“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 programmatori 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 programmatori "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 connotata 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'assessamento.

(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	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 DP Coe-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	di cui Statale	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	0,33	-	-
Città Metropolitane	653,49	480,34	129,50	128,21	233,84	145,22	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	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	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	1.608,99	3.595,17	1.608,99	2.809,15	1.607,08	817,70	416,88

Fonte: elaborazione DP Coe-Nawap 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	-	330,79	-	
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