Per quanto riguarda il RA 4.6 “Mobilità sostenibile nelle aree urbane”, che ha subito un decremento pari a circa 180 milioni di euro a seguito delle riprogrammazioni Covid-19, le risorse sono concentrate sulle azioni relative alla realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva. In particolare, la realizzazione dei grandi progetti in continuità con la programmazione 2007-2013 e l'attivazione di importanti iniziative sul rinnovo del materiale rotabile, tra cui quelle delle Città metropolitane dell'omonimo programma operativo nazionale, hanno assorbito la maggior parte delle risorse e al contempo contribuito all'avanzamento della spesa. Questi interventi sono caratterizzati da una spesa certificata, rispetto al programmato, più alta della media dell'OT.

Per quanto riguarda, invece, le risorse dedicate alla ciclabilità, la riduzione dei fondi è stata compensata da interventi destinati alla creazione di aree pedonali e/o percorsi ciclabili temporanei/transitori (dotandoli di protezioni, apposita segnaletica orizzontale e verticale, ecc.) con lo scopo di realizzare le condizioni per la circolazione del maggior numero di biciclette in sicurezza.

L'OT 5 “Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi” è articolato su tredici programmi operativi regionali. Nel corso dell'anno 2020 le risorse hanno subito un decremento di quasi 200 milioni di euro a seguito delle rimodulazioni dei programmi per l'emergenza Covid-19, attestandosi a 1.408 milioni di euro. Il valore complessivo della spesa certificata è pari a 523 milioni di euro pari al 37,2 per cento delle risorse programmate. In particolare, hanno già certificato oltre il 50 per cento delle risorse programmate la Calabria, la Liguria, la Puglia e la Provincia Autonoma di Trento.

Tali risorse si concentrano prevalentemente sul RA 5.1 “Riduzione del rischio idrogeologico e dell'erosione costiera”. In particolare, gli interventi per il dissesto idrogeologico mostrano avanzamenti concreti soprattutto laddove si pongono in continuità con il ciclo precedente.

La restante quota delle risorse dell'Obiettivo tematico 5 è relativa al RA 5.3 “Riduzione rischio incendio, vulcanico e sismico” la cui attuazione è ancora modesta, ma presenta margini di recupero soprattutto per quanto riguarda le misure non strutturali di prevenzione dei rischi e le azioni relative all'allerta precoce.

L'OT 6 “Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse” interviene sul rafforzamento dei principali servizi ambientali (idrico e rifiuti), nonché sulla tutela e la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica. Nel corso dell'anno le risorse hanno subito un decremento di circa 600 milioni di euro a seguito delle rimodulazioni dei programmi per l'emergenza Covid-19. Il valore complessivo della spesa certificata è pari a 1.272 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 3.453 milioni di euro (36,8 per cento).

Quasi la metà delle spese certificate si riferisce al RA 6.3 “Servizio Idrico Integrato”, che con investimenti concentrati nelle regioni meno sviluppate assorbe una parte significativa della dotazione dell'intero OT, con la finalità principale di risolvere le procedure di infrazione comunitaria in materia di depurazione delle acque reflue ed è caratterizzato da dati di spesa positivi, nonostante le criticità derivanti dalla *governance* del Servizio idrico integrato che, in alcune Regioni, non è ancora del tutto a regime.

Più critica appare la condizione del RA 6.1 “Gestione dei rifiuti urbani”, le cui risorse sono destinate – nelle regioni meno sviluppate e in Sardegna – ai piani di prevenzione della produzione dei rifiuti e ai sistemi di raccolta differenziata, nonché alle dotazioni impiantistiche per il trattamento e il recupero di materia (ed è in relazione a queste ultime che si riscontrano le maggiori difficoltà attuative). Il RA 6.2 “Restituzione all'uso produttivo di aree inquinate”, nonostante sconti alcune difficoltà, risulta ben avviato. In tema di natura e biodiversità, il RA 6.5 “Conservazione degli habitat e della rete ecologica”, limitato alle regioni meno sviluppate, presenta un avanzamento lento; il RA 6.6 “Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale” registra i migliori risultati nelle regioni in transizione, a fronte di una situazione meno omogenea nelle altre.

L'OT 7 "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", che coinvolge un programma operativo nazionale (Infrastrutture e Reti) e cinque programmi operativi regionali (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), ha registrato una sostanziale riduzione (quasi 700 milioni di euro) dell'importo programmato a seguito delle rimodulazioni dei programmi per fronteggiare l'emergenza Covid-19. La spesa certificata è pari a 1.534 milioni di euro, a fronte di risorse programmate pari a 2.703 milioni di euro (56,8 per cento della spesa programmata).

Le risorse si concentrano principalmente nei RA 7.1 "Potenziamento ferroviario e dei relativi servizi" e 7.3 "Miglioramento della mobilità regionale e integrazione modale".

Le performance di spesa migliori si riscontrano nel RA 7.1 per la modalità ferroviaria (raddoppio Palermo-Messina, nodo ferroviario Palermo, raddoppio Bari-S. Andrea Bitetto, Metaponto-Sibari-Paola, velocizzazione Catania-Siracusa), in continuità con la programmazione 2007-2013, e nel Risultato atteso 7.4 per la modalità stradale, soprattutto grazie ai rilevanti progetti Agrigento-Caltanissetta, Gallico Gambarie, SS 268 del Vesuvio.

Nell'ultimo biennio, i progetti contenuti nel RA 7.3 (acquisto treni, Linea Metaponto-Reggio Calabria, Palermo-Trapani, Canicattì-Siracusa), hanno migliorato notevolmente le performance di spesa, a dimostrazione che la priorità del trasporto regionale ha acquisito sempre più un ruolo centrale nella politica dei trasporti.

Dopo le riprogrammazioni dovute all'emergenza Covid-19, il RA 7.2, relativo alla competitività del sistema portuale, è stato ridotto considerevolmente sia nell'ambito del programma operativo nazionale che nei programmi operativi regionali, anche in ragione delle difficoltà di attuazione delle progettualità previste, dovute soprattutto alle tempistiche del tavolo di coordinamento delle aree logistiche integrate per la selezione degli interventi portuali e alle difficoltà attuative riferibili anche a profili di aiuti di Stato in progetti di miglioramento delle infrastrutture e dei servizi portuali.

In valore assoluto, le spese certificate del programma operativo nazionale Infrastrutture e Reti e del programma operativo della Regione Siciliana rappresentano circa il 73 per cento della spesa certificata complessiva.

TAVOLA II.13: PROGRESSI REALIZZATI PER I PRINCIPALI RISULTATI ATTESI DEGLI OBIETTIVI TEMATICI (milioni di euro)

Obiettivo Tematico (OT)	Risorse Programmate	Costo Operazioni Selezionate al 31.12.2020		Certificato al 31.12.2020	
	a	b	b/a %	c	c/a %
1 Ricerca e Innovazione	5.282	119,9	119,9	2.115	40,0
2 Agenda digitale	1.770	116,0	116,0	839	47,4
3 Competitività del sistema produttivo	8.445	100,9	100,9	3.719	44,0
4 Low carbon economy	3.891	111,2	111,2	1.432	36,8
5 Clima e rischi ambientali	1.408	110,9	110,9	523	37,2
6 Valorizzazione Ambiente e Cultura	3.453	104,6	104,6	1.272	36,8
7 Reti infrastrutturali e mobilità	2.703	129,7	129,7	1.534	56,8
8 Occupazione	8.327	80,6	80,6	3.959	47,5
9 Inclusione sociale	5.947	79,5	79,5	1.805	30,3
10 Istruzione e formazione	6.439	101,0	101,0	3.054	47,4
11 Capacità amministrativa	1.146	84,6	84,6	315	27,5
AT Assistenza tecnica	1.704	86,4	86,4	705	41,4
Totale	50.514	50.301	99,6	21.273	42,1

Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale su dati SFC

Nota: importi comprensivi del cofinanziamento del Fondo di Rotazione

II.1.4 I programmi CTE e le Strategie macroregionali e di bacino marittimo

I programmi di cooperazione territoriale europea (CTE) 2014-2020

L'Italia partecipa a 19 programmi di cooperazione territoriale europea (CTE²¹), che vantano una dotazione finanziaria complessiva pari a 2.969 milioni di euro²². Al 31 dicembre 2020, i programmi hanno impegnato 2.787 milioni di euro con pagamenti che ammontano a 1.198 milioni di euro, pari rispettivamente al 94 per cento e al 40 per cento della dotazione finanziaria complessiva dei programmi di cooperazione a partecipazione italiana.

Sulla base del dettaglio dei dati forniti dalle Amministrazioni regionali competenti²³ per la stesura della Relazione annuale²⁴ con informazioni riferite al 31 dicembre 2019, i progetti di cooperazione territoriale europea finanziati sono 1.325 e di questi 1.217 prevedono la partecipazione di partner italiani. Inoltre, più della metà dei progetti finanziati (655 progetti) hanno un capofila italiano. Il numero delle partecipazioni italiane (in qualità di capofila o partner di progetto) ai progetti finanziati al 31.12.2019 sono complessivamente 3.294, ovvero il 33 per cento del totale delle partecipazioni dei partner coinvolti (10.022). Ne emerge complessivamente un soddisfacente livello di performance dei Programmi di cooperazione e un elevato tasso di partecipazione italiana, elementi che denotano quanto la cooperazione rappresenti un possibile moltiplicatore di risorse finanziarie e di relazioni oltre i confini nazionali, in particolare per alcuni territori. Il numero elevato di progetti con capofila italiano evidenzia anche la maturità delle competenze che i partner italiani hanno raggiunto nel coordinare e gestire partenariati internazionali.

Nonostante la quota finanziaria dedicata alla CTE sia notevolmente inferiore rispetto a quella assegnata ai Programmi FESR e FSE (cosiddetti *mainstream*), le diverse rilevazioni e analisi dimostrano quanto la cooperazione assuma una fondamentale importanza strategica, contribuendo alla crescita di competitività, della capacità istituzionale e del benessere sociale ed economico dei territori coinvolti, nonché a veicolare il valore dell'approccio di cooperazione per la progettazione strategica tipica delle Strategie macroregionali e di bacino marittimo cui partecipa l'Italia.

²¹ Inclusi i programmi co-finanziati da risorse IPA, cioè destinate anche ai paesi candidati all'ingresso dell'UE, (Italia-Albania-Montenegro, MED, ADRIAN) ed ENI ("European Neighbourhood Instrument"), lo strumento europeo di vicinato (Italia-Tunisia e ENI CBC MED).

²² Si ricorda che tale dotazione comprende sia la quota dei vari Stati membri relativa al sostegno dell'Unione (FESR, IPA, ENI) che la relativa quota di cofinanziamento nazionale (pubblica e privata). Il totale delle risorse UE assegnate all'Italia per tali programmi è pari a 1.136,7 milioni di euro, al netto dei Programmi Interregionali (URBACT, ESPON, INTERREG EUROPE e INTERACT), le cui risorse costituiscono un unicum a livello di programma e non sono ripartite tra Stati membri. Tali risorse concorrono a definire l'allocazione finanziaria dei singoli Programmi di Cooperazione, insieme alle risorse degli altri Stati Membri coinvolti.

²³ Le Autorità di gestione italiane dei Programmi CTE, i Co-presidenti dei Comitati nazionali dei programmi CTE con Autorità di gestione estera, l'Autorità di gestione del programma Francia-Italia Alcotra e la Regione Puglia per il Programma Grecia-Italia.

²⁴ Prevista dall'art. 8 del Regolamento interno del Gruppo di Coordinamento Strategico CTE 2014-2020 e redatta dal DPCoe e dall'ACT.

TAVOLA II.14: PROGRAMMI DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA - AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)					
	Dotazione finanziaria dei Programmi ¹	Impegnato ²	Pagato ²	Progetti finanziati con partner italiani ³	Risorse assegnate ai partner italiani ³
Francia-Italia Alcotra	234,0	231,7	110,3	118	107,4
Grecia-Italia	123,2	128,1	36,9	54	64,6
Italia-Austria	98,4	105,6	31,0	133	63,8
Italia-Croazia	236,9	236,0	53,4	72	85,9
Italia-Francia Marittimo	199,6	199,6	85,4	86	101,6
Italia-Malta	51,7	28,2	13,2	15	15,9
Italia-Slovenia	92,6	92,6	28,4	41	44,9
Italia-Svizzera	118,3	109,0	27,1	67	80,0
IPA CBC Italia-Albania-Montenegro	92,7	79,0	20,1	40	31,1
ENI CBC MED	234,5	108,0	38,5	36	26,5
ENI CBC ITALIA-TUNISIA	37,0	18,4	3,5	6	3,1
CTE TRANSFRONTALIERA	1.518,9	1.336,4	447,8	668	624,8
Adrion	117,9	101,7	38,9	35	19,8
Alpine Space	139,8	142,6	92,0	63	40,1
Central Europe	299,0	313,3	164,8	111	57,7
Mediterranean	275,9	286,1	159,9	93	58,9
CTE TRANSAZIONALE	832,6	843,8	455,6	302	176,5
Espon 2020	48,7	48,7	39,6	0	0,0
Interact III	46,3	39,4	21,7	0	0,0
Interreg Europe	426,3	428,8	192,2	185	50,8
Urbact III	96,3	90,2	41,6	62	4,4
CTE INTERREGIONALE	617,7	607,0	295,2	247	55,2
TOTALE CTE	2.969,1	2.787,2	1.198,6	1217	856,4

Fonte : elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale

Note:

¹ Gli importi relativi alla "Dotazione finanziaria complessiva dei programmi CTE" comprendono sia la quota relativa al sostegno dell'Unione (FESR, IPA, ENI) che la quota di cofinanziamento nazionale (pubblica e privata)

² Dati al 31.12.2020 forniti dalle Autorità di Gestione dei programmi CTE, ENI e IPA II. Dati al netto della quota relativa al cofinanziamento nazionale dei privati.

³ Dati al 31.12.2019 su schede di ricognizione dati di attuazione trasmesse dalle Autorità di gestione e dai co-presidenti dei Comitati nazionali dei programmi CTE, ENI e IPAlI 2014-2020. Dati al netto dei programmi di cooperazione interregionale INTERACT ed ESPON che non prevedono call per la selezione di proposte progettuali quale modalità attuativa. Dati al netto dei progetti di Assistenza tecnica.

Le Strategie macroregionali rappresentano il quadro di riferimento della progettazione strategica di un'ampia area geografica e un'opportunità per affrontare sfide e problematiche che non possono essere risolte in modo efficace a livello di singolo Stato richiedendo un approccio condiviso e azioni coordinate e/o armonizzate a livello di più Stati e/o Regioni.

L'Italia partecipa a due strategie macroregionali (la Strategia europea per la macroregione adriatico-ionica e la Strategia europea per la macroregione alpina) oltre che a una Strategia di bacino marittimo per lo sviluppo sostenibile dell'economia blu nel Mediterraneo occidentale (Iniziativa WestMed).

Tali strategie costituiscono quadri di riferimento politici privi di risorse proprie, rispetto alle cui priorità strategiche l'Italia è chiamata a contribuire, assieme agli altri Paesi, attraverso interventi finanziati nell'ambito della politica di coesione, nella programmazione *mainstream* e CTE, a beneficio dei territori coinvolti.

A tal fine, nei lavori di predisposizione dell'Accordo di partenariato, è stato avviato un confronto con tutti gli attori coinvolti che sta accompagnando la nuova programmazione.

Lanciata nel 2014, la Strategia dell'Unione europea per la macroregione adriatico-ionica (EUSAIR) coinvolge nove Paesi: quattro Stati membri (Italia, Slovenia, Grecia, Croazia) e cinque paesi non-UE (Albania, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord il cui iter di adesione si è concluso nell'aprile 2020). Nell'autunno del 2020 ha fatto richiesta di adesione anche la Repubblica di San Marino, richiesta attualmente in fase di esame da parte del Governing Board. L'obiettivo della strategia è favorire il percorso di integrazione europea dei Balcani occidentali e migliorare l'utilizzo dei fondi Ue e nazionali. I settori prioritari identificati dal piano d'azione della Strategia sono la "crescita blu" (pesca, acquacoltura e *governance* marittima), le infrastrutture dell'energia e dei trasporti, l'ambiente, e il turismo sostenibile. Il principale successo politico e programmatico della Strategia riguarda l'impegno assunto dai Paesi membri nella Dichiarazione ministeriale di Catania del 2018 di far sì che le autorità responsabili della programmazione dei fondi strutturali si coordinino "sin dalle primissime fasi della pianificazione strategica 2021-2027, in modo da concordare le priorità macro-regionali da includere negli accordi di partenariato e nei relativi documenti di programmazione". L'Italia ha contribuito attivamente all'identificazione dei progetti prioritari (*flagship*) per l'attuazione della Strategia Europea per la macroregione adriatico-ionica che sono stati approvati a giugno 2020 dagli organi di *governance* della strategia. L'identificazione dei progetti *flagship* faciliterà il processo di dare attuazione alle priorità identificate a livello di strategia macro-regionale nei programmi finanziati (processo di *embedding*) con le risorse della politica di coesione e dell'allargamento, contribuendo così all'attuazione concreta di EUSAIR.

La Strategia dell'Unione europea per la macroregione alpina (EUSALP) nasce nel 2016 con il fine di rafforzare la cooperazione dei territori dell'arco alpino, favorire una maggiore integrazione tra aree montane e perimontane, e promuovere progetti di sviluppo ecosostenibile per tutta l'area. La Strategia coinvolge 5 Stati membri dell'Ue (Austria, Francia, Germania, Slovenia e Italia) e due paesi non membri (Liechtenstein e Svizzera) e si fonda su un piano d'azione incentrato su tre pilastri: crescita economica e innovazione, mobilità e connettività, energia e ambiente. La caratteristica della Strategia europea per la macroregione alpina risiede nell'obiettivo di ampliare la cooperazione e il coordinamento tra le regioni alpine alla luce delle peculiari caratteristiche geografiche e strutturali comuni, che permettono di identificare bisogni e sfide simili in vari settori della vita concreta di cittadini e territori. L'attenzione dell'Italia è rivolta in particolare agli squilibri territoriali e socio-economici tra le zone montuose e le più vaste aree circostanti, ispirandosi a un principio di solidarietà tra zone montane e pedemontane. La Presidenza francese a settembre 2020 ha dato impulso, con il determinante contributo dell'Italia (Regione Lombardia), al principio delle "iniziative strategiche trasversali" ("*Strategic Priority Policy Areas and Cross-Sectoral Implementation Initiatives*"), che gettano le basi per l'identificazione di progetti prioritari ("*flagship projects*") in EUSALP successivamente declinate nei temi della transizione energetica con focus sull'idrogeno verde, della digitalizzazione delle aree alpine e perialpine più periferiche, della mobilità sostenibile, della

pianificazione territoriale resiliente ai cambiamenti climatici che sono particolarmente avvertiti nella macroregione.

L'iniziativa WestMED fa seguito alla dichiarazione ministeriale euromediterranea sull'economia blu approvata dall'Unione per il Mediterraneo (UpM) il 17 novembre 2015, che invitava i Paesi partecipanti a esplorare il valore aggiunto e la fattibilità di strategie marittime appropriate a livello subregionale e a basarsi, a tal fine, sull'esperienza del dialogo 5+5 (Algeria, Francia, Italia, Libia, Malta, Mauritania, Marocco, Portogallo, Spagna e Tunisia). Il 19 aprile 2017 la Commissione europea ha adottato una *Comunicazione sull'Iniziativa europea per il bacino del Mediterraneo occidentale - WestMED* e un *Quadro strategico d'intervento* (Piano d'azione), cui il Consiglio ha espresso il suo supporto il successivo 26 luglio, nell'ambito delle Conclusioni sulla Crescita Blu. WestMED si propone di rafforzare le relazioni tra i Paesi partner nel Mediterraneo occidentale secondo le priorità del suo piano d'azione: uno spazio marittimo più sicuro e protetto, un'economia blu intelligente e resiliente, e una migliore *governance* del mare. Per il biennio 2020-2021, l'Italia ha assunto la co-presidenza dell'Iniziativa: il primo anno in condivisione con il Marocco, il secondo con la Libia. Il programma della co-presidenza italiana prevede: l'avvio di gruppi di lavoro tecnici relativi ad alcuni degli ambiti prioritari individuati in una *roadmap*; la costituzione di un sistema di monitoraggio e valutazione dell'Iniziativa; il rafforzamento della comunicazione dell'iniziativa nel quadro di eventi di rilievo nazionale e internazionale dedicati all'economia blu.

Nel corso del 2020, in parallelo all'avvio della definizione dei programmi Interreg per il ciclo 2021-2027, sono state potenziate le strutture di *governance* nazionale con l'obiettivo di promuovere una programmazione coordinata a livello di bacino geografico. La creazione di Gruppi geografici per area (Mediterraneo, Adriatico-Ionio, Alpi-Europa Centrale) - che riuniscono le Autorità di gestione italiane dei programmi, e del Gruppo trasversale Interregionale, con la partecipazione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il coordinamento del Dipartimento - consente la continua condivisione dell'avanzamento dei lavori nei programmi CTE, dello sviluppo di tematiche comuni, delle possibili soluzioni e delle buone prassi, per un utilizzo più efficace ed efficiente delle risorse e, quindi, di un miglioramento complessivo dell'impatto degli interventi finanziati.

Oltre a partecipare al negoziato sul nuovo pacchetto legislativo della politica di coesione per quanto attiene, specificatamente, alla proposta di regolamento CTE e a quella relativa al Meccanismo europeo transfrontaliero, l'Italia ha intrapreso un percorso negoziale con la Commissione e gli altri Stati Membri, su diversi fronti, a salvaguardia degli interessi nazionali. Al riguardo, l'Italia è stata decisiva per il ripristino della specificità dei programmi transfrontalieri marittimi, assente nella proposta CE del maggio 2018. Nel corso del 2020 è stata inoltre conseguita, nonostante le criticità evidenziate su alcuni programmi, la riconferma di tutte le dieci Autorità di gestione italiane, in piena continuità con il 2014-2020.

II.1.5 Stato della chiusura dei programmi comunitari 2007-2013

La programmazione 2007-2013, attuata per il contributo europeo fino alla fine del 2015, ha definito la sua completa conclusione il 31 marzo 2017, con l'invio alla Commissione europea della documentazione di chiusura: il rapporto finale di

esecuzione da parte delle autorità di gestione, il rapporto finale di controllo da parte dell'Autorità di Audit, la certificazione delle spese e la domanda di saldo finale da parte dell'Autorità di Certificazione. Nel 2020 è proseguito il confronto con i servizi della Commissione europea, Direzione Generale per la Politica Regionale ed Urbana e Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione, sui contenuti dei documenti presentati dalle Autorità a marzo 2017.

Alla data del 31 dicembre 2020 risultano perfezionate le procedure di chiusura con contestuale pagamento del saldo finale per 49 programmi operativi su 58 (29 cofinanziati dal FESR e 20 cofinanziati dal FSE):

- 18 programmi operativi regionali FESR Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto;
- 17 programmi operativi regionali FSE Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, PA Bolzano, PA Trento, Piemonte, Toscana, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto;
- 2 programmi operativi interregionali FESR Attrattori culturali, naturali e turismo, Energie rinnovabili e risparmio energetico;
- 6 programmi operativi nazionali (3 FESR) Governance e AT, Istruzione Ambienti per l'apprendimento, Sicurezza per lo Sviluppo, (3 FSE) Governance e Azioni di Sistema, Istruzione Competenze per lo sviluppo, Azioni di sistema;
- 6 programmi operativi FESR dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di Gestione assegnata all'Italia: Italia Francia frontiera marittima, Italia Francia Alpi (ALCOTRA), Italia Svizzera, Italia Slovenia, Italia Austria e Italia Malta.

L'importo delle risorse UE richiesto per i 49 programmi operativi chiusi ammonta a circa 18 miliardi di euro; tuttavia, alcuni programmi operativi presentano importi sospesi in attesa dell'esito dei procedimenti giudiziari tuttora in corso.

Per i rimanenti 9 programmi operativi, oltre ad alcuni importi sospesi per procedimenti giudiziari non conclusi, prosegue il confronto negoziale con i servizi della Commissione europea riguardo alla rendicontazione di spese per le quali sono state presentate formali osservazioni. Si tratta di due programmi operativi nazionali (Reti e Mobilità, e Ricerca e Competitività), e di sette programmi operativi regionali (FESR Sicilia, Molise e Sardegna e FSE Calabria, Puglia, Sardegna e Lazio). Le operazioni di chiusura del programma FESR Sardegna si stanno avviando a positiva conclusione, dopo che, in fase di pre-chiusura i servizi della Commissione avevano considerato in via preliminare che un importo di 176 milioni di euro, relativo a un fondo di garanzia (per le PMI), risultasse non ammissibile alla partecipazione dei Fondi strutturali.

La questione, rilevante anche nel più ampio contesto delle "lezioni apprese" dall'attuazione della programmazione 2007-2013, è emersa già dal 2015 e ha riguardato un numero più elevato di strumenti di garanzia, per un importo complessivo stimato nell'ordine di 350 milioni di euro. In base a quanto disposto

dall'articolo 78 del regolamento (CE) n.1083/2006, per gli strumenti finanziari di garanzia, la spesa ammissibile alla chiusura del programma operativo corrisponde al totale di ogni garanzia fornita. Tuttavia i successivi orientamenti della Commissione europea sulla chiusura dei programmi operativi hanno condizionato l'ammissibilità della spesa al conseguimento di un "effetto leva", da conseguire con gli importi investiti negli strumenti di garanzia, in base al quale si sarebbe moltiplicato l'impatto finanziario dei Fondi strutturali. La posizione italiana ha sostenuto l'esigenza di confermare la piena conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n.1083/2006 per l'ammissibilità della spesa, considerando il moltiplicatore un elemento di riferimento per la valutazione dell'attuazione dello strumento di garanzia ma non determinante in fase di chiusura dei programmi in base alle regole vigenti. Sotto il profilo sostanziale, peraltro, il raggiungimento di un effetto moltiplicatore presuppone un basso accantonamento, a sua volta connesso a una bassa rischiosità del prestito a fronte del quale si forniscono le garanzie. In altri termini, la finalità essenziale degli strumenti di garanzia resta quella di dare una risposta alla forte domanda di accesso al credito da parte delle imprese e dei territori più deboli e meno strutturati attraverso una riduzione del razionamento del credito subito dalle imprese a maggior rischio di default, che è l'obiettivo di fondo dell'intervento degli strumenti finanziari nell'ambito della politica di coesione, rispetto alla quale il conseguimento di elevati livelli del moltiplicatore non è necessariamente coerente.

Su questi temi, l'Agenzia per la Coesione Territoriale, nel contesto dell'istruttoria tecnica, ha trasmesso nel 2016 ai servizi della Commissione europea un *position paper* sulla spesa ammissibile alla chiusura dei Programmi Operativi 2007-2013 per i fondi di garanzia, che riassume gli argomenti rilevanti sul piano giuridico e sostanziale.

A seguito dell'istruttoria tecnica relativa al fondo di garanzia nell'ambito del programma FESR Sardegna, i servizi della Commissione europea hanno comunicato nel febbraio 2021 di ritenere accettabile il calcolo delle spese ammissibili alla chiusura effettuato dalle competenti amministrazioni italiane.

Nelle tavole n. II.15 e II.16 sono riportati:

- la dotazione finanziaria relativa al contributo comunitario (colonna 1);
- il contributo comunitario complessivamente maturato in base alla domanda di saldo finale presentata al 31 marzo 2017, ovvero, l'importo del contributo da versare che la Commissione europea ha riconosciuto sulla base delle lettere di chiusura dei programmi (colonna 2);
- il contributo comunitario non utilizzato in valore assoluto ed in percentuale rispetto alla dotazione (colonne 3 e 4).

Le tavole sono articolate per obiettivo, Fondo e programma ed espongono lo stato delle procedure di chiusura.

La tavola n. II.17 mostra il quadro complessivo dei disimpegni delle risorse UE intervenuti durante il ciclo di programmazione e successivamente alla chiusura alla data del 31 marzo 2017. Alla data attuale di rilevazione, per i programmi operativi degli obiettivi convergenza e competitività l'ammontare complessivo delle risorse non utilizzate è di circa 281 milioni di euro, pari all'uno per cento delle risorse assegnate all'Italia per il periodo di programmazione 2007-2013.

TAVOLA II.15: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 (milioni di euro)							
Obiettivo	Fondo	PO	Stato	Deciso ¹	Domandato ²	Risorse non utilizzate	
						valori ⁽³⁼¹⁻²⁾	% ^(4=3/1)
CONV	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	Chiuso	469,4	469,4	0,0	0,0
		POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	Chiuso	803,9	803,9	0,0	0,0
		PON Governance e AT ¹	Chiuso	138,1	138,1	0,0	0,0
		PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento ²	Chiuso	255,4	255,4	0,0	0,0
		PON Reti e mobilità	In corso	1.374,7	1.357,0	17,7	1,3
		PON Ricerca e competitività ³	In corso	3.102,7	2.349,5	24,0	0,8
		PON Sicurezza per lo Sviluppo	Chiuso	579,0	579,0	0,0	0,0
		POR Calabria ⁴	Chiuso	1.499,1	1.491,8	0,0	0,0
		POR Campania ⁵	Chiuso	3.432,4	3.432,4	0,0	0,0
		POR Puglia	Chiuso	2.619,0	2.619,0	0,0	0,0
		POR Sicilia	In corso	3.269,8	3.152,7	116,9	3,6
		POR Basilicata	Chiuso	300,9	300,9	0,0	0,0
	FSE	POR Campania	Chiuso	559,0	559,0	0,0	0,0
		POR Calabria	In corso	430,2	398,9	31,4	7,3
		POR Sicilia ⁶	Chiuso	1.042,2	1.042,2	0,0	0,0
		POR Basilicata	Chiuso	128,9	128,9	0,0	0,0
		POR Puglia	In corso	639,6	639,6	0,0	0,0
		PON Governance e Azioni di Sistema	Chiuso	207,1	205,2	0,0	0,0
		PON Istruzione - Competenze per lo sviluppo	Chiuso	743,0	742,9	0,0	0,0
CONV Totale				21.594,6	20.665,8	189,9	0,9
CTE	FESR	PO Italia-Francia frontiera marittima	Chiuso	121,5	121,0	0,0	0,0
		PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	Chiuso	149,7	146,6	0,0	0,0
		PO Italia-Svizzera	Chiuso	68,8	68,8	0,0	0,0
		PO Italia-Slovenia	Chiuso	109,3	108,9	0,0	0,0
		PO Italia-Malta	Chiuso	27,1	26,5	0,0	0,0
		PO Italia-Austria	Chiuso	60,1	60,1	0,0	0,0
CTE Totale				536,5	531,8	0,0	0,0
Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale su dati Commissione Europea							
Note:							
¹ Per il PON Governance e AT risulta una sospensione pari a 3.556.111,29 euro (nota Ares (2018)6062602 del 27/11/2018).							
² Per il PON Istruzione - Ambienti per l'apprendimento risulta una sospensione pari a 258.675,99 euro (nota Ares (2018)3938371 del 25/07/2018).							
³ Per il PO Ricerca risulta una richiesta di sospensione per motivi giudiziari per 729 milioni di euro.							
⁴ Per il PO Calabria FESR risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)7606863 del 15/12/2020).							
⁵ Per il PO Campania FESR risultano ancora progetti sospesi per un importo pari a 83.444.954,36 che attendono gli esiti delle procedure giudiziarie.							
⁶ Per il PO Sicilia FSE risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)4318171 del 19/08/2020).							

TAVOLA II.16: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 (milioni di euro)

Obiettivo	Fondo	PO	Stato	Risorse non utilizzate			
				Deciso ¹	Domandato ²	v.a. (3-1/2)	% (4-3/1)
CRO	FESR	POR Abruzzo	Chiuso	139,8	139,8	0,0	0,0
		POR Emilia R.	Chiuso	142,7	142,7	0,0	0,0
		POR Friuli VG ¹	Chiuso	73,5	73,5	0,0	0,0
		POR Lazio	Chiuso	368,5	368,5	0,0	0,0
		POR Liguria	Chiuso	166,8	166,8	0,0	0,0
		POR Lombardia	Chiuso	210,7	210,7	0,0	0,0
		POR Marche	Chiuso	111,7	111,7	0,0	0,0
		POR Molise	In corso	70,8	70,7	0,0	0,1
		POR PA Bolzano	Chiuso	25,7	25,7	0,0	0,0
		POR PA Trento ²	Chiuso	18,7	16,5	2,3	12,1
		POR Piemonte	Chiuso	422,9	422,9	0,0	0,0
		POR Toscana	Chiuso	338,5	338,5	0,0	0,0
		POR Umbria	Chiuso	148,1	148,1	0,0	0,0
		POR VdA	Chiuso	19,4	19,4	0,0	0,0
		POR Veneto	Chiuso	206,0	206,0	0,0	0,0
		POR Sardegna	In corso	680,7	680,7	0,0	0,0
	FSE	POR Abruzzo ³	Chiuso	127,7	119,3	8,4	6,6
		POR Emilia R.	Chiuso	313,5	313,5	0,0	0,0
		POR Friuli VG	Chiuso	119,4	119,4	0,0	0,0
		POR Lazio	In corso	365,2	365,2	0,0	0,0
		POR Liguria	Chiuso	146,3	146,3	0,0	0,0
		POR Lombardia	Chiuso	337,3	337,3	0,0	0,0
		POR Marche	Chiuso	110,4	110,4	0,0	0,0
		POR Molise	Chiuso	37,7	37,1	0,6	1,5
		POR PA Bolzano	Chiuso	50,7	35,5	15,2	29,9
		POR PA Trento	Chiuso	60,8	60,8	0,0	0,0
		POR Piemonte	Chiuso	394,6	394,6	0,0	0,0
		POR Toscana	Chiuso	310,6	310,6	0,0	0,0
		POR Umbria	Chiuso	97,7	97,7	0,0	0,0
		POR VdA ⁴	Chiuso	32,1	32,1	0,1	0,2
		POR Veneto	Chiuso	346,5	346,5	0,0	0,0
		POR Sardegna	In corso	291,7	291,7	0,0	0,0
PON AS	Chiuso	58,7	58,3	0,3	0,6		
CRO Totale				6.345,5	6.318,6	26,9	0,4

Fonte: elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale su dati Commissione Europea

Note:

¹ Per il POR FVG FESR, la Commissione con nota Ares(2020)1790725 del 27 marzo 2020 non ritiene ammissibile un importo pari a 11.736.059,77 per i Fondi di Garanzia che grazie alla presenza di spese certificate in *overbooking* ha portato ad una cifra sospesa pari a soli Euro 492.673,89

² L'importo di euro 2.266.657,53 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,55 e in euro 1.329.476,98 da recuperare. Ulteriori recuperi in sospeso per un importo di 312.382,48 euro potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (si veda. Ares(2019)7613321).

³ Per il POR Abruzzo FSE risultano ulteriori 3.474.741,64 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione Europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso (si veda Ares(2019)5610215).

⁴ Il PO VdA FSE con nota Ares(2020)4525900 del 1 settembre 2020, ha subito una riduzione per l'inammissibilità del progetto "Diffusione di buone pratiche negli Uffici Giudiziari".

TAVOLA II.17: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 - DISIMPEGNI (euro)				
Obiiettivo	Fondo	Programma	Anno	Disimpegni
Convergenza	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2011	1.975.922
Convergenza	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2012	33.260.624
Convergenza	FESR	POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	2014	3.163.750
Convergenza	FSE	POR Sicilia	2010	7.465.427
Competitività	FSE	POR P.A. Bolzano ¹	2014	9.407.097
Totale disimpegni pre chiusura (a)				55.272.820
Convergenza	FESR	PON Reti e mobilità	2017 in corso di chiusura	17.685.418
Convergenza	FESR	PON Ricerca e competitività	2017 in corso di chiusura	23.965.385
Convergenza	FESR	POR Sicilia	2017 in corso di chiusura	116.906.503
Convergenza	FSE	POR Calabria	2017 in corso di chiusura	31.368.264
Competitività	FESR	POR Molise	2017 in corso di chiusura	41.499
Competitività	FSE	POR Abruzzo ²	Chiuso	8.424.581
Convergenza	FSE	PON Governance e Azioni di Sistema	Chiuso	1.958.321
Convergenza	FSE	PON Istruzione -Competenze per lo sviluppo	Chiuso	86.860
Competitività	FESR	POR PA Trento ³	Chiuso	2.266.658
Competitività	FSE	POR PA Bolzano	Chiuso	15.179.138
Competitività	FSE	PON Azioni di Sistema	Chiuso	344.937
Competitività	FSE	POR Molise	Chiuso	555.245
Competitività	FSE	POR VdA ⁴	Chiuso	61.389
Convergenza	FESR	POR Calabria ⁵	Chiuso	7.274.409
Totale disimpegni post chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e Competitività (b)				226.118.606
Totale disimpegni pre-post chiusura e per risorse non utilizzate Convergenza e Competitività (c=a+b)				281.391.426
Cooperazione	FESR	PO Italia-Francia frontiera marittima	2017	509.682
Cooperazione	FESR	PO Italia-Francia Alpi (ALCOTRA)	2017	3.120.471
Cooperazione	FESR	PO Italia-Slovenia	2017	360.622
Cooperazione	FESR	PO Italia-Malta	2017	670.014
Totale disimpegni per risorse non utilizzate Cooperazione				4.660.789
Fonte: elaborazioni Agenzia per la Coesione Territoriale su dati Commissione Europea				
Note:				
¹ A differenza di quanto indicato nella nota di chiusura Ares(2018) 4633141, recante un disimpegno di euro 10.053.754,7, il PO ha avuto disimpegni pre-chiusura pari a euro 9.407.096,7 (si veda Decisione C(2015) 8746); i restanti 646.658 euro sono stati trasferiti dal PO Bolzano FSE al PO Emilia Romagna FSE come aiuto a seguito dell'evento sismico del 2012 nota C(2013) 1666.				
² Per il POR Abruzzo FSE risultano ulteriori 3.474.741,64 di recuperi pendenti, per i quali la Commissione Europea provvederà a disimpegnare in seguito all'eventuale esito sfavorevole dei procedimenti giudiziari in corso (si veda Ares(2019)5610215).				
³ L'importo di euro 2.266.657,53 si distingue in risorse già disimpegnate per euro 937.180,55 e in euro 1.329.476,98 da recuperare. Ulteriori recuperi in sospeso per un importo di 312.382,48 euro potranno essere rideterminati in seguito all'esito di questioni pendenti (si veda Ares(2019)7613321).				
⁴ Il PO VdA FSE con nota Ares(2020)4525900 del 1 settembre 2020, ha subito una riduzione per l'inammissibilità del progetto "Diffusione di buone pratiche negli Uffici Giudiziari".				
⁵ Per il PO Calabria FESR risultano ancora impegni sospesi di progetti cui si attendono gli esiti giudiziari (nota Ares (2020)7606863 del 15/12/2020).				

II.2 LA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE

II.2.1 La programmazione complementare alle iniziative comunitarie

I Programmi Complementari 2014-2020

La delibera del CIPE del 28 gennaio 2015, n. 10, stabilisce che gli interventi attivati a livello nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 242, della Legge n. 147/2013, concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi SIE della programmazione 2014-2020, in funzione del rafforzamento degli interventi della programmazione comunitaria e ai fini del maggiore impatto degli interventi operativi e dell'efficiente esecuzione finanziaria, anche attraverso la tecnica dell'*overbooking*.

I Programmi operativi complementari (POC) - detti anche Programmi di azione coesione - sono adottati con delibera del CIPESS, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Dipartimento per le politiche di coesione, in partenariato con le Regioni interessate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della Legge n. 183/1987, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi operativi 2014-2020.

Dal marzo a dicembre 2020, il CIPE ha approvato le dotazioni finanziarie o i nuovi Programmi derivanti dalle risorse incrementali del Fondo di rotazione, previo parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, d'intesa con il MEF, con le seguenti delibere:

- POC "Legalità": delibera CIPE n. 5 del 17 marzo 2020;
- POC "Puglia": delibera CIPE n. 47 del 28 luglio 2020.

Nel primo caso, si è trattato della modifica della dotazione finanziaria del POC "Legalità" come conseguenza dell'acquisizione di una quota di riserva di efficacia del Programma operativo nazionale (PON) "Inclusione"; nel secondo della istituzione del POC "Puglia" a seguito della decisione della Regione - d'intesa con la Commissione europea - di riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale del POR Puglia, in coerenza con l'articolo 120 del Regolamento n. 1303/2013.

Nella tavola II.18 è riportato il quadro complessivo delle risorse complementari del Fondo di rotazione per singolo Programma. Restano da riprogrammare 298,6 milioni di euro.

I dati di attuazione riportati nella tavola II.18 segnalano, nel complesso, un utilizzo ancora contenuto delle risorse assegnate ai diversi Programmi complementari, dovuto anche alla recente istituzione del POC Puglia, che al 31 dicembre del 2020 non ha ancora avuto adeguato riscontro nei dati di monitoraggio.

TAVOLA II.18: PROGRAMMI OPERATIVI COMPLEMENTARI - PROGRAMMAZIONE 2014-2020 – RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO (milioni di euro)						
	Programmato ¹	Monitorato ²	Impegnato ²	Pagato ²	Numero progetti	Costo Totale ³
TOTALE	11.466,6	2.108,7	1.387,8	714,9	4.591	2.683,4
NAZIONALI	3.678,3	890,5	737,1	281,0	2.788	1.401,8
Cultura	178,5	83,8	13,1	5,2	18	83,8
Energia	127,8	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Governance	294,1	71,2	43,0	19,7	13	71,5
SIGECO ⁴	142,2	141,8	96,1	56,7	34	142,1
Imprese	696,3	359,0	359,0	126,6	203	849,9
Infrastrutture	670,4	8,3	8,3	2,0	2	8,3
Legalità	135,3	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Metro	240,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Ricerca	408,3	142,9	142,9	59,9	350	162,7
Scuola ⁵	171,0	74,9	74,7	10,9	2.154	74,9
SPAO ⁶	602,4	0,0	0,0	0,0	0	0,0
CTE ⁷	12,0	8,6	0,0	0,0	14	8,6
REGIONALI	7.788,3	1.218,2	650,7	433,9	1.803	1.281,6
Molise ⁸	24,6	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Campania	1.832,7	900,1	593,1	421,5	997	950,1
Puglia ⁸	2.670,4	0,0	0,0	0,0	0	0,0
Basilicata ⁸	275,3	170,6	32,7	4,8	315	183,5
Calabria	832,6	65,6	9,0	0,0	133	66,1
Sicilia	1.882,3	81,9	15,9	7,6	358	81,9
da programmare ⁹	270,4	0,0	0,0	0,0	0	0,0

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni assegnate dal CIPE nell'ambito del Fondo di rotazione. I valori riportati includono le risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-2013 monitorate nei programmi cofinanziati dai fondi strutturali del ciclo 2007-2013 e non scorporate. In dettaglio, la quota di completamenti è pari a 44,9 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, 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.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui Programmi POC monitorati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio 2014-2020. 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 2014-2020 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

⁴ Il POC SIGECO, a titolarità della Ragioneria Generale dello Stato, è dedicato alla *governance* dei Sistemi di gestione e controllo.

⁵ Il POC Scuola include 3,9 milioni di euro del FSC 2014-2020, come indicato nella delibera CIPE 30/2019.

⁶ Il POC Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) include anche le risorse nazionali derivanti inizialmente dal Programma UE "Inclusione" (302,1 milioni di euro).

⁷ Il "Programma operativo complementare dei Programmi nazionali dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea 2014-2020" è (POC è stato istituito con la delibera CIPE n. 53/2017

⁸ Il valore programmato 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 e POC Puglia per 801,1 milioni di euro.

⁹ La voce "risorse da programmare" include risorse che non sono state ancora oggetto di deliberazione del CIPE. In particolare: 199,4 milioni di euro non ancora programmati dalla Regione Siciliana, a seguito della riduzione del cofinanziamento dei programmi UE, effettuata a dicembre 2018, 71,0 milioni di euro, derivanti dalla riduzione del programma UE "Inclusione" da destinare al finanziamento di un nuovo POC Inclusione in corso di ultima finalizzazione. Potrebbero verificarsi ulteriori disponibilità residue derivanti dalla riprogrammazione di risorse nei programmi comunitari associate a diversi tassi di cofinanziamento.

Nel corso del 2020, a seguito delle modifiche ai regolamenti europei che consentono di impiegare le risorse dei fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti economico e sociali dell'emergenza epidemiologica, il legislatore, attraverso l'articolo 242, del DL 34/2020 ha stabilito uno stretto legame tra riprogrammazione dei fondi comunitari per emergenza Covid-19 e i POC. Il suddetto articolo, difatti, prevede che confluiscano nei POC:

- le risorse erogate dall'Unione europea a rimborso delle rendicontazioni relative a spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia COVID-19;
- 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.

Per le amministrazioni, centrali e regionali, che non abbiano ancora un POC, la modifica normativa in questione comporta la necessità di istituire i relativi piani. A tale riguardo, con riferimento alle regioni e province autonome, il DPCoe in collaborazione con il MEF sta elaborando una bozza di delibera quadro da sottoporre in tempi brevi all'approvazione del CIPESS.

I Programmi (di Azione Coesione) Complementari 2007-2013

Nel mese di dicembre 2020, l'Agenzia per la coesione territoriale ha fornito all'Autorità politica gli aggiornamenti sullo stato di attuazione del Piano di azione coesione (PAC) 2007-2013 e sull'utilizzo delle risorse allocate, al fine di consentire la redazione della relativa relazione informativa al CIPESS secondo quanto stabilito dalla Delibera CIPE n. 96/2012.

Nel complesso, l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha prodotto due effetti sullo stato di avanzamento dei programmi del PAC 2007-2013:

- ritardi nell'attuazione degli interventi di natura infrastrutturale, con conseguente richiesta di differimento dei termini di conclusione;
- processi di riprogrammazione e rimodulazione finanziaria dei piani finanziari dei programmi, a risorse complessive invariate e riorientamento della spesa verso obiettivi di rafforzamento degli strumenti e delle modalità per fronteggiare la crisi.

Nel corso del 2020, l'Agenzia per la coesione territoriale ha svolto la sua funzione di accompagnamento e sorveglianza sull'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del PAC svolgendo un insieme di attività che possono essere schematicamente ricondotte a:

- assistenza tecnica alle Amministrazioni titolari delle risorse, sia nella rimodulazione finanziaria e conseguente assegnazione a nuove linee di intervento, sia nell'introduzione di azioni correlate a specifiche esigenze espresse dagli ambiti territoriali per far fronte allo stato di crisi economica e sociale, oltre che per il raggiungimento di specifici obiettivi coerenti con le finalità dei programmi medesimi;

- finalizzazione delle procedure istruttorie relative alla richiesta di differimento dei termini dei cronoprogrammi sulla base dell'effettivo avanzamento degli interventi programmati;
- predisposizione e trasmissione al MEF-IGRUE dei piani finanziari aggiornati per la relativa decretazione delle risorse.

Per quanto riguarda i contenziosi intrapresi da alcune Regioni interessate dai provvedimenti di riprogrammazione intervenuti successivamente alla Legge di Stabilità 2015, l'Agenzia ha fornito all'Avvocatura generale dello Stato gli elementi istruttori in merito. Si rileva che risultano ancora pendenti le cause riguardanti il PAC Puglia, il PAC Umbria ed il PAC Friuli Venezia Giulia; per tutti i predetti giudizi si è in attesa della fissazione dell'udienza di merito davanti ai competenti organi giurisdizionali.

La dotazione finanziaria del PAC 2007-2013 si attesta complessivamente a 8.994,0 milioni di euro. Lo stato di attuazione con impegni e pagamenti rispetto alle risorse dei singoli programmi a titolarità delle Amministrazioni, aggiornato al 15 dicembre 2020, è riportato nella tavola II.19.

TAVOLA II.19: PIANO DI AZIONE E COESIONE 2007-2013 - STATO DI ATTUAZIONE (MILIONI DI EURO)							
	Programmi	Programmato¹	Monitorato²	Impegnato²	Pagato²	Totale Progetti	Costo Totale³
Centro-Nord	Piemonte	31,6	23,6	23,1	21,6	10	27,4
	Valle D'Aosta	12,3	13,6	13,6	11,0	282	13,6
	PA Bolzano	15,5	9,4	8,6	0,0	147	25,0
	Friuli-Venezia Giulia	29,5	49,2	45,7	39,6	2.276	60,4
	Umbria	29,4	28,6	25,9	20,8	86	38,9
Mezzogiorno	Abruzzo	66,1	70,6	68,6	48,5	5.064	70,6
	Molise	33,7	32,6	32,6	20,3	108	33,4
	Campania	861,2	1.353,5	1.298,2	842,5	1.755	2.498,8
	Puglia	1.106,8	1.088,8	1.088,8	458,5	1.170	1.088,8
	Basilicata	150,4	144,0	127,4	125,7	822	280,0
	Calabria	786,0	558,9	516,6	55,4	1.372	558,9
	Sicilia	1.357,4	1.048,9	820,0	474,2	2.637	1.335,4
	Sardegna	196,9	231,8	194,5	93,7	407	329,9
Nazionali	Cultura	98,0	66,9	54,1	43,3	48	103,8
	Infrastrutture	426,9	219,9	219,2	123,1	32	220,7
	Legalità	803,4	785,7	458,6	346,8	3.874	1.155,6
	Agenzia Coesione	42,1	41,1	40,3	41,3	74	149,6
	Apprendistato NEET	49,9	49,9	49,9	40,7	4	49,9
	Dir. Ferroviarie	1.085,0	729,0	526,1	0,0	0	0,0
	Gioventù	37,6	92,2	92,2	0,0	516	92,9
	Giustizia	4,4	7,2	6,8	4,1	0	0,0
	MISE	1.204,5	933,4	926,6	773,2	2.482	1.038,9
	MIUR	470,4	617,6	617,6	174,2	929	636,1
Piano Città	94,9	94,5	64,5	13,2	12	94,5	
Totale		8.993,9	8.290,9	7.319,5	3.771,7	24.107	9.903,1

Fonte: elaborazioni DPCoe-Nuvas su documenti di programmazione e dati Sistema nazionale di monitoraggio al 31/12/2020

Note:

¹ Dotazioni assegnate dal CIPE nell'ambito del Fondo di rotazione.

² Il dato di attuazione (monitorato, impegnato e pagato) fa riferimento a quanto ammesso sui programmi PAC monitorati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio 2007-2013. È possibile che il costo dei programmi PAC monitorato sia superiore alla dotazione di risorse programmate in ragione della presenza di risorse della programmazione comunitaria 2007-2013 non scorponabili dai dati di attuazione.

³ Il costo totale fa riferimento al valore complessivo di risorse pubbliche associate ai progetti presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio.

II.2.2 Programmazione e attuazione del Fondo sviluppo e coesione

Il Fondo sviluppo e coesione 2014-2020

Alla programmazione unitaria per il finanziamento delle politiche di coesione concorre il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi al finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

La chiave adottata per il riparto delle risorse FSC 2014-2020 (articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013) prevede di assegnarne l'80 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e il 20 per cento a quelle del Centro-Nord, tenendo conto delle connaturate finalità del Fondo di riduzione dei divari economici, sociali e territoriali tra le aree del Paese e della necessaria sinergia con la declinazione territoriale dei Fondi strutturali di investimento europei.

L'articolo 1, comma 703, della Legge n. 190/2014 dispone sulle modalità di programmazione del FSC 2014/2020, facendo riferimento all'articolazione per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali:

- l'impiego della dotazione finanziaria del FSC per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, da individuarsi da parte dell'Autorità politica delegata per la coesione, in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni (delibera CIPE n. 25/2016, successivamente modificata dalla delibera del CIPE n. 26/2018);
- la costituzione di una Cabina di regia del FSC per la definizione dei Piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, dei risultati attesi, delle azioni, degli interventi necessari, dei fabbisogni finanziari annuali, dei soggetti attuatori, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio (oltre all'approvazione dei piani operativi progressivamente definiti dalla Cabina di regia del FSC, la delibera del CIPE n. 26/2016 ha introdotta un'ulteriore forma di pianificazione a carattere pattizio, i cd "Patti per lo sviluppo" fra Stato/Regione o Città metropolitana);
- l'approvazione da parte del CIPE di "Piani stralcio" per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori, con l'assegnazione delle risorse nel limite degli stanziamenti iscritti in bilancio (con la citata delibera CIPE n. 25/2016).
- Oltre alla riprogrammazione e assegnazione di risorse per l'emergenza Covid-19, nel corso del 2020, il CIPE ha approvato le seguenti assegnazioni di risorse del FSC ai piani operativi di rilevanza nazionale:
- Imprese e competitività: dotazione aggiuntiva di 200 milioni di euro, che porta la dotazione finanziaria complessiva del piano è pari a 2.698,00 milioni di euro (delibera CIPE n.7 del 17 marzo 2020).
- Cultura e turismo: riduzione di 75 milioni di euro - ex art. 1, comma 366, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 - che porta la dotazione del piano operativo (di cui alle delibere CIPE n.10 e n. 31 dell'anno 2018) a 665 milioni di euro (delibera CIPE n. 8 del 17 marzo 2020).