

ancora stata destinata a progetti. Mentre i programmi comunitari del ciclo 2007-2013 hanno ormai da tempo terminato l'attuazione, molti programmi e iniziative della politica di coesione nazionale di quel ciclo sono ancora pienamente in attuazione e con una quota non marginale di risorse ancora da destinare a progetti specifici.

I progetti che risultano sostanzialmente completati hanno un valore complessivo di 47,5 miliardi. Si tratta soprattutto di tipologie di progetto che hanno tempi di completamento più brevi (aiuti e acquisti di beni o servizi) e riferibili per la gran parte al ciclo 2007-2013. Considerando, invece, l'insieme di progetti per infrastrutture, il valore di quelli completati è minore (poco più del 20 per cento dei 67,4 miliardi di finanziamenti dedicati sui due cicli) e risultano in corso o da avviare oltre 26mila progetti, di cui ben il 41 per cento in valore è riferito al ciclo 2007-2013 (Tavola I.4).

**TAVOLA I.4: PROGETTI MONITORATI PER STATO DI ATTUAZIONE E TIPOLOGIA CICLI 2007-2013 E 2014-2020 (milioni di euro)**

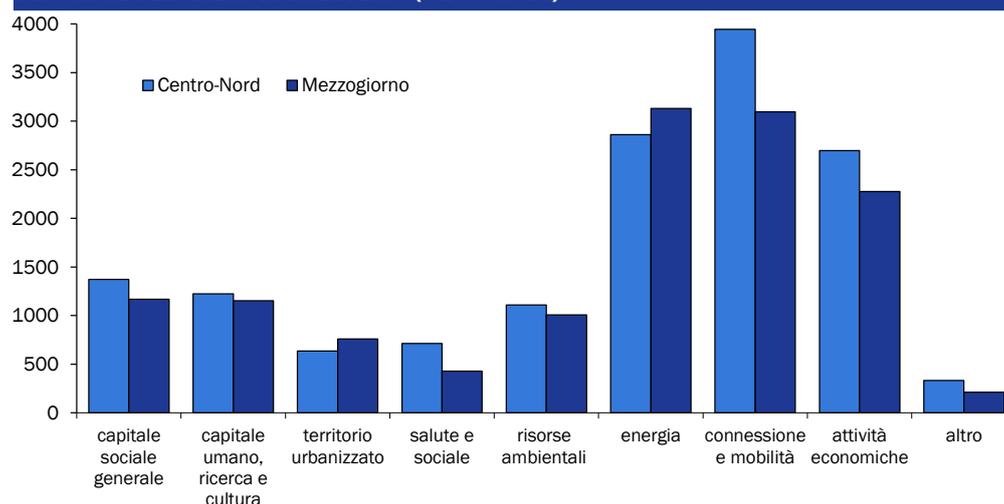
	Aiuti Incentivi	Beni e Servizi	Infrastrutture	Totale
2007-2013				
Completati	11.592	16.460	13.508	41.560
In corso	3.854	7.839	21.576	33.268
Non avviati	77	436	538	1.051
2014-2020				
Completati	1.894	3.612	462	5.969
In corso	13.111	11.760	24.502	49.372
Non avviati	603	1.473	6.850	8.926
<b>Totale</b>	<b>31.131</b>	<b>41.580</b>	<b>67.435</b>	<b>140.145</b>

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione-Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati del Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

Il monitoraggio consente di osservare i singoli progetti sulla base di svariate caratteristiche e di considerarne aggregazioni per diverse chiavi di lettura. È quindi possibile confrontare per macro settori simili le informazioni sui pagamenti totali dei progetti delle politiche di coesione dei due cicli 2007-2013 e 2014-2020 con quelle derivanti dai Conti pubblici territoriali (CPT) sulla spesa in conto capitale complessiva cumulata su oltre un decennio. Dal confronto si evince come il peso assoluto delle politiche di coesione risulti inferiore all'investimento pro capite. Contestualmente si rileva il loro maggior peso nelle risorse destinate al Mezzogiorno (cfr. Figure I.1 e I.2).

L'analisi dell'attuazione dei progetti (pagamenti cumulati dei due cicli al 31 dicembre 2019) per macro settori evidenzia, inoltre, che le politiche di coesione nel tempo si sono gradualmente concentrate su ambiti in cui prevalgono interventi a minore intensità di tipo infrastrutturale in senso stretto (capitale umano, ricerca e cultura). Rimangono ancora limitati gli interventi in campo sociale e per la salute e si confermano assai rilevanti, accanto al più tradizionale sostegno alle imprese, gli interventi per il servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti, protezione e salubrità dell'ambiente (risorse ambientali) e per le infrastrutture di collegamento (connessione e mobilità), anche considerando le ampie risorse programmate per tali ambiti nel ciclo 2014-2020, ma ancora non destinate a progetti osservabili in monitoraggio.

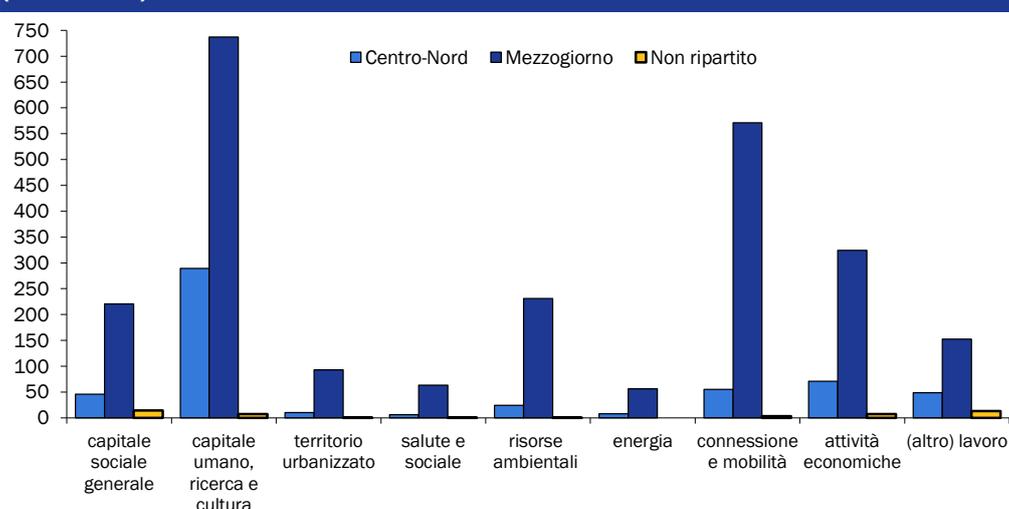
**FIGURA I.1: SETTORE PUBBLICO ALLARGATO SPESA CUMULATA - 2007-2017 - IN CONTO CAPITALE PROCAPITE PER AMBITI DI INTERVENTO (euro correnti)**



Nota: Nelle elaborazioni i macro settori considerati sono un'aggregazione dei settori considerati nella pubblicazione Conti pubblici territoriali (CPT): capitale sociale generale (Amministrazione Generale, Difesa, Sicurezza pubblica, Giustizia); capitale umano, ricerca e cultura (Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo, Cultura e servizi ricreativi); territorio urbanizzato (Edilizia abitativa e urbanistica, Altre opere pubbliche); salute e sociale (Sanità, Interventi in campo sociale -assistenza e beneficenza); risorse ambientali (Servizio Idrico Integrato, Ambiente, Smaltimento dei Rifiuti, Altri interventi igienico sanitari); energia (Energia); connessione e mobilità (Telecomunicazioni, Altri trasporti, Viabilità); attività economiche (Agricoltura, Pesca marittima e Acquacoltura, Turismo, Commercio, Industria e Artigianato, Altre in campo economico); altro (Lavoro, Previdenza e Integrazioni Salariali, Oneri non ripartibili).

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione—Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati dell'Appendice alla Relazione sui Conti Pubblici Territoriali (CPT) 2019.

**FIGURA I.2: PAGAMENTI E PROGETTI - CICLI 2007-2013 E 2014-2020 - VALORI CUMULATI PER ABITANTE - (euro correnti)**



Nota: Per l'aggregazione in macro settori si sono considerate le meta informazioni di classificazione collegate ai codici CUP dei progetti individuando ambiti analoghi a quelli considerati nella classificazione dei conti pubblici territoriali.

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione—Nucleo valutazione e analisi per la programmazione su dati del Sistema nazionale di monitoraggio. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

### **L'evoluzione del contesto territoriale**

Dopo un quadriennio caratterizzato da un generale miglioramento ciclico e da un progressivo rafforzamento della capacità di competere sui mercati internazionali, l'economia italiana ha perso progressivamente slancio, negativamente influenzata in parte dalla frenata del commercio mondiale, e in parte dalla decelerazione delle altre economie europee, in particolare della Germania. Al rallentamento registrato già nella seconda metà del 2018, che ha determinato un contenuto incremento del PIL in volume nell'anno (0,8 per cento), ha fatto seguito un ulteriore indebolimento nel corso del 2019 (0,3 per cento).

Le più recenti informazioni statistiche riguardanti i conti economici territoriali, riportano per il 2018 una crescita del Centro-Nord, 0,9 per cento, tripla rispetto a quella nel Mezzogiorno, 0,3 per cento confermando un trend affermatosi dall'avvio della crisi globale del 2007. Nonostante il persistere di un'intonazione ancora espansiva della politica monetaria, attenta alla piena trasmissione di questo orientamento all'economia reale, il Mezzogiorno ha visto accrescere viepiù il gap di reddito e benessere con il resto del Paese.

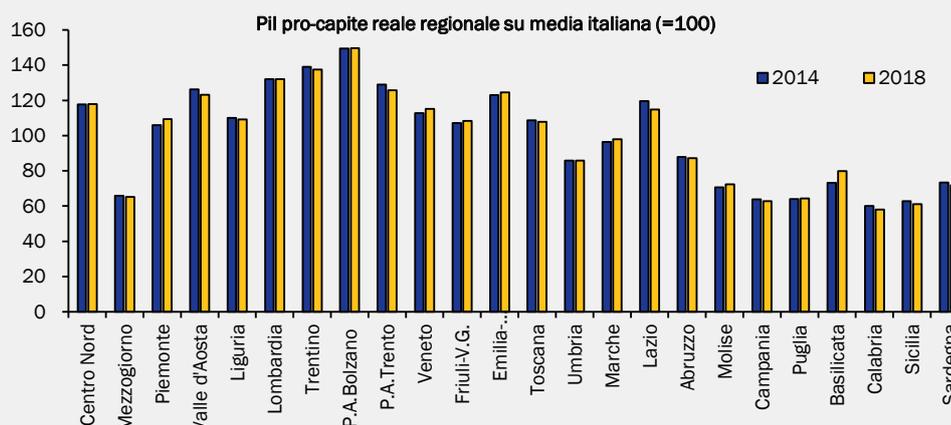
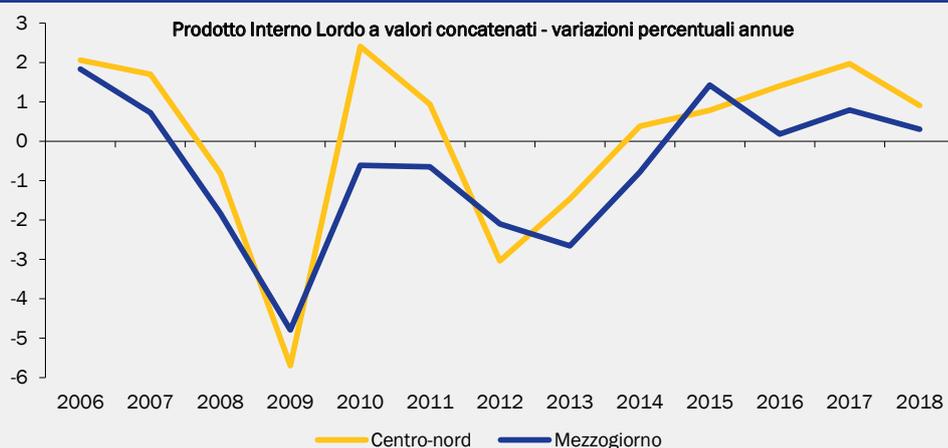
Con riferimento al 2007, anno precedente l'avvio della crisi globale, il PIL del 2018 risulta ancora inferiore di circa tre punti percentuali nel Centro-Nord e di dieci nel Mezzogiorno, a fronte di una media nazionale che registra una perdita di prodotto pari a poco più di quattro punti percentuali.

La divergenza tra le due aree del Paese è meno accentuata in termini pro capite, a seguito di una dinamica demografica che, considerando i flussi migratori sia interni al Paese sia dall'estero, conferma un trend in atto da qualche anno con saldi sostanzialmente nulli nel Centro Nord e negativi nel Mezzogiorno. In ragione dei fenomeni descritti, tra il 2007 e il 2018 il PIL per abitante è diminuito di quasi sette punti percentuali nel Centro Nord e di circa dieci nel Mezzogiorno. Tra il 2016 e il 2018 il prodotto meridionale pro capite è rimasto stabile al livello del 55 per cento per cento di quello del Centro Nord.

La debole dinamica dell'economia meridionale nel 2018 e il conseguente ampliamento del differenziale di crescita rispetto al Centro Nord è riconducibile prevalentemente alle componenti della domanda interna e in particolare alla spesa in conto corrente e capitale sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche. La spesa pubblica corrente del Mezzogiorno - che rappresenta in media circa il 30 per cento del PIL contro il 20 per cento delle altre aree del Paese, - ha assunto una dinamica divergente rispetto al Centro Nord. In base alle stime SVIMEZ, la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, ha segnato una caduta pari a -0,6 per cento nel 2018, che segue la stessa contrazione dell'anno precedente, mentre negli stessi anni le variazioni congiunturali nel Centro Nord hanno registrato valori positivi.

La dinamica degli investimenti pubblici rappresenta un altro fattore della domanda interna cui si può in parte ricondurre l'ampliamento del differenziale di crescita economica delle aree del nostro Paese. Le più recenti informazioni statistiche rivenienti dal sistema dei conti pubblici territoriali, relativamente al settore pubblico allargato, mostrano un trend negativo della spesa in conto capitale, che nel Mezzogiorno per il 2017 ha fatto registrare un'ulteriore caduta pari a circa -1,5 per cento rispetto all'anno precedente. Alla disponibilità complessiva delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla politica di coesione tra il Fondo sviluppo e coesione e i fondi strutturali dell'Unione Europea, fa riscontro l'esiguità delle somme impegnate ed erogate che contribuisce ad ampliare il già forte ritardo nella dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno. La lentezza delle Amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale nella gestione del ciclo dei progetti infrastrutturali (dalla progettazione alla loro realizzazione) sono riconducibili in parte al progressivo indebolimento delle pubbliche amministrazioni conseguente il blocco del turnover e le correlate riduzione degli occupati e aumento dell'età media dei dipendenti pubblici. L'indebolimento della capacità amministrativa è ancor più evidente nelle amministrazioni locali responsabili di attuare la quota più rilevante del complessivo ammontare degli investimenti pubblici. Nelle amministrazioni meridionali l'occupazione è passata negli ultimi 10 anni dalle 189.839 unità a 167.352 con una riduzione di circa il 12 per cento (ben al di sopra della media nazionale che si attesta al 5,6 per cento). L'età media, alla fine del 2017, era di 55,5 anni e 100.208 dipendenti (circa il 60 per cento del totale) avevano più di 55 anni.

**FIGURA R 1: SITUAZIONE ECONOMICA DEI TERRITORI**



Fonte: Elaborazione Dipartimento politiche di coesione su dati Istat

Il tasso di crescita in volume della spesa per consumi finali delle famiglie del Mezzogiorno (0,8 per cento), ancorché debole, appare sostanzialmente in linea con quanto registrato nel Centro Nord (0,9 per cento); investimenti privati ed esportazioni nette hanno registrato un incremento diffuso a entrambi i territori del nostro Paese. Gli investimenti fissi lordi rimangono l'elemento più dinamico della domanda interna nel Mezzogiorno (+3,1 per cento nel 2018 nel Mezzogiorno, a fronte del +3,5 per cento del Centro-Nord) anche se concentrata nel settore delle costruzioni. Il mancato avvio di una ripresa degli investimenti negli altri settori produttivi (macchine e attrezzature principalmente) come avvenuto nel Centro Nord costituisce un ulteriore fattore di preoccupazione per la tenuta della crescita economica del Mezzogiorno. Le esportazioni, sebbene penalizzate nel confronto con l'anno precedente dalle condizioni internazionali, hanno mantenuto, nel 2018, il carattere di maggiore dinamicità rispetto alle regioni del Centro Nord, confermando una linea di tendenza in atto dal 2015 che attesta un'acquisita capacità di competere sui mercati internazionali. Tale capacità va consolidandosi anche in settori non tradizionali a più alto valore aggiunto e a domanda mondiale dinamica come i prodotti farmaceutici, apparecchi elettronici e ottici.

#### Competitività e innovazione

Segnali positivi in tema di competitività e innovazione del tessuto produttivo provengono dalle informazioni statistiche relative alla demografia d'impresa, sebbene complessivamente l'incidenza della spesa in ricerca e sviluppo delle imprese pubbliche e private sul PIL risulti

ancora insufficiente nel Mezzogiorno e di conseguenza l'intensità brevettuale, misurata dal numero di brevetti per milione di abitanti, abbia manifestato un ampliamento del differenziale a svantaggio delle regioni meridionali.

Il 2017 è stato il primo anno successivo alla crisi finanziaria del 2007 a registrare un tasso netto di turnover delle imprese positivo: la dinamica della natalità delle imprese meridionali, +0,3 per cento, è risultata superiore al saldo nullo registrato nel Centro Nord. Nei settori ad alta intensità tecnologica e contenuto di conoscenza<sup>5</sup> la demografia d'impresa ha mostrato una certa vivacità a dimostrazione di una vitalità del tessuto imprenditoriale dei territori meridionali. L'allargamento della base produttiva sembra oltretutto non assumere connotati meramente congiunturali come si evince dall'osservazione del tasso di sopravvivenza delle imprese del settore che mantenendo una quota stabile in ambito nazionale ha acquisito nel corso degli ultimi quattro anni una dinamica positiva e in linea con quanto registrato nel Centro Nord.

L'ampliamento della base produttiva rappresenta una delle condizioni necessarie alla riduzione del gap economico e sociale tra i territori del Paese, purché si realizzi, da una parte la crescita dimensionale delle imprese e dall'altra la loro capacità di rafforzare il proprio ruolo nelle filiere produttive di competenza

#### **Lavoro e inclusione**

Dal 2014 il tasso di occupazione è cresciuto in entrambe le aree del Paese con una dinamica più accentuata nel Mezzogiorno per effetto degli sviluppi demografici precedentemente indicati che hanno costituito un freno all'incremento della forza lavoro dell'area e una corrispondente accelerazione nel resto del Paese. Nel 2018 con l'indebolimento della crescita si è riscontrato un andamento divergente della forza lavoro con variazioni positive al Centro Nord (+0,4 per cento) e negative al Mezzogiorno (-0,4 per cento) che ha contribuito a mantenere inalterato il differenziale negativo di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro per le regioni del Sud (attorno ai 17 punti percentuali). Il fenomeno di migrazione dal Mezzogiorno, sia verso il Centro Nord sia verso l'estero, in atto ormai da tempo, ha riguardato prevalentemente i giovani determinando una consistente riduzione del differenziale del tasso di occupazione giovanile tra le due aree che si è ridotto negli ultimi dieci anni di circa 4 punti percentuali (nel 2018 il differenziale si è attestato a 15,9 punti percentuali).

L'incremento di occupati dalla fine della crisi finanziaria è proseguito anche nel 2018 con un'intensità marginalmente superiore nelle regioni del Centro Nord (0,7 per cento contro 0,5 per cento) riportando così in valore assoluto un ampliamento della base occupazionale pari a 635mila unità nel Centro Nord e 195mila unità nel Mezzogiorno. A sintesi degli andamenti descritti il tasso di disoccupazione ha proseguito il trend decrescente degli ultimi anni facendo registrare nel 2018 una percentuale pari al 10,6 per cento due punti percentuali in meno rispetto al picco del 2014.

La dinamica del mercato del lavoro negli ultimi anni mostra, con maggiore evidenza di quanto non facciano i dati di contabilità, una caratteristica strutturale dell'economia meridionale di ritardare e anticipare gli effetti rispettivamente positivi e negativi del ciclo economico nazionale. Come conseguenza di quanto descritto, dal 2011 il differenziale del tasso di disoccupazione tra le due aree del Paese si è notevolmente ampliato.

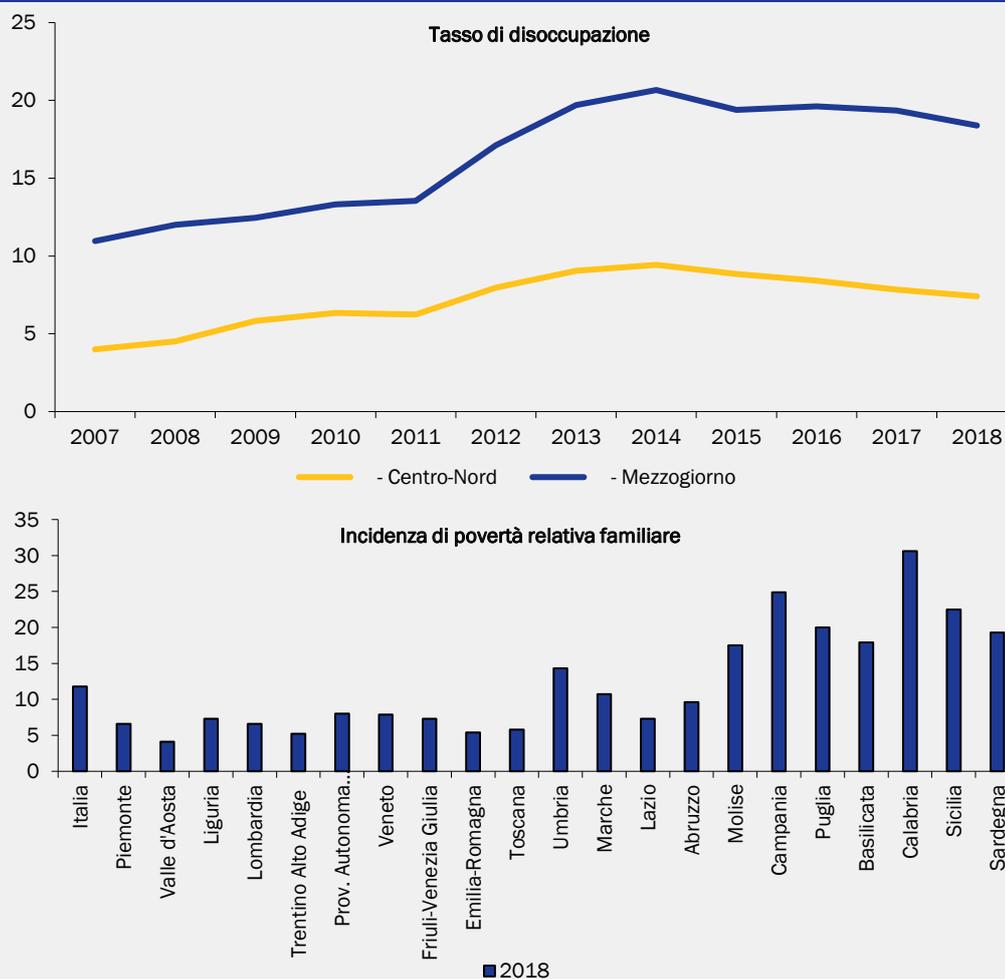
I descritti indicatori del mercato del lavoro mostrano, quando calcolati con riguardo alla componente giovanile delle forze lavoro e della popolazione, un quadro di omogeneo e diffuso disagio sociale del Mezzogiorno. Il tasso di disoccupazione nel 2018 è pari al 48,4 per cento, il doppio del Centro Nord. I giovani laureati<sup>6</sup> che trovano occupazione sono il 40 per cento della popolazione di riferimento a fronte di oltre il 70 per cento del Centro Nord. Il

<sup>5</sup> I "settori ad alta tecnologia", secondo la definizione Eurostat, sono i seguenti: per la manifattura, divisioni 21, 26, 30.3 (fabbricazione di: prodotti farmaceutici; computers, prodotti elettronici e ottica; aeromobili e veicoli spaziali); per i servizi, divisioni da 59 a 63 e 72 (produzione cinematografica, televisiva e musicale; trasmissioni; telecomunicazioni; produzione di software e consulenza informatica; servizi di informazione; ricerca scientifica).

<sup>6</sup> Dopo 1-3 anni dal conseguimento del titolo.

numero di giovani di 15-29 anni non impegnati in un'attività lavorativa e non inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET) costituiscono nel 2018 il 34 per cento circa della corrispondente classe di popolazione dell'area con un differenziale elevato, circa 16 punti percentuali, rispetto al Centro Nord e sostanzialmente immutato negli ultimi 15 anni.

**FIGURA R 2: SITUAZIONE OCCUPAZIONALE E INCLUSIONE SOCIALE DEI TERRITORI**



Fonte: Elaborazione Dipartimento politiche di coesione su dati Istat.

Nel 2018, l'incidenza di povertà relativa familiare mostrava un quadro omogeneo che, con la sola eccezione dell'Abruzzo, individuava per tutte le Regioni del Mezzogiorno una condizione di intensa difficoltà con valori medi nettamente superiori alle restanti regioni italiane e stabili nel confronto temporale. Il numero di persone a rischio di esclusione sociale, indicatore della Strategia UE2020, resta elevato e il differenziale con il Centro Nord nel 2018 mostra un incremento che sintetizzava la scarsa reattività dell'economia meridionale nelle fasi anche di debole ripresa economica.

## **II. OBIETTIVI E RISULTATI DELLA POLITICA DI COESIONE**

### **II.1 LA PROGRAMMAZIONE E LO STATO D'ATTUAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI NEL PERIODO 2014-2020**

#### **L'impianto di programmazione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020**

L'Accordo di partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea è il documento che definisce l'impianto strategico e operativo per l'impiego delle risorse a valere sui quattro Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020: 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 definite le scelte di investimento finanziabili nell'ambito degli 11 Obiettivi tematici individuati dai regolamenti che disciplinano la politica di coesione e l'articolazione delle risorse per Obiettivo tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Nel formulare le scelte di investimento confluite nell'Accordo si è tenuto conto degli orientamenti strategici per la definizione della programmazione adottati dalla Commissione europea e della necessità di assicurare la coerenza della programmazione rispetto agli obiettivi della Strategia europea 2020 e alle raccomandazioni specifiche per Stato membro formulate nell'ambito del Semestre europeo, come previsto dai regolamenti.

L'Accordo ha indicato, altresì, il numero e la tipologia 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 nazionali (PON), di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 programmi regionali (POR), di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise). A questi si aggiungono i 23 Programmi a valere sul FEASR (21 regionali e 2 nazionali) e il Programma nazionale sostenuto dal FEAMP, per un totale complessivo di 75 Programmi.

L'approvazione dell'Accordo di partenariato, definito a seguito di un intenso confronto con i Ministeri interessati, tutte le Regioni, le rappresentanze degli Enti locali e i diversi soggetti del partenariato economico sociale e della società civile, è avvenuta con decisione di esecuzione della Commissione Europea il 29 ottobre 2014. Esso è stato modificato con successiva decisione dell'8 febbraio 2018, al fine di tener conto delle risorse aggiuntive assegnate all'Italia (1.645 milioni di euro) risultanti dall'aggravamento della situazione economica del Paese nell'ambito del processo di adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Il necessario cofinanziamento nazionale delle risorse europee aggiuntive è stato assicurato, per un importo complessivo pari a 800 milioni di euro, con delibera del CIPE n.50 del 10 luglio 2017, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020.

La revisione dell'Accordo di partenariato ha dato anche l'opportunità di intervenire per affrontare rilevanti emergenze, come quella sismica e migratoria, e per mettere a punto i programmi operativi destinatari di nuove risorse. In tale contesto, sono state anche 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 del pilastro Piano di azione e coesione (PAC) destinate ai programmi FEASR.

Nel corso del 2019, si è reso necessario ripensare alcuni indirizzi definiti nell'Accordo per l'impiego delle risorse FESR, anche al fine di assicurare una più spedita attuazione dei Programmi cofinanziati e superare difficoltà interpretative sorte in sede attuativa. Le richieste di modifica all'Accordo hanno riguardato, in particolare, i seguenti ambiti: l'alleggerimento del limite alle risorse FESR destinate agli investimenti sulle infrastrutture stradali; il sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale anche da parte dei Programmi operativi regionali; il finanziamento della bonifica da amianto negli edifici pubblici; le modalità di riutilizzo dei benefici finanziari ricavati dall'efficienza energetica. Il 20 gennaio 2020 tutte le richieste di modifica avanzate dall'Italia sono state approvate con decisione della Commissione Europea C(2020)174.

Nel corso del 2019, particolare attenzione è stata posta, inoltre, al c.d. *performance framework* (artt. 21 e 22 del Reg. (UE) 1303/2013), meccanismo volto a migliorare l'efficacia dell'attuazione della programmazione 2014-2020, a cui è subordinata l'erogazione della riserva di efficacia (6 per cento del valore di ciascun Programma operativo), al verificarsi del raggiungimento di target finanziari e di output intermedi al 31 dicembre 2018. La verifica del raggiungimento dei target intermedi rispetto agli indicatori di spesa e di realizzazione previsti dal meccanismo è stata effettuata, in collaborazione con la Commissione Europea, sulla base dei dati contenuti nelle Relazioni annuali di attuazione al 31 dicembre 2018.

Allo stato attuale della programmazione, le risorse europee assegnate all'Italia nel ciclo 2014-2020 per la sola politica di coesione (FESR e FSE) sono pari a 33,6 miliardi di euro, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale, nella misura di 19,6 miliardi di euro, incluse le quote a carico dei bilanci regionali, ai sensi della Delibera CIPE n.10/2015.

Completano la dotazione dei Fondi strutturali di investimento europeo i contributi europei a titolo del FEASR e del FEAMP, rispettivamente, pari a 10,4 e a 0,5 miliardi di euro, cui si aggiunge il relativo cofinanziamento nazionale (10,5 e 0,4 miliardi di euro).

Il complesso delle risorse impegnate alla programmazione 2014-2020 raggiunge, pertanto, un valore di oltre 75 miliardi di euro.

Tali risorse, oltre a rappresentare la leva stabile e irrinunciabile delle politiche di coesione, sono chiamate a dare un importante contributo, anche nell'attuale contesto di emergenza sanitaria innescata dalla pandemia COVID-19, per fronteggiare le gravi ripercussioni che tale emergenza sta producendo sui sistemi economico e sociali delle regioni europee e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

Al riguardo è stata svolta negli ultimi due mesi un'intensa interlocuzione con la Commissione Europea, affinché il quadro regolatorio dei Fondi SIE fosse reso più funzionale e idoneo a rispondere ai nuovi fabbisogni territoriali per il contrasto all'emergenza COVID-19.

Il primo pacchetto di misure diretto a consentire, a partire dal 1° febbraio 2020, la rendicontabilità degli interventi emergenziali in campo sanitario e degli strumenti finanziari a garanzia del capitale circolante delle imprese, nonché a favorire una maggiore elasticità nella possibilità di utilizzo delle quote di prefinanziamento relative all'annualità 2020, è già stato adottato ed entrato in vigore il 30 marzo 2020.

Inoltre, la Commissione Europea ha presentato il 2 aprile un secondo pacchetto di modifiche dei regolamenti dei fondi strutturali, di cui è prossima la definitiva adozione, finalizzato a favorire ulteriormente l'utilizzo dei fondi strutturali in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale. Tale pacchetto di modifiche comprende:

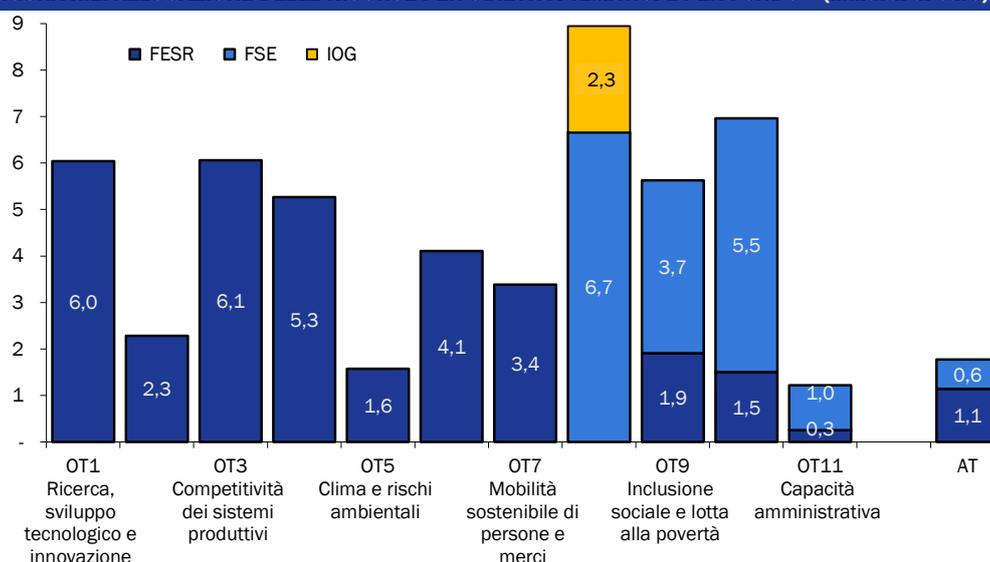
- la temporanea possibilità di innalzare il tasso di cofinanziamento UE al 100 per cento per l'anno contabile 2020-21;
- l'ampliamento della possibilità di trasferimento di risorse tra Fondi, e programmi con riferimento all'ultima annualità della programmazione 2014-2020;
- una semplificazione degli obblighi di concentrazione tematica e con riferimento alla valutazione ex ante sugli strumenti finanziari.

Per quanto riguarda le iniziative da parte italiana, il Governo è intervenuto, da un lato, come detto, nel costante raccordo con le istituzioni dell'Unione europea, per concorrere all'elaborazione delle modifiche proposte dalla Commissione Europea volte a consentire agli Stati membri di disporre della più ampia flessibilità possibile per l'impiego tempestivo dei fondi e, dall'altro, per promuovere, in raccordo con le misure intraprese attraverso le politiche nazionali, una possibile azione di riprogrammazione delle risorse potenzialmente disponibili nell'ambito della programmazione 2014-2020, nel rispetto dei vincoli di destinazione territoriale previsti.

In particolare, con tale azione si intendono destinare le risorse non ancora impegnate nell'ambito dei programmi operativi per la copertura di spese nel settore sanitario connesse all'emergenza e per il sostegno alle attività economiche e ai lavoratori, come pure per interventi in favore delle fasce sociali più fragili, particolarmente esposte agli effetti della crisi sanitaria. L'eventuale maggior contributo delle Regioni meridionali alle spese dell'emergenza è compensato con ulteriori risorse aggiuntive da assegnare, ai fini del rispetto del principio dell'addizionalità.

L'articolazione al 31 dicembre 2019 delle risorse programmate dall'Accordo di partenariato per i fondi politica di coesione (FESR e FSE) e per lo strumento IOG, secondo gli 11 Obiettivi tematici previsti per il ciclo di programmazione 2014-2020, è riportata nel grafico che segue.

**FIGURA II.1: ALLOCAZIONE DELLE RISORSE PER OBIETTIVI TEMATICI E PER FONDO – (miliardi di euro)**



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione su dati del Sistema per la gestione dei fondi nell'UE. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

### Verifica intermedia e riallocazione della riserva di performance

Nel ciclo 2014-2020 i Regolamenti prevedono un meccanismo finalizzato a incentivare un'attuazione più controllata degli esiti dei programmi nel tempo e quindi di stimolo a procedere ad azioni correttive laddove necessarie. È stato, pertanto, definito un sistema (Reg. 1303/2013 artt. 20-22) attraverso cui le Amministrazioni responsabili dei Programmi operativi (PO) si impegnano, per ogni asse prioritario interessato, a raggiungere alcuni target di spesa e di realizzazione dei progetti alle scadenze: intermedia del 2018 e finale del 2023. I programmi prevedono sezioni dedicate, i cosiddetti quadri di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (*Performance framework* - PF), in cui tali target intermedi e finali sono presentati. Ai PF è collegato un meccanismo di incentivazione che prevede premi e sanzioni associati a momenti formali di verifica da parte della Commissione Europea. In particolare, in caso di conseguimento dei target alla verifica intermedia, è prevista l'assegnazione definitiva della "riserva di efficacia dell'attuazione" (o riserva di performance), già assegnata in via provvisoria ai singoli assi dei programmi; in caso contrario, la riserva viene riprogrammata su altri assi (del medesimo programma ovvero anche di altri programmi se necessario) che abbiano superato positivamente la verifica.

Nell'estate del 2019 si è proceduto alla verifica intermedia su quanto raggiunto dai programmi alla fine del 2018 e riportato, sulla base dei dati inseriti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM), nelle Relazioni annuali di attuazione (RAA) notificate alla fine di giugno 2019. Al fine di assicurare parità di trattamento e solidità delle informazioni contenute nelle RAA per il monitoraggio del PF, nel caso italiano è stato realizzato, a cura delle autorità di coordinamento nazionali e a beneficio delle Autorità di gestione, un lungo percorso di accompagnamento per assicurare la qualità dei dati di monitoraggio e la uniforme interpretazione delle

disposizioni regolamentari attuative che hanno subito nel tempo modifiche e affinamenti dovuti alla novità del meccanismo. Per tutti i programmi europei, il meccanismo del PF ha costituito, infatti, una sfida rilevante e numerosissime sono state nel tempo le modifiche nei target iniziali, peraltro possibili alla luce delle disposizioni regolamentari. Anche per molti programmi dell'Italia, il PF impostato inizialmente non era sufficientemente adeguato quale guida stabile per l'attuazione fino alla verifica intermedia. Il percorso svolto verso la fase di verifica, con adeguamento dei dati di monitoraggio e spesso riprogrammazione dei target, è stato quindi utile soprattutto per maturare una maggiore consapevolezza sull'uso di indicatori e target nella programmazione e nel controllo dell'attuazione.

Per i programmi FESR, FSE e plurifondo FESR-FSE, la verifica intermedia ha interessato 300 assi di 50 programmi<sup>7</sup>; solo 64 assi sono risultati con dati di realizzazione di spesa e di altri indicatori rilevanti, di output o procedurali, non sufficienti a passare positivamente la verifica. Considerando i singoli programmi: 22 hanno superato la verifica su tutti gli assi, 27 su alcuni assi, 1 solo su nessun asse (cfr. Tavola II.1 e II.2).

**TAVOLA II.1: VERIFICA INTERMEDIA E RIPROGRAMMAZIONE DELLA RISERVA DI PERFORMANCE – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI 2014-2020 FESR, FSE E PLURIFONDO FESR-FSE**

	Riserva (1) degli assi (milioni di euro)	Verifica intermedia (numeri)				Riserva (1) da riprogrammare (milioni di euro)	Riserva (1) riprogrammata (milioni di euro)
		Superata (2)	Parzialmente superata (3)	Non superata	Non rilevante		
<b>Totale PON + POR</b>	<b>1.898,0</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>543,8</b>	<b>543,8</b>
<b>Totale PON</b>	<b>624,8</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>266,9</b>	<b>266,9</b>
Scuola FESR-FSE	95,2		•			87,5	17,8
Città metropolitane FESR-FSE	35,3		•			15,4	26,7
Cultura e Sviluppo FESR	22,1	•					
Governance FESR-FSE	35		•			19,7	39,6
Impresa. e competitività FESR	133,3		•			2,7	2,7
Inclusione FSE	53		•			40,8	6,5
Infrastrutture e Reti FESR	83		•			31,9	31,9
Iniziativa Occ. Giovani FSE	19,2		•			19,2	19,2
Legalità FESR-FSE	26,8		•			4,4	27,5
Ricerca e innovazione FESR-FSE	55,6		•			43,4	43,4
Politiche attive occupazione FSE	66,3		•			1,8	51,6
Iniziativa PMI FESR					•		

(1) Risorse UE.

(2) Su tutti gli assi del PO.

(3) Su alcuni assi del PO.

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione su dati Sistema nazionale di monitoraggio e Sistema della Commissione Europea.

<sup>7</sup> La verifica intermedia di performance è realizzata sui quadri Performance Framework (PF) autonomi, quindi per asse tematico e anche per categoria di regione nel caso di Programmi operativi nazionali (PON) che coprono più categorie di regione. I 300 assi su cui è stata effettuata la verifica intermedia di performance non comprendono gli assi per l'assistenza tecnica (AT) che non prevede riserva di performance, né i due assi del PON Iniziativa Piccole e medie imprese (PMI) che pure non prevedono riserva, ma includono anche l'asse del PON Iniziativa Occupazione Giovani che, sebbene non abbia riserva, è sottoposto alla verifica di performance sui propri indicatori e relativi target. Complessivamente i programmi sono quindi 51, ma solo per 50 vi sono assi sottoposti a verifica. La maggior parte delle decisioni della Commissione in tema di verifica intermedia, in cui per ciascun programma sono stati definiti gli assi performanti o non performanti, è intervenuta nell'estate del 2019 con qualche ulteriore decisione o corrigenda.

ALLEGATO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

**TAVOLA II.2: VERIFICA INTERMEDIA E RIPROGRAMMAZIONE DELLA RISERVA DI PERFORMANCE – PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI 2014-2020 FESR, FSE E PLURIFONDO FESR-FSE**

		Riserva (1) degli assi (milioni di euro)	Verifica intermedia (numeri)				Riserva (1) da riprogrammare (milioni di euro)	Riserva (1) riprogrammata (milioni di euro)
			Superata (2)	Parzialmente superata (3)	Non superata	Non rilevante		
<b>Totale PON + POR</b>		<b>1.898,00</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>543,8</b>	<b>543,8</b>
<b>Totale POR</b>		<b>1.273,30</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>276,9</b>	<b>276,9</b>
Abruzzo	FESR	8,1		•			0,8	0,8
Abruzzo	FSE	4,3		•			1,1	1,1
Basilicata	FESR	24,8		•			5,9	5,9
Basilicata	FSE	8,7	•					
Calabria	FESR FSE	107,1		•			6,9	6,9
Campania	FESR	185,1		•			71,7	71,7
Campania	FSE	37,7	•					
Emilia-Romagna	FESR	14,5	•					
Emilia-Romagna	FSE	23,6	•					
Friuli VG	FESR	6,9		•			2,4	2,4
Friuli-VG	FSE	8,3	•					
Lazio	FESR	29,1		•			5,5	5,5
Lazio	FSE	27,1	•					
Liguria	FESR	11,8	•					
Liguria	FSE	10,6	•					
Lombardia	FESR	29,1	•					
Lombardia	FSE	29,1	•					
Marche	FESR	17,6	•					
Marche	FSE	8,6	•					
Molise	FESR FSE	4,6		•			2,5	2,5
P.A. Trento	FESR	3,3		•			1,4	1,4
P.A. Trento	FSE	3,3	•					
P.A. Bolzano	FESR	4,1	•					4,1
P.A. Bolzano	FSE	4,1			•		4,1	
Piemonte	FESR	29		•			1,1	1,1
Piemonte	FSE	26,2	•					
Puglia	FESR FSE	213,6		•			13,2	13,2
Sardegna	FESR	27,9		•			4,1	4,1
Sardegna	FSE	13,3	•					
Sicilia	FESR	205,1		•			136,6	136,6
Sicilia	FSE	36,9		•			12,7	12,7
Toscana	FESR	23,8	•					
Toscana	FSE	22	•					
Umbria	FESR	12,4	•					
Umbria	FSE	7,1		•			3,9	3,9
Valle d'Aosta	FESR	1,9	•					
Valle d'Aosta	FSE	1,7		•			0,6	0,6
Veneto	FESR	18		•			2,4	2,4
Veneto	FSE	22,9	•					

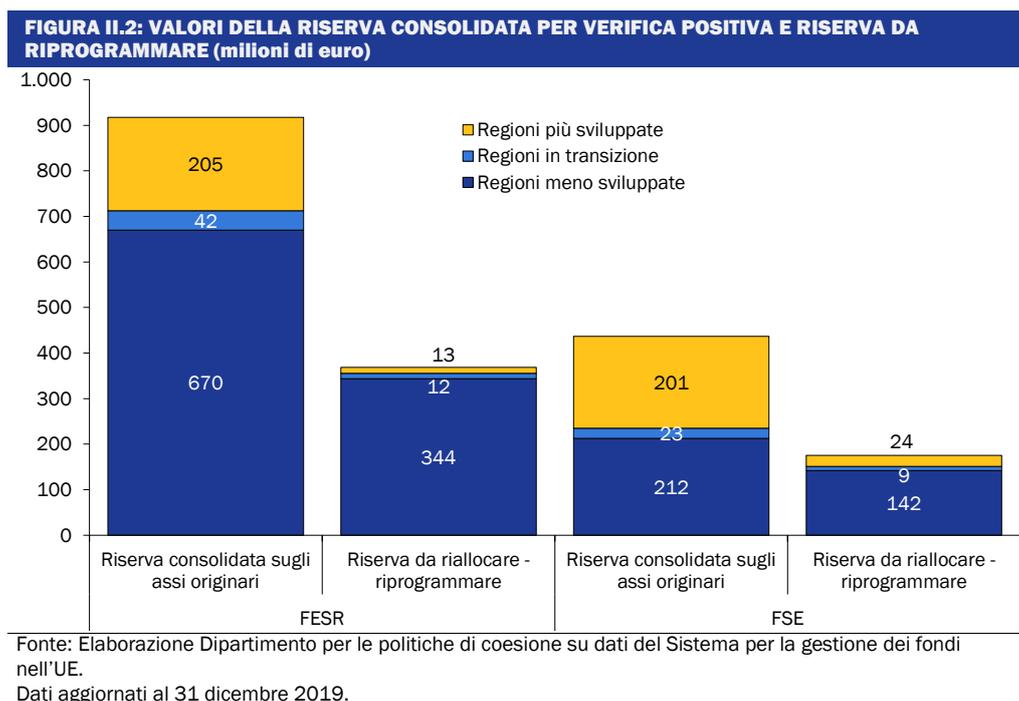
(1) Risorse UE.

(2) Su tutti gli assi del PO.

(3) Su alcuni assi del PO.

Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione su dati Sistema nazionale di monitoraggio e Sistema della Commissione Europea.

La riserva complessivamente in gioco era pari a circa 3 miliardi di euro (un terzo FSE e due terzi FESR), di cui circa 1,9 miliardi di risorse UE (il 6 per cento delle assegnazioni complessive). La riserva da riprogrammare, relativa ad assi che non hanno superato positivamente la verifica (assi non performanti), è risultata circa un quarto del totale, in termini di risorse UE pari a 543,8 milioni di euro e largamente concentrata (per il 90 per cento) nelle regioni meno sviluppate, dove i target assoluti erano evidentemente più ambiziosi stante la maggiore dotazione dei programmi nell'area. Infatti, concentrato nelle regioni meno sviluppate è anche il valore della riserva consolidata sugli assi che hanno passato positivamente la verifica (assi performanti), sebbene con minore valore relativo, a confermare la circostanza che l'esercizio del PF è risultato relativamente più agevole per programmi meno dotati finanziariamente e meno complessi nell'articolazione (Figura II.2).



Analizzando i dati per Obiettivo tematico (OT), per il FESR gli assi più frequentemente non performanti sono riconducibili ai primi quattro OT (che per la concentrazione tematica presentano la dotazione maggiore), in particolare all'OT4, dove la riserva da riallocare è risultata pari a oltre il 40 per cento. Per il FSE gli assi non performanti sono riconducibili soprattutto all'OT9 e OT10, non tanto per numerosità dei programmi interessati, ma soprattutto per il peso relativo di ciascuno, per il mancato conseguimento dei target in alcuni assi dei due PON dedicati: Inclusione per OT9 e Scuola per OT10. Tuttavia, va segnalato che per il PON Scuola il mancato raggiungimento dei target è stato dovuto alla sovrastima dei target finanziari (con target sugli output invece raggiunti) che non è stato possibile modificare. Il PON Inclusione ha scontato difficoltà collegate alla novità del programma e all'altissimo numero di beneficiari (tutti gli ambiti sociali del Paese),

che non sempre sono riusciti a condurre pienamente le attività di impiego e rendicontazione delle risorse in un contesto di regole a loro nuove e oggettivamente non semplici.

L'attività di riprogrammazione della riserva si è svolta largamente nell'autunno del 2019, anch'essa realizzata all'interno di un percorso guidato dalle autorità di coordinamento nazionale<sup>8</sup>. I principi stabiliti a livello nazionale per la riprogrammazione della riserva hanno privilegiato il mantenimento delle risorse nei territori cui le risorse erano state originariamente assegnate. Tutti i POR interessati hanno proceduto alla riprogrammazione internamente ai programmi, con l'eccezione del POR FSE Bolzano che, non avendo assi performanti, ha ceduto la riserva da riprogrammare al POR FESR del medesimo territorio. Più complessa la situazione dei PON, dove si sono presentati casi in cui tutti gli assi del medesimo Fondo o categoria di regione non risultavano avere conseguito i target intermedi. In tali casi, anche con l'ausilio delle autorità di coordinamento, si è operata una riprogrammazione sinergica tra diversi PON al fine di preservare la destinazione territoriale delle risorse e possibilmente anche l'OT di origine. Ad esito della riallocazione della riserva, pertanto, alcuni PON (*Governance*, *Metro*, *Legalità*, *Sistemi di politiche attive del lavoro*) hanno visto incrementata la propria dotazione avendo riprogrammato al loro interno anche quote della riserva proveniente da altri PON, in particolare dai PON *Inclusione* e *Scuola* che hanno quindi ridotto la propria dimensione finanziaria. In diversi casi ci sono stati spostamenti anche tra i due Fondi (FESR e FSE), sebbene complessivamente la riallocazione tra Fondi sia risultata modesta (nel complesso pari a circa 8 milioni di euro passati dal FESR al FSE).

Il quadro complessivo di dimensione iniziale della riserva, esito della verifica intermedia e della riallocazione definita per i diversi programmi è riportato nelle Tavole II.1 e II.2.

Quasi tutti i programmi interessati hanno completato l'attività formale di riprogrammazione per la riallocazione della riserva tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 con la notifica delle modifiche alla Commissione Europea.

Va, ricordato che la funzione del PF non si conclude con la verifica intermedia e la riprogrammazione della riserva, ma prosegue fino al termine dell'attuazione dei Programmi alla fine del 2023, data di riferimento per la verifica finale.

### **L'attuazione dei Programmi dei Fondi strutturali del ciclo 2014-2020**

I 51 Programmi operativi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dal Fondo sociale europeo del ciclo 2014-2020 hanno presentato, entro il 31 dicembre 2019, la certificazione delle spese sostenute, risultate complessivamente pari a 15,2 miliardi di euro. La quota di risorse comunitarie a valere sul bilancio dell'Unione europea si attesta a 9,6 miliardi di euro pari al 113 per cento del target, fissato a 8,4 miliardi di euro.

---

<sup>8</sup> I Regolamenti prevedono che nel riallocare la riserva sia necessario continuare a rispettare i requisiti di concentrazione tematica (cioè di destinazione di quote prestabilite di risorse a specifici ambiti d'intervento), salvo casi debitamente giustificati. Poiché tali requisiti sono definiti a livello di categoria di regione per il FESR (è previsto un vincolo di concentrazione sui primi 4 OT, con intensità maggiore nelle regioni meno sviluppate) e per il FSE soprattutto a livello nazionale (sull'OT9), le autorità di coordinamento hanno condotto un processo di dialogo con tutte le autorità di gestione interessate nel corso dell'impostazione delle riprogrammazioni per assicurare il rispetto dei requisiti.

Tutti i Programmi operativi hanno superato le soglie di spesa previste e ciò è avvenuto grazie a un forte impegno delle Amministrazioni titolari dei Programmi operativi, per effetto del quale è stato possibile completare gli iter amministrativi necessari a rendicontare la spesa realizzata nei territori durante l'attuale ciclo di programmazione.

Rispetto all'importo della spesa certificata al 31 dicembre 2018 (pari a 9,7 miliardi di euro) si è registrato un incremento di spesa di 5,5 miliardi di euro; ciò ha permesso di raggiungere una percentuale di certificazioni pari al 28,5 per cento del totale delle risorse programmate (pari a 53,2 miliardi di euro) per i 51 Programmi operativi.

Con riferimento al target di spesa complessiva da certificare alla fine del 2020, per un importo di circa 4,3 miliardi di euro, il Governo proseguirà l'impegno per una tempestiva ed efficace attuazione della programmazione 2014-2020.

**TAVOLA II.3: SPESA CERTIFICATA (milioni di euro)**

Categoria di regioni/Fondo	Programmato (1)	Certificato	Percentuale di Avanzamento
<b>Totale</b>	<b>53.238,3</b>	<b>15.187,7</b>	<b>28,5</b>
<b>In transizione</b>	<b>2.733,8</b>	<b>677,1</b>	<b>24,8</b>
FESR	1.800,6	435,4	24,2
FSE	933,2	241,7	25,9
<b>Meno sviluppate</b>	<b>32.916,7</b>	<b>8.586,4</b>	<b>26,1</b>
FESR	24.429,4	6.658,2	27,3
FSE	8.487,3	1.928,2	22,7
<b>Più sviluppate</b>	<b>14.802,4</b>	<b>4.753,4</b>	<b>32,1</b>
FESR	7.288,7	2.172,3	29,8
FSE	7.513,7	2.581,1	34,4
<b>Intero Territorio IOG</b>	<b>2.785,4</b>	<b>1.170,8</b>	<b>42,0</b>

(1) Comprensivo del cofinanziamento del Fondo di rotazione.

Fonte: Elaborazioni Agenzia per la coesione territoriale su dati Sistema per la gestione dei fondi nell'UE. Dati aggiornati al 31 dicembre 2019.

L'ammontare totale delle risorse attualmente programmate è più basso rispetto ai 54,2 miliardi di euro del 2018 a seguito:

- dell'adozione delle Decisioni comunitarie che hanno rideterminato le dotazioni dei Programmi che avevano proposto la riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale (Programmi operativi regionali Basilicata, Molise e Sicilia e Programmi operativi nazionali Città metropolitane, *Governance*, Ricerca e innovazione, Scuola e inclusione). Le risorse, rese così disponibili restano destinate alla programmazione complementare e impiegate negli stessi territori e per le finalità proprie della politica di coesione dell'Unione europea;
- dei disimpegni automatici intervenuti a fine 2018 per il Programma operativo nazionale inclusione (Fondo sociale europeo) e per il Programma operativo regionale Valle d'Aosta (Fondo sociale europeo) e definiti con le rispettive Decisioni C(2019)5237 dell'11 luglio 2019 e C(2019)5827 del 30 luglio 2019.

A fine dicembre 2019 si sono inoltre concluse tutte le proposte di riprogrammazione per la riallocazione di risorse a seguito della verifica intermedia del meccanismo del *Performance framework* e si è quindi avviato il processo negoziale con la Commissione Europea che dovrebbe terminare nella prima parte

del 2020 con una conseguente rideterminazione dei valori complessivi dei singoli Programmi operativi (cfr. paragrafo ‘Verifica intermedia e riallocazione della riserva di performance’).

L’analisi dei dati di attuazione al 31 dicembre 2019 per tutti i Programmi operativi FESR e FSE 2014-2020, così come registrati nel Sistema nazionale di monitoraggio gestito dalla Ragioneria generale dello Stato (MEF-RGS-IGRUE), mostra un valore complessivo di risorse monitorate, quindi il valore dei progetti finanziati con risorse a valere sui diversi Programmi operativi, pari al 70 per cento del programmato. L’avanzamento degli impegni raggiunge l’84 per cento (pari a 31,2 milioni di euro di cui 19,1 FESR e 12,1 FSE) mentre i pagamenti si attestano sul 54 per cento (pari a 16,4 milioni di euro di cui 9,9 FESR e 6,5 FSE). Il valore dei pagamenti monitorati risulta dunque superiore di oltre un miliardo di euro alla spesa certificata a fine 2019 in quanto un pagamento rendicontabile viene inserito nel sistema di monitoraggio nel momento in cui viene effettuato, mentre può essere portato a rendicontazione all’UE anche in un momento successivo.

Le tavole che seguono, distinte tra titolarità regionale e centrale, dettagliano l’avanzamento finanziario per singolo Fondo e Programma operativo. Per i Programmi plurifondo (cofinanziati quindi sia da FESR che da FSE) viene di volta in volta considerata solo la rispettiva quota.

Il FESR presente nei Programmi regionali (Tavola II.4) mostra, in media nazionale, una percentuale di impegni sul totale programmato pari al 53,3 per cento (62,5 nel Centro Nord e 49,8 nel Mezzogiorno) e una percentuale di pagamenti del 29,2 per cento (32,5 nel Centro Nord e 27,9 nel Mezzogiorno).