

PREMESSA

La presente relazione predisposta a cura del Dipartimento per le politiche di coesione, ai sensi dell'art. 10 della legge 196/2009, integrato dall'art. 7 del decreto legislativo 88/2011, dà conto delle principali attività di programmazione e di attuazione realizzate nel corso del 2020 nell'ambito degli interventi previsti dalle politiche di coesione territoriale, evidenziando i contributi e i risultati conseguiti con le risorse "aggiuntive" comunitarie e nazionali (Fondi strutturali e di investimento europei e Fondo per lo sviluppo e la coesione), per la promozione e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e per la riduzione dei divari di sviluppo regionale, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e della Costituzione italiana (art. 119, comma 5).

PAGINA BIANCA

I. LA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E NAZIONALE

I.1 IL QUADRO GENERALE

Le politiche di coesione finanziano interventi di sviluppo economico e sociale, in particolare nelle aree meno sviluppate e per le comunità e persone più fragili, al fine di contribuire a ridurre le disparità generate dall'operare dell'economia, dai comportamenti sociali e, talora, dalle stesse politiche pubbliche che non sempre nel loro disegno riescono a tenere pienamente conto delle diverse condizioni di territori e comunità.

L'Unione europea (UE) finanzia politiche di coesione con i Fondi strutturali in tutti gli Stati membri, organizzate dalla fine degli anni '80 per cicli di programmazione di medio periodo. Oltre alla promozione della coesione interna agli Stati membri, l'UE utilizza il concetto della coesione anche per avvicinare le comunità e i territori dell'Unione tra loro e con i Paesi non UE confinanti¹.

L'Italia, oltre all'intervento dei Fondi strutturali europei integrato dal cofinanziamento nazionale², ha storicamente attuato anche proprie politiche di coesione interna, finanziate con fondi nazionali³, che si sono nel tempo allineate, pur con alcune differenze, ai cicli di programmazione comunitaria. L'ambito delle politiche di coesione ha costituito, inoltre, uno spazio privilegiato per il coinvolgimento nel disegno delle politiche degli attori del territorio e di esercizio di sussidiarietà, che ha alimentato la riflessione strategica e l'azione nel campo dello sviluppo urbano sostenibile e per il rilancio di attenzione alle potenzialità anche delle aree più fragili⁴.

¹ Seppure con dotazioni finanziarie più modeste rispetto a quelle destinate all'obiettivo coesione principale, l'UE finanzia e incoraggia le relazioni transfrontaliere e tra macroaree funzionali nello spazio europeo e mediteranno tra comunità diverse.

² Gli interventi della politica di coesione comunitaria prevedono una forma di finanziamento misto, in parte a carico dei Fondi strutturali del bilancio UE e in parte a carico degli Stati membri. In Italia la maggior parte del cofinanziamento nazionale è assicurata dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (ex art. 5 legge 16 aprile 1987, n. 183).

³ Per interventi speciali di sviluppo territoriale, dalla metà del 1998 è attivo un Fondo nazionale dedicato, oggi denominato Fondo per lo sviluppo e la coesione- FSC (prima denominato Fondo per le aree sottoutilizzate e prima ancora Fondo per le aree depresse). Accanto alle iniziative e programmi finanziati dal FSC sono attivi anche altri programmi di coesione nazionale (cd. programmi complementari d'azione coesione- POC o PAC) finanziati da quote di Fondo di rotazione non utilizzate per il cofinanziamento di programmi comunitari.

⁴ Sebbene la quota prevalente delle risorse della coesione vada ad irrobustire politiche di settore per rafforzarne l'azione soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese, l'Italia si è particolarmente distinta per cogliere appieno le opportunità di costruzione di strategie territoriali mirate, offerte soprattutto dalla politica di coesione comunitaria. In questo quadro di riferimento in cui l'azione della politica è più esplicitamente diretta a territori specifici con azioni integrate plurisettoriali disegnate e attuate dalle comunità locali, sono stati attivati nel ciclo 2000-2006 i PIT (Progetti integrati territoriali) proseguiti nel ciclo 2007-2013 soprattutto in chiave di sviluppo urbano. Nel ciclo 2014-2020, l'Accordo di partenariato (AP) ha compiuto ulteriori passi in direzione di maggiore solidità strategica e coinvolgimento degli attori territoriali, sia proponendo un'agenda urbana per la coesione (concretizzata nel PON METRO 2014-2020 e in numerosi progetti di sviluppo urbano per le città medie) e sia formulando una compiuta proposta per l'intervento integrato nelle cd. aree interne (aree più periferiche rispetto ai centri urbani maggiori). In particolare con l'AP 14-20 è stata lanciata la Strategia Nazionale per le Aree

Gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale investono, però, l'insieme dell'azione pubblica e non possono essere ricondotti alla responsabilità delle sole politiche espressamente dedicate a richiamarne il rilievo provvedendo a interventi aggiuntivi.

Sia i Trattati di funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e sia la Costituzione italiana (art.119, comma 5), nel prevedere risorse dedicate (addizionali o speciali) per la coesione, ne sottolineano la cogenza degli obiettivi generali. Ne consegue che se le politiche di coesione hanno una loro specificità di metodo e di risorse, la loro capacità ultima di perseguire i propri obiettivi dipende molto da quanto esse riescano a contaminare in sensibilità l'azione pubblica più ampia nei molti ambiti in cui agiscono.

Sebbene siano attive in tutto il territorio nazionale, il peso finanziario delle politiche di coesione è molto più rilevante nel Mezzogiorno, dove si concentrano le assegnazioni di risorse sia dei Fondi strutturali comunitari, sia dei Fondi nazionali per la coesione⁵. L'effettiva aggiuntività finanziaria nel Mezzogiorno di queste politiche è stata, però, nel tempo limitata e molte sono le evidenze che segnalano la progressiva caduta dell'investimento pubblico globale nell'area negli ultimi due decenni. Ampia è la discussione sui motivi per cui tali politiche siano risultate in parte contabilmente sostitutive dell'intervento ordinario. A limitare l'aggiuntività delle politiche hanno contribuito negli ultimi due decenni sia vincoli globali sulla spesa pubblica e sia, in modo interrelato, il mancato adeguamento della capacità delle molte amministrazioni coinvolte nelle competenze necessarie alla realizzazione di investimenti e interventi in un contesto regolatorio resosi negli anni più complesso, per i profili sia comunitari sia nazionali. Il tema della capacità istituzionale e amministrativa nella politica di coesione si è, pertanto, imposto da tempo con forza nell'agenda ed è stato rilanciato operativamente con la proposta di un'azione di addensamento di giovani professionalità nelle amministrazioni del Mezzogiorno dal Piano Sud 2030⁶ trovando una prima applicazione in un dispositivo di assunzioni straordinarie previsto dalla Legge di bilancio per il 2021⁷.

Nel contesto italiano, dove ampie rimangono le disparità territoriali, per contribuire al recupero di crescita dell'intero Paese è apparso sempre più necessario dotarsi di strumenti che agevolino l'azione nel Mezzogiorno al di là di quanto possano fare le sole politiche di coesione. E' in questa chiave che vanno letti

Interne (SNAI) che prevede un'azione di lungo periodo diretto a contrastare il declino demografico e l'abbandono del presidio di parti rilevanti del territorio con interventi misti di sviluppo locale e rafforzamento di servizi essenziali.

⁵ Per quanto riguarda il peso dell'intervento coesione sul totale della spesa in conto capitale della pubblica amministrazione nell'area, il valore cumulato su oltre un decennio di dati di spesa (2007-2019) è stimato dal sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT) in oltre il 50 per cento. Si vedano in proposito i valori riportati nella Tabella F.4 della Relazione annuale CPT 2020: (https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Relazione_annuale_CPT_2020_Politiche_naz_svil.pdf)

⁶ Il Piano per il Sud 2030, presentato dal Ministro per il Sud pro tempore nel febbraio 2020, ha proposto al dibattito un'ampia agenda centrata sull'opportunità reciproca per il Mezzogiorno e per l'Italia intera di tornare a impegnarsi su un programma almeno decennale di interventi e investimenti per la crescita, le connessioni territoriali, la tutela dei diritti delle persone nell'accesso a servizi di qualità, l'ambiente e la valorizzazione delle energie giovanili.

⁷ L'articolo 1, comma 179, della legge 178/2020 (legge di bilancio 2021) ha previsto che le amministrazioni pubbliche che nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione rivestano ruoli di coordinamento o gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni del Mezzogiorno possono assumere già dal 2021 a tempo determinato per un massimo di 36 mesi, a carico di risorse nazionali per la coesione e in deroga alle ordinarie capacità assunzionali, 2.800 funzionari per ricoprire ruoli di professionalità tecnica. Il relativo avvio di concorso pubblico è stato pubblicato nella G.U. n.27 del 6 aprile 2021.

sia la necessità di richiamare attenzione a rinnovare la discussione sul Mezzogiorno a partire da proposte concrete di ampia condivisione (Sud: progetti per ripartire⁸), sia i provvedimenti degli ultimi anni diretti ad assicurare una quota equilibrata dell'investimento ordinario ai territori meridionali e di monitorarne nel tempo la realizzazione di spesa⁹, nonché di prevedere ulteriori strumenti destinati a favorire la crescita delle imprese dell'area e agevolare l'impiego di lavoro.

Il 2020 è stato un anno intenso per le politiche di coesione, in cui si sono incrociati il prosieguo dell'attuazione di programmi e iniziative formulati negli anni precedenti con la necessità di adattare l'intervento per contrastare le conseguenze sociali ed economiche della pandemia COVID-19, nonché di progredire nel disegno della programmazione comunitaria del ciclo 2021-2027 riordinando al contempo la strumentazione della politica di coesione nazionale¹⁰. La presente Relazione ne dà conto nei prossimi capitoli.

Nello scenario prospettico, pur ancora segnato dall'emergenza pandemica, si apre una stagione di recupero di protagonismo dell'azione pubblica, in collegamento anche con l'azione straordinaria del Piano di ripresa a resilienza (PNRR¹¹) con maggiore attenzione all'investimento in tutto il Paese che dovrà trovare un virtuoso equilibrio nel rinnovare attenzione al Mezzogiorno e ai luoghi più fragili dell'intero territorio nazionale. Rimane nella responsabilità degli attori delle politiche di coesione, a livello centrale, regionale e locale, contribuire a tale attenzione portando a compimento quanto programmato negli scorsi anni ancora in corso di attuazione e cogliendo le opportunità offerte dalla prossima programmazione comunitaria.

⁸ Due giornate di approfondimento e una campagna di ascolto pubblico sono state promosse dal Ministro per il Sud nel marzo 2021 con la finalità di avviare un percorso di collaborazione tra istituzioni, competenze e sensibilità differenti per condividere priorità e metodi da seguire per la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari al rilancio dell'azione per il Mezzogiorno.

<http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/sud-progetti-per-ripartire/che-cose/>

⁹ Al fine di assicurare una quota più stabile di investimenti pubblici al Mezzogiorno, dal 2018 è stato introdotto un dispositivo generale che prevede che le amministrazioni centrali titolari di decisioni di investimento su risorse ordinarie (cioè ulteriori a quelle delle politiche di coesione) provvedano a indirizzarne all'area una quota almeno pari al peso della popolazione residente. Il dispositivo, noto come clausola del 34 per cento (peso della popolazione del Mezzogiorno sul totale nazionale), è stato nel tempo oggetto di affinamento per renderlo maggiormente cogente sia nella fase programmatoria che in quella realizzativa (si veda il paragrafo II.3.1).

¹⁰ Le politiche di coesione nazionali, in particolare quelle finanziate dal Fondo sviluppo e coesione (FSC) hanno assicurato nel tempo un notevole spazio programmatico che ne ha però anche resa complessa la gestione con il susseguirsi di strumenti diversi. A fini di semplificazione dell'impianto programmatico e accelerazione dell'attuazione l'art. 44 del DL 34/2019 e s.m.i ha pertanto previsto una fase di ricognizione e valutazione del grado di avanzamento di tali strumenti programmatici con l'obiettivo di una loro riunificazione in Piani complessivi (Piani sviluppo e coesione - PSC) in capo alle diverse amministrazioni titolari (Ministeri, Regioni, Città metropolitane). Le attività tecnico-amministrative di ricognizione e valutazione degli strumenti FSC dei cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 sono state realizzate in interlocuzione con le amministrazioni nel corso del 2020 con la prospettiva di pervenire a una approvazione dei PSC nei primi mesi del 2021.

¹¹ I Piani Nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) opereranno in tutti i Paesi dell'UE quale strumento privilegiato di attuazione dello sforzo finanziario straordinario di reperimento di risorse sul mercato da parte dell'UE come emittente nel suo insieme (strumento NGEU) che è stato concordato nella seconda metà del 2020 tra Commissione, Stati membri e Parlamento europeo unitamente al prossimo bilancio - quadro finanziario pluriennale UE 2021-2027. I PNRR sono concepiti come strumento di intervento straordinario temporaneo (da attuare tra il 2021 e il 2026) con finanziamenti misti di prestiti e sovvenzioni per sostenere riforme e investimenti definiti dagli Stati membri in dialogo con la Commissione e approvati dal Consiglio. L'obiettivo dei PNRR (i cui contenuti e modalità attuative sono disciplinati dal Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza - RRF) è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. I PNRR contribuiscono, nella complessa fase di ripensamento dell'intervento pubblico indotta dalla pandemia, a rendere concreti e attuali gli obiettivi costitutivi dell'UE in campo economico e sociale con esplicito riferimento agli obiettivi di coesione.

I.2 RISORSE PER CICLI DI PROGRAMMAZIONE

Le politiche di coesione perseguono finalità di modifica strutturale dei contesti il che richiede un'azione relativamente stabile per periodi di intervento medio - lunghi. Appare infatti necessario, dapprima conoscere la disponibilità di risorse finanziarie su cui contare per elaborare, successivamente, le scelte di programmazione, definire gli obiettivi da raggiungere, programmare azioni e seguirne la progressiva realizzazione. L'articolazione in cicli di programmazione strategica pluriennali risponde a questa esigenza, ancorché non siano infrequenti le riprogrammazioni all'interno della durata di ciascun ciclo (soprattutto per adattamento delle azioni connesse agli obiettivi prefissati, ma anche per far fronte a nuove esigenze e rivedere di conseguenza gli obiettivi).

Sebbene la durata di un ciclo di programmazione abbia anche aspetti collegati all'orizzonte temporale per cui è legittimato dalle norme (comunitarie o nazionali) relativamente al mantenimento della disponibilità delle risorse, il concetto di ciclo di programmazione è legato all'impianto teorico delle politiche. Nel caso della politica di coesione comunitaria i cicli di programmazione appaiono tra loro fortemente distinti sia in virtù delle fasi di negoziazione e recepimento regolamentare sia perché tra un ciclo e l'altro necessariamente muta o si arricchisce la declinazione delle priorità e l'interpretazione del pur stabile obiettivo generale della coesione.

I cicli di programmazione della politica di coesione comunitaria hanno una durata formale corrispondente a quella del quadro finanziario pluriennale dell'UE di riferimento, ma lo travalicano nella fase attuativa per alcuni anni. Dal ciclo 2007-2013 anche le politiche di coesione nazionali si sono allineate a questa impostazione, sebbene la loro durata attuativa sia di fatto formalmente molto più lunga. Per accompagnare la realizzazione compiuta di interventi che richiedono tempi più lunghi o per meglio adattare programmazioni impostate a mutamenti di contesto, la politica di coesione nazionale tipicamente prolunga la durata attuativa dei suoi strumenti perché rimane nella disponibilità della regolamentazione nazionale procedere in tal senso. La politica di coesione comunitaria, più legata alla decisione assentita da tutti gli Stati membri su dimensioni, articolazione e durata dei quadri finanziari pluriennali è più rigida nelle tempistiche, ancorché consenta la continuazione di progetti a cavallo tra cicli laddove questi continuino a corrispondere alle priorità strategiche rilevanti.

Le risorse disponibili ai cicli di programmazione strategica sono di norma definite all'inizio del ciclo, ma sono suscettibili di modifica nel corso del tempo¹².

¹² Modifiche, in aumento o in decremento, delle dotazioni finanziarie sono possibili durante il periodo di programmazione. Le risorse di provenienza comunitaria sono piuttosto stabili nel corso di ciascun ciclo. Riduzioni sono possibili a seguito dell'applicazione delle cosiddette regole sul disimpegno automatico, laddove i programmi richiedano pagamenti intermedi dal bilancio UE inferiori alle soglie annuali previste. Nel caso italiano, sia nel 2007-2013 e sia nel 2014-2020 tale circostanza è stanza rara e per importi modesti. Incrementi possono derivare in particolari fasi per aggiustamenti complessivi nelle dotazioni di bilancio dedicate. Nel caso italiano, per il ciclo 2014-2020, a seguito dell'aggiustamento tecnico del 2016 per allineare le dotazioni a dati più aggiornati sulla situazione strutturale delle diverse regioni europee, l'Italia ha ricevuto un incremento di 1,6 miliardi di fondi strutturali. Incrementi, nel ciclo 2014-2020, si sono avuti a favore dell'Italia anche per la risorsa speciale UE dedicata al sostegno dell'intervento a favore dell'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative*-YEI) ed è in corso di formalizzazione una importante dotazione aggiuntiva di fondi europei per gli anni 2021-2022 collegata all'iniziativa denominata REACT-EU. Meno stabili sono state storicamente le risorse nazionali. Queste ultime in alcuni periodi sono state incrementate per rifinanziamento della principale risorsa nazionale dedicata (Fondo

In attesa della formale adozione dei regolamenti relativi ai diversi strumenti finanziari, le risorse di cui potrà disporre l'Italia per le politiche di coesione comunitarie nel ciclo 2021-2027 sono state comunicate dalla Commissione nell'autunno del 2020. Analogamente con la legge di bilancio per il 2021 (legge 30 dicembre 2020, n.178) oltre alle disposizioni relative alle modalità di cofinanziamento nazionale alle politiche comunitarie (art.1, commi 51 e seguenti) è stato disposto un primo stanziamento per il Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di politica di coesione nazionale 2021-2027 (art. 1, commi 177 e 178). La dimensione complessiva delle risorse comunitarie e nazionali per il ciclo di programmazione 2021-2027 che deriva dalle citate assegnazioni comunitarie e disposizioni di legge nazionali è comparabile in Italia, a prezzi correnti, a quelle del ciclo 2014-2020, sebbene il dettaglio della sua articolazione interna tra tipologie di Fondi e strumenti di programmazione sarà oggetto di più compiuta definizione nel corso del 2021. Considerando le politiche di coesione comunitarie e nazionali in senso stretto è possibile stimare una prima disponibilità di finanziamenti per il 2021-2027 di circa 130 miliardi di euro a fronte di dati aggiornati pari a 123 miliardi per il 2014-2020 e a 73,5 miliardi per il 2007-2013¹³.

Alla data di fine dicembre 2020, sono ancora in corso di realizzazione sia iniziative e programmi della politica di coesione nazionale relative al ciclo 2007-2013 e sia le iniziative e programmi della politica di coesione comunitaria e nazionale del ciclo 2014-2020. Le risorse disponibili per le politiche di coesione (comunitarie e nazionali) per gli ultimi cicli 2014-2020 e 2007-2013 sono presentate in una ricognizione analitica, per tipologia di fonte finanziaria, aggiornata a dicembre 2020 nelle tavole I.1 e I.2.

Da essa emerge come, nonostante un progresso registrato nell'ultimo anno, il numero dei progetti completati relativi ai due cicli precedenti risulta ancora insoddisfacente (32,6 per cento), con effetti negativi sia sull'efficacia degli investimenti nazionali, sia - soprattutto - sulla capacità di spesa delle risorse di provenienza europea, destinate a essere disimpegnate tre anni dopo la scadenza del ciclo. A questo proposito, accanto al potenziamento della capacità amministrativa avviato con il già citato innesto di giovani professionalità nelle amministrazioni meridionali, l'attuazione delle riforme di semplificazione della legislazione, giustizia e promozione della concorrenza previste dal Governo

sviluppo e coesione - FSC), in altri periodi hanno subito notevoli riduzioni, a valere sul FSC e su altre risorse dedicate alla coesione, per esigenze generali di finanza pubblica, ovvero per definire coperture di altre iniziative. Tagli significativi, ovvero reindirizzi a iniziative non inquadrabili nelle politiche di coesione, per la dotazione del FSC e di altri fondi nazionali per le politiche di coesione sono intervenuti in modalità significativa nel ciclo 2007-2013. Nel caso del ciclo 2014-2020, reindirizzi della dotazione del FSC a copertura di varie tipologie di provvedimenti sono state in generale compensate da successivi incrementi della dotazione.

¹³ Il riferimento è alle risorse destinate all'obiettivo di coesione interna al Paese, al netto quindi delle iniziative di cooperazione territoriale europea (CTE) nel caso delle risorse comunitarie. Negli importi sono considerati le risorse comunitarie dei Fondi strutturali (FESR e FSE) e Fondi assimilati (FEAD e IOG), il relativo cofinanziamento nazionale e risorse per eventuali programmi complementari, le risorse FSC. Le stime per il 2021-2027 (che includono anche una quota teorica massima di cofinanziamenti regionali alle politiche comunitarie e considerano la sola prima assegnazione di FSC) e le ricostruzioni per i cicli 2014-2020 e 2007-2013 sono a prezzi correnti e quindi la loro piena confrontabilità ha alcuni limiti dovuti alla profondità temporale. La minore dimensione finanziaria globale del ciclo 2007-2013 che presenta oggi importi ricostruiti inferiori in dimensione a quelli dei cicli successivi non dipende però dall'evoluzione dei deflatori rilevanti, ma dalla circostanza che nel corso di quel ciclo sono stati effettuati importanti tagli di risorse nazionali (per lo più a carico del FSC) per fra fronte ad esigenze di equilibrio di finanza pubblica. Per maggiori dettagli sull'evoluzione della disponibilità di risorse coesione per i cicli 2014-2020 e 2007-2013, si vedano le note alle tavole I.1 e I.2.

nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, potrà rendere più rapida e più efficace anche l'attuazione dei progetti di coesione, che potranno così dispiegare appieno i propri effetti sull'economia dei territori del Mezzogiorno e sul compiuto rispetto dei diritti di cittadinanza.

L'aumento delle risorse rispetto ai cicli precedenti e una migliore capacità di assorbimento delle stesse - condizionata all'azione che le amministrazioni attuatrici sapranno realizzare - consente di individuare nel ciclo 2021-2027 il più favorevole per le politiche di coesione nel nostro Paese, anche al netto delle altre fonti di investimento nazionali ed europee previste.

Va richiamata attenzione sulla circostanza che la tavola I.1 relativa al ciclo 2014-2020 non include l'assegnazione aggiuntiva di risorse comunitarie collegate al potenziamento della programmazione 2014-2020 attraverso lo strumento straordinario denominato REACT-EU (stimata in circa 13,5 miliardi)¹⁴, in quanto alla data di riferimento di fine 2020 non risultava ancora perfezionato il relativo percorso formale di approvazione di disponibilità di risorse a livello europeo (si veda paragrafo IV.3).

¹⁴ L'iniziativa REACT-EU, concordata tra gli Stati Membri in sede di Consiglio europeo del luglio 2020 in cui sono stati approvati sia il quadro finanziario pluriennale UE 2021-2027 e sia lo strumento straordinario per il finanziamento ulteriore di iniziative di policy fino al 2026 sulla base di titoli di indebitamento UE sul mercato (NGEU) già prima richiamato, assegna risorse supplementari alla politica di coesione 2014-2020 - che ha una durata attuativa fino alla fine del 2023 - per gli anni 2021-2022, allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali nelle regioni colpite dalla pandemia di COVID-19 e a favorire, al contempo, la transizione verde e digitale e resiliente di economia e società. L'allocazione delle risorse REACT-EU per l'Italia ai sensi del regolamento europeo di riferimento (Regolamento (UE) 2020/2221 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013) è stimata preliminarmente in 13,5 miliardi di euro a prezzi correnti. L'approvazione formale delle disponibilità finanziarie di REACT-EU è subordinata al perfezionamento dei percorsi di approvazione nazionali dello strumento NGEU che finanzia REACT-EU.

TAVOLA I.1: POLITICHE DI COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2014-2020 - RISORSE FINANZIARIE (milioni di euro)

	Risorse UE			Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse POC)			Totale risorse					
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale		
	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale	Totale		
A) Fondi strutturali	25.112,5	8.575,8	0,0	33.688,3	8.978,8	7.863,4	0,0	16.842,2	34.091,3	16.439,2	0,0	50.530,5
FESR	17.799,6	3.742,5	0,0	21.542,1	5.913,7	3.742,4	0,0	9.656,1	23.713,3	7.484,9	0,0	31.198,2
FSE	6.852,0	4.354,1	0,0	11.206,1	3.065,1	4.121,0	0,0	7.186,1	9.917,1	8.475,1	0,0	18.392,2
IOG	460,9	479,2	0,0	940,1	0,0	0,0	0,0	0,0	460,9	479,2	0,0	940,1
B) FESR CTE	0,0	0,0	1.136,8	1.136,8	0,0	0,0	200,7	200,7	0,0	0,0	1.337,5	1.337,5
C) FEAD	0,0	0,0	670,6	670,6	0,0	0,0	118,3	118,3	0,0	0,0	788,9	788,9
D) POC	0,0	0,0	0,0	0,0	11.291,8	90,1	84,7	11.466,6	11.291,8	90,1	84,7	11.466,6
E) FSC	0,0	0,0	0,0	0,0	44.166,5	14.012,0	1.973,5	60.152,0	44.166,5	14.012,0	1.973,5	60.152,0
F) Aree Interne	0,0	0,0	0,0	0,0	119,7	149,6	10,0	279,3	119,7	149,6	10,0	279,3
TOTALE	25.112,5	8.575,8	1.807,4	35.495,7	64.556,8	22.115,1	2.387,2	89.059,1	89.669,3	30.690,9	4.194,6	124.554,8

Fonte: Per i Fondi strutturali - elaborazioni DPcoe-Nuvap su dati del portale della Commissione Europea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>; per i Fondi nazionali - elaborazioni DPcoe-Nuvap su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).

Note: Nelle colonne: la macro area Mezzogiorno considera i territori delle 'regioni in transizione' e 'regioni meno sviluppate' e la macro area Centro-Nord considera i territori delle 'regioni più sviluppate' ai sensi del Regolamento UE n. 1303/2013 di disposizioni generali sui fondi SIE 2014-2020.

A) Sono considerate le risorse UE e di cofinanziamento nazionale (statale e regionale) di tutti i Programmi regionali e nazionali, ivi incluse le risorse addizionali pari a 1.645 milioni di euro, FESR e FSE, a valere sul bilancio UE assegnate all'Italia a seguito dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 per la politica di coesione, previsto dall'art. 92 comma 3 del Regolamento UE 1303/2013, con il relativo cofinanziamento nazionale

Il Programma nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) è incluso tra i Programmi del Fondo Sociale Europeo (FSE) per la quota di FSE e di cofinanziamento nazionale corrispondente mentre ne sono evidenziate separatamente le risorse UE assegnate all'Italia specificamente dedicate, pari a 910,5 milioni di euro (derivanti da 567,5 milioni originariamente assegnati a cui si aggiunge il rifinanziamento di 343 milioni del 2017, come previsto dalla decisione della Commissione Europea C(2017) 2440). In base all'ulteriore decisione della Commissione del 2019 (COM (2019)55) di nuovo incremento della dotazione complessiva IOG a livello europeo, nonché di parziale modifica dei requisiti di cofinanziamento con FSE, sono stati assegnati all'Italia altri 31,5 milioni di euro. I valori riportati nella tavola sono allineati agli esiti della verifica del quadro di performance dei programmi e delle riassegnazioni di risorse

I Fondi strutturali sono la parte direttamente riconducibile alle politiche di coesione dell'insieme dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE 2014-2020) che, nel ciclo 2014-2020, includono anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

B) Il valore delle risorse UE per la CTE riportato in tavola fa riferimento all'allocatione per l'Italia delle risorse FESR dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, sulla base della ripartizione per Stato Membro riferita solo alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale, in applicazione dell'art. 4 del reg. 1299/2013 e indicata nella decisione della CE 366/2014, al netto quindi dei Programmi Interregionali (URBACT; ESPON; INTERREG EUROPE e INTERACT). Tali risorse concorrono a definire l'allocatione finanziaria dei singoli Programmi di Cooperazione, insieme alle risorse degli altri Stati Membri coinvolti. In riferimento alle risorse nazionali, come da Delibera CIPE n. 10/2015, il valore indicato rappresenta una stima pari al 15 per cento delle risorse totali. L'effettiva quota del cofinanziamento nazionale per la CTE potrà essere calcolata solo al termine del periodo di programmazione, sulla base delle risorse FESR effettivamente assegnate ai partner italiani dei progetti approvati. Si specifica che il valore totale delle risorse non corrisponde alle risorse totali (FESR + cofinanziamento) dei 19 Programmi CTE a partecipazione italiana che sono invece pari a 2,9 Miliardi di euro a disposizione dei beneficiari italiani per la partecipazione a progetti di natura transfrontaliera, transnazionale e interregionale con partner di altri Stati Membri e/o Partner.

<p>C) Le attività del Programma Operativo del Fondo europeo di aiuti agli indigenti (FEAD) per la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base sono complementari e aggiuntive rispetto a quelle finanziate dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9 rivolto al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Il Programma FEAD non è ripartito per macroarea.</p>
<p>D) I Programmi Operativi Complementari costituiscono il Piano di Azione Coesione 2014-2020. Sono considerate le risorse del Fondo di rotazione disponibili per tali programmi a seguito dell'adozione, ai sensi del Regolamento (UE) n. 1303/2013, di Programmi operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore al 50 per cento (per le Regioni) e al 45 per cento (per le Amministrazioni centrali), come indicato dalla Delibera Cipe n. 10/2015. Alle risorse indicate in tale delibera si aggiungono gli importi derivanti da successive riduzioni del cofinanziamento, per alcuni Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR), rispettivamente per gli importi di: 328,2 milioni di euro del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione 2014-2020; 111,3 milioni di euro del PON Per la Scuola - Competenze ed ambienti per l'apprendimento; 46,9 milioni di euro del PON Governance e capacità istituzionale; 71,0 milioni di euro del PON Inclusione; 34,0 milioni di euro del PON Città metropolitane; 96,3 milioni di euro del PON Ricerca e innovazione; 275,3 milioni di euro del POR Basilicata FESR; 24,6 milioni di euro del POR Molise FESR - FSE. Completano il quadro della dotazione complessiva di tali programmi 142,2 milioni di euro a valere sulla residua disponibilità di cui alla suddetta delibera n.10/2015, dedicati al Programma complementare di azione e coesione per la Governance dei sistemi di gestione e controllo 2014 - 2020", approvato con delibera CIPE n. 114/2015 e il "Programma operativo complementare Governance dei Programmi nazionali dell'obiettivo Cooperazione Territoriale Europea 2014-2020" (12 milioni di euro) istituito con delibera CIPE n. 53/2017. I valori includono anche le risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-2013 pari a 15,1 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità, 4,6 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. I valori includono anche risorse regionali e FSC 2014-2020. Le risorse regionali sono 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. Le risorse FSC 2014-2020 sono pari a: POC Scuola per 3,9 milioni di euro. Sono inoltre incluse le seguenti risorse ancora da programmare (quindi non ancora oggetto di deliberazione del CIPE): 199,4 milioni di euro per riduzione del cofinanziamento dei programmi UE della Regione Siciliana effettuata a dicembre 2018 e 71,0 milioni di euro da riduzione del programma UE Inclusione. Potrebbero verificarsi ulteriori disponibilità residue derivanti dalla riprogrammazione di risorse nei programmi comunitari associate a diversi tassi di cofinanziamento.</p>
<p>E) La dotazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 è stata definita progressivamente. Il Fondo è stato inizialmente alimentato con 54.810 milioni di euro dall'art. 1 comma 6 della Legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013 (di cui 43.848 milioni di euro iscritti in bilancio con la medesima Legge di stabilità e 10.962 milioni di euro iscritti con la Legge di bilancio per il 2017, n. 232/2016) e successivamente incrementato di 5.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio per il 2018, n.205/2017, 4.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio per il 2019 n. 145/2018 e 5.000 milioni di euro dalla Legge di bilancio per il 2020, n. 160/2019 per un totale complessivo teoricamente pari a 68.810 milioni di euro. Il Fondo è stato, tuttavia, anche oggetto di riduzioni di disponibilità a copertura di oneri diversi ad opera di provvedimenti legislativi. Il totale è pertanto ridotto tenendo conto dei provvedimenti oggetto di puntuale ricognizione nella delibera Cipe n. 25/2016 (per un ammontare pari a 5.131,9 milioni di euro). Inoltre, al fine di evitare duplicazioni nella tavola, il quadro delle risorse FSC è riportato al netto delle riassegnazioni alla programmazione regionale 2007-2013 (1.136,8 milioni di euro) disposte a parziale recupero delle decurtazioni operate dalla delibera Cipe n. 21/2014 che sono considerate quali componenti del ciclo 2007-2013 cui fanno riferimento i relativi progetti. Il Totale non include le risorse FSC (889,9 milioni di euro) destinate al cofinanziamento dei Programmi europei 2014-2020, le riassegnazioni a Programmi del ciclo 2007-2013 effettuate con la Delibera CIPE 21/2014 (1.136,8 milioni di euro), la riduzione del FSC destinata a incrementare il Fondo di Garanzia per le PMI (300 milioni di euro), il completamento di progetti dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013 (7,5 milioni di euro), risorse destinate al riporto di debiti regionali TPL (756,8 Milioni di euro). Sono inoltre escluse le risorse destinate al completamento del palazzo di giustizia di Lecco (0,47 milioni di euro) monitorate nel 2007-2013, contributi finanza pubblica della Regione Siciliana (140 milioni di euro). Il totale include, invece, le risorse FSC 2007-2013 assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico (110 milioni di euro) e 44,18 milioni di euro di risorse 2000-2006 e 12,55 milioni di euro di risorse 2007-2013 attratte nell'attuazione del Patto Sardegna.</p>
<p>F) L'importo fa riferimento alle risorse ordinarie assegnate alle strategie d'area della Strategia Nazionale Aree Interne con Legge di Stabilità (per varie annualità) per progetti di servizi essenziali ai cittadini nelle 72 aree selezionate (3,7 milioni di euro per ciascuna area) e per il supporto tecnico ai territori coinvolti.</p>

TAVOLA I.2: POLITICHE DI COESIONE - PROGRAMMAZIONE 2007-2013 - RISORSE FINANZIARIE (milioni di euro)

	Risorse UE			Risorse nazionali (cofinanziamento ai fondi UE, FSC, risorse POC)			Totale risorse					
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Totale			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Mezzogiorno	Centro-Nord	Non ripartito	Totale	Totale			
A) Fondi strutturali	23.001,5	4.938,5	0,0	27.940,0	10.759,1	7.082,3	0,0	17.841,4	33.760,6	12.020,8	0,0	45.781,4
FESR	18.735,7	2.253,2	0,0	20.988,9	7.605,5	3.424,0	0,0	11.029,5	26.341,2	5.677,2	0,0	32.018,4
FSE	4.265,8	2.685,3	0,0	6.951,1	3.153,6	3.658,3	0,0	6.811,9	7.419,4	6.343,6	0,0	13.763,0
B) CTE	0,0	0,0	846,4	846,4	0,0	0,0	149,4	149,4	0,0	0,0	995,8	995,8
C) PAC	0,0	0,0	0,0	0,0	8.875,6	118,4	0,0	8.994,0	8.875,6	118,4	0,0	8.994,0
D) FSC	0,0	0,0	0,0	0,0	13.830,0	2.864,4	2.073,6	18.768,0	13.830,0	2.864,4	2.073,6	18.768,0
TOTALE	23.001,5	4.938,5	846,4	28.786,4	33.464,7	10.065,1	2.223,0	45.752,8	56.466,2	15.003,6	3.069,4	74.539,2

Fonte: Per i Fondi Strutturali - elaborazioni DPCoE-Nuvap su dati della Piattaforma della Commissione Europea <https://ec.europa.eu/sfc/en> Sistema comune di gestione condivisa dei fondi; per i Fondi nazionali - elaborazioni DPCoE-Nuvap su dati riportati nei provvedimenti nazionali rilevanti (disposizioni di legge e delibere del CIPE).

Note: Nelle colonne: la macro area Mezzogiorno si riferisce al Mezzogiorno geografico (territori delle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e, pertanto, per quanto riguarda la classificazione di intervento della politica di coesione UE 2007-2013 e degli interventi nazionali correlati quali il Piano d'azione coesione (PAC) considera i territori delle regioni dell'obiettivo 'Convergenza' (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), 'Phasing-out' (Basilicata), 'Phasing-in' (Sardegna) e l'Abruzzo e il Molise appartenenti all'obiettivo 'Competitività regionale e occupazione' ai sensi del Regolamento CE 1083/2006 di disposizioni generali sui fondi strutturali 2007-2013; la macro area Centro-Nord si riferisce al Centro-Nord geografico (territori delle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Province di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio) e, pertanto, per quanto riguarda la suddetta classificazione considera tali territori regionali, classificati all'interno del citato 'obiettivo 'Competitività regionale e occupazione'.

A) Sono considerate le risorse UE e di cofinanziamento nazionale complessivo (di fonte statale e regionale) di tutti i Programmi operativi regionali e nazionali, come da ultima decisione CE di finanziamento dei programmi disponibile nell'ambito del sistema per la gestione dei fondi comunitari (SFC). I valori sono da intendersi come ultimi dati di programmazione disponibili prima della conclusione delle procedure di chiusura contabile avviate nel marzo 2017. Per il Mezzogiorno, il dato di cofinanziamento nazionale comprende 282,4 milioni di euro di risorse FSC 2007-2013 utilizzate dalle Regioni Campania e Sicilia a copertura della quota regionale di cofinanziamento dei propri programmi FESR 2007-2013 (tale importo non è pertanto considerato nelle assegnazioni programmatiche FSC in quanto già conteggiato come cofinanziamento ai Fondi UE).

B) Il valore delle risorse UE per la CTE riportato in tavola fa riferimento all'allocatione per l'Italia delle risorse FESR dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, sulla base della ripartizione per Stato Membro riferita solo alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale, in applicazione dell'art. 7 del reg. 1083/2006 e indicata nella decisione della CE 349/2007, al netto quindi dei Programmi Interregionali (URBACT; ESPON; INTERREG EUROPE e INTERACT). Tali risorse concorrono a definire l'allocatione finanziaria dei singoli Programmi di Cooperazione, insieme alle risorse degli altri Stati Membri coinvolti.

In riferimento alle risorse nazionali, tenuto conto della Delibera CIPE n. 36/2007, il valore indicato rappresenta una stima pari al 15 per cento delle risorse totali. L'effettiva quota del cofinanziamento nazionale per la CTE può essere calcolata solo al termine del periodo di programmazione, sulla base delle risorse FESR effettivamente assegnate ai partner italiani dei progetti approvati.

Si specifica che il valore totale delle risorse non corrisponde alle risorse totali (FESR + cofinanziamento) dei 18 Programmi CTE a partecipazione italiana che sono invece pari 2,1 Miliardi di euro a disposizione dei beneficiari italiani per la partecipazione a progetti di natura transfrontaliera e transnazionale on partner di altri Stati Membri e/o Partner, ai quali si aggiungono altri 442 milioni di euro dei Programmi interregionali.

C) Sono considerate le risorse del Fondo di Rotazione derivanti dalle riduzioni di cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi dei Fondi Strutturali 2007-2013 operate progressivamente a partire dalla fine del 2011 e rimaste assegnate a Piani di Azione e iniziative Coesione a integrale finanziamento nazionale (PAC 2007-2013). La dotazione esposta è aggiornata a valle della chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013 e incorpora gli assestamenti finanziari da essa derivanti. L'importo, inoltre, non include interventi riconducibili all'impostazione strategica del PAC 2007-2013 e menzionati nei documenti di programmazione, ma attuati nell'ambito della riprogrammazione delle priorità internamente ai Programmi Operativi 2007-2013. Il dato relativo al Centro-Nord fa riferimento alla dotazione dei programmi PAC di Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta e P.A. di Bolzano.

D) La dotazione indicata per il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2007-2013 considera l'attuale valore ricostruito al netto delle riduzioni intervenute nel tempo. In particolare, a fronte del valore iniziale di 64.379 milioni di euro stanziato con L. 296/2006, art.1, comma 863, la Delibera CIPE n. 166/2007 ha disposto la programmazione dell'importo di 63.273 milioni di euro, per effetto di antecedenti riduzioni disposte in via legislativa. Successive riduzioni del Fondo sono state definite prioritariamente per contribuire a esigenze di riequilibrio di finanza pubblica con presa d'atto da parte di diverse deliberazioni del CIPE. Il dato è al netto delle risorse confluite, ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 2/2009 e successivamente rimosse dalla delibera CIPE n. 6/2012, in tre Fondi nazionali non inquadrabili nelle politiche di coesione: Fondo sociale per occupazione e formazione (2.500 milioni di euro), Fondo Infrastrutture (8.470,8 milioni di euro) e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (7.634,9 milioni di euro). Il dato è al netto delle risorse destinate da alcune Regioni ad usi diversi dalle finalità di investimento, comunque autorizzati in via normativa, in particolare per la copertura di debito nei settori della sanità e del trasporto pubblico locale (3.829,2 milioni di euro) e di quelle utilizzate a copertura di interventi urgenti attraverso Ordinanze di Protezione Civile (919,6 milioni di euro). Il dato è inoltre al netto delle risorse FSC poste a cofinanziamento delle risorse comunitarie dei programmi FESR di Campania e Sicilia a copertura della quota regionale di cofinanziamento (391,3 milioni di euro, vedi nota A) e delle risorse assegnate al Piano stralcio dissesto idrogeologico del ciclo 2014-2020 (110 milioni di euro). Il dato include invece le risorse rinvenienti dalla programmazione 2000-2006 riprogrammate a sostegno di iniziative del ciclo 2007-2013 a titolarità delle Regioni (860,2 milioni di euro) e le risorse a valere sulla dotazione del Fondo per il 2014-2020 assegnate quale integrazione finanziaria di programmi e iniziative regionali a parziale ristoro di coperture finanziarie per progetti in attuazione del ciclo 2007-2013 che avevano subito decurtazioni di disponibilità (1.136,8 milioni di euro, di cui 965,4 milioni di euro destinati a progetti e il residuo ad altre voci di spesa). Ai fini del riparto delle risorse per macro aree territoriali vale la previsione normativa vigente per il ciclo 2007-2013 (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro-Nord), che tuttavia non è sempre analiticamente riscontrabile nei documenti di programmazione disponibili e pertanto nella tavola compare una voce "Non ripartito".