275,19	354,19
Metro ***	523,4	283,4	110,95	634,35
Ricerca	408,3	650	120,71	529,01
Scuola	171	453,7	486,74	657,74
SPAO**	602,4	435	386,00	988,40
CTE	12			12,00
TOTALE	4.761,20	4.943,90	3.944,72	8.705,93

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE al 15/01/2023.

* Dotazioni assegnate dal CIPESS nell'ambito del Fondo di Rotazione. I valori sono al netto delle risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-13 non scorponabili da quanto monitorato nei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-13. Le risorse destinate a completamento dei programmi UE 2007-13 sono pari a 15,1 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità

** Il programma accoglie gli incrementi ex art. 242 del D.L. n.34/2020 del PON SPAO e del PON Iniziativa Occupazione Giovani, in quanto l'ANPAL ha stabilito di attivare un unico programma complementare. Nella colonna B pertanto è stata riportata la dotazione programmatica prevista dalla delibera 41/21 per entrambi i programmi.

*** La dotazione dei POC Inclusione, Metro e Governance è stata integrata con delibera CIPESS anche con una quota dei rientri ex art.242.

TAVOLA 3.b - DOTAZIONE PROGRAMMATICA POC 2014-20 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI E PROVINCE AUTONOME (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Importo indicativo programmatico rientri ex art. 242 D.L. n.34/20 (delibera 41/2021)	Importo rientri ex art.242 D.L. n. 34/20 (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)	Dotazione POC Complessiva (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)
	(A)	(B)	(C)	(A+C)
Abruzzo		113,50	146,48	146,48
Basilicata	275,34	52,38	73,22	348,56
Calabria **	720,80	10,00	157,61	878,41
Campania	1.336,20	400,00	499,85	1.836,05
Molise	24,58	20,02	37,76	62,34
Puglia ***	2.670,36	20,00	282,18	2.952,54
Sardegna		36,40	244,13	244,13
Sicilia ****	2.071,70	720,00	344,35	2.416,06
Friuli Venezia Giulia		36,60	36,60	36,60
Lazio		333,61	576,47	576,47
Liguria		33,00	0	-
Lombardia		362,00	620,03	620,03
Marche		12,35	142,57	142,57
Piemonte		345,17	355,56	355,56
Toscana		0	153,72	153,72
Trento		22,00	53,51	53,51
Bolzano		40,00	55,10	55,10
Umbria		0	123,14	123,14
Valle d'Aosta		5,70	15,81	15,81
Veneto		67,00	262,81	262,81
TOTALE	7.098,99	2.629,73	4.180,90	11.279,89

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE al 15/01/2023.

*) Dotazioni assegnate dal CIPESS nell'ambito del Fondo di Rotazione Non sono considerate le risorse destinate a completamento dei programmi UE 2007-13, pari a 496,5 milioni di euro per il POC Campania, 111,8 milioni di euro per il POC Calabria, 249,3 milioni di euro per il POC Sicilia. Il valore include, oltre alle risorse nazionali del Fondo di Rotazione, anche risorse regionali. In particolare, il valore delle risorse regionali è pari a: POC Molise per 7,4 milioni di euro, POC Basilicata per 82,6 milioni di euro, POC Puglia per 801,1 milioni di euro e POC Sicilia per 120,5 milioni di euro.

**) La dotazione del POC Calabria sarà integrata di ulteriori risorse pari a 118,42 euro, per una rideterminazione dei tassi di cofinanziamento europeo approvata con Decisione C(2020)n.8335.

***) Non risultano progetti in monitoraggio per il POC Puglia per questioni di natura tecnica legate all'alimentazione del Sistema

****) La dotazione del POC Sicilia è stata integrata con delibera CIPESS n. 67/2021, anche con risorse ex art.242.

III.2 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO DEI PROGRAMMI COMPLEMENTARI 2014-20

L'avanzamento finanziario dei POC 2014-20, per singolo Programma Nazionale e Regionale, è riportato di seguito nelle tavole 3.c e 3.d.

I dati esposti presentano anche la dotazione dei POC inclusa delle assegnazioni ex art. 242 del D.L. n.34/2020 rivenienti dalla certificazione delle spese anticipate dallo Stato nell'ambito dei programmi UE (art. 242, comma 2) e la quota di cofinanziamento nazionale assegnata ai POC per effetto dell'attivazione dell'opzione al 100 per cento (242, comma 3). Poiché l'aggiornamento di tali risorse è in itinere, i dati riportati sono aggiornati al 15 gennaio 2023.

Tali importi, per effetto della norma citata (art. 242), sono già vincolati a specifici progetti della programmazione 2014-20 e non riprogrammabili se non previa individuazione di fonti di copertura alternative.

TAVOLA 3.c - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO POC 2014-20 AMMINISTRAZIONI CENTRALI (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Dotazione POC complessiva (agg. in itinere)	Impegni	Pagamenti	% impegni	% pagamenti
	(A)	(A1)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
Cultura	163,41	197,91	30,50	10,98	18,67%	6,72%
Energia	120,4	353,27	11,31	0,81	9,40%	0,67%
Governance e Cap.Istituzionale	739,1	956,27	143,77	27,66	19,45%	3,74%
Governance dei SiGeCo	302,2	302,20	119,63	78,35	39,59%	25,93%
Imprese	696,3	2.626,26	179,77	79,32	25,82%	11,39%
Inclusione	273,3	310,69	0,00	0,00		
Infrastrutture	670,4	793,63	96,75	59,64	14,43%	8,90%
Legalità	78,99	354,18	0,00	0,00		
Metro	523,4	634,35	45,26	27,20		5,20%
Ricerca	408,3	529,01	276,61	103,86	67,75%	25,44%
Scuola	171	657,74	284,77	86,32	166,53%	50,48%
SPAO **	602,4	988,40	30,32	21,44	5,03%	3,56%
CTE	12	12,00	6,20	0,59	51,70%	4,92%
TOTALE	4.761,20	8.705,92	1.224,90	496,18	25%	10,4%

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE (Avanzamento al 31 ottobre 2022 e al 15 gennaio 2023 per dati dei rientri ex art. 242 del D.L. 34/2020)

* Dotazioni assegnate dal CIPESSE nell'ambito del Fondo di Rotazione. I valori sono al netto delle risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-13 pari a 15,1 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità.

** Il programma accoglie gli incrementi ex art. 242 del D.L. n. 34/2020 del PON SPAO del PON Iniziativa Occupazione Giovani, in quanto l'ANPAL ha stabilito di attivare un unico programma complementare.

TAVOLA 3.d - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO POC 2014 20 AMMINISTRAZIONI REGIONALI E PROVINCE AUTONOME (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Dotazione POC complessiva (agg. in itinere)	Impegni	Pagamenti	% impegni	% pagamenti
	(A)	(A1)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
Basilicata	275,34	348,56	73,23	23,45	26,60%	8,52%
Calabria	720,80	878,41	143,23	117,85	19,87%	16,35%
Campania**	1.336,20	1.836,05	944,44	722,25	70,68%	54,05%
Molise	24,58	62,34	7,09	1,64	28,84%	6,67%
Puglia ***	2.670,36	2.952,54	0,00	0,00	0%	0%
Sicilia ****	2.071,71	2.416,06	43,07	25,21	2,08%	1,22%
TOTALE	7.098,99	8.493,96	1.211,06	890,40	17%	12,5%

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE (Avanzamento al 31 ottobre 2022)

*) Dotazioni assegnate dal CIPESS nell'ambito del Fondo di Rotazione Non sono considerate le risorse destinate a completamento dei programmi UE 2007-13, pari a 496,5 milioni di euro per il POC Campania, 111,8 milioni di euro per il POC Calabria, 249,3 milioni di euro per il POC Sicilia. Il valore include, oltre alle risorse nazionali del Fondo di Rotazione, anche risorse regionali. In particolare, il valore delle risorse regionali è pari a: POC Molise per 7,4 milioni di euro, POC Basilicata per 82,6 milioni di euro, POC Puglia per 801,1 milioni di euro e POC Sicilia per 120,5 milioni di euro.

***) La dotazione del POC Calabria sarà integrata di ulteriori risorse pari a 118,42 euro, per una rideterminazione dei tassi di cofinanziamento europeo approvata con Decisione C(2020)n.8335.

****) Non risultano progetti in monitoraggio per il POC Puglia per questioni di natura tecnica legate all'alimentazione del Sistema

*****) La dotazione del POC Sicilia è stata integrata con delibera CIPESS n. 67/2021, anche con risorse ex art.242.

I dati di attuazione presenti nel Sistema di monitoraggio nazionale evidenziano un utilizzo molto limitato delle risorse della programmazione complementare.

Occorre comunque tenere conto che la rappresentazione dello stato di avanzamento dei POC non è completa in quanto i valori relativi ad impegni e pagamenti riportati nelle Tavole sono riferiti ai soli progetti monitorati, che rappresentano una percentuale ridotta delle risorse complessive dei POC (29 per cento per i Programmi Regionali e 30 per cento per i Programmi Nazionali).

Il disallineamento tra dati di programmazione e dati in monitoraggio nel caso dei POC, per le ragioni sopra esposte, non dipende solo da ragioni tecniche o responsabilità delle singole amministrazioni: la sovrapposizione delle diverse iniziative e dispositivi speciali di riprogrammazione - connessi alle esigenze emergenziali o di razionalizzazione degli strumenti programmatori della politica di coesione nazionale, con effetti anche dal punto di vista contabile - ha dato luogo a necessari adattamenti nel monitoraggio, con frequenti casi di solo progressivo riallineamento delle informazioni e situazioni di perfezionamento ancora in atto.

Inoltre, come anticipato, la Commissione europea non ha ancora approvato formalmente la riduzione dei piani finanziari dei programmi europei conseguente all'utilizzo dell'opzione di cofinanziamento al 100 per cento per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022.

Ancora, occorre tener presente che le percentuali di attuazione sono state calcolate rispetto alla dotazione dei POC approvati con delibera CIPESS, che, per quanto illustrato nel precedente paragrafo, non tiene conto dei rientri ex art. 242 del D.L. n. 34/2020 già confluiti sui POC e che saranno a breve oggetto di adeguamento dei relativi programmi. Tali adeguamenti porteranno ad un relativo aggiustamento dei dati di attuazione, anche per effetto dei progetti spostati dai rispettivi PON e POR, nonché dalle sezioni speciali dei PSC.

Infine, occorre evidenziare che attualmente i POC sono stati istituiti solo per le regioni del Mezzogiorno, che avevano un tasso di cofinanziamento UE superiore al tasso minimo stabilito dai Regolamenti europei e manifestano una maggiore difficoltà a programmare e spendere le risorse a disposizione anche con gli altri strumenti di programmazione.

Tenendo conto delle considerazioni espresse, e dell'assenza di dati relativi al POC della Regione Puglia dovuta a problemi tecnici del sistema di monitoraggio, si osserva che i Programmi Regionali mostrano percentuali di avanzamento degli impegni inferiori al 30 per cento e percentuali di avanzamento dei pagamenti inferiori al 17 per cento, con eccezione della Regione Campania (71 per cento impegni e 54 per cento pagamenti).

Con riferimento ai Programmi Nazionali, i dati di monitoraggio al 31 ottobre 2022 mostrano impegni superiori al 40 per cento soltanto in tre casi, e pagamenti inferiori al 10 per cento per sette Programmi. I Programmi più performanti, in base ai dati di monitoraggio disponibili, dal punto di vista degli impegni, sono il POC Ricerca ed il POC Scuola.

III.3 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DALL'ANDAMENTO DEI POC 2014 20

Come illustrato, i POC 2014-20 sono strumenti di programmazione che concorrono all'attuazione della politica di coesione e a sviluppare sinergie con i POR e PON.

Il sistema di modifiche e di integrazione tra i vari programmi della coesione che è stato introdotto a partire dal 2020 per affrontare l'emergenza COVID-19 ha avuto un impatto anche sui POC, utilizzati anche per funzioni diverse da quelle per le quali sono stati istituiti.

Come precedentemente indicato, per contrastare gli effetti della pandemia da Covid e affrontare al meglio le sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina, nel corso del ciclo 2014-20 la programmazione complementare ha visto aumentare la propria dotazione e l'ambito di applicazione, con un'estensione dell'utilizzo anche alle Regioni più sviluppate.

Anche per tali ragioni, l'elaborazione dei Piani è divenuta via via più articolata e dipendente, dal punto di vista finanziario, da risorse ancora non consolidate nella loro interezza.

Questi programmi hanno peculiarità specifiche, secondo l'impianto definito nella delibera CIPE n.10 del 2015. Tra le altre si ricordano:

- sono finanziati dal Fondo di Rotazione di cui all'articolo 5 della Legge n. 183/1987, che ammette il finanziamento di interventi di carattere sia infrastrutturale che immateriale;
- non sono previsti vincoli di concentrazione su obiettivi tematici specifici;
- non sono previsti specifici organismi di sorveglianza, né relazioni di attuazione o finali, né un sistema di valutazione;
- non è previsto il cofinanziamento: le Amministrazioni interessate possono integrare, su base volontaria, la dotazione finanziaria dei Programmi con l'attivazione di specifiche risorse a carico dei rispettivi bilanci;
- la data di scadenza dei POC 2014-20 è fissata al 31 dicembre 2026 (ai sensi dell'art.242, comma 7 del D.L 34/2020, modificato con D.L 152/21);
- le risorse dei POC possono essere utilizzate anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ai sensi del predetto art.242, comma 7;
- le rimodulazioni del Programma, ovvero le modifiche che non comportano una revisione degli obiettivi strategici né variazioni della dotazione finanziaria, sono approvate in accordo con il DPCoe e non richiedono l'approvazione del CIPESS né di altri organismi.

Per tutto questo i POC da un lato si sono dimostrati strumenti molto duttili e flessibili, che permettono alle Amministrazioni titolari di programmare interventi di qualsiasi tipologia, nel rispetto della normativa nazionale ed europea ed operando in complementarità con la programmazione europea; dall'altro, a causa di tale flessibilità, i POC sono stati utilizzati più per mettere al sicuro le risorse europee che per realizzare, in modo complementare, gli stessi obiettivi strategici dei programmi europei.

La previsione di pochi adempimenti e l'aggiornamento discontinuo dei dati sul sistema di monitoraggio RGS IGRUE non consente di monitorare e valutare con sufficiente tempismo ed efficacia l'avanzamento dei Programmi stessi.

Sarebbe dunque auspicabile prevedere un rafforzamento degli strumenti di sorveglianza, controllo e valutazione, in modo omogeneo rispetto agli altri programmi della coesione, al fine di consentire un più efficace coordinamento a livello centrale.

Sarebbe auspicabile, inoltre, una maggiore uniformità nelle regole di gestione dei diversi programmi.

Un altro aspetto da rafforzare riguarda la qualità dei dati inseriti nel monitoraggio e la tempestività dell'aggiornamento: come per gli altri programmi, è fondamentale che le Amministrazioni titolari dei POC alimentino costantemente il Sistema Nazionale di Monitoraggio, inserendo i singoli progetti nella Banca Dati Unitaria (BDU).

III.4 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE NEL CICLO 2021-27

La legge di bilancio 2021³¹ ha definito le modalità di cofinanziamento nazionale dei Programmi finanziati dai fondi SIE 2021-27.

La norma prevede che il Fondo di Rotazione, nel limite delle proprie disponibilità, concorra al finanziamento di eventuali interventi complementari rispetto ai Programmi della politica di coesione europea, prevedendo altresì la possibilità, per Regioni e Province autonome, di concorrere al finanziamento di tali programmi con risorse dei propri bilanci.

Al riguardo, la sezione III della delibera CIPESS 78/2021 - di approvazione della proposta di Accordo di Partenariato e definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi europei - è interamente dedicata a “Interventi e Programmi complementari”. Essa prevede, in analogia con il ciclo 2014-20, che le risorse del Fondo di Rotazione resesi disponibili a seguito dell’adozione, con Decisione della Commissione europea, di Programmi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore alla misura massima stabilita dalla stessa delibera concorrano al finanziamento di interventi complementari destinati ai medesimi territori.

La delibera stabilisce che i programmi complementari concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali della programmazione 2021-27 consentendo l’attuazione di

- interventi addizionali e omogenei a quelli già previsti dai programmi cofinanziati (anche quale necessario *overbooking*);
- interventi non omogenei ma funzionali alle finalità dei programmi cofinanziati;
- interventi ulteriori comunque finalizzati a obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

Essi sono adottati con delibera CIPESS su iniziativa delle regioni interessate, previa istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze su proposta dell’Autorità politica per il sud e la coesione territoriale.

Alcuni dei programmi del ciclo 2014-20 (ad es. il POC Inclusione) includono gli indicatori del Programma a cui sono collegati.

In prospettiva, tenendo conto che il nuovo modello di monitoraggio comune previsto per i Fondi strutturali nella programmazione 2021-27 stabilisce che le AdG debbano inserire nei Programmi degli indicatori “comuni” (elaborati a livello europeo) di output e di risultato (riportati nella Tabella 1 dell’Allegato I al Reg. (UE) 2021/1058), si potrebbe valutare di realizzare un set comune di indicatori per i programmi della coesione europei e nazionali, come si sta già facendo per FSC e PNRR, in grado di fornire una visione unitaria delle performance legate agli investimenti supportati dalla politica di coesione.

³¹ Art. 1, commi da 51 a 54, Legge n. 178/2020.

III.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE: LA PROGRAMMAZIONE E LE MODIFICHE INTERVENUTE

Per il ciclo di programmazione 2014-20, la legge di stabilità 2014³² ha stanziato complessivi 54.810,00 milioni di euro quale dotazione iniziale del Fondo Sviluppo e Coesione, da programmare secondo la chiave di riparto dell'80 per cento per le aree del Mezzogiorno e del 20 per cento per quelle del Centro-Nord, prevedendo una prima iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo, pari a 43.848,00 milioni di euro.

La restante quota del 20 per cento (10.962 milioni di euro) è stata iscritta in bilancio con la legge di bilancio 2017³³ per gli anni 2020-25, estendendo il profilo finanziario pluriennale del Fondo Sviluppo e Coesione fino all'anno 2025, in luogo del precedente limite riferito all'anno 2023.

Alle risorse inizialmente assegnate si sono aggiunte, nel tempo, altre poste finanziarie:

- 5.000,00 milioni di euro ex legge 27 dicembre 2017, n. 205;
 - 4.000,00 milioni di euro ex legge 30 dicembre 2018, n. 145;
 - 5.000,00 milioni di euro ex legge 27 dicembre 2019, n. 160;
- portando il complesso delle risorse FSC a 68.810,00 milioni di euro.

Per il ciclo di programmazione 2014-20 la dotazione risulta ad oggi pressoché interamente finalizzata, mediante:

- deliberazioni del CIPESS, che hanno assegnato risorse per 53,3 miliardi di euro a Piani Stralcio, Piani Operativi, Patti per lo Sviluppo (poi riorganizzati nell'ambito dei Piani Sviluppo e coesione), Contratti istituzionali di sviluppo ed altri interventi specifici;
- riduzioni o impieghi specifici stabiliti con disposizioni di legge.

In particolare, le disposizioni di legge che hanno inciso direttamente sulla disponibilità del capitolo FSC attraverso la riduzione dei corrispondenti importi di competenza e di cassa, per un totale pari a 10,3 miliardi di euro, sono riportate nella tavola che segue:

TAVOLA 3.e - DISPOSIZIONI DI LEGGE DI RIDUZIONE DEL FSC 2014-20

Riduzioni	Importo (M€)
D.L. n. 133/2014 art. 3 c. 4 lettera f) - Sblocca cantieri	3.050,00
D.L. n. 66/2014 art. 22 bis - Zone franche urbane	175,00
D.L. n. 91/2014 art. 18 c. 9 - Credito d'imposta beni strumentali nuovi (nazionale)	1.224,00
D.L. n. 91/2014 art. 19 c. 3 lettera a) - Aiuto crescita economica	279,90
Legge n.190/2014 (LS 2015) - tabella E- Reintegro risorse per Zone Franche Urbane	40,00
Legge n. 190/2014 (LS 2015) Copertura riduzione FSC 2007-13	351,00
Legge n. 124/2015 art. 14 c. 5 Fondo servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti Ministero della Difesa	12,00

³² Art. 1, comma 6, la legge 27 dicembre 2013, n. 147.

³³ Legge n. 232/2016.

Legge n. 208/2015, art.1, commi da 98 a 108 Credito di imposta investimenti	1.468,00
D.L. n. 191/2015, art. 1, c. 6-quinquies ILVA	300,00
D.LI n. 91/2017, art. 4 Zone economiche speciali» (ZES) - delibera CIPE n. 74/2017	206,45
Legge n. 123/2017, art. 16bis Messa in sicurezza A24 - A25	250,00
Legge n. 205/2017, art. 1 c. 892 Credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno	300,00
Legge n. 147/2013, art. 1, c. 53 Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (D.L. n. 119/2018, art. 26, lettera l))	300,00
D.L. n. 27/2019, art. 6 bis, co. 4 contributo Puglia (Agricoltura)	8,00
D.L. n. 34/2019, art. 50, comma 2, lettera b) Riduzione per copertura oneri provvedimento	80,00
D.L. n. 27/2019 art. 8 quater, legge di conversione del decreto legge n. 27/2019 Emendamento Xylella fastidiosa	300,00
L. n. 160/2019, c. 319 Credito di imposta per nuovi investimenti in beni strumentali del Mezzogiorno	674,00
L. n. 160/2019, c. 316 Rafforzamento ZES	100,00
L. n. 160/2019 - commi 226-229 Nuova Sabatini-Investimenti Industria 4.0	60,00
L. n. 160/2019, c. 313 ZLS	60,00
L. n. 160/2019, c. 317_Comune di Barletta	5,00
L. n. 160/2019_Riduzione FSC (ex credito per ricerca e sviluppo)	75,00
L. n. 160/2019, art. 1. co. 366_Fondo cinema. Riduzione Piano operativo Cultura. delibera CIPE n. 8 del 17/03/2020	75,00
L. n. 160/2019, c. 313_Fondo attività economiche aree interne	90,00
D.L. n. 18/2020, art. 89 - "Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo". Riduzione Piano Operativo Cultura. delibera CIPE n. 46/2020	50,00
D.L. n. 34/2020, art. 178_come modif. art. 3bis D.L. n. 152/2021. Fondo turismo. Riduzione Piano Operativo Cultura_seduta CIPESS del 27/12/2022	100,00
D.L. n. 34/2020, art. 243_Fondo aree interne decreto rilancio	210,00
D.L. n. 34/2020, art. 244 - Credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), nonché nelle «Regioni Lazio, Marche e Umbria colpite dagli eventi sismici del 24 agosto, del 26 e del 30 ottobre 2016 e del 18 gennaio 2017»)	319,20
Legge di bilancio 2021_ Legge n. 178/2020_art. 1 co. 199_Fondo ai Comuni Marginali	90,00
Totale	10.252,55

Fonte: elaborazione DPCoe su documenti di programmazione

Di seguito, le disposizioni di legge con le quali ulteriori risorse, per circa 4,8 miliardi di euro, sono state destinate a determinati interventi o misure a valere sul FSC:

TAVOLA 3.f - DISPOSIZIONI DI LEGGE DI ALLOCAZIONE DI RISORSE FSC 2014-20

Allocazioni per legge	Importo (M€)
Contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 16-ter, c. 1, D.L. 19 giugno 2015, n. 78; legge n. 208/2015, art. 1, c. 986)	30,00
Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (legge n. 147/2013, art. 1, c. 53) - delibera CIPE n. 94/2017 e delibera CIPE n. 49/2018	600,00
Interventi per i territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dal 2009 (legge n. 147/2013, art. 1, c. 120)	50,00
Interventi per i territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dal 2009 (legge n. 147/2013, art. 1, c. 121)	100,00

Proseguimento interventi alluvione in Sardegna (legge n.147/2013, art. 1, c. 124)	50,00
Copertura oneri di finanza pubblica Regione Siciliana. D.L. n. 34/2019, art. 38- quater, co. 3 – Delibera CIPE n. 6 del 17/03/2020	140,00
TPL Campania (D.L. n. 193/2016, art. 11)	590,99
TPL Umbria (Legge n. 96/2017 di conversione del D.L. n. 50/2017)	45,82
TPL Piemonte (Legge n. 172/2017)	40,00
TPL Basilicata (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 835)	80,00
Fondo imprese Sud (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 897)	150,00
Matera capitale europea della cultura per il 2019 (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 574)	30,00
Cost.ne società risorse idriche (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 905)	0,20
Ammortizzatori sociali (Legge n. 145/2018, art. 1, comma 250 - LB 2019)	35,00
Progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare (D.L. n. 34/2019, art. 26, comma 6)	40,00
Contributi ai comuni per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (D.L. n. 34/2019, art. 30, comma 1)	500,00
Fondo Cresci al SUD (art. 1, co. 321-322 Legge n. 160/2019)	250,00
Contributo per infrastrutture sociali (L. n. 160/2019, c. 311)	300,00
Misure e interventi finanziari a favore delle imprese agricole ubicate nei comuni del cratere (D.L. n. 123/2019, art. 9)	4,00
Dottorati Comunali (D.L. n. 34/2020, art. 243)	9,00
Misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno (Resto al Sud) – D.L. n. 91/2017, art. 1 (come modificato dall'art. 5 D.L. 123/2019 conv. dalla legge n. 156/2019) e delibere Cipe n. 74/2017, n. 102/2017	1.250,00
Rafforzamento strategia aree interne (D.L. 14/8/2020 n. 104, art. 28)	100,00
Imprenditoria giovanile in agricoltura (D.L. n. 91/2017, art. 2, commi 1 e 2) e delibera CIPE n. 74/2017	50,00
Cittadella giudiziaria di Salerno (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 181) - delibere CIPE n. 12/2014 e n. 72/2015	26,53
Palazzo di giustizia di Lecco (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 181) delibera CIPE n. 102/2015	0,47
Completamento Nuovo palazzo di giustizia di Reggio Calabria (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 181) delibera CIPE n. 7/2015	3,00
Completamento programma di metanizzazione del Mezzogiorno (Legge 27 dicembre 2013, n. 147 art. 1, comma 319) delibera CIPE n. 5/2015	140,00
Interventi per il Comune di Lampedusa e Linosa (Legge 27 dicembre 2013, n. 147 art. 1, comma 319) delibera CIPE n. 39/2015 e delibera CIPE n. 96/2017	20,00
Lavori di ristrutturazione e messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria - legge n. 145/2018, art. 1, comma 132 (LB 2019)	25,00
Istituto italiano studi storici e Istituto italiano studi filosofici – art.1 comma 43, Legge n. 147/2013 e art. 1 comma 605, Legge n. 232/2016 – delibere CIPE n. 34/2014, n. 9/2016, n. 5/2017	14,00
Proroga finanziamento a Istituto italiano studi storici e a Istituto italiano studi filosofici (D.L. n. 162/2019, art. 6, comma 5) - delibera CIPE n. 75/2020	10,00
Capitale italiana della cultura (articolo 7, comma 3-quater, decreto-legge n. 83/2014) delibera CIPE n. 97/2015, n. 49/2017, n. 17/2018, n. 71/2019	5,00
Sostegno al Terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno nonché nelle Regioni Lombardia e Veneto (D.L. n. 34/2020, art. 246)	120,00
Totale	4.809,01

Fonte: elaborazione DPCoe su documenti di programmazione

Nell'ambito delle delibere del CIPESS, si ricorda anche che, tra il 2020 ed il 2021, sono state numerose le delibere di assegnazione specifica (ex

novo) di risorse del FSC 2014-20 in favore di Regioni o Province Autonome e Amministrazioni Centrali al fine di fronteggiare direttamente o indirettamente le esigenze connesse all'emergenza pandemica:

TAVOLA 3.g - DELIBERE CIPESS DI ASSEGNAZIONE DI RISORSE FSC 2014-20

Assegnazioni connesse all'emergenza COVID	Importo (M€)
Del. CIPE n. 34/2020-Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) «Ricerca e innovazione» 2014-20 per emergenza COVID. Riprogrammazione e assegnazione risorse FSC 2014-20	508,77
Del. CIPE n. 35/2020-Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) «Inclusione» 2014- 20 per emergenza COVID. Assegnazione risorse FSC 2014-2020.	65,00
Del CIPE n. 36/2020-Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) «Città metropolitane» 2014-20 per emergenza COVID. Assegnazione risorse FSC 2014-20.	283,40
Del CIPE n. 36/2020-Del CIPE n. 36/2020_ Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-20 per emergenza COVID. Assegnazione risorse FSC 2014-20	445,00
Del. CIPE n. 37/2020_Provincia Autonoma Trento	51,00
Del. CIPE n. 38/2020_Regione Lazio	585,14
Del. CIPE n. 39/2020_Regione Veneto	247,80
Del. CIPE n. 40/2020_Regione Toscana	250,73
Del CIPE n. 41/2020_Regione Piemonte	222,33
Del. CIPE n. 42/2020_Regione Lombardia	345,70
Del. CIPE n. 43/2020_Regione Emilia Romagna	249,10
Del. CIPE n. 44/2020_Regione Liguria	60,92
Del. CIPE n. 45/2020_Provincia Autonoma Bolzano	38,60
Del. CIPE n. 48/2020_Regione Umbria	97,87
Del. CIPE n. 49/2020_Regione Valle d'Aosta	18,80
Del. CIPE n. 59/2020_Regione Marche	29,08
Del. CIPE n. 60/2020_Regione Friuli Venezia Giulia	38,69
Del. CIPE n. 49/2021_Regione Abruzzo	30,73
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Basilicata	34,73
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Campania	168,10
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Puglia	242,51
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Sardegna	94,54
Del. CIPE n. 79/2021 Regione Calabria	44,38
Del. CIPE n. 79/2021 Regione Siciliana	0,63
	4.153,56

Fonte: elaborazione DP Coe su documenti di programmazione

In tale importo complessivo, rientrano anche le risorse che, in applicazione del decreto-legge n. 34 del 2020, art. 242, commi 2 e 5, sono state assegnate (ex novo) a titolo temporaneo alle Amministrazioni titolari di POR/PON, allo scopo di assicurare copertura finanziaria agli interventi infrastrutturali sostituiti all'interno dei rispettivi Programmi europei per consentire la rendicontazione di spese emergenziali già sostenute dallo Stato, nelle more dei corrispondenti rientri europei nelle casse delle medesime Amministrazioni.

Si tratta di totali 1.974,06 milioni di euro, di cui:

- 857,17³⁴ milioni di euro attribuiti alle Amministrazioni Centrali (644,80 milioni di euro per il Mezzogiorno e 212,37 milioni di euro per il Centro-Nord);
- 1.116,89 milioni di euro alle Regioni del Centro-Nord.

Le disposizioni di legge e queste ultime assegnazioni a titolo emergenziale hanno inciso negativamente anche sul rispetto del vincolo di destinazione territoriale dell'80 per cento del totale delle risorse al Mezzogiorno, previsto per legge (art.1, comma 6, della legge n. 147/2013 e art.1, comma 703, della legge n. 190/2014), che risulta sbilanciato per un valore pari a circa il 2 per cento del totale.

Nonostante le risorse del FSC 2014-20 risultassero già programmate/destinate per la quasi totalità, il recente D.L. n. 50 del 2022, nel recare misure in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina, ha utilizzato a copertura degli oneri finanziari del provvedimento, tra gli altri, le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2014-20 (art. 58, comma 4, lettera f)), nell'importo complessivo di 6 miliardi di euro, di cui:

- 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 e
- 3 miliardi di euro per l'anno 2025.

Poiché il Fondo risulta interamente assegnato, tali riduzioni vengono imputate in via prioritaria a valere sugli interventi defianziati per il mancato rispetto dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), la cui scadenza è prevista al 31 dicembre 2022 oppure al 30 giugno 2023 (ai sensi dell'art. 44, commi 7, lett. b) e 7 bis del D.L. n. 34/2019, come modificato dal D.L. n. 50/2022).

Le scadenze per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV)

Le scadenze per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) per gli interventi finanziati con FSC 2014-20 – cui si sono aggiunti nel tempo gli interventi finanziati con FSC dei cicli precedenti, in quanto inseriti all'interno dei Piani sviluppo e coesione – volte a prevenire ritardi attuativi, a pena di defianziamento, sono state oggetto di successive proroghe e deroghe:

- entro il 31 dicembre 2019 (delibera CIPE n. 25/2016 e 26/2016);
- entro il 31 dicembre 2021 (delibera CIPE n. 26/2018, punto 2.1);

³⁴ L'assegnazione, inizialmente a titolo temporaneo, di risorse FSC 2014-20 disposta, con delibera CIPE n. 36/2020, relativamente al PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-20 per emergenza COVID, ha assunto poi carattere definitivo, ai sensi dell'art. 1, comma 179, legge di bilancio 2021 e dell'art. 31-bis, co. 7, decreto-legge n. 152/2021, come modificato dalla legge di conversione n. 233/2021. Tali risorse sono state infatti destinate ad integrare la dotazione Programma Operativo complementare al PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-20, ai fini del reclutamento di personale a favore delle amministrazioni pubbliche di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le autorità di gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-20 e 2021-27, compresa l'Agenzia per la coesione territoriale

entro il 31 dicembre 2022 (art. 44, comma 7, lett. b, decreto legge n. 34/2019, come modificato dall'art. 11-novies del decreto legge n. 52/2021, inserito dalla legge di conversione n. 87/2021).

Lo stesso articolo 44 presenta un'eccezione (comma 12) per le assegnazioni finanziarie attribuite successivamente al decreto-legge, aventi una scadenza per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti a tre anni dalla pubblicazione della relativa delibera CIPESS, salvo diversa motivata previsione della medesima delibera.

Infine, l'articolo 56 del decreto-legge n. 50 del 2022 prevede specifiche deroghe per:

- gli interventi infrastrutturali privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante (di cui al punto 2.3 della delibera CIPESS n. 26/2018) aventi valore finanziario superiore a 25 milioni di euro, corredati dei relativi obiettivi iniziali, intermedi e finali;
- gli interventi infrastrutturali sottoposti a commissariamento governativo e quelli inclusi nei Contratti istituzionali di sviluppo, con relativi cronoprogrammi;
- gli interventi in essere del PNRR.

Qualora, tuttavia, le risorse recuperate della programmazione 2014-20 dovessero risultare insufficienti, la norma prevede la corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2021-27, le quali - nelle more della procedura di definanziamento - vengono rese indisponibili, sino a concorrenza delle riduzioni operate sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, programmazione 2014-20.

III.6 I CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO

I Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) sono strumenti di programmazione negoziata volti ad accelerare la realizzazione di progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale che richiedono un approccio integrato in quanto funzionalmente connessi tra loro.

I relativi interventi possono essere finanziati con risorse della politica di coesione europea, con risorse del Fondo Sviluppo e Coesione o con altre risorse nazionali concorrenti alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese.

Evoluzione dello strumento

I CIS sono stati istituiti nel 2011³⁵ nell'ambito della disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali.

Nel 2013, anche ai fini della più rapida utilizzazione dei Fondi strutturali europei, sono state introdotte specifiche disposizioni³⁶ per accelerare la realizzazione degli interventi strategici, disponendo, tra l'altro, che le Amministrazioni responsabili degli interventi possano avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia) per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche - comprese quelle di progettazione - nonché in qualità di Centrale di

³⁵ Art. 6 del decreto legislativo n. 88/2011.

³⁶ Art. 9-bis del decreto-legge n. 69/2013.

committenza, ad esclusione di quanto demandato all'attuazione dei concessionari di servizi pubblici³⁷.

In via successiva³⁸, nel prevedere quale modalità generale di impiego delle risorse FSC 2014-20 la definizione di appositi Piani Operativi “progressivamente definiti dalla Cabina di Regia” e soggetti all'approvazione del CIPE, è stato disposto che, successivamente all'approvazione dei predetti piani operativi, l'Autorità politica delegata per la coesione individui i casi nei quali, “per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità”, si debba procedere alla stipula del CIS.

Nel 2017³⁹, si è stabilito che, per accelerare l'attuazione di interventi complessi, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per la coesione territoriale individui gli interventi per i quali si procede alla sottoscrizione di appositi Contratti istituzionali di sviluppo, su richiesta delle amministrazioni interessate.

La legge di bilancio per il 2021⁴⁰ ha attribuito al Ministro per il Sud e la coesione territoriale il compito di individuare i casi nei quali, per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità o per interventi di sviluppo integrati relativi a particolari ambiti territoriali, si debba procedere alla sottoscrizione del contratto istituzionale di sviluppo.

Recentemente⁴¹, le norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione del PNRR sono state estese anche a questo strumento.

Da ultimo⁴², il Ministero della Salute ha individuato nei CIS la modalità di attuazione degli interventi di competenza finanziati dal PNRR, sottoscrivendo, sotto il proprio coordinamento, n. 21 CIS, uno per ogni Regione e Provincia autonoma.

Nel contratto sono definiti i tempi di attuazione degli interventi (cronoprogramma), le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e monitoraggio e le sanzioni per eventuali inadempimenti.

Il CIS è, di norma, sottoscritto dal Ministro delegato alla coesione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni interessate, nonché dalle altre Amministrazioni competenti e dai concessionari di pubblici servizi eventualmente coinvolti.

La governance dei primi CIS “infrastrutturali” (Cis ferroviari e stradali) prevede un Comitato di coordinamento e un Comitato di attuazione e sorveglianza.

Per i CIS “territoriali”, a partire dal CIS Taranto, è stata delineata una governance che contempla l'istituzione di un “Tavolo istituzionale”, composto dalle Amministrazioni sottoscrittrici del Contratto con funzioni di programmazione e sorveglianza, e, in ogni caso, la nomina di un Responsabile unico del contratto (RUC), nella maggior parte dei casi incardinato nell'Agenzia per la coesione territoriale, con funzioni di impulso e di coordinamento delle attività.

Ad oggi sono sottoscritti i seguenti CIS:

³⁷ L'art. 10, comma 2, lettera f ter), del decreto-legge n. 101/2013 ha inoltre stabilito che la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove il ricorso alle modalità di attuazione rafforzata previste dal predetto articolo 6 del decreto legislativo n. 88/2011 e dagli articoli 9 e 9-bis del decreto-legge n. 69 del 2013.

³⁸ Art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014.

³⁹ Art. 7 del decreto-legge n. 91/2017.

⁴⁰ Art. 1, comma 178, lettera f), della legge n. 178/2020.

⁴¹ Art. 14 del decreto-legge n. 77/2021.

⁴² Art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021.

CIS ferroviari e stradali, stipulati per l'accelerazione della realizzazione di grandi infrastrutture strategiche e di rilevanza nazionale:

- CIS Direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce/Taranto (siglato il 2 agosto 2012);
- CIS Direttrice ferroviaria Salerno-Reggio Calabria (siglato il 18 dicembre 2012);
- CIS Direttrice ferroviaria Messina-Catania-Palermo (siglato il 28 febbraio 2013);
- CIS Itinerario stradale Sassari-Olbia (siglato il 6 marzo 2013).

CIS territoriali, aventi come obiettivo la valorizzazione di specifici territori:

TAVOLA 3.h - CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO TERRITORIALI

CIS territoriali sottoscritti	N. Interv.	FSC (mln. €)	Altre risorse (mln. €)	Totale Programmato (mln. €)	Fonte Finanziaria
CIS Area Taranto Sottoscritto il 30-12-2015	148	831,22	566,20	1.397,42	FSC 2007-13, FSC 2014-20, FESR, Risorse nazionali, Privati
CIS Foggia-Capitanata Sottoscritto il 13-08-2019	45	290,14	0	290,14	FSC 14-20
CIS Molise Sottoscritto l'11-10-2019	52	230,50	37,42	267,92	FSC 14-20, ex FAS 2000-2006 e altre risorse
CIS Matera Sottoscritto il 26-09-2017	19	15,36	17,99	33,35	FSC 14-20, FESR, Risorse nazionali
CIS Ventotene Sottoscritto il 03-10-2017	5	70	0	70	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Centro storico di Cosenza Sottoscritto il 14-09-2020	20	90	0	90	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Centro storico di Napoli Sottoscritto il 03-12-2020	12	90	0	90	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Centro storico di Palermo Sottoscritto il 02-02-2021	17	90	0	90	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Aree Sisma Sottoscritto il 14-09-2021	49	100,00	59,93	159,93	FSC 21-27 (100 milioni) Risorse Commissario Sisma 2016 (59,93)
CIS Terra dei Fuochi Sottoscritto il 26-01-2022	68	200,63	0	200,63	FSC 14-20
CIS Napoli Vesuvio Pompei Sottoscritto il 17-05-2022	45	272,09	15,64	287,73	FSC 14-20 (Delibera CIPESS + PSC MIC) e Risorse nazionali
CIS Roma Sottoscritto il 06-07-2022	15	200,00	0	200,00	FSC 21-27
CIS Calabria - Svelare bellezza Sottoscritto il 21-06-2022	110	226,97	0	226,97	FSC 14-20

CIS Brindisi-Lecce-Costa Adriatica Sottoscritto il 28-06-2022	37	183,81	0	183,81	FSC 14-20
CIS Volare - Aeroporti di Calabria (in fase di sottoscrizione)	21	154,87	60,63	215,5	FSC 2014-20 (PSC Calabria e PSC MIT) Fondi di SACAL
Totale in attuazione	663	3.045,59	757,81	3.803,40	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

La tabella precedente evidenzia l'evoluzione dello strumento dei CIS passati da essere uno strumento di attuazione rafforzata delle politiche di sviluppo e coesione a strumento di programmazione delle risorse residue. Tale evoluzione negativa ha inciso profondamente sulla strategicità dello strumento. I primi CIS infatti riguardavano interventi complessi di particolare strategicità con un valore finanziario molto sostenuto. Gli ultimi CIS prevedono interventi anche inferiori al milione di euro dove l'inserimento nel Contratto, di fatto, non comporta nessun elemento di semplificazione e accelerazione rispetto al finanziamento ordinario ai soggetti beneficiari.

III.7 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

La lettura dei dati di programmazione e attuazione deve tener conto delle numerose iniziative straordinarie di riprogrammazione largamente connesse alle esigenze derivanti dalla pandemia Covid-19 o di razionalizzazione degli strumenti programmatori, che negli ultimi anni hanno interessato la politica di coesione.

La sovrapposizione di tali iniziative e dispositivi speciali ha dato luogo a necessari adattamenti nel monitoraggio con non pochi casi di progressivo riallineamento delle informazioni ancora in atto.

Per chiarire il quadro di riferimento, innanzitutto va richiamato l'intervento del 2019, di riorganizzazione della gran parte dei numerosi strumenti programmatori finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) nei cicli 2014-20, 2007-13 e 2000-06 ancora attivi⁴³, che ne ha stabilito la ricomposizione, a fini di semplificazione, in unitari Piani di sviluppo e coesione (PSC) per ciascuna amministrazione titolare.

L'approvazione dei PSC da parte del CIPESS è avvenuta all'esito di una puntuale ricognizione e riclassificazione effettuata, come previsto dalla norma di riferimento, a partire dai dati presenti nel monitoraggio nazionale, integrata dalla ricostruzione degli atti deliberativi di assegnazione delle risorse.

I PSC approvati valgono complessivamente oltre 81 miliardi di euro e, ai sensi degli artt. 241 e 242 del D.L. n. 34/2020, hanno visto anche

⁴³ Art. 44 del D.L. n. 34/2019 e s.m.i.

l'incorporazione di una riprogrammazione di risorse rivenienti dalla suddetta ricognizione per circa 3,03 miliardi di euro, cui si sono aggiunte risorse derivanti da nuove assegnazioni per 3,36 miliardi di euro, in connessione con le misure emergenziali volte a contrastare la crisi pandemica da Covid-19.

In termini di monitoraggio, i PSC sono oggi ancora al centro di una complessa attività di migrazione dei dati provenienti dagli strumenti programmatori riclassificati, che dovrebbe concludersi nel mese di marzo 2023. Pertanto, i dati di avanzamento finanziario tengono conto dei dati presenti in Banca Dati Unitaria, nelle more della conclusione del processo di migrazione.

Inoltre, l'attuazione della Strategia per il contrasto agli effetti della pandemia Covid-19 con la politica di coesione ha generato un'ampia mobilità di progetti tra diversi ambiti di programmazione delle politiche di coesione. In particolare, si fa riferimento al previsto passaggio di risorse e, in alcuni casi, anche progettualità tra i Programmi Operativi 2014-20 cofinanziati dai Fondi strutturali, la Sezione speciale 2 dei Piani Sviluppo e Coesione e i Programmi Operativi Complementari (POC).

In ultimo, va segnalato che sono in corso le verifiche previste per i Piani Sviluppo e Coesione a valere sul FSC, che prevedono al 31 dicembre 2022 l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) da parte dei progetti della Sezione ordinaria, al fine di tener conto di quanto previsto dall'art. 56 del D.L. n. 50/2022, in termini di categorie di progetti da salvaguardare.

A tale riguardo, nella seduta del CIPESS del 27 dicembre 2022, è stata sottoposta ad approvazione una prima ricognizione degli interventi da salvaguardare, rientranti nell'ambito di applicazione del citato articolo 56, vale a dire gli interventi infrastrutturali privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante (di cui al punto 2.3 della delibera CIPESS n. 26/2018) aventi valore finanziario superiore a 25 milioni di euro, corredati dei relativi obiettivi iniziali, intermedi e finali. Nella delibera sono pure indicati, fermo restando eventuali successivi aggiornamenti, gli interventi infrastrutturali sottoposti a commissariamento governativo e quelli inclusi nei CIS, con relativi cronoprogrammi, sottratti all'ambito di applicazione della regola del definanziamento.

Peraltro, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, già nel mese di novembre 2022, ha inviato ai Ministeri assegnatari delle risorse e ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome una nota finalizzata all'acquisizione delle informazioni necessarie a ricostruire «con precisione lo stato dell'arte dell'impiego delle risorse destinate alle politiche di coesione» in vista delle «conseguenti iniziative governative».

La ricognizione riguarda l'utilizzo di tutte le risorse destinate alle politiche di coesione, dai Fondi strutturali europei (FESR e FSE) ai fondi nazionali (FSC e fondo di rotazione) della programmazione 2014-20.

Il confronto ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risulta a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte evidentemente dai sistemi informativi locali. Ciò induce ulteriormente a riflettere sulle lacune/carenze del monitoraggio centrale e sulla mancanza di tempestività nello scambio di informazioni tra livello locale e centrale.

Le tavole che seguono riportano i dati di monitoraggio riferiti agli interventi e strumenti risultanti nella Banca Dati Unitaria, aggiornati al 30 ottobre 2022, con riferimento alle singole sezioni (sezione ordinaria, sezione speciale 1 e sezione speciale 2) dei Piani sviluppo e coesione (PSC) delle Amministrazioni Centrali, Regionali, delle Province autonome e delle Città metropolitane.

In particolare, su un totale assegnato ai PSC di 81,3 miliardi di euro (comprensivo di risorse FSC 2000-06, 2007-13 e 2014-20), risultano impegni per 45,3 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 55,7 per cento, e pagamenti per 25,4 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 31 per cento.

Se l'osservazione si limita alle risorse relative ai programmi 2014-20 confluiti nei PSC, su un totale assegnato di 49,9 miliardi di euro, risultano impegni per 21 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 42 per cento, e pagamenti per 6,5 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 13 per cento.

Dai dati sottostanti il monitoraggio, si può anche osservare che la distribuzione territoriale delle risorse non ancora impegnate tende a concentrarsi nel territorio delle Regioni del Mezzogiorno, ivi incluso il caso di assegnazioni riferibili a programmi nazionali.

TAVOLA 3.i - PSC SEZIONE ORDINARIA

ATTUAZIONE DEI CICLI 2000-06, 2007-13 E 2014-20 (milioni di euro)

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC	Risorse monitorate (a)	Attuazione					
				Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (a)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (a)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
		A	B	C=B/A	D	E=D/A	F	G=F/A	H
NAZIONALE	MASE	3.547,20	3.154,23	88,92%	1.430,88	40,34%	320,25	9,03%	1.909
	MIM	485,85	388,16	79,89%	387,04	79,66%	316,79	65,20%	2.684
	MIC	1.690,57	1.546,58	91,48%	594,80	35,18%	246,09	14,56%	591
	MASAF	542,60	331,99	61,18%	328,26	60,50%	113,42	20,90%	342
	SALUTE*	200,00	197,38	98,69%	197,38	98,69%	0,60	0,30%	252
	MIMIT*	5.926,18	5.686,38	95,95%	5.612,38	94,70%	1.780,42	30,04%	675
	MIT*	16.920,42	15.562,27	91,97%	5.612,40	33,17%	1.132,95	6,70%	1.640
	TURISMO*	46,84	8,46	18,07%	4,14	8,84%	0,00	0,00%	3
	MUR*	510,80	505,49	98,96%	505,44	98,95%	91,78	17,97%	1.268
	PCM-SPORT	250,00	43,00	17,20%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	148
Totale	30.120,45	27.423,93	91,05%	14.672,71	48,71%	4.002,30	13,29%	9.512	
REGIONALE	ABRUZZO	1.863,72	1.923,96	100,00%	1.488,24	79,85%	1.248,20	66,97%	3.799
	BASILICATA	2.206,80	2.149,80	97,42%	1.595,78	72,31%	1.290,86	58,49%	3.007
	CALABRIA**	3.589,86	2.871,01	79,98%	2.249,92	62,67%	1.262,59	35,17%	3.675
	CAMPANIA**	9.000,66	8.460,61	94,00%	4.362,93	48,47%	2.456,32	27,29%	5.010
	EMILIA-ROMAGNA**	345,12	371,17	100,00%	299,59	86,81%	288,35	83,55%	845
	FRIULI-VENEZIA GIULIA**	274,33	269,80	98,35%	256,93	93,66%	215,65	78,61%	753
	LAZIO**	632,81	648,57	100,00%	576,94	91,17%	534,23	84,42%	1.646

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Attuazione							
		Risorse FSC	Risorse monitorate (a)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (a)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (a)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
		A	B	C=B/A	D	E=D/A	F	G=F/A	H
REGIONALE	LIGURIA	570,49	568,53	99,66%	571,06	100,00%	560,98	98,33%	1.099
	LOMBARDIA**	833,27	831,54	99,79%	818,32	98,21%	651,84	78,23%	2.062
	MARCHE	328,60	319,49	97,23%	316,00	96,17%	271,58	82,65%	1.086
	MOLISE**	1.606,33	1.560,63	97,15%	1.318,36	82,07%	1.190,11	74,09%	6.361
	PA BOLZANO	129,89	134,89	100,00%	128,27	98,76%	121,67	93,68%	485
	PA TRENTO**	69,82	69,83	100,00%	69,80	99,96%	69,55	99,60%	68
	PIEMONTE**	1.177,24	1.360,44	100,00%	1.162,73	98,77%	1.065,86	90,54%	3.554
	PUGLIA	7.274,08	6.972,33	95,85%	5.197,46	71,45%	2.812,34	38,66%	4.368
	SARDEGNA	4.577,09	4.715,44	100,00%	3.166,45	69,18%	2.159,00	47,17%	5.001
	SICILIA	5.653,14	6.162,43	100,00%	3.293,52	58,26%	2.337,22	41,34%	5.495
	TOSCANA	1.085,89	1.083,40	99,77%	1.007,69	92,80%	981,36	90,37%	2.913
	UMBRIA	442,41	443,90	100,00%	437,27	98,84%	394,97	89,28%	1.714
	VALLE D'AOSTA**	58,29	58,15	99,75%	58,44	100,00%	55,60	95,38%	85
	VENETO	666,49	654,21	98,16%	657,49	98,65%	640,31	96,07%	1.180
Totale	42.386,33	41.630,12	98,22%	29.033,19	68,50%	20.608,60	48,62%	54.206	
METROPOLITANA	BARI	233,00	213,59	91,67%	52,91	22,71%	24,43	10,48%	83
	BOLOGNA	107,00	107,00	100,00%	67,78	63,34%	18,00	16,82%	30
	CAGLIARI*	171,00	169,94	99,38%	39,17	22,90%	21,03	12,30%	253
	CATANIA	335,00	284,50	84,92%	45,06	13,45%	32,40	9,67%	88
	FIRENZE	110,00	110,08	100,00%	45,61	41,46%	25,69	23,35%	24
	GENOVA	110,00	110,00	100,00%	102,06	92,78%	90,53	82,30%	54

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Attuazione							
		Risorse FSC	Risorse monitorate (a)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (a)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (a)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
		A	B	C=B/A	D	E=D/A	F	G=F/A	H
	MESSINA	335,00	326,61	97,50%	111,88	33,40%	42,04	12,55%	118
	MILANO	110,00	109,27	99,34%	98,77	89,79%	78,58	71,43%	15
	NAPOLI	311,00	311,00	100,00%	151,14	48,60%	75,96	24,42%	42
	PALERMO	335,00	333,86	99,66%	50,61	15,11%	15,15	4,52%	93
	REGGIO CALABRIA	136,00	12,36	9,09%	3,24	2,38%	2,38	1,75%	26
	VENEZIA	110,00	108,99	99,08%	97,02	88,20%	73,81	67,10%	120
	Totale	2.403,00	2.197,20	91,44%	865,24	36,01%	499,98	20,81%	946
Totale		74.909,78	71.251,25	95,12%	44.571,14	59,50%	25.110,88	33,52%	64.664

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati.

* PSC presente nel Sistema nazionale di monitoraggio con migrazione completata

** PSC in corso di migrazione nel Sistema nazionale di monitoraggio, per il quale alcuni progetti sono ancora monitorati nei programmi d'origine

TAVOLA 3.1 - PSC SEZIONE ORDINARIA

ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-20 (milioni di euro)

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Attuazione					
				Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
NAZIONALE	MASE	3.547,20	3.154,23	88,92%	1.430,88	40,34%	320,25	9,03%	1.909
	MIM	60,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIC	1.614,56	1.487,82	92,15%	545,87	33,81%	204,87	12,69%	573
	MASAF	542,60	331,99	61,18%	328,26	60,50%	113,42	20,90%	342
	SALUTE	200,00	197,38	98,69%	197,38	98,69%	0,60	0,30%	252
	MIMIT	5.926,18	5.686,38	95,95%	5.612,38	94,70%	1.780,42	30,04%	675
	MIT	16.920,42	15.562,27	91,97%	5.612,40	33,17%	1.132,95	6,70%	1.640
	TURISMO	46,84	8,46	18,07%	4,14	8,84%	0,00	0,00%	3
	MUR	510,80	505,49	98,96%	505,44	98,95%	91,78	17,97%	1.268
	PCM-SPORT	250,00	43,00	17,20%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	148
Totale	29.618,59	26.977,01	91,08%	14.236,74	48,07%	3.644,29	12,30%	6.810	
REGIONALE	ABRUZZO	545,41	711,04	100,00%	322,81	59,19%	157,82	28,94%	900
	BASILICATA	574,88	569,43	99,05%	250,56	43,58%	171,97	29,91%	916
	CALABRIA	1.063,60	941,65	88,53%	671,75	63,16%	69,29	6,51%	766
	CAMPANIA	2.790,08	2.811,10	100,00%	1.204,79	43,18%	303,34	10,87%	1.193
	EMILIA-ROMAGNA	68,70	55,54	80,85%	29,67	43,19%	20,56	29,92%	121
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	15,40	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LAZIO	121,64	142,06	100,00%	81,12	66,69%	66,28	54,49%	183

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Attuazione				
					Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
REGIONALE	LIGURIA	2,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LOMBARDIA	192,46	190,99	99,24%	176,23	91,57%	13,89	7,22%	63
	MARCHE	3,80	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MOLISE	330,92	329,56	99,59%	116,79	35,29%	63,46	19,18%	897
	PA BOLZANO	18,00	23,00	100,00%	15,84	88,01%	9,78	54,35%	3
	PA TRENTO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PIEMONTE	38,42	557,72	100,00%	360,51	100,00%	274,98	100,00%	401
	PUGLIA	2.401,25	2.174,06	90,54%	1.010,41	42,08%	328,58	13,68%	1.361
	SARDEGNA	1.271,07	1.286,00	100,00%	360,49	28,36%	215,29	16,94%	1.671
	SICILIA	1.931,26	1.666,41	86,29%	632,42	32,75%	415,36	21,51%	1.802
	TOSCANA	87,23	74,64	85,57%	14,64	16,78%	14,64	16,78%	3
	UMBRIA	1,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VALLE D'AOSTA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VENETO	7,03	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
Totale	11.465,61	11.533,20	100,00%	5.248,01	45,77%	2.125,22	18,54%	10.280	
METROPOLITANA	BARI	233,00	213,59	91,67%	52,91	22,71%	24,43	10,48%	83
	BOLOGNA	107,00	107,00	100,00%	67,78	63,34%	18,00	16,82%	30
	CAGLIARI	171,00	169,94	99,38%	39,17	22,90%	21,03	12,30%	253
	CATANIA	335,00	284,50	84,92%	45,06	13,45%	32,40	9,67%	88
	FIRENZE	110,00	110,08	100,00%	45,61	41,46%	25,69	23,35%	24
	GENOVA	110,00	110,00	100,00%	102,06	92,78%	90,53	82,30%	54

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Attuazione				
					Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
METROPOLITANA	MESSINA	335,00	326,61	97,50%	111,88	33,40%	42,04	12,55%	118
	MILANO	110,00	109,27	99,34%	98,77	89,79%	78,58	71,43%	15
	NAPOLI	311,00	311,00	100,00%	151,14	48,60%	75,96	24,42%	42
	PALERMO	335,00	333,86	99,66%	50,61	15,11%	15,15	4,52%	93
	REGGIO CALABRIA	136,00	12,36	9,09%	3,24	2,38%	2,38	1,75%	26
	VENEZIA	110,00	108,99	99,08%	97,02	88,20%	73,81	67,10%	120
	Totale		2.403,00	2.197,20	91,44%	865,24	36,01%	499,98	20,81%
Totale		43.487,20	40.707,41	93,61%	20.350,00	46,80%	6.269,50	14,42%	18.036

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 attratte nel ciclo 2014-20.

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati.

TAVOLA 3.m - PSC SEZIONE SPECIALE 1

ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-20 (milioni di euro)

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
NAZIONALE	MASE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIM	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIC	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MASAF	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SALUTE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIMIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	TURISMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MUR	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PCM-SPORT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
REGIONALE	ABRUZZO	135,24	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	BASILICATA	37,51	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CALABRIA	44,38	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CAMPANIA	322,37	311,08	96,50%	221,85	68,82%	79,60	24,69%	6
	EMILIA- ROMAGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Attuazione							
		Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
REGIONALE	FRIULI-VENEZIA GIULIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LAZIO	156,28	149,10	95,40%	128,43	82,18%	43,89	28,08%	299
	LIGURIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LOMBARDIA	142,40	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MARCHE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MOLISE	88,54	31,38	35,44%	28,27	31,93%	0,79	0,90%	308
	PA BOLZANO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA TRENTO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PIEMONTE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PUGLIA	242,51	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SARDEGNA	138,74	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SICILIA	942,62	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	TOSCANA	70,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	UMBRIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VALLE D'AOSTA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VENETO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale	2.320,58	491,55	21,18%	378,55	16,31%	124,28	5,36%	613
METROPOLITANA	BARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	BOLOGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Attuazione							
		Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
METROPOLITANA	CAGLIARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CATANIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	FIRENZE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	GENOVA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MESSINA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MILANO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	NAPOLI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PALERMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	REGGIO CALABRIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VENEZIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
Totale		0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
Totale		2.320,58	491,55	21,18%	378,55	16,31%	124,28	5,36%	613

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 attratte nel ciclo 2014-20.

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati.

TAVOLA 3.n - PSC SEZIONE SPECIALE 2

ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-20 (milioni di euro)

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
NAZIONALE	MASE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIM	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIC	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MASAF	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SALUTE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIMIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	TURISMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MUR	522,97	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PCM-SPORT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale	522,97	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
REGIONALE	ABRUZZO	113,49	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	BASILICATA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CALABRIA	288,30	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CAMPANIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	EMILIA- ROMAGNA	250,00	203,84	81,54%	137,54	55,01%	94,34	37,73%	1.688

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
REGIONALE	FRIULI-VENEZIA GIULIA	48,09	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LAZIO	489,90	228,01	46,54%	86,78	17,71%	14,02	2,86%	369
	LIGURIA	90,92	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LOMBARDIA	219,60	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MARCHE	37,48	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MOLISE	49,69	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA BOLZANO	40,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA TRENTO	51,00	25,96	50,90%	22,04	43,21%	7,79	15,28%	59
	PIEMONTE	345,17	95,28	27,60%	95,28	27,60%	64,75	18,76%	638
	PUGLIA	249,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SARDEGNA	286,33	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SICILIA	423,82	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	TOSCANA	194,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	UMBRIA	98,59	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VALLE D'AOSTA	18,80	4,75	25,27%	2,64	14,04%	0,32	1,70%	2
	VENETO	253,70	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale	3.548,62	557,83	15,72%	344,27	9,70%	181,23	5,11%	2.756
METROPOLITANA	BARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	BOLOGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
METROPOLITANA	CAGLIARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CATANIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	FIRENZE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	GENOVA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MESSINA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MILANO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	NAPOLI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PALERMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	REGGIO CALABRIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VENEZIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale		0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Totale		4.071,59	557,83	13,70%	344,27	8,46%	181,23	4,45%	2.756

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 attratte nel ciclo 2014-20

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati

III.8 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

I dati di attuazione della politica di coesione nazionale sono significativamente rappresentativi delle difficoltà di “mettere a terra” la mole di risorse a disposizione, residuando tuttora risorse dei vecchi cicli di programmazione non solo non spese, ma neppure impegnate.

In tale contesto, si inseriscono alcuni fenomeni rilevanti, utili per comprendere appieno le dinamiche di tale politica, quali:

- la prassi, seppure legittima, di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee;
- lo scarso e non tempestivo scambio di informazioni tra gli attori della coesione, necessarie a cogliere l'esatta entità del predetto fenomeno e consentire un ruolo attivo a livello centrale per la finalizzazione delle risorse FSC così “liberate”;
- il frequente uso del FSC con norme di legge, ora per far fronte a tagli di finanza pubblica, ora per rispondere ad esigenze contingenti, ora per finanziare interventi specifici, talora con natura di spesa corrente, aggirando il meccanismo di una programmazione fondata sulla condivisione e su una visione strategica di ampio respiro;
- un senso diffuso di scarsa coerenza delle regole del FSC, riviste continuamente anche per rispondere a richieste di proroga da parte delle Amministrazioni in ritardo di attuazione;
- la confusione di ruolo tra i vari attori centrali della coesione;
- lo snaturamento dello strumento del Contratto istituzionale di sviluppo, che, nato per dare attuazione ad interventi strategici di particolare complessità, ha finito con l'essere uno strumento di programmazione in favore di determinati territori.

L'instabilità del quadro regolatorio, un'inadeguata analisi a monte dei fabbisogni, una complessa governance interistituzionale, completano la rappresentazione delle criticità emerse dall'osservazione.

III.9 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

In una fase di forte mobilitazione per il rilancio degli investimenti e l'attuazione di riforme per l'intero Paese, si inserisce anche la programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo 2021-27, che, confermando la destinazione delle risorse per l'80 per cento in favore delle Regioni del Mezzogiorno, in complementarietà con il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR), il Fondo complementare e i Fondi strutturali dell'Unione europea, ripropone l'obiettivo principale di un rafforzamento strutturale dei territori del Mezzogiorno per colmare il divario con le aree più sviluppate del Paese.

La legge di bilancio per il 2021⁴⁴, nel disciplinare le modalità di programmazione del FSC 2021-27, ha mutuato in parte i principi già previsti dalle precedenti disposizioni di legge del 2014 e 2019⁴⁵.

In attuazione del primo passaggio procedurale previsto nella succitata normativa, nella Conferenza Stato Regioni del 28 aprile 2022 sono state condivise, nello specifico, 12 aree tematiche in cui poter inserire la futura programmazione delle risorse FSC 21- 27, coprendo, nella sostanza, ogni possibile sfera di attività.

Tali aree sono classificate nei quattro grandi macro-ambiti trasversali che seguono:

1. Ricerca, digitalizzazione e competitività;
2. Transizione ecologica ed energetica;
3. Mobilità e servizi sostenibili per i territori;
4. Società inclusiva e cultura.

L'ammontare delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-27 è stato definito nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020, per un ammontare complessivo di 73.500,00 milioni di euro.

La legge di bilancio per l'anno 2021 ha quindi assegnato al FSC i primi 50.000,00 milioni di euro per il ciclo di programmazione 2021-27; successivamente, la legge di bilancio 2022⁴⁶ ha previsto lo stanziamento di ulteriori 23.500,00 milioni di euro a completamento della dotazione programmata riportata nel DEF 2020.

Con il decreto-legge n. 59 del 2021, articolo 2, il Fondo è stato rifinanziato per l'ammontare di 15.500,00 milioni di euro, a quasi totale copertura di una quota di 15.616,00 milioni di euro destinata al finanziamento di iniziative progettuali inserite nel PNRR.

Ulteriori risorse sono state assegnate al Fondo come di seguito riportato:

- 729,70 milioni di euro ex articolo 1, co. 75, della legge di bilancio 2021 n. 178/2020;
- 200,00 milioni di euro ex articolo 77, co. 3, del decreto-legge n. 73/2021;
- 1.500,00 milioni di euro ex articolo 56, co. 1 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50;

portando la dotazione complessiva del Fondo a 91.429,70 milioni di euro.

Su tali risorse hanno inciso, contestualmente ai predetti incrementi, sia riduzioni (i.e. variazioni di bilancio) a norma di legge, sia impieghi in attuazione di norme di legge e/o da delibere CIPESS, come di seguito specificato.

Le riduzioni delle risorse del FSC 21-27, per un totale di 9.270,42 milioni di euro, sono state disposte dalle seguenti norme:

- art. 1, comma 73 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 729,700 milioni di euro per la proroga degli incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici;

⁴⁴ Commi 177 e 178, art. 1, legge n. 178 del 2020.

⁴⁵ Art.1, comma 703, legge n. 190 del 2014; art. 44, decreto-legge n. 34 del 2019.

⁴⁶ Legge n. 234/2021.

- art. 1, comma 169 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 3.500,00 milioni di euro per la decontribuzione al Sud;
- art. 1, comma 172 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 2.107,8 milioni di euro per la proroga del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno;
- art. 1, comma 187 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 312 milioni di euro per la proroga del credito d'imposta potenziato per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno;
- art. 1, comma 194 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 60 milioni di euro per l'istituzione di un Fondo finalizzato a promuovere la ricerca, il trasferimento tecnologico e la formazione universitaria in ognuna delle regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 2016;
- art. 1, comma 200 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 45 milioni di euro al Fondo per il sostegno dei Comuni Marginali (contrasto fenomeni di deindustrializzazione);
- art. 32, comma 1, del decreto-legge del 22 marzo 2021 n. 41, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 maggio 2021, n. 69, che ha destinato 35 milioni di euro al completamento del programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica digitale per le regioni del Mezzogiorno;
- art. 11 ter del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 28 maggio 2021, n. 76, che ha destinato 100 milioni di euro per misure urgenti per le baraccopoli di Messina;
- art. 77 comma 10 lettera c) del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, che ha destinato 200 milioni di euro per la copertura di misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali;
- art. 57 del decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha destinato 90,4 milioni di euro al credito d'imposta nelle Zone Economiche Speciali;
- art. 36 bis del decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha destinato 80 milioni di euro per il finanziamento di interventi di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e idraulico in Calabria;
- art. 12, comma 1 del decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121, come modificato dalla legge di conversione 9 novembre 2021, n. 156, che ha destinato 161,515 milioni di euro per la costituzione di un "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale";
- art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 17 del 1° marzo 2022, che ha destinato 290 milioni di euro al credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud;
- art. 37, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che ha destinato 9 milioni di euro per l'estensione del credito di imposta nelle ZES;

- art. 58, comma 4, lettera g, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, che ha destinato 1.500 milioni di euro a copertura delle misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina;
- art. 42, comma 5-ter, del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che ha destinato 40 milioni di euro all'incremento fondo di cui all'art. 30, comma 14-ter, del decreto legge 30 aprile 2019;
- art. 42, comma 5-quater, del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che ha destinato 10 milioni di euro a favore delle province autonome di Trento e di Bolzano per gli interventi in conto capitale connessi al PNRR.

La legge di bilancio 2023⁴⁷ ha disposto un definanziamento del Fondo per 3.000,00 milioni di euro e ulteriori riduzioni, per 1.758,80 milioni di euro, di seguito riportate:

- 1.467,00 milioni di euro (art. 1, co. 266) per il rifinanziamento del credito imposta nuovi beni strumentali mezzogiorno;
 - 65,20 milioni di euro (art. 1, co. 267) per il rifinanziamento del credito d'imposta per investimenti nelle ZES;
 - 165,60 milioni di euro (art. 1, co. 269) per il rifinanziamento del credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno;
 - 1,00 milione di euro (art. 1, co. 270) per il rifinanziamento del reddito d'imposta per le spese documentate relative all'installazione e messa in funzione di impianti di compostaggio presso i centri agroalimentari presenti nelle regioni Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia;
 - 60,00 milioni di euro (art. 1, co. 747) per il rifinanziamento della Zona Franca Urbana Sisma Centro Italia;
- portando il valore totale delle riduzioni di legge disposte, ad oggi, a carico del Fondo, a complessivi 14.029,22 milioni di euro.

Con le seguenti norme di legge, invece, sono stati disposti utilizzi delle risorse del FSC 2021-27, per un totale di 2.132,50 milioni di euro:

- art. 1, comma 189, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, al fine di favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, prevede la costituzione di Ecosistemi dell'innovazione e che, con apposita deliberazione del CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, sono assegnati 150 milioni di euro al Ministero dell'università e della ricerca nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza (disposizione attuata con delibera CIPESS 27 luglio 2021 n. 48);
- art. 1, comma 191 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, al fine di consentire il coordinamento strategico e l'attuazione integrata di interventi per lo sviluppo socio-economico dei territori delle

⁴⁷ Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

- regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, prevede la destinazione, con apposita deliberazione del CIPESS, di 100 milioni di euro al finanziamento di uno specifico contratto istituzionale di sviluppo (disposizione attuata con delibera CIPESS 3 novembre 2021 n. 66);
- art. 2, comma 1 bis, lettere da a) a h) del decreto-legge 6 maggio 2021 n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101 che prevede che, con apposita delibera CIPESS, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano assegnati complessivi 700 milioni di euro a investimenti in vari settori;
 - art. 1, comma 977, della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (legge di bilancio 2022) che prevede che, con delibera CIPESS, siano destinate risorse pari a complessivi 30 milioni di euro per la realizzazione di un programma di interventi in settori imprenditoriali di particolare rilevanza nell'economia del Mezzogiorno dando priorità all'*information technology*, all'agroalimentare, al biomedicale, al farmaceutico, all'*automotive* e all'aerospaziale;
 - art. 9, comma 5-bis, del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, introdotto dalla legge di conversione 28 marzo 2022, n. 25, che autorizza la spesa di 150 milioni di euro al fine di garantire la sostenibilità dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale, in un'ottica di miglioramento della capacità e della fruibilità delle dotazioni infrastrutturali esistenti e da realizzare, per le opere di infrastrutturazione, ivi comprese quelle per l'accessibilità;
 - art. 37, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che destina 250 milioni di euro per rafforzare la struttura produttiva delle Zone economiche speciali (ZES) mediante lo strumento agevolativo «Contratti di sviluppo» di cui all'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le risorse sono assegnate con delibera CIPESS al Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito del pertinente Piano di sviluppo e coesione, programmazione 2021/2027, con specifica destinazione al finanziamento addizionale delle iniziative imprenditoriali nelle ZES;
 - art. 24 bis del decreto-legge 30 aprile 2022, inserito dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, che destina 60 milioni di euro quali contributi in favore di infrastrutture sportive e piscine per l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili;
 - art. 5, comma 3-bis del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 9, che destina 20 milioni di euro per interventi di bonifica e risanamento ambientale e rigenerazione "zona falcata" di Messina, da assegnare mediante deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, con la quale è individuato altresì il soggetto attuatore degli interventi;
 - art. 27, comma 3 del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che, al fine di migliorare l'infrastrutturazione stradale per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo nella città di Taranto nel 2026, destina 4,5 milioni di euro

alla Regione Puglia per il completamento della fase di progettazione degli interventi per la realizzazione della strada statale n. 7 nel tratto compreso tra il comune di Massafra e il comune di Taranto. Con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile sono stabilite le modalità attuative per il trasferimento e l'utilizzo delle risorse di cui al presente comma, sono individuate le forme di copertura finanziaria ai fini della realizzazione dell'intervento, anche nell'ambito del Piano di sviluppo e coesione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, programmazione 2021-27, di cui è titolare la regione Puglia, ed è indicato il relativo cronoprogramma procedurale e finanziario, fermo restando che la progettazione dell'intervento deve assicurare che il suo completamento sia coerente con lo svolgimento del predetto evento;

- art. 42, comma 5-bis del decreto legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che, al fine di rafforzare il progetto «Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati», previsto nel quadro del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a) , numero 4, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, destina 200 milioni di euro, prioritariamente allo scorrimento, nei limiti della capienza, della graduatoria dei progetti valutati come idonei nell'ambito della procedura attuativa del citato programma, ma non finanziati per insufficienza della dotazione finanziaria originariamente prevista;
- art. 34, del decreto legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 17 novembre 2022, n. 175, che, allo scopo di completare il programma di consolidamento delle farmacie rurali sussidiate, di cui all'articolo 2 della legge 8 marzo 1968, n. 221, destina 28 milioni di euro per il finanziamento delle farmacie rurali sussidiate che operano in Comuni, centri abitati o frazioni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti, collocati al di fuori del perimetro delle aree interne, come definito dalla mappatura 2021-27 di cui all'Accordo di Partenariato 2021-27, di cui all'avviso pubblico approvato con decreto del direttore dell'Agenzia per la coesione territoriale, n. 305 del 28 dicembre 2021, attuativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5, Componente 3, Investimento 1, sub investimento 1.2;
- art. 1, comma 697, legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) che ha destinato complessivi 440,00 milioni di euro al sostegno per interventi per spese in conto capitale della regione Calabria volti a prevenire e a mitigare il rischio idrogeologico e idraulico (inserire nel PSC Calabria).

Con delibere del CIPESS, sono state disposte ulteriori assegnazioni del FSC 2021-27 per complessivi 11.075,16 milioni di euro:

- n. 47 del 27 luglio 2021 di assegnazione di 68,80 milioni di euro per il completamento dell'ampliamento della stazione navale in Mar Grande nell'ambito del Contratto istituzionale di sviluppo dell'Area di Taranto;
- n. 79 del 22 dicembre 2021 di assegnazione, a titolo di anticipazione, di complessivi 2.561,8 milioni di euro alle Regioni ed alle Province

Autonome per interventi di immediato avvio o completamento di interventi in corso;

- n. 1 del 15 febbraio 2022 di assegnazione di 4.680,09 milioni di euro per il finanziamento di progetti infrastrutturali ad alta rilevanza strategica proposti dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili;
- n. 7 del 14 aprile 2022 di assegnazione di 2.000,00 milioni di euro al Ministero dello sviluppo economico per i Contratti di sviluppo;
- n. 33 del 2 agosto 2022 di assegnazione di 200 milioni di euro per il finanziamento del Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) Roma;
- n. 35 del 2 agosto 2022 di assegnazione di 1.564,47 milioni di euro al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), quale integrazione delle risorse di cui alla delibera CIPESS n. 1/2022, al fine di coprire il fabbisogno derivante dall'incremento dei prezzi.

Pertanto, alla luce delle riduzioni, delle allocazioni disposte per legge e delle assegnazioni con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse del Fondo destinate alla copertura degli interventi per il PNRR (i suddetti 15.616,00 milioni di euro), le disponibilità del FSC ancora da programmare risultano pari a 48.576,83 milioni di euro.

Si deve precisare, tuttavia, che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 50/2022, nelle more della conclusione della ricognizione del valore complessivo delle risorse FSC 2014-20 da porre a copertura del taglio previsto dall'art. 58, comma 4, lettera f, del medesimo decreto-legge, nel suddetto importo complessivo, 6.000,00 milioni di euro sono attualmente indisponibili.

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E QUESTIONI APERTE

IV.1 SINTESI DELL'ANALISI

La presente sezione riporta in sintesi gli esiti dell'analisi presentata nei capitoli precedenti e le considerazioni conseguenti all'osservazione dello stato di attuazione della politica di coesione in Italia nel periodo 2014-20

La politica di coesione rappresenta un terzo del bilancio europeo ed è finalizzata alla riduzione dei divari nel livello di sviluppo tra le regioni d'Europa. I dati pubblicati dalla Commissione europea (*Cohesion Open Data Platform*) collocano l'Italia, nel confronto con gli altri Paesi membri, agli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e, di conseguenza, per la capacità di massimizzarne l'impatto (Cfr. Capitolo 1).

Nel 2022, nonostante la mole di risorse investite in Italia nell'ambito della politica di coesione a partire dal 1994, l'"Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale" della Commissione europea pone in evidenza come l'Italia sia uno dei Paesi in cui l'attesa riduzione dei divari tra le regioni non si sia verificata, e che, al contrario, dimostri una tendenza all'aumento delle disparità.

La Commissione sottolinea che i Paesi che si trovano in questa condizione vivono la cd. "trappola dello sviluppo", e, in particolare, le regioni nelle quali questa condizione persiste per almeno 15 anni sono definite "intrappolate nello sviluppo": si tratta delle regioni che, pur ricevendo un sostegno sostanziale dalla politica di coesione, hanno stentato a sostenere una crescita a lungo termine, e presentano, come tratti comuni, bassi livelli di valore aggiunto nell'industria, di qualificazione del capitale umano, di innovazione e qualità istituzionale. Tali regioni sono particolarmente concentrate in Italia (Cfr. Capitolo 1).

Nelle precedenti sezioni, attraverso l'analisi dei documenti di programmazione e dei dati di monitoraggio, l'osservazione dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20 - sia per la componente europea, relativa all'impiego dei Fondi strutturali, che per la componente nazionale, relativa all'impiego delle risorse del Fondo di Rotazione e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - conferma l'allarme già in più sedi richiamato: il grave ritardo nell'avanzamento della spesa, che si traduce inequivocabilmente nel rischio di comprometterne gli obiettivi più importanti, quelli legati all'effettivo sviluppo del territorio.

Nel mese di gennaio 2023, la Corte dei Conti, nell'ambito della «Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei

Fondi europei»⁴⁸, nel considerare le importanti interconnessioni tra il PNRR e gli interventi della politica di coesione, auspica, alla luce dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20, che vi sia una “vera inversione di rotta” nell’attuazione di tali politiche e nella capacità di spesa delle risorse europee che definisce “preoccupanti”.

Gli esiti dell’analisi presentata nei precedenti capitoli sono sintetizzati nella tavola che segue, che riporta i valori delle risorse programmate ed impegnate, e l’ammontare dei pagamenti, anche con l’evidenza dei valori al netto delle misure di flessibilità introdotte per far fronte all’emergenza Covid:

Fondo	Strumento	Risorse programmate (mln)	Impegni (mln)	Impegni/ Ris. Progr.	Pagamenti (mln)	Pagamenti/ Ris. Progr.
FESR/ FSE	PON/POR	47.876,60 + 16.989,50	51.717,60	79,7%	35.149,70	54,1%
Fondo di Rotazione	Cof. nazionale PON/POR					
	POC	11.860,19	2.435,96	20,5%	1.386,58	11,7%
FSC	PSC	49.879,37	21.072,82	42,2%	6.575,01	13,2%
TOTALE		126.605,66	75.226,38	59,4%	43.111,29	34%
Al netto degli interventi Covid		116.240,07	67.238,50	57,84%	36.579,55	31,47%

Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati di monitoraggio e da documenti di programmazione (in milioni di euro)

Le percentuali di avanzamento della programmazione 2014-20, in termini di impegni e pagamenti, oltre a “quantificare” il preoccupante ritardo già evidenziato dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti, rendono più chiaro e comprensibile un fenomeno già noto: la spesa effettiva riguarda sostanzialmente le risorse europee, dove il vincolo del cd. “disimpegno automatico” ha spinto le amministrazioni titolari dei programmi (nazionali e regionali) a rendicontare mediante il ricorso massiccio ai progetti retrospettivi; per quanto attiene le risorse nazionali, mancando un incentivo effettivo all’utilizzo delle risorse, i singoli programmi sono divenuti dei

⁴⁸ Relazione approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti.

contenitori di idee progettuali e allocazione programmatica delle risorse senza un impegno concreto alla effettiva realizzazione.

I 43 miliardi complessivamente spesi sul totale di 126,6 miliardi della programmazione 2014-20, si compongono di

- A 35 miliardi di euro per la politica di coesione europea (PON e POR) (Cfr. Capitolo 2),
- B 8 miliardi di euro per la politica di coesione nazionale (programmazione complementare e FSC) (Cfr. Capitolo 3).

Con particolare riferimento al punto A, scomponendo ulteriormente la programmazione europea (PON e POR) in contributo europeo (FESR e FSE) e cofinanziamento nazionale (Fondo di Rotazione), si può rilevare che dei 35 miliardi di euro spesi (dato relativo alla certificazione della spesa, Cfr. Capitolo 2, Tavola 2.f), 28 miliardi di euro sono risorse europee, 7 miliardi quelle nazionali e regionali.

Infine, tenuto conto degli interventi di contrasto all'emergenza Covid a oggi monitorati, tali valori si riducono a 24 miliardi di euro di risorse europee e 5 miliardi di euro di risorse nazionali e regionali.

Con riferimento specifico ai Fondi europei, il 2023 rappresenta l'anno in cui deve concludersi la spesa del periodo di programmazione 2014-20. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni porta alla conclusione che, per evitare il disimpegno delle risorse europee, sarebbe necessario spendere, in meno di un anno, un volume di risorse quasi pari a quanto rendicontato complessivamente dal 2015 ad oggi.

La soluzione, già utilizzata nei precedenti periodi di programmazione, di rendicontare a valere sui programmi attuativi dei Fondi europei i progetti finanziati con risorse nazionali, rinviando nel tempo l'utilizzo delle risorse nazionali disimpegnate, non è più sostenibile: se da una parte consente di raggiungere il risultato contabile richiesto a livello europeo per evitare la perdita di risorse dei Fondi strutturali, dall'altra disattende in gran parte gli obiettivi effettivi delle politiche di coesione, trascura la qualità degli interventi, funzionali alla promozione di sviluppo economico e sociale e al miglioramento della qualità della vita dei territori per ridurre i divari.

A tale evidenza, già estremamente grave, si aggiunge la constatazione, ancora più preoccupante, che l'impiego delle risorse nazionali è fermo a livelli di molto inferiori rispetto alle risorse europee.

Il dato pone all'attenzione l'aspetto più allarmante che emerge dall'analisi: a dispetto del disegno originario, delle finalità e dei principi sanciti dai Trattati, in Italia non è stata garantita l'"addizionalità" delle risorse della politica di coesione, in quanto tali politiche hanno agito in sostituzione delle politiche ordinarie, anche in considerazione dei continui tagli alla spesa per investimenti.

La lettura congiunta dei dati relativi alla programmazione e all'impiego dei Fondi strutturali e dei Fondi nazionali, che avrebbe dovuto evidenziare una comune tensione verso il perseguimento degli obiettivi della coesione, necessaria a garantire l'impiego aggiuntivo delle relative risorse, ha dimostrato invece nel tempo una sempre più debole integrazione e focalizzazione sugli obiettivi programmatici.

I POC, nati per concorrere e sviluppare sinergie con POR e PON, sono stati di fatto utilizzati anche per funzioni diverse. L'attesa complementarità

ha trovato un limite anche nel modo in cui sono stati concepiti, con regole diverse dai programmi dei Fondi strutturali, procedure di sorveglianza meno rigorose, e la possibilità di operare rimodulazioni interne senza l'approvazione del CIPESS né di altri organismi collegiali.

Anche il FSC, la cui attuazione è vincolata al perseguimento degli obiettivi della politica di coesione, ha subito nel corso del tempo una deviazione dalle finalità proprie del Fondo: sia per il frequente uso per far fronte a tagli di finanza pubblica, rispondere ad esigenze contingenti, finanziare interventi specifici, ivi incluse spese di natura corrente; sia per la prassi di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee.

Ha inciso profondamente sugli esiti critici dell'attuazione l'incertezza del quadro normativo di riferimento, sul piano della variabilità della consistenza del Fondo, dell'evoluzione degli strumenti utilizzati, e, non ultimo, dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), oggetto di successive proroghe introdotte per via legislativa.

In quest'ambito, anche del "Contratto istituzionale di sviluppo" è stato fatto un uso distorto, che lo ha reso uno strumento di programmazione anziché uno dei principali strumenti di attuazione del Fondo per sostenere interventi strategici di particolare complessità.

Un ulteriore aspetto critico, più volte richiamato nel corso della relazione, che emerge tanto più forte in sede di osservazione dello stato di avanzamento dell'attuazione, concerne i sistemi di gestione e monitoraggio dei programmi e degli strumenti attuativi della coesione, che risultano ancora disomogenei e non in grado di fornire dati adeguati a supportare la decisione pubblica per una politica così complessa, in particolar modo con riferimento alla necessaria integrazione della componente europea con quella nazionale.

A tale proposito, gli esiti della ricognizione sull'utilizzo delle risorse destinate alla programmazione 2014-2020 - Fondi strutturali europei (FESR e FSE) e Fondi nazionali (FSC e Fondo di rotazione) - realizzata dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, nel mese di novembre 2022, ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risultava a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte dai sistemi informativi locali. Ciò induce a riflettere sulle carenze del sistema e dei flussi informativi tra livello locale e centrale. Il problema comprende aspetti molto diversi: dalla incoerenza dei sistemi di regole, al disallineamento temporale, alle differenze tecniche ed operative degli strumenti di raccolta delle informazioni, alla qualità dei dati.

IV.2 PROSPETTIVE DI RAFFORZAMENTO DELLA POLITICA DI COESIONE

Le considerazioni sopra esposte inducono il Governo a definire tempestivamente linee di intervento adeguate a rafforzare le funzioni di programmazione e gestione dei Fondi europei e nazionali della coesione.

Le prospettive individuate, che valorizzano gli esiti dei momenti di confronto e del dialogo in corso con la Commissione europea, sono sinteticamente riportate di seguito.

Rivedere la programmazione europea 2021-27

L'Accordo di Partenariato e i programmi 2021-27 riflettono, oltre ad una chiara continuità di visione con i cicli di programmazione che li precedono, anche un contesto socio-economico non più attuale considerate le ripercussioni della guerra in Ucraina, che continuano a dispiegarsi in maniera pervasiva, e che non erano ancora note fino alla fase conclusiva del negoziato formale con la Commissione europea.

Da tale considerazione muove l'esigenza di una riflessione sull'adeguatezza delle previsioni della programmazione 2021-27 rispetto alla attuali esigenze di sostegno al sistema imprenditoriale, alle famiglie, ai lavoratori, da cui far scaturire una revisione del quadro programmatico che, da un lato, possa dare risposta ai fabbisogni emergenti con soluzioni efficaci e di rapida attuazione e, dall'altro, sia volta ad evitare il rischio di frammentazione nella fase attuativa per addivenire a una maggiore concentrazione degli interventi, ad una supervisione e ad un accompagnamento più efficaci.

Inoltre, la concomitante attuazione fino al 2026 degli interventi della politica di coesione e del PNRR richiede uno straordinario sforzo di integrazione e coordinamento tra i due strumenti, considerata la dimensione delle risorse messe a disposizione per l'Italia - che si classifica anche per il Dispositivo di Ripresa e Resilienza tra i Paesi maggiormente beneficiari - le analogie in termini di obiettivi di *policy* e le sostanziali differenze nella *governance*, nella gestione, nella logica di intervento e rendicontazione. Come sottolineato dall'analisi comparativa della Corte dei Conti europea (2023) richiamata nel Capitolo 2, la legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi, nel rispetto del divieto di doppio finanziamento.

Con riferimento alla possibilità di aggiornamento della programmazione, la stessa Commissione ha proposto l'iniziativa REPowerEU, pensata per rispondere alla crisi energetica, che prevede l'introduzione di opportune modifiche ai programmi 2021-27 per renderli idonei a contribuire a fronteggiare l'emergenza. Alla proposta di regolamento REPowerEU è infatti collegata la possibilità di utilizzare le risorse della programmazione 2014-20 per finanziare misure eccezionali per supportare le PMI colpite dall'aumento del prezzo dell'energia e sostenere le famiglie bisognose nell'affrontare le spese energetiche unitamente ad un uso flessibile del FESR e del FSE (c.d. Iniziativa SAFE).

A tale proposito, facendo seguito all'incontro del RRF Expert Group del 12 gennaio, in data 6 febbraio è stata avviata in Italia la consultazione dei principali *stakeholder*. Entro il 30 aprile occorre presentare alla Commissione europea la proposta di PNRR integrato con il capitolo dedicato. L'obiettivo è definire una prima bozza di capitolo REPowerEU entro la prima settimana di

marzo per avviare in tempo utile le interlocuzioni con la Commissione europea.

L'introduzione del capitolo aggiuntivo PNRR relativo al REPowerEU rappresenta l'opportunità per avviare il necessario allineamento dei quadri programmatori. Il 2023, l'anno di conclusione del ciclo di programmazione 2014-20 e di avvio del 2021-27, è l'anno in cui il PNRR entra nella sua piena fase attuativa. Oggi, la possibilità di razionalizzare il quadro complessivo degli interventi attuativi delle due cornici programmatiche rappresenta un'urgenza, non più solo un'opportunità.

Migliorare il sistema informativo e di monitoraggio per il supporto alla decisione pubblica

Il miglioramento delle *performance* dell'attuazione non può prescindere da una corretta rappresentazione delle politiche di coesione nel monitoraggio, attraverso la creazione di un sistema solido e tempestivo che consenta di misurare in maniera attendibile ed esaustiva i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi.

Questa esigenza è riconosciuta sia a livello europeo, in quanto inserita dalla Commissione europea nel Piano delle performance per il 2021-27, sia a livello nazionale, dove la riclassificazione delle risorse FSC nei PSC ha fatto emergere in modo particolare la necessità di migliorare il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione per garantire completa unitarietà nella Banca Dati Unitaria del MEF-RGS/IGRUE.

Per rafforzare le prerogative propriamente gestionali del monitoraggio, oltre a quelle del supporto alle attività di controllo amministrativo dell'avanzamento dei programmi, le attuali banche dati dovranno essere integrate da quella componente di dati e informazioni funzionale alla previsione dei rischi di fallimento e di una migliore gestione dei processi in corso.

La spinta in questa direzione è coerente con la regolamentazione per il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi europei e la disciplina degli altri fondi stanziati con lo strumento *Next Generation EU*, che presentano una comune maggiore attenzione alla *performance*, intesa sia nel senso di governance attuativa, che di attenzione ai risultati concreti della spesa.

Il sistema REGIS, operativo con successo per il monitoraggio del PNRR, rappresenta un'opportunità per sviluppare una piattaforma comune inclusiva anche di tutti i Fondi della coesione da mettere a sistema con le diverse banche dati ad oggi disponibili.

Con riferimento alle politiche di coesione 2021-27, si presenta l'opportunità di consentire alle Amministrazioni di adottare il REGIS direttamente come gestionale piuttosto che come sistema ricevente dati dal Sistema informativo locale già in uso, favorendo la tempestività e la completezza dell'informazione presente sul sistema.

Ripensare il sistema di regole, gli strumenti e le modalità di gestione della politica di coesione nazionale

Con riferimento alle risorse nazionali della politica di coesione, ed in particolare al Fondo Sviluppo e Coesione, è stato evidenziato, da un lato, come esso venga interessato continuamente da forti riduzioni o riorientamenti delle risorse, minando la certezza e solidità dell'impianto programmatico; dall'altro, come l'uso di progetti "retrospettivi", per consentire il raggiungimento dei traguardi di spesa dei programmi europei, ne abbia indebolito in termini quantitativi e qualitativi l'efficacia.

A ciò si accompagna una carenza delle capacità amministrative, a livello centrale come a livello locale, e una fragilità del presidio di coordinamento a fronte di funzioni di sostegno e accompagnamento rivelatesi, invece, sempre più necessarie.

Questi argomenti innescano un ripensamento delle regole di gestione e governance della politica di coesione nazionale.

Il Fondo garantirebbe la sua funzione originaria se:

- venisse tutelata la sua intangibilità come fonte di finanziamento di Programmi pluriennali, assistiti e indirizzati da una forte analisi di contesto e valutativa;
- ne venisse garantito il carattere di spesa di sviluppo, basata su strategie unitarie;
- se ne concentrasse l'impiego su grandi infrastrutture e su politiche industriali presidiate a livello centrale, in grado di integrare una visione sinergica e lungimirante del sistema Paese, senza trascurare le istanze regionali e la scelta dei livelli di governo più efficaci per assicurare la solidità delle azioni "aggiuntive" che si vogliono mettere in campo.

In termini operativi, andrebbe limitata la pratica della rendicontazione di progetti finanziati con FSC nell'ambito dei programmi europei.

Parallelamente, andrebbero assicurati forti meccanismi di coordinamento tra le varie programmazioni - europee, nazionali complementari, nazionali con FSC, e del PNRR - allo scopo di massimizzare l'impatto di tali politiche "concorrenti" verso la riduzione del divario infrastrutturale, economico e sociale ed evitare un effetto di spiazzamento o sovrapposizione.

Ripensare la governance della politica di coesione e intervenire in modo strutturato sulla capacità amministrativa

La *governance* della politica di coesione è stata interessata a partire dal 2013 da un disegno riformatore pensato per far fronte all'evidenza delle problematiche emerse nell'attuazione del ciclo di programmazione 2007-13, relative alla parcellizzazione degli interventi, alla mancanza di un coordinamento delle politiche a livello territoriale e tematico, all'esigenza diffusa delle amministrazioni di un accompagnamento rafforzato e di una sorveglianza sistematica nella realizzazione degli interventi previsti dai Programmi Operativi e dagli altri strumenti della coesione.

Con queste premesse, con il D.L. n. 101/2013 fu istituita l'Agenzia per la Coesione Territoriale, che ha acquisito parte delle funzioni del soppresso "Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica" incardinato presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Successivamente, con il D.L. n. 86/2018 è stato anche previsto il riordino delle competenze in materia di politiche per la coesione territoriale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia, definendo più chiaramente per quest'ultima i compiti operativi di sorveglianza sulla conduzione e attuazione dei Programmi, di assistenza alle amministrazioni centrali e regionali titolari, la definizione di *standard*, linee guida e istruzioni operative, e la possibilità di proporre misure di accelerazione sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio, valutazione e verifica.

Gli esiti dell'analisi delle precedenti sezioni rappresentano, tuttavia, un quadro molto lontano dalle aspettative, che impone un ripensamento del sistema di *governance* della politica di coesione, per rafforzare in modo effettivo e tempestivo l'azione di impulso, coordinamento e governo strategico e attuativo dei fondi.

Inoltre, l'esperienza della programmazione 2014-20, così come le analisi realizzate dalla Commissione europea nell'ambito del Semestre europeo (e.g. *Country Report* 2019, 2020), individuano nella debolezza della capacità amministrativa una delle principali sfide per il Paese in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l'attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l'assorbimento dei Fondi UE.

Sfida tanto più ardua quanto più ampia e diversificata è divenuta l'offerta di risorse per le politiche di sviluppo per i prossimi anni, comprese quelle della coesione 2014-20, del REACT-EU e del ciclo 2021-27, le dotazioni PNRR e, non ultime, quelle della coesione nazionale (PSC).

Il miglioramento dell'efficacia attuativa delle politiche di coesione è al centro del disegno strategico del programma nazionale "Capacità per la coesione" 2021-27.

Il programma prevede la messa in campo di un'azione sistemica sul complesso degli attori delle politiche di coesione, con il ricorso a più strumenti e leve per il cambiamento. Oltre a un consistente intervento sul rafforzamento della capacità amministrativa delle Regioni e dei Comuni, è prevista una significativa azione di potenziamento delle strutture responsabili della *governance* centrale, volta a internalizzare le funzioni necessarie e a creare un centro di competenza che possa rappresentare il presidio tecnico specialistico per ogni livello di governo. A questa azione si intende affiancare l'istituzione di un meccanismo stabile di formazione tecnico-specialistica sulla politica di coesione.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA

dai siti Internet:

www.mef.gov.it • www.dt.mef.gov.it/it/ • www.rgs.mef.gov.it/

ISSN 2239-0839