

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni
nella programmazione 2007-2013 e 2014-2020

Sesta edizione - 2016

Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione

Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni
nella programmazione 2007-2013 e 2014-2020

Sesta edizione - 2016

Studi e Ricerche

Fondazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale

Coordinamento e cura: *Walter Tortorella*

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati da *Mario Caputo, Carla Giorgio, Giorgia Marinuzzi* ed *Alfredo Scalzo*

Gli apparati statistici sono stati sviluppati da *Giorgia Marinuzzi*

Si ringrazia *Mariella Volpe* (NUVEC-Sistema Conti Pubblici Territoriali) per le preziose indicazioni suggerite

Si ringrazia il Team OpenCoesione per la collaborazione sui dati del Sistema di monitoraggio unitario pubblicati sul portale www.opencoesione.gov.it

Si ringrazia *Fabrizio Chiovoloni* per la collaborazione in fase di sistematizzazione dei DB

Il presente Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 30 settembre 2016 e rilasciato con licenza d'uso *Creative Commons Attribution Share Alike*



Progetto grafico:
Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzione	5
Le principali evidenze del Rapporto	7

PARTE PRIMA Il ciclo di programmazione 2014-2020

Capitolo 1

Le risorse finanziarie per la programmazione 2014-2020	13
1.1 L'Accordo di Partenariato: un quadro generale	15
1.2 Il cofinanziamento nazionale e i Programmi Complementari	26
1.3 Il Fondo di Sviluppo e Coesione e i Patti per il Sud	33
1.4 I processi già avviati	37

Capitolo 2

La dimensione territoriale nella programmazione operativa 2014-2020	43
2.1 L'Accordo di Partenariato e l'approccio integrato allo sviluppo territoriale	45
2.2 Il ruolo delle città ed il PON Metro	47
2.3 La dimensione territoriale dei PO	54
2.4 La Strategia Nazionale per le Aree Interne	58

PARTE SECONDA Il ciclo di programmazione 2007-2013

Capitolo 1

I comuni e l'attuazione dei PO FESR e FSE 2007-2013	67
1.1 Lo stato di attuazione del QSN 2007-2013 e il Piano di Azione e Coesione	69
1.2 Lo stato di attuazione della Priorità 8 del QSN	81
1.3 I comuni beneficiari di interventi dei PO FESR	86
1.4 I comuni beneficiari di interventi dei PO FSE	105

Capitolo 2

Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013	119
2.1 Lo stato di attuazione del FSC (ex FAS)	121
2.2 Il coinvolgimento dei comuni in qualità di beneficiari	133

FOCUS La spesa pubblica e le risorse per il Mezzogiorno

1 Le risorse aggiuntive ed ordinarie	143
2 La spesa in conto capitale e gli investimenti	150
3 I soggetti di spesa	154
4 I settori di spesa	159
Indice delle tabelle e delle figure	161
Glossario	169

Introduzione

Il Sesto Rapporto realizzato da IFEL sulla dimensione territoriale nelle politiche di coesione aggiorna e contemporaneamente rinnova la precedente edizione del volume. La principale novità riguarda la scelta di affrontare il tema dell'addizionalità delle risorse UE in un Focus specifico relativo alla spesa pubblica e alle risorse per il Mezzogiorno.

*Nella **Parte prima** il Capitolo 1 fornisce il quadro definitivo delle risorse comunitarie, e della loro allocazione per Obiettivo Tematico e Fondo, derivante dall'approvazione dell'Accordo di Partenariato dell'Italia nell'ambito del Quadro Strategico Comune 2014-2020 per la politica di coesione. La presentazione di tale panoramica è completata dall'analisi delle risorse del cofinanziamento nazionale, definite dalla ripartizione prevista dalla delibera CIPE 10/2015 e dei Programmi Complementari in via di approvazione. Il Capitolo si concentra, inoltre, sulle dotazioni finanziarie dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali previsti dall'Accordo di Partenariato e fornisce una prima indicazione delle allocazioni del FSC finora disposte, con particolare riguardo a quelle per finanziare i Patti per il Sud. Il Capitolo 2 si concentra sulla dimensione territoriale della programmazione 2014-2020, sia a livello di Accordo di Partenariato, sia con riferimento ai singoli Programmi Operativi. In particolare si analizza, alla luce dell'approvazione di tutti i Programmi Operativi dell'Italia, la dimensione programmatica territoriale che caratterizza i PO in termini di quote comu-*

nitare ripartite tra le tipologie di territori bersaglio, previste dai Regolamenti dei Fondi UE, ed i meccanismi di erogazione territoriale. Il Capitolo si chiude con un'analisi dello stato di attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne, quale aspetto rilevante della dimensione territoriale di intervento definita dall'Accordo di Partenariato.

*Nella **Parte seconda** il Capitolo 1 presenta lo stato dell'arte dell'attuazione del QSN per il settennio di programmazione in chiusura, con una particolare attenzione alla Priorità 8 dedicata alla competitività ed attrattività delle città. Si analizzano i dati relativi all'attuazione finanziaria degli interventi comunitari per il ciclo 2007-2013 del FESR e del FSE in Italia, dal lato sia degli impegni che della spesa. Segue un approfondimento a livello territoriale disaggregato, focalizzato sugli interventi FESR e FSE in capo alle amministrazioni comunali italiane al 30.06.2016⁽¹⁾.*

Il Capitolo 2 è dedicato infine allo stato di attuazione del FSC 2007-2013. Anche in questo caso, come nel precedente Capitolo, viene dedicata un'analisi ad hoc⁽²⁾ relativa alla taglia di costo, ai temi di intervento ed all'avanzamento finanziario dei progetti FSC attuati dai comuni italiani.

*Ricorrendo al Sistema Conti Pubblici Territoriali⁽³⁾ si analizzano nel **Focus** le dinamiche delle risorse aggiuntive ed ordinarie riuscendo a distinguere i trend del centro-nord da quelli del Mezzogiorno. In particolare si propone un quadro delle risorse per il Mezzogiorno per soggetto e settore di spesa.*

¹ Vengono utilizzati come fonti ufficiali i dati pubblicati da OpenCoesione, il portale istituzionale sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia (www.opencoesione.gov.it).

² Ib.

³ <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/>

Le principali evidenze del Rapporto

- La dotazione complessiva di risorse comunitarie dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia è di poco più di 42 miliardi di euro, di cui 31,1 di dotazione FESR e FSE, a cui si aggiungono oltre 10 miliardi di Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR) e poco più di 500 milioni di euro relativi al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).
- Delle risorse comunitarie dei Fondi strutturali (FSE e FESR) 2014-2020, l'AdP destina oltre 7,5 miliardi alle regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, P.A. Bolzano, P.A. Trento, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto), 1,35 miliardi alle regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) e 22,2 miliardi alle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).
- L'Accordo di Partenariato individua due categorie di "Autorità Urbane rilevanti" in grado di rappresentare gli «ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del Paese»: da un lato le città metropolitane, che svolgeranno il ruolo di organismi intermedi nell'attuazione degli interventi che saranno realizzati attraverso il Programma Operativo Nazionale Città metropolitane (PON Metro) in maniera complementare agli interventi dell'Agenda urbana sostenuta dai POR; dall'altro le città medie e i poli urbani regionali, sui quali interverranno esclusivamente i Programmi Operativi Regionali.

- Per il 2018 è previsto un obiettivo di certificazione del FEAMP, FEASR, FESR e FSE 2014-2020 del 24,7%. I dati rilasciati a luglio 2016 dal “Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell’attuazione dei Programmi 2014-2020” descrivono attualmente uno stato di attuazione che in media non va oltre il 2,5%.
- Rispetto ai Fondi strutturali 2007-2013, a giugno 2016 gli impegni hanno raggiunto complessivamente il 132,7% dei contributi ed i pagamenti il 98,9%, lasciando presagire che entro la scadenza prevista del 31 marzo 2017 si potrà giungere al completo assorbimento delle risorse.
- Più si allunga la “filiera istituzionale” dei processi decisionali relativi all’impegno e alla spesa dei Fondi tanto più rallenta l’avanzamento rendicontabile. Ciò è evidente, ad esempio, osservando il rapporto tra pagamenti e costi rendicontabili registrato per i progetti FESR 2007-2013 in capo a Ministeri, regioni e comuni, pari all’85,6%, 70,7%, e 68,5% rispettivamente.
- La maggior parte degli interventi FESR, sia in termini di numero di progetti (il 39,2% del totale), sia sul versante dei costi rendicontabili (il 36,8% del totale), è gestita da operatori privati ed imprese.
- Quest’ultimi si dimostrano la categoria di soggetto beneficiario più coinvolta nei PO FESR 2007-2013. Una simile opzione sembra sostenere una parziale sconfessione dell’obiettivo di utilizzare le risorse della coesione non per compensare eventuali maggiori costi localizzativi delle imprese, ma per incidere proprio sui *gap* di contesto (infrastrutturali, economici, sociali) che li determinano. Ne risulta una minore capacità di incentivare la realizzazione di progetti relativi ad investimenti in infrastrutture, servizi pubblici, ricerca ed innovazione, ossia interventi coerenti con le Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.
- Con 19.797 progetti FESR 2007-2013, le amministrazioni comunali sono i soggetti attuatori che dopo i privati gestiscono la mole più ampia di risorse, pari a 11,2 miliardi di euro su un totale di oltre 42,5 miliardi.
- Il 91,3% dei progetti FESR in capo ai comuni è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Il 50,9% dei comuni italiani risulta beneficiario a giugno 2016 di almeno un progetto finanziato da un POR FESR 2007-2013. Ciò sicuramente in controtendenza rispetto al dichiarato obiettivo strategico di concentrazione programmatica (circa beneficiari,

risorse, risultati) e mettendo in dubbio gli effetti - tra l'altro carenti - della concertazione istituzionale a livello regionale e nelle sedi a ciò preposte (Conferenze delle AA.LL. o Consigli delle Autonomie).

- I progetti POR FESR attuati dai comuni sono, in media, di piccolo taglio (il 46,9% d'importo unitario fino a 150.000 euro), mentre solo l'1% supera i 5 milioni di euro. Una tale frammentazione delle risorse difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Al contrario sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio.
- La Priorità 8 nell'ambito del FESR 2007-2013, dedicata alla competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani, presenta il secondo stato di avanzamento rendicontabile più contenuto rispetto alle altre nove Priorità: degli oltre 4,4 miliardi di euro di costi rendicontabili associati a 5.768 progetti, solo il 63,9% risulta attualmente pagato, rispetto al 72,3% relativo all'avanzamento totale rendicontabile dei progetti FESR. Un dato che testimonia una *performance* tutt'altro che positiva per quanto riguarda gli interventi mirati alla competitività dei centri urbani.
- Delle 805mila operazioni ascrivibili al FSE 2007-2013, solo lo 0,7% viene attuato dai comuni (esclusivamente all'interno di POR), per un costo rendicontabile complessivo di oltre 364 milioni di euro, pari al 2,6% del totale dei costi ammessi. I primi beneficiari sono, come per il FESR, gli operatori privati e le imprese, con il 70,4% dei progetti ed il 50,7% dei costi ammessi.
- Il 17,2% dei comuni italiani è attuatore di progetti POR FSE 2007-2013. Le risorse associate a tali interventi sono ascrivibili per il 60,9% degli importi alla Priorità 1 del QSN 2007-2013, ossia sono destinate al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane.
- Il quadro aggiornato al 30 giugno 2016 relativo ai progetti in attuazione nel FSC 2007-2013 restituisce 17.412 interventi, con un costo di oltre 22 miliardi di euro. Il livello dei pagamenti ammonta a 4,7 miliardi di euro, corrispondente ad un avanzamento finanziario pari al 21,5%.
- Il 46,6% delle risorse complessive dei progetti FSC 2007-2013 (circa 10,2 miliardi di euro su 22) si concentra in progetti rientranti nell'ambito dei trasporti e delle infrastrutture a rete.

- I comuni figurano tra i soggetti più coinvolti nell'attuazione di progetti finanziati dal FSC: si contano infatti 6.176 interventi (il 35,5% del totale), per un costo complessivo di oltre 4,3 miliardi di euro (il 19,7% del totale).
- La spesa in conto capitale della PA ha subito un drastico ridimensionamento (-34% tra il 2000 ed il 2015) pregiudicando gli spazi di investimento del comparto. A limitare il crollo delle spese in c/capitale della PA ci hanno pensato i Fondi strutturali e le risorse per le aree sottoutilizzate, che hanno rappresentato nell'ultimo periodo (2012-2014) il 26,9% delle risorse in conto capitale a livello nazionale, ed il 53,4% nel solo Mezzogiorno.
- Le stime riferite al 2015 mostrano una spesa in conto capitale al sud alimentata per oltre due terzi (il 67,7%) dalla politica di coesione, creando qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei Fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate.

**Il ciclo
di programmazione
2014-2020**

Parte prima

Le risorse finanziarie per la programmazione 2014-2020

1

1.1 L'Accordo di Partenariato: un quadro generale

Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2014-2020 ha introdotto rilevanti cambiamenti nella definizione del processo di programmazione e attuazione degli interventi. In primo luogo è previsto un coordinamento rafforzato della programmazione dei quattro Fondi comunitari collegati al Quadro Strategico Comune 2014-2020 in un unico documento strategico, l'Accordo di Partenariato. Inoltre, è prevista una stretta coerenza rispetto ai traguardi della Strategia Europa 2020 per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile dell'UE.

L'Accordo di Partenariato è, dunque, il documento fondamentale, previsto dall'articolo 14 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), con cui ogni Stato membro definisce la propria strategia, le priorità e le modalità di impiego dei Fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020.

L'Accordo di Partenariato dell'Italia è stato adottato il 29 ottobre 2014, a conclusione di un lungo processo negoziale avviato alla fine del 2012. La struttura dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 è articolata in 4 sezioni, così come previsto dal Regolamento generale:

1. «Modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva, e missioni specifiche di ciascun Fondo conformemente ai rispettivi obiettivi basati sul Trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale (art. 15 del Regolamento generale);
2. Disposizioni volte a garantire l'efficace attuazione dei Fondi SIE;
3. Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i Fondi SIE;
4. Modalità per garantire l'efficace attuazione dei Fondi SIE»⁽¹⁾.

Gli allegati, invece, riguardano i risultati attesi e le azioni per conseguirli, la definizione del sistema di gestione e controllo, la tavola delle azioni dell'Accordo riferibili al Piano di Azione della strategia macroregionale adriatico-ionica (EUSAIR), la tavola di raccordo "Priorità di investimento-Risultati attesi", le condizionalità *ex-ante* riferibili all'Obiettivo Tematico sul rafforzamento della capacità istituzionale.

La dotazione complessiva di risorse comunitarie dell'Accordo di Partenariato dell'Italia è di poco più di 42 miliardi di euro (Tabella 1), di cui 31,1 di dotazione FESR e FSE, a cui si aggiungono oltre 10 miliardi di Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR) e poco più di 500 milioni di euro relativi al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Tabella 1. Dotazione di bilancio dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia (milioni di euro)

Fondo	Dotazione (milioni di euro)
FESR	20.651,5
FSE	10.467,2
Totale FESR+FSE	31.118,7
FEASR	10.429,7
FEAMP	537,3
Totale generale	42.085,7

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Accordo di Partenariato 2014-2020

¹ Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

Il quadro delle risorse comunitarie destinate all'Italia, per il periodo di programmazione 2014-2020, si completa con circa 1,1 miliardi di euro per la Cooperazione Territoriale Europea (CTE), 567 milioni di euro per l'Iniziativa Occupazione Giovani e poco oltre 670 milioni di euro per il Programma per gli aiuti europei agli indigenti.

L'Accordo di Partenariato, nella prima parte, si concentra sugli undici Obiettivi Tematici (OT) previsti dall'art. 9 del Regolamento generale sui Fondi, analizzando le disparità e le esigenze di sviluppo e di crescita, definendo i risultati attesi e disegnando le azioni riferite a ciascun Obiettivo. Vengono inoltre esplicitate le relative allocazioni finanziarie per ogni OT, con la partecipazione di ciascuno dei quattro Fondi comunitari di riferimento.

Nella relazione tra gli Obiettivi Tematici e la Strategia Europa 2020, i primi tre OT sono quelli riferibili alla crescita intelligente, facendo riferimento al rafforzamento della ricerca, alla realizzazione dell'agenda digitale e all'aumento della competitività delle imprese. Le risorse riferite a tali Obiettivi Tematici rappresentano più di un terzo del totale, con una particolare concentrazione sull'OT 3, nel quale confluisce oltre il 40% delle risorse del FEASR (Tabella 2).

Gli Obiettivi Tematici dal 4 al 7 si riferiscono, invece, alla crescita sostenibile auspicata dalla Strategia Europa 2020 su cui è allocato il 31% delle risorse complessive dell'Accordo, una quota di importi finalizzata alla riduzione delle emissioni di carbonio, all'adattamento ai cambiamenti climatici, all'uso efficiente delle risorse ed ai trasporti sostenibili. Su tali azioni non interviene il FSE.

Infine, gli OT dall'8 all'11 sono quelli riferiti alla crescita inclusiva, ai quali corrisponde un'allocazione del 30% circa delle risorse complessive, con una prevalenza del Fondo Sociale Europeo, finalizzate a promuovere l'occupazione, l'inclusione sociale e la lotta alla povertà, a sostenere la formazione professionale e l'apprendimento permanente, nonché a rafforzare la capacità amministrativa, per rendere l'azione pubblica più efficace ed efficiente. Poco più del 3% delle risorse complessive è dedicato infine all'assistenza tecnica per sostenere l'attuazione delle azioni.

Tabella 2. Allocazione finanziaria delle risorse comunitarie 2014-2020 in Italia, per Obiettivo Tematico e per Fondo (milioni di euro)

Obiettivo Tematico	
1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	
2 Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	
3 Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	
4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	
5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	
6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	
7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	
8 Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	
9 Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	
10 Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	
11 Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	
Totale Obiettivi Tematici	
Assistenza tecnica	
Totale generale	
<i>Fonte: Accordo di Partenariato 2014-2020</i>	

L'allocazione delle risorse ha anche un vincolo di destinazione territoriale su base regionale, in relazione al livello del PIL medio pro-capite. In particolare, le regioni sono raggruppate in:

- **regioni meno sviluppate**, con un PIL medio pro-capite inferiore al 75% del PIL medio pro-capite comunitario (in Italia si tratta di Campania, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia);

	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale
	3.352,7		441,9		3.794,7
	1.845,5		257,9		2.103,4
	3.575,3		4.103,9	218,7	7.897,9
	3.138,6		797,7	12,7	3.948,9
	811,9		1.546,7		2.358,6
	2.341,6		1.894,6	215,5	4.451,7
	2.473,5				2.473,5
		4.086,5	224,1	58,1	4.368,7
	1.032,9	2.268,9	789,2		4.091,0
	959,6	3.156,4	79,4		4.195,3
	410,2	593,8			1.004,0
	19.941,9	10.105,7	10.135,3	505,0	40.687,8
	709,6	361,6	294,4	32,2	1.397,9
	20.651,5	10.467,2	10.429,7	537,3	42.085,7

- **regioni in transizione**, con un PIL medio pro-capite compreso tra il 75% e il 90% del PIL medio pro-capite comunitario (in Italia si tratta di Abruzzo, Molise e Sardegna);
- **regioni più sviluppate**, con un PIL medio pro-capite superiore al 90% del PIL medio pro-capite comunitario (in Italia si tratta di Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Toscana, Lazio e Province Autonome di Trento e Bolzano).

La Tabella 3 riporta l’allocazione delle risorse FESR e FSE per categoria di regione. La maggior parte delle risorse (oltre il 71%) è allocata nelle regioni meno sviluppate, il 24,3% in quelle più sviluppate, mentre il restante 4,3% in quelle in transizione; per queste ultime la dotazione di risorse FESR e FSE è stata riequilibrata attraverso un trasferimento di risorse dal *plafond* delle altre categorie di regioni per un ammontare di circa 250 milioni di euro.

Il trasferimento di risorse tra differenti categorie di regioni è stato operato in base all’art. 93, punto 2, del Regolamento 1303/2013. Tale trasferimento di risorse alle regioni in transizione proposto dall’Italia è giustificato, in primo luogo, dal fatto che l’area mostra un significativo ritardo rispetto ai traguardi della Strategia Europa 2020, in particolare per quanto riguarda il tasso di occupazione, la spesa pubblica in ricerca e sviluppo (esigua e molto al di sotto degli obiettivi) e la percentuale di popolazione a rischio di povertà, in significativo aumento. In secondo luogo, per le regioni di tale categoria, persiste l’esigenza di proseguire l’attuazione delle politiche avviate e sostenere in modo soddisfacente gli Obiettivi Tematici della programmazione 2014-2020, attivando specifiche azioni di forte rilancio del tessuto economico e produttivo.

Tabella 3. Allocazione delle risorse comunitarie FESR e FSE 2014-2020, in Italia, per categoria di regione (milioni di euro)

Categoria di regioni	FESR	FSE	Totale	
			v.a.	%
Regioni meno sviluppate	16.418,7	5.781,7	22.200,4	71,3%
Regioni in transizione	825,8	524,5	1.350,3	4,3%
Regioni più sviluppate	3.407,0	4.161,1	7.568,1	24,3%
Totale	20.651,5	10.467,2	31.118,7	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Accordo di Partenariato 2014-2020

Dal punto di vista pratico, l’Accordo di Partenariato intende mettere in campo una programmazione per risultati attesi ed azioni che sia più trasparente e verificabile nell’attuazione attraverso i Programmi Operativi. In particolare, con riferimento agli 11 Obiettivi Tematici, i risultati attesi sono 73, da conseguire attraverso 336 azioni da mettere in campo.

La programmazione operativa per l'attuazione delle azioni ed il conseguimento dei risultati attesi, previsti nell'Accordo di Partenariato, è sia di livello nazionale che regionale. In particolare, sono previsti 60 Programmi Regionali. I Programmi Operativi Regionali FESR e FSE sono 39, di cui 3 plurifondo (un solo Programma per i due Fondi) in Calabria, Molise e Puglia. A questi si aggiungono i 21 Programmi di Sviluppo Rurale previsti dal FEASR per ciascuna regione e Provincia Autonoma.

Ai Programmi Regionali si aggiungono 14 Programmi Nazionali, di cui 5 FESR e FSE, 3 FESR, 3 FSE, 2 FEASR e 1 FEAMP.

I Programmi, sottoposti dalle istituzioni responsabili alla Commissione, sono stati tutti approvati.

Una delle più rilevanti novità della programmazione 2014-2020 è rappresentata dalla previsione di Programmi Nazionali finanziati anche dal FESR riguardanti per la prima volta tutte le regioni. In secondo luogo, è previsto che alcuni Programmi Nazionali siano plurifondo, ossia prevedano azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE. Ciò è conseguenza del fatto che i Programmi Nazionali hanno l'obiettivo di contribuire direttamente a conseguire risultati apprezzabili con riferimento a specifici Obiettivi Tematici.

I Programmi Nazionali che riguardano tutte le categorie di regioni sono:

- Città metropolitane (plurifondo);
- *Governance* e capacità istituzionale (plurifondo);
- Inclusione (FSE);
- Sistemi e politiche attive per l'occupazione (FSE);
- Scuola (plurifondo).

Vi sono poi due Programmi Nazionali di carattere multiregionale che interessano sia le regioni in transizione che le regioni meno sviluppate:

- Imprese e competitività (FESR);
- Ricerca e innovazione (plurifondo).

Infine, tre Programmi Nazionali di livello multiregionale sono destinati alle sole regioni meno sviluppate:

- Cultura e Sviluppo (FESR);
- Infrastrutture e reti (FESR);
- Legalità (plurifondo).

A tutti i Programmi Nazionali citati si aggiunge l’Iniziativa Occupazione Giovani, che è finanziata oltre che dal Fondo omonimo anche dal FSE, per una pari quota di oltre 567 milioni di euro.

Come si evince dalla Tabella 4, il valore complessivo della quota comuni-

Tabella 4. Dotazione finanziaria (euro) dei Programmi Operativi Nazionali 2014-2020 in Italia, per Fondo

PON	Ambito territoriale	FESR	FSE	
Città metropolitane	Nazionale	445.723.942	142.376.058	
Governance e capacità istituzionale	Nazionale	255.130.534	328.669.463	
Inclusione	Nazionale		827.150.000	
Sistemi e politiche attive per l'occupazione	Nazionale		1.180.744.376	
Scuola	Nazionale	460.532.952	1.154.692.048	
Imprese e competitività	Multiregionale (transizione+meno sviluppate)	1.776.000.000		
Ricerca e innovazione	Multiregionale (transizione+meno sviluppate)	722.543.685	203.706.315	
Infrastrutture e reti	Multiregionale (meno sviluppate)	1.382.800.000		
Cultura e sviluppo	Multiregionale (meno sviluppate)	368.200.000		
Legalità	Multiregionale (meno sviluppate)	195.330.000	87.920.000	
Iniziativa Occupazione Giovani	Nazionale		567.511.248	
Totale PON		5.606.261.113	4.492.769.508	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Accordo di Partenariato 2014-2020

taria che finanzia i Programmi Operativi Nazionali è di oltre 10,6 miliardi di euro (di cui oltre 5,6 di provenienza FESR e circa 4,5 ascrivibili al FSE), mentre il cofinanziamento nazionale cuba oltre 6,5 miliardi, per una dotazione complessiva pari a più di 17 miliardi di euro.

Il quadro dei PON previsti dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 è completato dai Programmi, riferiti all'intero territorio nazionale, cofinanziati dal FEASR e dal FEAMP:

- Sviluppo rurale;
- Rete rurale nazionale;
- FEAMP (Fondo attuato unicamente attraverso un Programma Nazionale).

	Iniziativa Occupazione Giovani	Totale contributo comunitario	Cofinanziamento nazionale	Totale generale
		588.100.000	304.833.333	892.933.333
		583.799.997	243.899.999	827.699.996
		827.150.000	411.716.667	1.238.866.667
		1.180.744.376	995.761.425	2.176.505.801
		1.615.225.000	1.404.075.000	3.019.300.000
		1.776.000.000	643.000.000	2.419.000.000
		926.250.000	771.750.000	1.698.000.000
		1.382.800.000	1.131.381.818	2.514.181.818
		368.200.000	122.733.334	490.933.334
		283.250.000	94.416.667	377.666.667
	567.511.248	1.135.022.496	378.340.833	1.513.363.329
	567.511.248	10.666.541.869	6.501.909.077	17.168.450.946

Il FEASR finanzia Programmi Nazionali per poco più di 1 miliardo di euro di quota comunitaria. Nell'ambito dei Programmi Nazionali finanziati da tale Fondo è stato approvato il Programma Rete rurale nazionale.

I Programmi Operativi Regionali previsti per il FESR e il FSE sono 39. Come già detto, soltanto tre regioni hanno deciso di dotarsi di un Programma plurifondo (Calabria, Molise e Puglia).

Il totale delle risorse FESR allocato sui Programmi Operativi Regionali è pari a poco oltre i 15 miliardi di euro, mentre i POR del FSE assorbono circa 6 miliardi di euro.

Nelle regioni più sviluppate i Programmi FESR e FSE sono cofinanziati dalle risorse nazionali e regionali per un pari importo. Pertanto il valore complessivo dei Programmi è il doppio della quota comunitaria indicata nella Tabella 5.

A livello regionale sono attuati anche i 21 Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziati dal FEASR, per un valore pari a oltre 9,4 miliardi di euro. Nel complesso, il totale delle risorse comunitarie 2014-2020 gestite attraverso Programmi Regionali è pari a oltre 30 miliardi di euro.

Tabella 5. Allocazione finanziaria (euro) delle risorse comunitarie 2014-2020 in Italia, per Programma Operativo Regionale e per Fondo

Regioni e Province Autonome	FESR	FSE	Totale (FESR+FSE)	FEASR	Totale generale
Emilia-Romagna	240.947.636	393.125.091	634.072.727	512.990.000	1.147.062.727
Friuli-Venezia Giulia	115.389.592	138.213.907	253.603.499	127.692.000	381.295.499
Lazio	456.532.597	451.267.357	907.799.954	336.388.000	1.244.187.954
Liguria	196.272.620	177.272.384	373.545.004	134.832.000	508.377.004
Lombardia	485.237.258	485.237.258	970.474.516	499.177.000	1.469.651.516
Marche	168.691.644	143.989.809	312.681.453	231.969.000	544.650.453
P.A. Bolzano	68.310.599	68.310.599	136.621.198	157.994.000	294.615.198
P.A. Trento	54.334.047	54.989.992	109.324.039	129.572.000	238.896.039
Piemonte	482.922.370	436.145.000	919.067.370	471.325.000	1.390.392.370
Toscana	396.227.254	366.481.608	762.708.862	414.746.000	1.177.454.862
Umbria	178.146.602	118.764.401	296.911.003	378.012.000	674.923.003
Valle d'Aosta	32.175.475	27.786.275	59.961.750	59.814.000	119.775.750
Veneto	300.155.358	382.015.911	682.171.269	510.679.000	1.192.850.269
Abruzzo	115.754.890	71.251.575	187.006.465	207.742.000	394.748.465
Molise	52.950.497	23.853.230	76.803.727	101.025.000	177.828.727
Sardegna	466.636.206	221.253.335	687.889.541	628.035.000	1.315.924.541
Basilicata	413.015.666	144.812.084	557.827.750	411.497.000	969.324.750
Calabria	1.529.877.755	254.339.876	1.784.217.631	667.655.000	2.451.872.631
Campania	3.085.159.382	627.882.260	3.713.041.642	1.110.935.000	4.823.976.642
Puglia	2.788.070.047	772.409.449	3.560.479.496	990.918.000	4.551.397.496
Sicilia	3.418.431.018	615.072.321	4.033.503.339	1.338.712.000	5.372.215.339
Totale POR	15.045.238.513	5.974.473.722	21.019.712.235	9.421.709.000	30.441.421.235

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Accordo di Partenariato 2014-2020

1.2 Il cofinanziamento nazionale e i Programmi Complementari

Alla quota comunitaria si aggiunge la quota di cofinanziamento nazionale relativa a tutti e quattro i Fondi. La percentuale di cofinanziamento nazionale ai sensi dell'art. 120 del Regolamento 1303/13, varia per asse prioritario e, se del caso, per categoria di regioni e per Fondo.

La Legge Finanziaria 2014 (Legge 147/2013), al comma 240, prevede che il cofinanziamento sia ripartito per il 70% a carico dello Stato e per il 30% a carico delle regioni e delle Province Autonome.

Con la delibera n. 10/2015 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 15 maggio 2015, è stato determinato l'ammontare delle risorse per il cofinanziamento. In particolare, si tratta di circa 24 miliardi di euro, che saranno assicurati dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, mentre oltre 4 miliardi verranno dalle regioni.

Le risorse statali per i Programmi Operativi Nazionali e Regionali ammontano a poco più di 16 miliardi di euro, cui vanno ad aggiungersi 7,4 miliardi di euro dei PO Complementari, per un cofinanziamento totale di oltre 23,4 miliardi di euro. A tali importi vanno inoltre aggiunti circa 4,4 miliardi di euro di risorse regionali. Nella Tabella 6 si riportano le quote di cofinanziamento nazionale e regionale dei POR e dei PON per categoria di regioni, nonché le quote di cofinanziamento nazionale relative al Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD) e ai Programmi della Cooperazione Territoriale Europea.

Per i PON cofinanziati dal FESR e dal FSE, il cofinanziamento nazionale è stabilito nella misura massima del 45% della spesa pubblica totale (quota UE più cofinanziamento nazionale) per le regioni meno sviluppate e del 50% per le regioni in transizione e più sviluppate.

Per i POR cofinanziati dal FESR e dal FSE, il cofinanziamento nazionale è stabilito nella misura massima del 50% della spesa pubblica totale per tutte e tre le aree territoriali. La relativa copertura finanziaria è posta a ca-

Tabella 6. Cofinanziamento con risorse nazionali dei Programmi europei 2014-2020 FESR/FSE in Italia (milioni di euro)

Programmi Operativi	Risorse del Fondo di rotazione	Risorse regionali	Totale cofinanziamento
POR Regioni meno sviluppate	5.106,7	2.188,6	7.295,2
POR Regioni in transizione	666,2	285,5	951,7
POR Regioni più sviluppate	4.493,3	1.925,7	6.418,9
PON Regioni meno sviluppate	3.983,9		3.983,9
PON Regioni in transizione	386,2		386,2
PON Regioni più sviluppate	1.049,4		1.049,4
PO FEAD	118,8		118,8
PO CTE	200,6		200,6
Totale PO cofinanziati (A)	16.004,9	4.399,8	20.404,7
POR complementari	4.447,7		4.447,7
PON complementari	2.977,7		2.977,7
Totale PO complementari (B)	7.425,3		7.425,3
Totale Cofinanziamento (A+B)	23.430,3	4.399,8	27.830,0
Riequilibrio finanziario regione Campania	320,0		320,0
Totale risorse finalizzate	23.750,3	4.399,8	28.150,0
Risorse residue a disposizione	249,7		249,7
Totale generale	24.000,0	4.399,8	28.399,8

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Delibera CIPE 10/2015, gennaio 2015

rico del Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie in misura pari al 70% della quota nazionale pubblica, mentre il restante 30% è a carico dei bilanci delle regioni e/o degli altri enti pubblici partecipanti ai Programmi.

Per far fronte ad alcune specificità regionali, il Fondo di Rotazione assicura inoltre la copertura delle risorse necessarie per il riequilibrio finanziario nella regione Campania, nei limiti di 320 milioni di euro. Tali importi potranno essere utilizzati, per i Programmi Operativi della Campania, in aggiunta alla quota di cofinanziamento nazionale, al fine di ridurre l'apporto del bilancio regionale alla quota di cofinanziamento nazionale.

Per il Programma Operativo Iniziativa per l'Occupazione Giovani (*Youth Employment Initiative*, YEI), la spesa pubblica totale è finanziata nella misura del 37,5% dal Fondo YEI e nella stessa percentuale dal FSE. Le restanti risorse sono assicurate dal Fondo di Rotazione.

Per i Programmi della Cooperazione Territoriale Europea, il cofinanziamento nazionale è indicativamente pari al 15% della spesa pubblica totale. La relativa copertura finanziaria è a totale carico del Fondo di Rotazione, eccetto la quota garantita dai privati nei Programmi in cui viene prevista.

Nell'ambito della politica di coesione 2014-2020, accanto ai programmi finanziati dai Fondi strutturali e di investimento e dalle risorse nazionali stabilite per il relativo cofinanziamento, è stato previsto un Programma di Azione e Coesione complementare.

Tale Programma ricalca l'esperienza fatta nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 con il Piano d'Azione e Coesione (PAC) e introduce una nuova famiglia di Programmi Operativi, detti Programmi Complementari. In relazione a quanto disciplinato dalla Legge di stabilità 2014⁽²⁾ e dalla delibera CIPE n. 10/2015, i Programmi di Azione e Coesione Complementari derivano le risorse per il loro finanziamento dalla scelta di attribuire ad alcuni Programmi Operativi (nazionali e regionali) una quota di cofinanziamento inferiore alla percentuale massima pattuita dallo Stato con la Commissione UE in sede di Accordo di Partenariato⁽³⁾, e di utilizzare le risorse del cofinanziamento nazionale disponibili a favore di specifici interventi complementari ai Programmi su cui è stata operata la riduzione.

2 Comma 242 dell'articolo 1 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), come modificato dall'articolo 1, comma 668, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, (Legge di stabilità 2015). Infine è intervenuto il comma 804 dell'articolo 1 della Legge di stabilità per 2016 il quale ha previsto che siano utilizzate le risorse destinate all'attuazione dei Programmi di Azione e Coesione al fine di assicurare il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013, non conclusi alla data del 31 dicembre 2015.

3 Ma comunque rispettosa dei limiti imposti dai Regolamenti europei in materia di coesione.

In pratica, gli interventi dei Programmi Complementari utilizzano le risorse nazionali del Fondo di Rotazione derivanti dall'applicazione in tre delle regioni meno sviluppate (Calabria, Campania e Sicilia) di un tasso di cofinanziamento ai Programmi Operativi dei Fondi SIE, inferiore al 50% per le regioni (POR) e al 45% per le amministrazioni centrali (PON), come indicato dalla delibera CIPE. Le risorse disponibili per i Programmi Complementari, secondo quanto stabilito dalla delibera citata, ammontano a 7,4 miliardi di euro, di cui circa 4,4 miliardi per i Programmi Regionali e circa 3 miliardi per quelli Nazionali (Tabella 7), con possibilità di utilizzare ulteriori risorse residue per circa 250 milioni di euro. È previsto inoltre che le regioni e le Province Autonome con proprie risorse abbiano la facoltà di incrementare la dotazione finanziaria dei Programmi Complementari.

Tabella 7. Quadro finanziario delle disponibilità iniziali per i Programmi Complementari	
Area/Tipo/PO	Programmi complementari (in milioni di euro)
Beni Culturali (PON Cultura)	178,5
Dipartimento Coesione (PON Governance)	247,2
Sviluppo Economico (PON Imprese)	824
Interni (PON Inclusione)	302
MIT (PON Infrastrutture)	670,4
Interni (PON Legalità)	137,3
Agenzia Coesione (PON Metro)	206
MIUR (PON Ricerca)	412
Totale amministrazioni centrali	2.977,4
Calabria	832,6
Campania	1.732,7
Sicilia	1.882,3
Totale regioni	4.447,6
Totale complessivo	7.425,0
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE, 2015</i>	

I Programmi Complementari sinora approvati dal CIPE sono stati definiti, secondo quanto previsto dal punto 2 della delibera 10/2015, in partenariato tra le amministrazioni nazionali aventi responsabilità di coordinamento dei Fondi SIE e le singole amministrazioni interessate, sotto il coordinamento del Dipartimento per le Politiche di Coesione con il pa-

rere favorevole della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, e d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La delibera CIPE n. 94 del 6 novembre 2015 ha approvato una prima assegnazione delle risorse del Programma di Azione e Coesione 2014-2020 per il Programma Complementare della regione Sicilia. L'importo di 780,2 milioni di euro va a favore delle misure/interventi individuati nell'ambito del cosiddetto "Piano di potenziamento"⁽⁴⁾ delle azioni che saranno realizzate nell'ambito della politica di coesione 2014-2020 ed, in particolare:

- a favore di interventi infrastrutturali per la mobilità, per un importo di 305,6 milioni di euro;
- a favore degli interventi così come individuati nell'Accordo di Programma Quadro sulla depurazione delle acque reflue per un importo pari a 334,6 milioni di euro;
- a favore di interventi di riqualificazione e reindustrializzazione del polo industriale di Termini Imerese per un importo di 90 milioni di euro;
- a favore della costituzione di un fondo di garanzia per le imprese che investono nell'area territoriale di Termini Imerese, per un importo di 50 milioni di euro.

La delibera n. 114/2015 ha approvato il Programma Complementare di Azione e Coesione per la *governance* dei sistemi di gestione e controllo 2014-2020, presentato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), con assegnazione allo stesso di un importo complessivo di circa 142 milioni di euro a carico della voce "risorse residue a disposizione" di cui alla delibera CIPE n. 10/2015. Il Programma è volto a rafforzare il presidio centrale dei processi di attuazione delle politiche di investimento

4 Tale Piano di potenziamento, unitamente al cosiddetto Piano di completamento degli interventi derivanti dalla politica di coesione 2007-2013 e al cosiddetto Piano di cambiamento (realizzazione di interventi serventi agli obiettivi strategici e politici che saranno identificati dal Documento di attuazione strategica in base a quanto stabilito dal DPEF 2015-2017 della regione Siciliana), fa parte del Programma Complementare di cui al Documento di programmazione finanziaria del Piano di Azione e Coesione 2014-2020 della regione Siciliana, con una dotazione finanziaria complessiva di 1,882 miliardi di euro.

pubblico finalizzate allo sviluppo socio-economico, nonché a sostenere il rafforzamento della capacità tecnica ed operativa delle amministrazioni preposte alla gestione, monitoraggio e *audit* dei programmi di investimento pubblico finanziati con risorse sia comunitarie che nazionali per il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il Programma Nazionale Complementare di Azione e Coesione 2014-2020 denominato Imprese e Competitività, presentato dal Ministero dello Sviluppo Economico è stato approvato con la delibera CIPE n. 10/2016. Al Programma, che interviene esclusivamente nelle cinque regioni meno sviluppate del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), sono assegnati 696,25 milioni di euro⁽⁵⁾ per le seguenti categorie di interventi:

- Sostegno di processi di ricerca, sviluppo e innovazione delle imprese (165 milioni di euro);
- Sviluppo produttivo e occupazionale (503,4 milioni di euro);
- Assistenza tecnica (27,85 milioni di euro).

La delibera n. 11 della seduta CIPE del 1° maggio 2016 ha approvato la programmazione delle risorse del Programma di Azione e Coesione 2014-2020, Programma Complementare della regione Campania per l'importo di 1.236,21 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo di Rotazione finalizzata ai seguenti Obiettivi Tematici⁽⁶⁾:

- Trasporti e mobilità (390,25 milioni di euro);
- Ambiente e territorio (294,73 milioni di euro);
- Rigenerazione urbana, turismo e patrimonio (216,76 milioni di euro);
- Capitale umano, lavoro e politiche giovanili (187 milioni di euro);

5 Il valore del Programma di Azione e Coesione Complementare "Imprese e competitività", pari a 696 milioni di euro, differisce dall'importo complessivamente assegnato al Ministero dello Sviluppo Economico in virtù dell'assegnazione di 127,754 milioni di euro che lo stesso Ministero ha effettuato a favore della propria Direzione Generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare.

6 La stessa delibera n. 11/2016 definisce in oltre 1.732,7 milioni di euro la disponibilità complessiva per la regione Campania, di cui 1.236,21 milioni destinati al Programma Complementare e 496,54 milioni di euro destinati al completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei Fondi strutturali europei 2007-2013 non conclusi alla data del 31/12/2015.

- Attività produttive (142,97 milioni di euro);
- Capacità amministrativa e assistenza tecnica (4,5 milioni di euro).

Il CIPE, infine, nella seduta del 10 agosto 2016, ha approvato i seguenti Programmi Complementari. Il Programma Operativo Complementare al PON Cultura e Sviluppo 2014- 2020 del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo per un valore pari a 133,622 milioni di euro. L'assegnazione, inferiore rispetto a quanto stabilito nella delibera n. 10/2015 deriva dalla circostanza che la differenza è stata destinata ai completamenti 2007-2013 del POIN Attrattori naturali culturali e turismo.

Il Programma Operativo Complementare al PON Ricerca e innovazione 2014-2020 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del valore di 412 milioni di euro, è articolato in tre assi tematici:

- Capitale umano (91 milioni di euro);
- Progetti telematici (304,5 milioni di euro);
- Assistenza tecnica (16,5 milioni di euro).

È stato anche approvato il Programma Operativo Complementare al PON Città Metropolitane 2014-2020 di competenza dell'Agenzia per la coesione territoriale del valore di 206 milioni di euro articolato in:

- Azioni complementari alla strategia del PON Metro (120 milioni di euro);
- Progetti pilota e progetti a scala inter-comunale (80 milioni di euro);
- Assistenza tecnica (6 milioni di euro).

Infine nella seduta del 10 agosto è stato approvato dal CIPE il Programma Operativo Complementare al PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, il cui valore è pari a 247,2 milioni di euro.

I Programmi Complementari adottati dovranno concludere la propria attuazione entro la data già prevista dai Regolamenti per la conclusione dei programmi comunitari del ciclo 2014-2020.

1.3 Il Fondo di Sviluppo e Coesione e i Patti per il Sud

La Legge di stabilità 2014 ha stabilito la dotazione iniziale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), lo strumento principale che dà unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale per il ciclo di programmazione 2014-2020, per complessivi 54.810 milioni di euro⁽⁷⁾. La stessa Legge ne ha anche disposto l'iscrizione in bilancio dell'80% (43.848 milioni di euro).

Con la Legge di stabilità 2015⁽⁸⁾ è stata definita la cornice di programmazione delle risorse FSC 2014-2020, con nuovi elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura.

In particolare, il comma 703 dell'articolo 1 ha previsto che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, articolati in piani operativi definiti da apposita cabina di regia composta da rappresentanti di Stato, regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Tali piani operativi devono tener conto della destinazione ai territori delle regioni del Mezzogiorno di un importo non inferiore all'80% della dotazione complessiva e devono indicare, per ciascuna area tematica nazionale, i risultati attesi, le azioni, la tempistica ed i soggetti attuatori. Nella seduta del 10 agosto 2016 il CIPE ha approvato l'individuazione delle aree tematiche e degli obiettivi strategici su cui impiegare la dotazione finanziaria del Fondo. Le principali aree tematiche del riparto sono:

- Infrastrutture (21,7 miliardi di euro);
- Ambiente (7,5 miliardi di euro);
- Sviluppo economico e produttivo (6 miliardi di euro);
- Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali (2,1 miliardi di euro);
- Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione (357 milioni di euro).

⁷ Articolo 1, comma 6, della Legge di stabilità 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147).

⁸ Legge 23 dicembre 2014, n.190.

Di queste risorse, nella stessa seduta, il CIPE ha approvato i 13,4 miliardi per gli interventi dei Patti per il Sud. In questo modo si è dato il via al Masterplan per il Mezzogiorno, il piano del Governo per il rilancio economico delle regioni del sud Italia. I Patti per il Sud sono accordi interistituzionali che fissano gli interventi da realizzarsi, insieme alle risorse comunitarie, nelle regioni e nelle città metropolitane del Mezzogiorno. Il Masterplan prevede la costruzione di 16 Patti per il Sud: uno per ognuna delle 8 regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), uno per ognuna delle 7 città metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto.

Ogni Patto si struttura in quattro capitoli. Il primo indica la visione che la regione o la città ha del proprio futuro; la seconda parte effettua una ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale del Fondo di Sviluppo e Coesione, Accordi di Programma tra le istituzioni coinvolte e Contratti di Sviluppo con le imprese del territorio, altri strumenti a disposizione di Invitalia); nella terza parte sono indicati gli interventi prioritari e rappresentativi della nuova direzione di marcia che si vuole imprimere alla regione o alla città, delle potenzialità nell'attrazione di capitali privati e della tempistica di realizzazione; l'ultima parte è dedicata alla *governance* del processo, e dunque snellimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Piano.

Ad oggi sono stati approvati tutti gli 8 Patti regionali, 4 Patti con le città metropolitane di Bari, Palermo, Catania e Reggio Calabria e il Contratto Istituzionale di Sviluppo della città di Taranto.

Le assegnazioni effettuate dal CIPE nella seduta del 10 agosto tengono conto degli impieghi già disposti nei Patti sottoscritti (confermandoli del tutto) e della chiave di riparto percentuale del Fondo di Sviluppo e Coesione (80% al Mezzogiorno e 20% al centro-nord).

Nella Tabella 8 sono indicate le risorse 2014-2010 del Fondo di Sviluppo e Coesione assegnate a ciascuna regione e città metropolitana.

Tabella 8. Assegnazioni CIPE del FSC per i Patti per il Sud		
Regione/città metropolitana	FSC (milioni euro)	Patto per il Sud firmato (Sì/No)
Regione Abruzzo	753,4	Sì
Regione Basilicata	565,2	Sì
Regione Calabria	1.198,7	Sì
Regione Campania	2.780,2	Sì
Regione Molise	378	Sì
Regione Puglia	2.071,5	Sì
Regione Sardegna	1.509,6	Sì
Regione Sicilia	2.320,4	Sì
Città di Catania	332	Sì
Città di Messina	332	No
Città di Palermo	332	Sì
Città di Napoli	308	No
Città di Bari	230	Sì
Città di Reggio Calabria	133	Sì
Città di Cagliari	168	No
Totale	13.412,0	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CIPE, seduta 10 agosto 2016		

La Tabella 9 fornisce una prima indicazione per capire su quali aree di intervento le prime quattro città metropolitane che hanno approvato il Patto stanno destinando le risorse FSC disponibili. Il grosso delle risorse è allocato per interventi infrastrutturali, seguono gli interventi per l'ambiente e il territorio, che nella città metropolitana di Catania rappresentano più della metà delle risorse FSC complessive, il turismo e la cultura.

Tabella 9. Patti per il Sud delle città metropolitane, aree di intervento e risorse FSC (2014-2020), valori percentuali					
Area di intervento	Città metropolitana				Totale
	Bari	Catania	Palermo	Reggio Calabria	
Infrastrutture	28,0%	34,5%	62,9%	38,5%	42,8%
Sviluppo economico e produttivo	20,0%	4,1%	1,5%	5,2%	7,0%
Riqualificazione sociale e servizi metropolitani	14,0%	3,2%	16,5%	0,0%	9,5%
Ambiente e territorio	13,5%	53,1%	12,2%	14,3%	26,0%
Turismo e cultura	22,2%	5,1%	6,8%	36,2%	13,5%
Governance	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Scuola, università e lavoro	0,0%	0,0%	0,0%	5,2%	0,7%
Sicurezza, cultura della legalità	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,1%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su Patti per il Sud approvati, 2016					

Oltre agli utilizzi disposti dal CIPE con proprie delibere (le assegnazioni a valere sulla dotazione FSC per il periodo 2014-2020 ammontano finora a 4.987 milioni di euro⁽⁹⁾) la dotazione del Fondo è stata oggetto di impieghi o riduzioni da parte di disposizioni legislative intervenute, nel corso degli anni dal 2014 al 2016, a copertura di misure per il riavvio della realizzazione di grandi opere infrastrutturali e per il rilancio della crescita, ad oggi quantificati in 6.579 milioni di euro⁽¹⁰⁾. L'insieme di queste disposizioni ha portato la dotazione del Fondo a poco più di 32.200 milioni di euro, a cui vanno a sottrarsi le assegnazioni viste sopra per i Patti per il Sud.

1.4 I processi già avviati

Il 14 luglio 2016 si è riunito a Roma il Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, presieduto dal Direttore Generale dell'Agenzia per la coesione territoriale e dal Capo Dipartimento per le politiche di coesione.

Si è trattato di un incontro carico di aspettative, poiché si sono tirate le somme sul settennio di programmazione in chiusura ed è stato illustrato, davanti ai rappresentanti della Commissione europea, alle Autorità di Gestione dei PO cofinanziati dal FESR, FSE e FEASR, nonché ai rappresentanti del partenariato economico e sociale coinvolto sin dalla fase di definizione dell'Accordo di Partenariato, il livello di attuazione del periodo 14-20.

La riunione ha preso il via con una modifica al Decreto istitutivo del Comitato stesso attraverso l'integrazione dei componenti con due nuovi sottocomitati:

9 Gli ambiti di intervento riguardano essenzialmente le infrastrutture per la comunicazione (2.200 milioni di euro), la cultura (1.018 milioni di euro), l'ambiente (780 milioni di euro), la ricerca (500 milioni di euro), le attività produttive (290 milioni di euro). Allo sviluppo socio-economico e ambientale delle aree di Taranto e dell'area costiera livornese vanno poco più di 88 milioni di euro, all'edilizia scolastica, giudiziaria e alla riqualificazione urbana e dei servizi vanno rispettivamente 60, 30 e 20 milioni di euro.

10 Maggio 2016.

- “Mezzogiorno”, copresieduto da Dipartimento politiche di coesione e Agenzia per la coesione territoriale, incaricato di assicurare l’approfondimento dello stato di attuazione degli interventi finanziati con le risorse della coesione e delle specifiche criticità delle aree in ritardo di sviluppo;
- “Monitoraggio e controllo”, copresieduto da Agenzia per la coesione territoriale e MEF-IGRUE.

Oltre ad una panoramica sullo stato di avanzamento del ciclo di programmazione 2007-2013, durante la quale è stata resa nota la stima del pieno assorbimento delle risorse programmate, sono stati presentati i primi dati sull’andamento dei PO 2014-2020.

Lo stato di attuazione per Obiettivo Tematico che è emerso (Tabella 10) non è incoraggiante: che si rapporti il costo o la spesa pubblica ammissibile sul finanziamento totale non si va in media oltre il 2,5%. Nello specifi-

Tabella 10. Attuazione 2014-2020 per Obiettivo Tematico

Obiettivi Tematici	Operazioni selezionate	
	Costo amm. / Fin. tot.	Spesa pub. amm. / Fin. tot.
1 Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	3,37%	1,94%
2 Agenda digitale	0,87%	0,46%
3 Competitività dei sistemi produttivi	0,45%	0,26%
4 Energia sostenibile e qualità della vita	0,56%	0,31%
5 Clima e rischi ambientali	0,00%	0,00%
6 Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse	0,07%	0,00%
7 Mobilità sostenibile di persone e merci	0,00%	0,00%
8 Occupazione	7,04%	7,04%
9 Inclusione sociale e lotta alla povertà	1,05%	1,03%
10 Istruzione e formazione	2,59%	2,43%
11 Capacità amministrativa	5,01%	4,47%
AT Assistenza tecnica	5,05%	4,70%
Totale	2,39%	2,12%

Fonte: Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell’attuazione dei Programmi 2014-2020, 14 luglio 2016

co è l'OT 8, dedicato all'occupazione, a segnare la *performance* migliore, pari al 7%, seguito dall'OT 11 (Capacità amministrativa) e dalla assistenza tecnica, intorno al 5%. L'Obiettivo Tematico 1 dedicato alla ricerca e all'innovazione supera il 3% sul versante dei costi, ma quasi dimezza il livello di avanzamento sul fronte della spesa. Tuttavia non mancano i casi di Obiettivi completamente fermi: si tratta dell'OT 5 per il clima ed i rischi ambientali, dell'OT 7 per la mobilità sostenibile e dell'OT 6 per la tutela dell'ambiente, che accenna una partenza solo sul lato dei costi (0,07%).

Il difficile avvio dei Programmi è anche conseguenza di ritardi nelle designazioni delle Autorità di Gestione e di Certificazione, ritardi che, come spiega la Ragioneria Generale dello Stato durante la riunione del Comitato, sono stati a loro volta determinati da:

- «una mancata definizione dei sistemi di gestione e controllo (ad esempio per il cambio dei vertici politici e amministrativi; per il rinnovo dell'assetto istituzionale a seguito di riforme amministrative; per problematiche relative ad interpretazioni della regolamentazione comunitaria sull'assegnazione di funzioni dell'AdC all'AdG);
- un ritardo nell'adeguamento dei sistemi informativi ai requisiti richiesti dai Regolamenti UE 2014-2020;
- la sovrapposizione delle attività previste per la chiusura del 07-13 con quelle relative all'avvio del 14-20».

Il Comitato ha poi illustrato le principali e sostanziali innovazioni caratterizzanti la gestione finanziaria dei PO 2014-2020:

1. introduzione della riserva di *performance*;
2. introduzione dell'anticipo annuale (crescente dal 2% del 2016), in aggiunta a quello iniziale (1% per 2014, 2015 e 2016);
3. passaggio dalla regola "N+2" alla regola "N+3";
4. introduzione dell'anno contabile (dal 1° luglio dell'anno N al 30 giugno dell'anno N+1).

Rispetto al primo punto, si tratta della «suddivisione in due quote delle risorse assegnate ad un Programma Operativo, la prima pari al 94% del to-

tale assegnata e disponibile da subito coerentemente con le tempistiche del bilancio comunitario, la seconda pari al 6% assegnata ma disponibile solo dopo la verifica nel secondo semestre del 2019 del raggiungimento al 31 dicembre 2018 dei *target* finanziari e fisici indicati nella decisione di approvazione. In particolare, il *target* finanziario è espresso in termini di volume di spesa da certificare alla Commissione europea alla data 31 dicembre 2018»⁽¹¹⁾. Tale *target* è pari al 24,7% in media, ma fortemente variabile per singolo Fondo (FEAMP, FEASR, FESR e FSE) e per area di intervento (Tabella 11).

Tabella 11. Riserva di <i>performance</i>			
Fondo	Area	Obiettivo certif. 2018	
		v.a. (mln di euro)	% su tot.
FEAMP	Italia	154	15,7%
FEASR	In transizione	541	27,7%
	Meno sviluppate	1.933	25,9%
	Più sviluppate	2.271	24,7%
	Italia	883	39,1%
FESR	In transizione	439	26,6%
	Meno sviluppate	4.290	17,8%
	Più sviluppate	1.724	25,3%
FSE	In transizione	321	29,8%
	Meno sviluppate	2.786	29,2%
	Più sviluppate	2.839	33,3%
Totale		18.179	24,7%
Fonte: Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, 14 luglio 2016			

Infine da rilevare i livelli di attuazione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), strumenti innovativi per accrescere le competenze delle amministrazioni nell'utilizzo dei Fondi comunitari della nuova programmazione. Nel corso dei lavori sono stati presentati infatti i risultati del mo-

¹¹ Comitato con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi 2014-2020, Riunione del 14 luglio 2016.

monitoraggio dei PRA su 26 amministrazioni titolari, di cui 7 centrali (Agenzia per la Coesione, MIBACT, MIUR scuola, MIUR ricerca, MISE, Ministero dell'Interno, MIT) e le restanti regionali (il dato si riferisce alle due Province Autonome e a tutte le regioni ad eccezione di Campania e Sicilia).

Dagli esiti dei monitoraggi emerge come tali Piani scontino anch'essi forti ritardi riconducibili a riorganizzazioni o a criticità nella conclusione della programmazione 07-13. Secondo il primo monitoraggio sullo stato di avanzamento dei PRA, datato 31 dicembre 2015, risultava completato un quarto degli interventi (il 24,5%), nonché il 46% degli interventi con scadenza a fine anno 2015. Il monitoraggio successivo, del 30 aprile 2016, ha mostrato una sostanziale accelerazione nell'attuazione dei PRA, tanto da far risultare che più del 74% degli interventi fosse avviato e che il 64% degli interventi da realizzare per fine aprile 2016 fosse già completato.

**La dimensione territoriale
nella programmazione
operativa 2014-2020**

2

2.1 L'Accordo di Partenariato e l'approccio integrato allo sviluppo territoriale

Nel quadro complessivo dell'Accordo di Partenariato, alla dimensione territoriale è dedicata una notevole attenzione. La sezione 3 dell'Accordo è dedicata alla declinazione dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale, da realizzare con i Fondi strutturali e di investimento europei. In questa sezione si fissano gli indirizzi per l'utilizzo, nell'attuazione della programmazione 2014-2020, delle due principali modalità di intervento a livello territoriale, nonché il luogo dove si integrano nell'Accordo le due direttrici strategiche dello sviluppo territoriale.

I due strumenti sono il *Community Led Local Development* (CLLD) e l'Investimento Territoriale Integrato (ITI). Le due principali sfide territoriali dell'Accordo di Partenariato sono rappresentate, invece, dall'Agenda urbana nazionale (sviluppo urbano sostenibile) e dalla Strategia Nazionale Aree Interne.

Gli strumenti di sviluppo territoriale previsti, rispettivamente, dall'art. 32 e art. 36 del Regolamento 1303/2013, condividono la finalità di promuovere l'integrazione a livello territoriale degli interventi, nella logica dell'approccio *place based* che caratterizza l'impianto programmatico comunitario per il 2014-2020. Tuttavia, le principali differenze tra ITI e

CLLD riguardano, ad esempio, il diverso ruolo attribuito ai soggetti locali privati nella definizione e gestione delle strategie; una diversa tipologia di interventi ammissibili, che con l'ITI possono riguardare anche opere di una certa consistenza finanziaria; il diverso ruolo del pubblico, che nell'ITI può contemplare anche una regia di livello regionale.

L'utilizzo dello strumento del CLLD risulta molto condizionato dalla sua applicazione, in continuità con i Gruppi di Azione Locale, al mondo dello sviluppo rurale, dato che la previsione regolamentare di destinare almeno il 5% delle risorse FEASR all'attivazione di CLLD proietta quest'ultimo in un'orbita molto legata al mondo suddetto, con una conseguente non previsione di utilizzo nella maggior parte dei Programmi Operativi FESR e FSE già approvati o in via di approvazione.

Risulta evidente un problema di coordinamento tra Fondi che non sembra trovare in questa fase terreno fertile tra le autorità responsabili dell'attuazione dei Programmi.

L'ITI, invece, si caratterizza in ambito FESR perché risulta essere lo strumento suggerito per intervenire su un perimetro territoriale definito, allo scopo di raggiungere specifici obiettivi, qualificandosi eminentemente quale strumento di pianificazione, il che lo rende particolarmente adatto agli interventi in aree urbane o in territori specifici come quelli riferibili alla sperimentazione della Strategia per le Aree Interne.

In ambito urbano si gioca una delle grandi sfide della programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione. Lo sviluppo urbano sostenibile ha infatti una centralità sancita anche dagli articoli da 7 a 9 del Regolamento CE 1301/2013 riferito al FESR, che indicano una percentuale del 5% di risorse da destinare al finanziamento di Progetti Integrati di Sviluppo Urbano sostenibile e la volontà di realizzare, con una riserva di 372 milioni di euro, azioni innovative di livello europeo nello sviluppo urbano⁽¹⁾, per giungere

1 Il primo bando per "Azioni urbane innovative", pubblicato il 15/12/2015, con scadenza fis-

alla creazione di una vera e propria piattaforma urbana europea che possa essere il luogo di irradiazione di innovazioni nell'approccio allo sviluppo sostenibile delle città. L'allocazione indicativa prevista dall'Accordo per le azioni integrate di sviluppo sostenibile è di quasi 1,5 miliardi di euro di FESR, ai quali si aggiungono oltre 244 milioni di euro di FSE (Tabella 1).

Tabella 1. Indicazione allocativa a livello nazionale per azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile cofinanziate dal FESR e dal FSE 2014-2020, valori programmatici (euro)

Fondo	Allocazione indicativa per l'Agenda urbana	Peso sulle risorse totali del Fondo
FESR	1.480.502.396	7,2%
FSE	244.754.571	2,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Accordo di Partenariato 2014-2020

2.2 Il ruolo delle città ed il PON Metro

Tra le sfide territoriali delineate dall'Accordo viene riconosciuta una centralità alla dimensione urbana quale «scala d'intervento»⁽²⁾ ottimale per lo sviluppo regionale. Le aree urbane si caratterizzano infatti per la compresenza di elementi contrapposti: da un lato quote significative di residenti e di produzione, dall'altro squilibri socio-economici ed ambientali, ossia diseconomie di agglomerazione che si traducono in congestione, inquinamento, criminalità, esclusione sociale, difficoltà di accesso a servizi essenziali, ecc.. L'AdP dell'Italia puntualizza che le aree urbane del Paese incarnano alla perfezione questo dualismo: sono luoghi di concentrazione di risorse e di *asset* cruciali, ma anche territori nei quali si esasperano criticità che minano lo sviluppo regionale. Viste le motivazioni suddette, che hanno determinato le basi per la scelta di considerare le città come una priorità strategica territoriale, i risultati da conseguire, riportati nell'Accordo, sono:

sata al 31/03/2016, ha riguardato le seguenti tematiche: transizione energetica; povertà urbana, con particolare attenzione per i quartieri più disagiati; integrazione dei migranti e dei rifugiati; lavoro e competenze nell'economia locale. Le risorse complessive messe a bando sono state pari a 80 milioni di euro.

2 Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

- «il rafforzamento del ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento locali, del dialogo interdisciplinare e interistituzionale, così come della gestione dei servizi collettivi;
- la corretta declinazione territoriale degli strumenti progettuali per arrivare a risultati condivisi;
- la concretezza attuativa delle innovazioni tematiche previste dai Regolamenti per i Fondi strutturali europei (es. inclusione sociale);
- una sintesi efficace ed effettiva tra gli investimenti aggiuntivi e le politiche ordinarie;
- esperienze concrete per favorire il percorso di avvio delle città metropolitane e della riforma del livello locale dell'amministrazione;
- la garanzia del coinvolgimento dei cittadini, della società civile e dei diversi livelli di governo competenti nella definizione e implementazione degli investimenti;
- la limitazione dell'occupazione di suolo, l'espansione urbana incontrollata e l'impermeabilizzazione dei terreni»⁽³⁾.

Tutto ciò si traduce in 3 *driver* di sviluppo che costituiscono l'ossatura della strategia urbana comune da applicare in Italia nella definizione dei Programmi Operativi 2014-2020:

- «ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
- pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
- rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali»⁽⁴⁾.

Su tale approccio vale la pena sottolineare che oltre ai 3 *driver* tematici comuni, ne è previsto un quarto, impostato dalle singole regioni, che hanno la facoltà di definirlo anche a cavallo di più Obiettivi Tematici. Inoltre l'AdP sottolinea l'importanza di attuare interventi nell'ambito dei 4 *dri-*

3 *lb.*

4 *lb.*

ver senza limitarli al confine amministrativo delle città all'interno della quale essi vengono implementati, bensì è necessario dare priorità a progetti che producano impatti nelle aree che gravitano sul contesto urbano *target*. Al fine di dare concretezza ed applicazione alla strategia urbana così strutturata, l'Accordo individua due categorie di "Autorità Urbane rilevanti" in grado di rappresentare gli «ambiti urbani che maggiormente possono giocare un ruolo di rafforzamento della competitività e capacità di innovazione del Paese»⁽⁵⁾: le città metropolitane e le città medie.

La prima categoria di Autorità Urbane è rappresentata dalle 10 città metropolitane individuate con legge nazionale⁽⁶⁾ (Roma Capitale, Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Torino, Reggio Calabria e Venezia) e dalle 4 individuate dalle regioni a statuto speciale dalla rispettiva normativa regionale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo). Su tali ambiti territoriali specifici la strategia urbana si attua lungo due vie: da un lato all'interno di POR e PON seguendo gli Obiettivi Tematici direttamente connessi con i 3 *driver* di sviluppo, dall'altro attraverso uno specifico Programma Operativo Nazionale dedicato alle città metropolitane. Si tratta del PON "Città metropolitane" (PON Metro), con una dotazione di 893 milioni di euro che, oltre a porsi in modo complementare rispetto alla prima via, sembra caratterizzarsi per alcune sostanziali novità. Innanzitutto è un Programma plurifondo, ossia finanziato con risorse FESR e FSE, pari rispettivamente al 76% ed al 24% di quelle totali. In secondo luogo il nuovo PON eleva il ruolo delle città metropolitane nella gerarchia della *governance* dei Fondi: non solo beneficiari ma anche organismi intermedi. L'AdP specifica, infatti, che i comuni capoluogo delle 14 città metropolitane sono investiti di tale ruolo in qualità di "Autorità Urbana". Infine il PON si può concentrare esclusivamente sui primi 2 *driver* della strategia urbana: in pratica non può concorrere «direttamente alla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali o di mera riqualificazione urbana»⁽⁷⁾, né prevedere interventi di diffusione della

5 *Ib.*

6 L. 56/2014.

7 *Ib.*

banda ultra larga e delle *smart grid*⁽⁸⁾ (finanziabili attraverso POR o altre iniziative nazionali), ma deve sposare il paradigma delle *smart cities* nel senso di «ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città»⁽⁹⁾ e quello dell'innovazione ed inclusione sociale.

Il riparto delle risorse tra le città non è uniforme, ma è calibrato in base all'appartenenza di queste alle tre categorie di regioni identificate per il ciclo 2014-2020, ossia "meno sviluppate", "in transizione" e "più sviluppate". Nel PON si riporta che tale scelta è stata motivata dalla volontà di privilegiare «il più ampio deficit e fabbisogno di intervento nelle regioni meno sviluppate», con la conseguenza che per tali aree gli importi a disposizione sono più elevati. A quest'ultime, ossia Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Messina e Palermo, spetta un'assegnazione media per città pari a 94 milioni di euro; al contrario per l'unica città localizzata in una regione "in transizione", ossia Cagliari, e per quelle "più sviluppate" (Bologna, Roma Capitale, Genova, Milano, Torino, Firenze, Venezia), è previsto un finanziamento medio di 40 milioni di euro a città, dunque meno della metà delle risorse che ricadranno nelle città "meno sviluppate".

Nonostante la differenza significativa tra le dotazioni finanziarie spettanti a ciascuna città, nel PON si percepisce chiaramente la consapevolezza secondo la quale le risorse stanziare «non possono essere in alcun modo considerate sufficienti a rispondere alle ampie sfide di sviluppo che caratterizzano territori così complessi»⁽¹⁰⁾. Tuttavia, per ottenere risultati apprezzabili, il PON traccia una via assolutamente condivisibile che è quella di una «strategia selettiva focalizzata su pochi risultati»⁽¹¹⁾. Il Programma Ope-

8 Per smart grid si intende una rete intelligente che, oltre a trasmettere e distribuire energia elettrica dalle grandi centrali ai clienti finali, è in grado di accogliere flussi di energia bidirezionali, di comunicare scambiando informazioni sui flussi di energia e di gestire con efficienza i picchi di richiesta, evitando interruzioni di elettricità e riducendo il carico dove è necessario. Fonte: GSE-Italia.

9 Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

10 Ib.

11 Ib.

rativo, dunque, sembra suggerire espressamente alle città metropolitane di delimitare il proprio campo d'azione e, per rafforzare tale input, prova a restringere le aree d'intervento all'interno delle quali le città possono predisporre progetti che abbiano ricadute sul territorio in termini di sviluppo. Evidenziando che il PON si incrocia con 3 degli 11 Obiettivi Tematici (OT) individuati per il ciclo di programmazione 2014-2020, esso si articola nei seguenti 5 Assi Prioritari (Tabella 2): Agenda digitale metropolitana; Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana; Servizi per l'inclusione sociale; Infrastrutture per l'inclusione sociale; Assistenza tecnica.

Tabella 2. Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per Asse Prioritario

Asse Prioritario	Obiettivo Tematico (OT)	Fondo	Finanziamento	
			v.a. (mln euro)	%
1. Agenda digitale metropolitana	2	FESR	152	17,0%
2. Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana	4	FESR	318	35,6%
3. Servizi per l'inclusione sociale	9	FSE	217	24,3%
4. Infrastrutture per l'inclusione sociale	9	FESR	169	19,0%
5. Assistenza tecnica		FESR	36	4,1%
Totale			892,9	100,0%

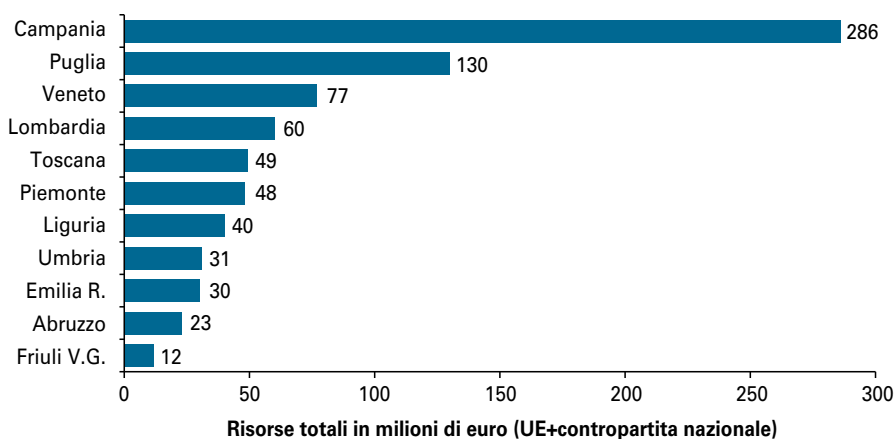
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PON Metro approvato, 2016

Tale articolazione delimita i singoli campi di azione del PON in analisi e dei vari Programmi Nazionali e Regionali rispetto agli interventi dedicati alle città metropolitane nel ciclo 2014-2020. L'architettura della strategia dovrà, infatti, garantire una complementarità dei progetti attuati nei diversi Programmi Operativi.

Gli interventi destinati alle città metropolitane non si esauriranno infatti nel PON a loro dedicato, ma si devono estendere anche nei POR 2014-2020. Ed in effetti dall'analisi dei testi dei Programmi Operativi Regionali FESR approvati emerge che 11 Programmi su 21 hanno previsto un Asse dedicato allo sviluppo urbano, per il valore complessivo di 786 milioni

di euro (Figura 1). È bene precisare che tale dotazione finanziaria non si esaurisce nelle città metropolitane, ma rappresenta l'esempio più palese della dimensione della strategia urbana all'interno dei POR.

Figura 1. Gli Assi di sviluppo urbano previsti nei POR FESR 2014-2020



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO italiani 2014-2020 approvati, 2016

Viceversa, gli interventi nei POR destinati alle città metropolitane non si limitano agli Assi esplicitamente votati allo sviluppo urbano. Ad esempio il POR FESR Toscana, all'interno di un Asse dedicato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, prevede interventi nell'area di Firenze inerenti la realizzazione della rete regionale della banda ultra larga su cui il PON Metro non interviene. Allo stesso modo il POR FESR Lombardia inserisce, nell'Asse finalizzato al raggiungimento di un'economia a basse emissioni di carbonio, un progetto di acquisto di convogli di elettromotrici di tipo suburbano da impiegare nella città metropolitana di Milano.

La seconda tipologia di destinatari della strategia urbana 2014-2020 in Italia, sulla quale intervengono esclusivamente i POR, sono «le città medie e i poli urbani regionali, ovvero le aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi - essenziali e di rango elevato - per aree vaste significative (in primo luogo i comuni capoluogo di regione e

provincia)»⁽¹²⁾. Anche in questo caso, come nel precedente, l'AdP ribadisce l'importanza dei sindaci dei comuni identificati come *target*, al fine di individuare gli uffici che svolgeranno il ruolo di "Autorità Urbana". Come facilmente prevedibile, la definizione piuttosto ampia e generica di città media ha posto alcune problematiche in merito alla perimetrazione delle aree da considerare ai fini dell'attuazione della strategia, tant'è che ogni regione ha seguito dei criteri propri. Ovvero, alla luce di una mancata condivisione del significato di città media all'interno del nostro Paese⁽¹³⁾ (nonostante l'AdP avesse sposato la metodologia proposta da IFEL-Fondazione ANCI per l'individuazione di tali aree⁽¹⁴⁾), i confini entro i quali le amministrazioni regionali si sono mosse sono stati piuttosto elastici. Tuttavia, la grande novità, rispetto al ciclo precedente, sta proprio nell'identificazione, da parte delle regioni, delle aree destinatarie della strategia "chiamate nome per nome", con il fine ultimo di perimetrare sin da subito i confini degli interventi e le singole competenze dei comuni. Una scelta strategica che nei PO 14-20 si è tradotta nell'assegnazione del ruolo di Autorità Urbane a circa 200 città. Ad esempio nel POR FESR Toscana vengono identificate 14 Aree Urbane Funzionali (c.d. FUA), obiettivo della strategia urbana a scala regionale: Poggibonsi, Montecatini Terme, Santa Croce sull'Arno, Prato, Piombino, Massa, Cecina, Carrara, Pisa, Empoli, Pistoia, Livorno, Pontedera e Lucca. Analogamente il POR FESR Piemonte identifica come poli urbani i comuni di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Verbania e Vercelli, ossia i capoluoghi di provincia al netto della città di Torino. Nel Programma FESR della Campania, in continuità con la scelta adottata per il ciclo 2007-2013, si ribadisce l'esistenza ed il ruolo delle 19 città medie della regione, *target* della strategia urbana del POR.

Quello che invece attualmente non si può dedurre dall'analisi dei PO è la quota di risorse che verrà assegnata a ogni singola area.

12 Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

13 "L'Italia delle città medie", IV Quaderno della collana "i Comuni", IFEL-Fondazione ANCI.

14 Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia adottato il 29 ottobre 2014.

2.3 La dimensione territoriale dei PO

Secondo i Regolamenti dei Fondi strutturali⁽¹⁵⁾, tutti i Programmi Operativi 2014-2020 devono contenere, per ciascun Asse, l'indicazione di come vengono allocate le risorse comunitarie per "tipo di territorio" e "meccanismo di erogazione territoriale". Informazioni preziose per perimetrare la dimensione programmatica territoriale che caratterizza i PO, almeno per la porzione di finanziamenti europei, pari a 31,2 miliardi di euro⁽¹⁶⁾ a disposizione dei Programmi Operativi italiani che poggiano sul FESR e FSE 2014-2020.

Nel primo caso i finanziamenti si potevano catalogare nelle seguenti tipologie di *target*:

1. Grandi aree urbane;
2. Piccole aree urbane;
3. Aree rurali;
4. Macro area di cooperazione regionale;
5. Cooperazione tra aree di programmi nazionali o regionali nel contesto nazionale;
6. Cooperazione transnazionale FSE;
7. Non pertinente.

Dalla Tabella 3 e dalla Figura 2 emerge come, a livello complessivo, per oltre la metà dei 31 miliardi di euro di sostegno UE non vi è stata l'intenzione di destinare risorse a specifiche tipologie di territori da parte dei PO 2014-2020. Al contrario, in fase programmatoria, le aree urbane grandi⁽¹⁷⁾

15 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215>

16 Tale dato si discosta da quello riportato nell'AdP per il valore di 100 milioni di euro in virtù della dotazione (quota UE) dell'Iniziativa PMI sulla quale è stato redatto un PON omonimo in autunno 2015 per romuovere la competitività delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno. Rispetto al PON Iniziativa Occupazione Giovani, che poggia su una dotazione complessiva di 1.513.363.329 euro, è stata esclusa dall'analisi la quota ascrivibile all'allocazione specifica YEI - Youth Employment Initiative, del valore di 567.511.248 euro, mentre è stata considerata la restante quota di risorse riferita al FSE.

17 Con più di 50.000 abitanti, dette anche dai Regolamenti UE "densamente popolate".

e quelle piccole⁽¹⁸⁾ sono destinatarie rispettivamente del 27% e del 15% delle risorse. Alle aree rurali è indirizzato il 5% del sostegno finanziario europeo. In sintesi poco meno della metà delle risorse cadrà in territori ben definiti ed individuati, con le città che diventano di fatto potenziali *driver* di sviluppo, così come più volte ribadito in sede comunitaria. Poco più della metà, invece, sembra al momento libera da vincoli territoriali e più concentrata su politiche pubbliche trasversali.

Tali proporzioni si modificano in base alle categorie di regioni prese in considerazione. In quelle “meno sviluppate” ad esempio si registra una chiara volontà di perimetrare il bersaglio territoriale degli interventi, convogliando quasi un terzo delle risorse UE (30,3%) nelle aree densamente popolate, il 17% nelle aree mediamente popolate e circa il 6% in quelle rurali. All’opposto, le regioni “più sviluppate” preferiscono non legare il 70% delle risorse europee a specifiche categorie di territorio, optando invece di destinare il 17% dei finanziamenti alle grandi aree urbane, il 9,3% a quelle piccole e meno del 3% alle zone rurali. Una strategia ancora diversa si rileva per i PO delle regioni “in transizione”, che si caratterizzano per la scelta di convogliare quasi l’11% delle quote UE sulle aree di campagna, un dato doppio rispetto alla media di tutti i Programmi.

Per quanto concerne invece i meccanismi di erogazione territoriale delle risorse, le opzioni a disposizione per le AdG erano le seguenti:

1. Investimento territoriale integrato - urbano;
2. Altri approcci integrati allo sviluppo urbano sostenibile;
3. Investimento territoriale integrato - altro;
4. Altri approcci integrati allo sviluppo rurale sostenibile;
5. Altri approcci integrati allo sviluppo urbano/rurale sostenibile;
6. Iniziative di sviluppo locale realizzate dalla collettività (CLLD);
7. Non pertinente.

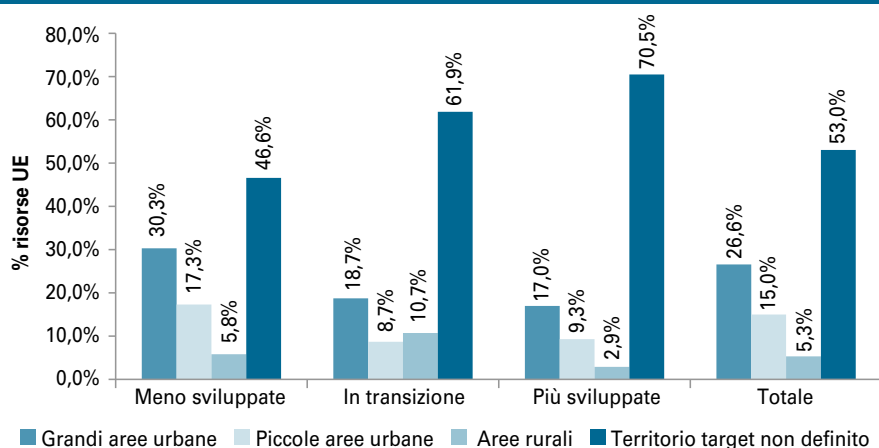
18 Tra 5.000 e 50.000 abitanti, dette anche dai Regolamenti UE “mediamente popolate”

Tabella 3. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per i territori target e categoria di regioni

Tipo di territorio	Meno sviluppate	In transizione	Più sviluppate	Totale
Grandi aree urbane	30,3%	18,7%	17,0%	26,6%
Piccole aree urbane	17,3%	8,7%	9,3%	15,0%
Aree rurali	5,8%	10,7%	2,9%	5,3%
Macro area di cooperazione regionale	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%
Cooperazione tra aree di programmi nazionali o regionali nel contesto nazionale	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cooperazione transnazionale FSE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Territorio target non definito	46,6%	61,9%	70,5%	53,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

Figura 2. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per i principali territori target e categoria di regioni



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

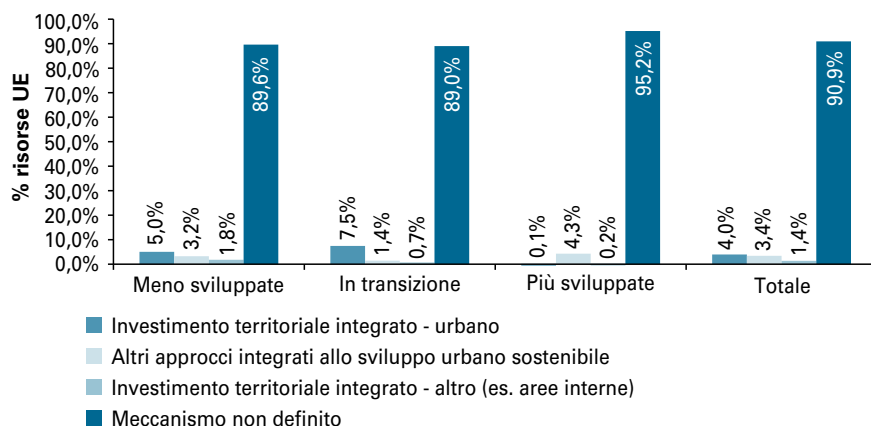
In questo caso si evidenzia, per quasi tutti i PO, la scelta di non prevedere strumenti specifici di attuazione (Tabella 4 e Figura 3): il 91% delle risorse non viene infatti ancorato a meccanismi predefiniti. Così dopo anni di discussione in merito all'invito da parte della Commissione al ricorso ad una nuova modalità di assegnazione finalizzata ad accorpare fondi di diversi Assi prioritari di uno o più Programmi Operativi per interventi pluridimensionali o tra più settori, l'ITI per l'appunto, i soggetti programmatori sembrano abbiano accolto l'invito in maniera tiepida, forse perché memori delle criticità già affrontate in materia di programmazione integrata nel precedente ciclo 2007-2013. Nello specifico infatti, si sbilanciano leggermente le regioni "meno sviluppate" ed "in transizione", che programmano di ricorrere ad investimenti territoriali integrati per circa il 10% degli importi provenienti dall'Europa, un dato doppio rispetto al 4,6% delle regioni "più sviluppate".

Tabella 4. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per meccanismo di erogazione territoriale e categoria di regioni

Meccanismo di erogazione territoriale	Meno sviluppate	In transizione	Più sviluppate	Totale
Investimento territoriale integrato-urbano	5,0%	7,5%	0,1%	4,0%
Altri approcci integrati allo sviluppo urbano sostenibile	3,2%	1,4%	4,3%	3,4%
Investimento territoriale integrato-altro	1,8%	0,7%	0,2%	1,4%
Altri approcci integrati allo sviluppo rurale sostenibile	0,0%	0,4%	0,1%	0,0%
Altri approcci integrati allo sviluppo urbano/rurale sostenibile	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
Iniziative di sviluppo locale realizzate dalla collettività	0,3%	0,0%	0,1%	0,2%
Meccanismo non definito	89,6%	89,0%	95,2%	90,9%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

Figura 3. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per i principali meccanismi di erogazione territoriale e categoria di regioni



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati PO 2014-2020 approvati, 2016

2.4 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne costituisce la seconda opzione strategica per i comuni, dopo quella dello sviluppo urbano sostenibile. Tuttavia, se l'Agenda urbana e lo sviluppo urbano sostenibile integrato, nelle modalità previste dallo stesso Regolamento 1301/2013, sono più allineate ad una dimensione ed attenzione anche europea, le aree interne costituiscono una scelta strategica dell'Italia, che trova una sua esplicitazione nell'integrazione tra politiche nazionali di settore e la programmazione della politica di coesione 2014-2020.

I comuni di area interna dell'Italia rappresentano circa il 60% del territorio. Sono aree definibili più correttamente come "esterne" ai poli di servizio, specializzate in più del 70% dei casi nel primario, sentinelle del patrimonio ambientale, ma alle prese con crisi dell'imprenditoria, spopolamento (da segnalare che oltre un quinto della popolazione residente vive in tali territori) e dissesto idrogeologico. Si caratterizzano dunque

per alcune peculiarità territoriali e sociali, e nella nuova programmazione 2014-2020 dei Fondi europei si è deciso di elaborare una strategia specifica per cercare di rispondere ai bisogni che questi luoghi esprimono, per frenarne il declino, o meglio, rilanciarne le prospettive di sviluppo.

Le caratteristiche peculiari dei comuni di aree interne sono, come prima anticipato, un ridotto grado di accessibilità a servizi essenziali (istruzione, sanità e mobilità), una dotazione importante di risorse ambientali e culturali, nonché una profonda diversificazione tra aree in virtù di dinamiche naturali e processi di antropizzazione specifici e diversificati.

Tuttavia, un altro tratto comune di queste aree è la progressiva marginalizzazione, che si manifesta inesorabilmente attraverso la progressiva riduzione della popolazione residente, e la drastica riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo degli *asset* territoriali disponibili.

Sulla base dei criteri di classificazione dei comuni stabiliti dal Comitato Tecnico per le Aree Interne, oltre 4.000 comuni d'Italia (il 52% degli 8.092 comuni esistenti al momento della mappatura) sono di area interna. La sfida dell'intervento in queste aree è far contribuire, in maniera significativa, questa ampia parte del Paese alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia.

In questo quadro si è arrivati alla declinazione di una Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che si concretizza nell'idea secondo cui, per arrestare la marginalizzazione di cospicue aree del Paese, è necessario attivare due leve di intervento: da un lato, assicurando l'erogazione adeguata di "servizi di cittadinanza" e, dall'altro, elaborando progetti di sviluppo finalizzati al più efficace utilizzo delle risorse territoriali e delle competenze locali.

Le risorse finanziarie per proporre e sperimentare una Strategia Nazionale per queste aree sono quelle dei Fondi comunitari disponibili per il settennio 2014-2020 e la previsione di risorse nazionali dedicate. Le prime risorse vanno a finanziare i progetti di sviluppo, le seconde assicurano un'adeguata offerta e organizzazione dei servizi essenziali. Ma affinché tutto ciò fun-

zioni, i comuni dovranno dimostrare una capacità reale di saper lavorare insieme, in primo luogo gestendo in maniera associata servizi e funzioni. In altri termini, alla base c'è l'idea che non ci può essere sviluppo economico senza inclusione sociale. Dunque, servizi e sviluppo devono viaggiare insieme con l'obiettivo prioritario di invertire e migliorare le dinamiche demografiche dei luoghi dove si interviene.

La Strategia prevede che nella prima fase siano realizzati interventi che riguardano un numero limitato di aree, tendenzialmente una per regione. Il processo di selezione delle aree su cui concentrare gli interventi nel periodo di programmazione 2014-2020 è avvenuto attraverso una procedura di istruttoria pubblica, svolta da tutte le amministrazioni centrali raccolte nel Comitato Tecnico Aree Interne e dalla regione (o Provincia Autonoma) interessata. L'istruttoria ha previsto una fase di diagnosi dei dati e delle informazioni relative alle aree candidate e una successiva fase di verifica di campo con *focus group* e missione del Comitato. Oltre a identificare le aree progetto, obiettivo dell'istruttoria è stato anche quello di selezionare, per ogni regione e Provincia Autonoma, l'area pilota su cui avviare la Strategia. A seguito dell'istruttoria pubblica, le regioni, maturata una convergenza di valutazioni, con delibera di Giunta, hanno adottato una decisione formale sull'individuazione delle aree pilota per l'attuazione della SNAI. A tale decisione ha corrisposto, ad integrazione delle risorse nazionali, l'impegno a destinare su tali aree stanziamenti adeguati di Fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR) a valere dei rispettivi documenti di programmazione (Programmi Operativi FESR e FSE e Programmi di Sviluppo Rurale).

Ad oggi le regioni che hanno deliberato l'adesione alla Strategia e indicato formalmente le proprie aree progetto sono 19, a cui si aggiunge la Provincia Autonoma di Trento (la Provincia Autonoma di Bolzano non prenderà parte alla Strategia). In totale le aree progetto sono 65, coinvolgono 981 comuni per una popolazione complessiva di quasi 2 milioni di individui. Le regioni e la Provincia Autonoma di Trento, a conclusione dell'istruttoria pubblica coordinata dal Comitato Tecnico

Aree Interne, hanno individuato anche le aree pilota, che sono 22⁽¹⁹⁾. Quanto al quadro generale della dimensione finanziaria della Strategia Nazionale Aree Interne, la scelta operata dai diversi livelli istituzionali coinvolti nella programmazione ed attuazione della Strategia è quella dell'integrazione delle fonti finanziarie per l'attuazione degli interventi, composte da: risorse nazionali stanziare a valere su varie Leggi di stabilità (2014-2015-2016) per gli interventi di miglioramento dell'offerta di servizi pubblici e risorse stanziare nei Programmi Operativi Regionali (POR) - cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) - per i progetti di sviluppo locale.

Le Leggi di stabilità 2014 e 2015 hanno destinato, rispettivamente 90 milioni di euro per il triennio 2014-2016 e ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017, per il rafforzamento di SNAI.

In ultimo la Legge di stabilità 2016 ha incrementato le risorse a disposizione di altri 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018.

Le risorse complessivamente stanziare per SNAI dalle varie Leggi di stabilità ammontano dunque a 190 milioni di euro. Esse sono rese disponibili dal Fondo di Rotazione per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di cittadinanza che sono alla base della Strategia (scuola, salute e mobilità). Secondo le disposizioni della delibera CIPE n. 9/2015 del 28 gennaio 2015 le risorse stanziare dalla Legge di stabilità per il 2014 erano ripartite a favore di interventi pilota in 23 aree progetto (la delibera non riguardava dunque lo stanziamento *ex* Legge di stabilità 2015). In particolare, un importo di 86,02 milioni di euro era attribuito alle 23 aree progetto in ragione di 3,74 milioni di euro ciascuna; mentre 3,98 milioni di euro sono state attribuite alle attività di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo necessarie alla programmazione e attuazione degli interventi.

19 La Sicilia e la Lombardia hanno deliberato, in accordo con il Comitato Tecnico Aree Interne, due aree pilota ciascuna, di cui una sperimentale.

L'area prototipo, e poi a seguire tutte le altre aree progetto selezionate, è la prima area ad iniziare il percorso per l'attuazione della SNAI definendo una propria strategia d'area. La strategia d'area, alla quale partecipano tutti gli attori istituzionali rilevanti, Comitato Tecnico Aree Interne, regioni, province, istituzioni, associazioni, imprenditori e centri di competenza locali, ha lo scopo di indicare le idee guida per modificare le tendenze negative in atto sul territorio ed è la base per la stipula dell'Accordo di Programma Quadro, lo strumento attraverso cui vengono assunti dalle regioni, il Centro e i territori, impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti nella strategia.

Con il metodo della co-progettazione, in ciascuna area si è definito un intervento integrato di sviluppo locale, finanziato dalle regioni con i Fondi strutturali europei (FESR, FSE e FEASR) in relazione alla loro specifica missione ed alla coerenza con le strategie delineate nei Programmi Regionali. Parallelamente, sono individuate le azioni da realizzare per il miglioramento degli standard dei servizi di cittadinanza.

I temi principali sui quali focalizzare i progetti di sviluppo locale sono individuati prioritariamente in cinque aree:

- la manutenzione e la tutela del territorio;
- le risorse naturali, la valorizzazione del patrimonio culturale e del turismo sostenibile;
- il rafforzamento dei sistemi agroalimentari come *driver* di sviluppo locale;
- il risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, soprattutto attraverso la valorizzazione delle risorse locali;
- la valorizzazione imprenditoriale delle competenze artigianali.

Ad oggi sono stati definiti 18 Preliminari di strategia di area, e per le aree pilota della Lombardia e della Marche si è giunti alla definizione della strategia di area.

Per quanto riguarda le modalità di attuazione dei progetti di sviluppo locale che scaturiranno dalla fase di co-progettazione, si segnala che la Strategia ha individuato nell'ITI un possibile strumento preferenziale con riferimento alla programmazione e all'utilizzo dei Fondi strutturali nell'ambito della Strategia stessa.

L'Accordo di Partenariato, nel paragrafo 3.1.6 dedicato alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, precisa infatti che l'ITI rappresenta uno strumento indicato per la programmazione dell'intervento in favore delle aree interne.

**Il ciclo
di programmazione
2007-2013**

Parte seconda

**I comuni e l'attuazione
dei PO FESR e FSE
2007-2013**

1

1.1 Lo stato di attuazione del QSN 2007-2013 e il Piano di Azione e Coesione

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, la cui fase attuativa si è conclusa lo scorso dicembre⁽¹⁾, le risorse messe a disposizione per l'Italia sono state pari a quasi 46,5 miliardi di euro (Tabella 1): si tratta di circa 28,5 miliardi di Fondi strutturali provenienti dalla UE (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR; Fondo Sociale Europeo - FSE) e di circa 18 miliardi di risorse di cofinanziamento nazionale, allocati nell'ambito di specifici Programmi Operativi, a titolarità delle amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR) destinati a finanziare i tre Obiettivi prioritari di sviluppo definiti dalla normativa comunitaria⁽²⁾.

1 In conformità all'art. 56, paragrafo 1, del Regolamento generale, il termine ultimo di ammissibilità delle spese sostenute dai beneficiari è il 31 dicembre 2015. Diversamente, i documenti di chiusura per la certificazione della spesa devono essere presentati entro il 31 marzo 2017 come stabilito all'art. 89 paragrafo 1 del Regolamento generale, compresi quelli relativi alle operazioni sospese a causa di procedimenti giudiziari o ricorsi amministrativi.

2 Obiettivo Convergenza, che prevede interventi per promuovere lo sviluppo socio-economico delle aree più deboli della UE (in Italia interessa le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia); Obiettivo Competitività, attraverso cui si realizzano interventi rivolti a superare le difficoltà economiche ed occupazionali delle regioni delle aree diverse da quelle convergenza; Obiettivo Cooperazione territoriale europea, attraverso cui si realizzano interventi volti a favorire l'integrazione del territorio europeo, riducendo l'ostacolo dei confini nazionali (in Italia interessa le aree di frontiera terrestre e marittima).

Tabella 1. Quadro finanziario complessivo QSN 2007-2013, per Obiettivo (milioni di euro)

Obiettivi	Contributo UE	Cofinanziamento nazionale	Contributo totale
Convergenza	21.595	9.153	30.747
Competitività	6.345	8.689	15.034
Cooperazione territoriale	536	158	694
Totale	28.476	17.999	46.475

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, giugno 2016

Guardando nel dettaglio dei singoli obiettivi:

- l'ammontare complessivo destinato all'Obiettivo Convergenza è di oltre 30,7 miliardi di euro, di cui 9,1 miliardi di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione (pari a circa il 30% del totale)⁽³⁾, mentre 17,85 miliardi di euro sono cofinanziati dal FESR e 3,75 miliardi di euro dal FSE;
- l'ammontare complessivo destinato all'Obiettivo Competitività è di oltre 15 miliardi di euro, di cui più di 8,68 miliardi di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione, mentre 3,15 miliardi di euro sono cofinanziati dal FESR e 3,20 miliardi di euro dal FSE;
- l'ammontare complessivo destinato all'Obiettivo Cooperazione territoriale europea supera di poco i 690 milioni di euro per il periodo di programmazione 2007-2013. Di tale ammontare 158 milioni di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il Fondo di Rotazione, mentre circa 536 milioni di euro sono cofinanziati dal FESR.

L'analisi dei dati di attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali fornisce, per ciascun Obiettivo, un quadro d'insieme dell'avanzamento finanziario degli interventi europei al 30 giugno 2016. Nella Tabella 2 è esposto lo stato di attuazione finanziaria per Obiettivo prioritario, in cui sono evidenziati rispetto al contributo totale, ossia all'importo com-

3 Istituito con la Legge 16 aprile 1987 n. 183 per l'attuazione delle politiche comunitarie.

più ampiamente stanziato nel periodo di programmazione previsto nel piano finanziario dei Programmi, gli impegni assunti e i pagamenti effettuati dai beneficiari finali.

Tabella 2. Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Obiettivo (milioni di euro)					
Obiettivi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% impegni su contributo	% pagamenti su contributo
Convergenza	30.747	43.496	29.761	141,5%	96,8%
Competitività	15.034	17.373	15.572	115,6%	103,6%
Cooperazione territoriale	694	781	646	112,6%	93,2%
Totale	46.475	61.650	45.980	132,7%	98,9%
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, giugno 2016</i>					

Nel complesso, il livello di attuazione dei Fondi strutturali si attesta, per ciò che attiene agli impegni, ad un valore superiore al 130% del contributo totale, mentre per quanto concerne i pagamenti la percentuale si mantiene più bassa, pari a poco meno del 99%.

Con riferimento all'Obiettivo Convergenza, il livello di attuazione è pari al 141,5% per gli impegni e al 96,8% per i pagamenti: da notare come in concomitanza della chiusura del periodo di programmazione, questo dato sia aumentato di circa 20 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. *Performance* decisamente migliore per i Programmi dell'Obiettivo Competitività che, a fronte di impegni di poco inferiori al 116% del contributo totale, raggiungono un livello di pagamenti pari al 103,6%.

Infine l'Obiettivo Cooperazione territoriale registra un rapporto impegni/contributo pari al 112,6% ed un rapporto pagamenti/contributo del 93,2%.

Con riferimento invece ai diversi Fondi (Tabella 3), non solo si è ristretta notevolmente la forbice fra i due rispetto ai periodi precedenti, ma addirittura la percentuale di pagamenti sui contributi è inferiore nel FSE (97,8%) rispetto al FESR (99,4%).

Tabella 3. Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Fondo (milioni di euro)

Fondi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% impegni su contributo	% pagamenti su contributo
FESR	32.712	46.586	32.525	142,4%	99,4%
FSE	13.763	15.064	13.455	109,5%	97,8%
Totale	46.475	61.650	45.980	132,7%	98,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, giugno 2016

In merito allo stato di attuazione degli interventi finanziati con Fondi strutturali, guardando i dati pubblicati dalla Ragioneria Generale dello Stato riferiti al monitoraggio del 30 giugno 2016, si registra un fisiologico balzo in avanti per quanto riguarda il livello dei pagamenti, dovuto ovviamente alla necessità di terminare nel miglior modo possibile il periodo di programmazione attualmente in fase di chiusura.

In particolare, gli impegni hanno raggiunto complessivamente il 132,7% dei contributi ed i pagamenti il 98,9%, lasciando presagire che entro la scadenza prevista del 31 marzo 2017 si potrà giungere al completo assorbimento delle risorse.

Guardando nel dettaglio l'Obiettivo Convergenza, per quanto riguarda il FESR, al 30 giugno 2016, si registrano impegni e pagamenti pari rispettivamente al 149,0% e al 97,0% rispetto ai contributi totali (Tabella 4). Valori più contenuti in relazione al FSE, con il 111,7% lato impegni e con il 95,8% lato pagamenti.

In Obiettivo Competitività l'attuazione finanziaria del FESR è pari al 123,6% sul versante impegni ed al 107,8% per ciò che concerne i pagamenti, mentre l'attuazione del FSE si attesta a quota 107,6% e 99,4% per impegni e pagamenti rispettivamente.

Tabella 4. Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Obiettivo e per Fondo (milioni di euro)						
Obiettivi	Fondi	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	% impegni su contributo	% pagamenti su contributo
Convergenza	FESR	24.530	36.549	23.806	149,0%	97,0%
	FSE	6.217	6.947	5.955	111,7%	95,8%
	Totale	30.747	43.496	29.761	141,5%	96,8%
Competitività	FESR	7.489	9.256	8.073	123,6%	107,8%
	FSE	7.545	8.117	7.499	107,6%	99,4%
	Totale	15.034	17.373	15.572	115,6%	103,6%
Cooperazione territoriale	FESR	694	781	646	112,6%	93,2%
Totale	FESR+FSE	46.475	61.650	45.980	132,7%	98,9%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, giugno 2016						

Nelle tabelle successive sono indicati, sia per Fondo che per Obiettivo, le risorse impegnate e i pagamenti effettuati alla data del 30 giugno 2016 sugli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007-2013 in Italia.

Per quanto concerne l'Obiettivo Convergenza, il FESR finanzia i Programmi di competenza delle regioni (POR) Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, nonché alcuni Programmi gestiti dalle amministrazioni centrali dello Stato (PON) e i due Programmi Interregionali nel settore energetico (POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico) e turistico (POIN Attrattori culturali, naturali e turismo).

Nello specifico, l'avanzamento della spesa mostra (Tabella 5) che, oltre al POR Sicilia, che nonostante tutti gli sforzi compiuti fa registrare in assoluto il peggior risultato (76,7%) in termini di pagamenti fra tutti i Programmi finanziati in ambito FESR, anche tre Programmi Operativi Nazionali dell'Obiettivo Convergenza sono ancora in ritardo rispetto alla media (si tratta dei PON Sicurezza per lo sviluppo, Ricerca e competitività e Governance).

Come prima anticipato i Programmi Convergenza FSE (Tabella 6) hanno raggiunto, a giugno 2016, un livello medio di attuazione, riguardo ai pagamenti, del 95,8%. Fanno eccezione il POR Sicilia, il cui stato di avanzamento si attesta ancora all'83,6%, ed il PON Governance e azioni di sistema che raggiunge il 94%. Il risultato migliore in termini di spesa è certamente quello della Calabria, che con una grande crescita rispetto ai dati dello scorso anno, ad oggi risulta aver superato il muro del 100% della spesa programmata, raggiungendo il 106,1%.

L'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (CRO) si applica alle aree del centro-nord dell'Italia e nelle regioni del Mezzogiorno non ricomprese nell'Obiettivo Convergenza (Abruzzo, Molise e Sardegna). In quest'Area lo stato di attuazione, sempre valutato sulla base del dato di spesa (pagamenti), si conferma nettamente più elevato rispetto all'Obiettivo Convergenza (103,6% rispetto al 96,8%), anche se in chiusura di programmazione la forbice fra i due si è nettamente assottigliata. I pagamenti

effettuati per i Programmi Regionali in Competitività cofinanziati dal FESR fanno raggiungere un lusinghiero 107,8%, mentre quelli cofinanziati dal FSE risultano leggermente inferiori (99,4%). Tra i PO finanziati dal FESR, quelli che presentano i valori più contenuti sono quelli di Abruzzo (97,4%), Molise (94,1%) e della P.A. di Trento (87,8%). Tra i Programmi FSE, tutti superano la soglia del 90% ad eccezione del PON Azioni di sistema che raggiunge il 60,1%. Venendo alle note positive le *performance* migliori sono, per il FESR quelle di Valle d'Aosta (134,5%), Toscana (123,1%), Emilia-Romagna (116,4%) e Piemonte (111,3%). Venendo al FSE i capofila sono i PO della P.A. di Trento (111,7%) e delle regioni Emilia-Romagna (104,2%), Veneto (104,5%), Valle d'Aosta (104,2%), Sardegna (103,4%), Friuli-Venezia Giulia (102,2%), Marche e Piemonte (entrambi a quota 101,9%).

Tabella 5. Stato di attuazione finanziaria FESR 2007-2013, per Programma Operativo (milioni di euro)

Programmi Operativi FESR	Contributo totale	Impegni	
Obiettivo Convergenza	24.530	36.549	
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	633	928	
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.072	1.360	
PON Governance e assistenza tecnica	184	199	
PON Istruzione Ambienti per l'apprendimento	511	609	
PON Reti e mobilità	1.833	2.357	
PON Ricerca e competitività	4.137	6.103	
PON Sicurezza per lo sviluppo	772	689	
Basilicata	602	809	
Calabria	1.999	3.014	
Campania	4.577	8.016	
Puglia	3.852	6.709	
Sicilia	4.360	5.757	
Obiettivo Competitività	7.489	9.256	
Abruzzo	309	337	
Emilia-Romagna	383	559	
Friuli-Venezia Giulia	233	245	
Lazio	737	891	
Liguria	526	585	
Lombardia	532	572	
Marche	286	354	
Molise	142	158	
P.A. Bolzano	74	80	
P.A. Trento	62	68	
Piemonte	1.028	1.225	
Sardegna	1.361	1.675	
Toscana	1.023	1.503	
Umbria	296	370	
Valle d'Aosta	49	75	
Veneto	448	560	
Obiettivo Cooperazione territoriale	694	781	
Totale FESR	32.712	46.586	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, giugno 2016

	Pagamenti	% impegni su contributo	% pagamenti su contributo
	23.806	149,0%	97,0%
	687	146,7%	108,5%
	1.068	126,9%	99,7%
	177	108,2%	96,3%
	567	119,2%	110,9%
	1.791	128,6%	97,7%
	3.879	147,5%	93,8%
	663	89,2%	85,9%
	723	134,4%	120,2%
	2.078	150,8%	104,0%
	4.652	175,2%	101,6%
	4.179	174,2%	108,5%
	3.342	132,0%	76,7%
	8.073	123,6%	107,8%
	301	109,2%	97,4%
	446	145,9%	116,4%
	244	104,9%	104,6%
	768	120,9%	104,2%
	549	111,2%	104,3%
	530	107,5%	99,7%
	281	124,0%	98,3%
	133	111,5%	94,1%
	76	108,2%	102,3%
	55	108,5%	87,8%
	1.144	119,2%	111,3%
	1.460	123,1%	107,2%
	1.259	146,9%	123,1%
	308	124,8%	104,1%
	65	154,0%	134,5%
	454	124,9%	101,3%
	646	112,6%	93,2%
	32.525	142,4%	99,4%

Tabella 6. Stato di attuazione finanziaria FSE 2007-2013, per Programma Operativo (milioni di euro)

Programmi Operativi FSE	Contributo totale	Impegni	
Obiettivo Convergenza	6.217	6.947	
PON Competenze per lo sviluppo	1.486	1.581	
PON Governance e azioni di sistema	428	433	
Basilicata	322	328	
Calabria	574	691	
Campania	788	925	
Puglia	1.230	1.385	
Sicilia	1.390	1.604	
Obiettivo Competitività	7.545	8.117	
PON Azioni di sistema	147	133	
Abruzzo	277	316	
Emilia-Romagna	847	934	
Friuli-Venezia Giulia	317	355	
Lazio	730	795	
Liguria	392	404	
Lombardia	796	814	
Marche	279	287	
Molise	103	102	
P.A. Bolzano	101	137	
P.A. Trento	217	243	
Piemonte	1.001	1.093	
Sardegna	675	753	
Toscana	660	680	
Umbria	227	230	
Valle d'Aosta	64	86	
Veneto	712	755	
Totale FSE	13.763	15.064	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati RGS, giugno 2016

	Pagamenti	% impegni su contributo	% pagamenti su contributo
	5.955	111,7%	95,8%
	1.468	106,4%	98,8%
	403	101,1%	94,1%
	314	101,8%	97,5%
	609	120,4%	106,1%
	773	117,4%	98,1%
	1.226	112,6%	99,7%
	1.162	115,4%	83,6%
	7.499	107,6%	99,4%
	89	90,1%	60,1%
	255	114,4%	92,3%
	883	110,3%	104,2%
	324	112,1%	102,2%
	693	108,9%	94,8%
	374	103,1%	95,4%
	782	102,3%	98,2%
	284	102,8%	101,9%
	97	98,9%	94,5%
	100	135,5%	98,7%
	243	111,9%	111,7%
	1.020	109,1%	101,9%
	698	111,6%	103,4%
	632	103,1%	95,9%
	217	101,1%	95,5%
	67	133,2%	104,2%
	743	106,1%	104,5%
	13.455	109,5%	97,8%

Come noto, con la definizione ed implementazione del Piano di Azione Coesione è stata effettuata, a partire da dicembre 2011, una significativa riprogrammazione dei PO cofinanziati dai Fondi strutturali, al fine di superare i ritardi che a cinque anni dall'avvio del ciclo 2007-2013 ancora caratterizzavano l'utilizzo dei fondi medesimi, e per rispondere alle sollecitazioni che in tal senso provenivano dalla UE. L'attivazione del Piano in questi anni ha consentito non soltanto di assicurare la necessaria accelerazione ai Programmi Operativi, ma anche di sostenere la domanda di investimenti per accompagnare l'uscita dalla prolungata fase recessiva. È questa la filosofia di intervento che ha ispirato le diverse successive fasi di programmazione che partono dal 15 dicembre 2011 fino all'ultima (la quinta) del 27 dicembre 2013. Concluso il periodo delle riprogrammazioni, viene avviato un esercizio di monitoraggio rafforzato "rapido" per rilevare lo stato di avanzamento complessivo del Piano di Azione Coesione. Ciò avviene attraverso il superamento dell'articolazione in fasi temporali di programmazione del PAC, assumendo di fatto una "struttura di programma unitario" ricomprendente quindi l'insieme della strategia attuata. Tale struttura è stata ricostruita con riferimento all'articolazione dello stesso in 5 finalità strategiche, articolate in 12 priorità tematiche di intervento ed in centinaia di azioni costituenti l'unità minima di rilevazione. Ciò ha consentito di ridefinire complessivamente il disegno programmatico e strategico del PAC secondo la seguente articolazione:

- rafforzamento della dotazione infrastrutturale e tecnologica;
- rafforzamento delle competenze per l'occupazione;
- implementazione di misure anticicliche;
- salvaguardia di progetti validi avviati;
- promozione e realizzazione di "nuove azioni"

Va ricordato come il Piano di Azione e Coesione 2007-2013, per questioni relative agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica considerati di massima rilevanza, ha dovuto subire numerosi tagli e rimodulazioni⁽⁴⁾. Nell'ultimo anno il Piano di

4 In attuazione del dispositivo dell'art. 1, commi 118, 122 e 123 della Legge 290 del 2014 -

Azione e Coesione, oltre che da interventi normativi che ne hanno ridotto la relativa dotazione finanziaria⁽⁵⁾ (agli esiti delle quali la dotazione finanziaria si è ridotta a 8,15 miliardi di euro), è stato caratterizzato anche da nuove adesioni⁽⁶⁾, sia da parte di “nuove” amministrazioni che aderivano per la prima volta, sia da parte di amministrazioni già interessate dal Piano e che hanno aumentato la propria partecipazione. Hanno aderito per la prima volta al PAC il POR FESR del Piemonte, il POR FSE dell'Abruzzo ed il POR FESR della Basilicata. Le richieste di integrazione della rispettiva partecipazione al PAC, valutate positivamente dal Gruppo di Azione, sono pervenute da parte delle seguenti amministrazioni: P.A. di Bolzano (POR FSE), regione Calabria (POR FSE), regione Puglia (POR FESR), Ministero dell'Interno (PON FESR Sicurezza e legalità), regione Abruzzo (POR FESR) e regione Molise (POR FESR).

1.2 Lo stato di attuazione della Priorità 8 del QSN

La programmazione delle risorse FESR nel periodo 2007-2013 si è concentrata lungo alcune specifiche Priorità di intervento (Tabella 7): le reti e la mobilità, l'energia e l'ambiente, la ricerca e l'innovazione, la competitività dei sistemi produttivi.

Ciò nonostante, lo sviluppo urbano nell'ambito dei Fondi strutturali rappresenta certamente uno degli elementi centrali di *policy*: la programmazione comunitaria riserva particolare attenzione alle specificità territoriali, mirando, tra le altre cose, a ridurre i problemi economici, ambientali e

Legge di stabilità per il 2015, la quale ha assegnato al finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato l'importo complessivo di 3,5 miliardi di euro di risorse che alla data del 30 settembre 2014 non risultavano impegnate.

5 Il Gruppo di Azione, nella riunione del 6 marzo 2015, ha formalmente approvato la metodologia per la riprogrammazione delle risorse PAC per le finalità della Legge di stabilità 2015 e ha proceduto all'individuazione delle linee di intervento oggetto di riprogrammazione.

6 L'esigenza di mettere in salvaguardia alcuni Programmi Operativi visto l'approssimarsi del termine ultimo del 31/12/2015 per l'ammissibilità della spesa e del termine per la certificazione finale del 31/03/2017, ha determinato, nel 2015, un incremento delle adesioni al PAC per circa 840 milioni di euro.

sociali che affliggono le aree urbane, investendo, anche per il futuro, principalmente nello sviluppo urbano sostenibile⁽⁷⁾.

Oltre il 70% della popolazione europea vive in aree urbane, quindi la maggior parte delle sfide e degli obiettivi che l'Europa vuole raggiungere in materia di economia, sviluppo sostenibile e sociale sono inevitabilmente legati a una dimensione urbana, vicina e sensibile alle problematiche territoriali. Le città e le aree urbane svolgono, quindi, nell'ambito della Priorità 8, espressamente dedicata alla "Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani", un ruolo significativo nello sviluppo regionale, caratterizzando un gran numero di Programmi Operativi italiani⁽⁸⁾.

7 Come noto il Regolamento 1301/2013 stabilisce che almeno il 5% delle risorse del FESR sia destinato allo Sviluppo Urbano Sostenibile.

8 Tale approccio risulta ancora più caratterizzante, seppur con una prospettiva di intervento

Tabella 7. Lo stato di attuazione dei progetti FESR 2007-2013, per Priorità

Priorità		
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	
3	Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo	
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	
6	Reti e collegamenti per la mobilità	
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	
8	Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	
Totale		

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

Nonostante la centralità del tema, dall'analisi dei dati della Tabella 7, riportante lo stato di attuazione dei progetti FESR⁽⁹⁾ per Priorità, aggiornato al 30 giugno 2016, si nota come, in termini di avanzamento rendicontabile⁽¹⁰⁾, gli interventi rivolti alla competitività dei centri urbani facciano registrare un risultato decisamente inferiore alla media rispetto alle altre Priorità. Il dato relativo alla Priorità 8 si ferma infatti al di sotto del 64% (dato peggiore lo fa registrare solo la Priorità 1, ferma al 53,5%) ad una distanza di oltre 8 punti percentuali dalla media complessiva di avanzamento del Fondo, pari al 72,3%.

completamente diversa, nella nuova programmazione 2014-2020. La politica di coesione ha sviluppato tematiche legate agli aspetti urbani negli ultimi tre periodi di programmazione, tuttavia nel nuovo ciclo, l'elemento di novità principale è che gli aspetti urbani sono ora considerati come principali priorità dei Programmi FESR e FSE.

9 Secondo il QSN 2007-2013 la Priorità 8 è presente solo nel FESR e non nel FSE.

10 Pagamenti rendicontabili UE rapportati ai costi rendicontabili UE, per 100.

	N. progetti	Costo rendicontabile UE (euro) (a)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	32.770	1.489.895.839	796.393.968	53,5%
	25.772	6.985.277.830	5.019.041.082	71,9%
	15.042	7.712.674.130	5.182.163.467	67,2%
	3.035	1.660.278.786	1.303.955.020	78,5%
	8.863	3.946.890.271	3.007.097.606	76,2%
	1.455	7.990.858.519	5.813.003.829	72,7%
	22.132	6.946.941.024	5.666.424.772	81,6%
	5.768	4.484.097.904	2.864.762.163	63,9%
	219	57.588.950	47.447.612	82,4%
	3.300	1.226.422.465	1.036.520.955	84,5%
	118.356	42.500.925.718	30.736.810.472	72,3%

Guardando il dettaglio della Priorità 8 (Tabella 8), oltre il 62% degli interventi (poco meno di 3.600) è riconducibile al primo obiettivo specifico volto a “Sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento”, anche se la maggior parte delle risorse finanziarie impiegate (con un valore rendicontabile superiore ai 2,36 miliardi di euro) è riconducibile al secondo obiettivo specifico, rivolto al miglioramento della qualità della vita. Dal punto di vista dell’avanzamento rendicontabile, i progetti del secondo obiettivo specifico, di taglia finanziaria media decisamente più grande, si fermano ad una percentuale di avanzamento di poco inferiore al 53%, mentre i più numerosi interventi del primo obiettivo specifico vanno al di là del 76%, attestandosi ad oltre 12 punti percentuali in più rispetto alla media complessiva della Priorità 8.

Tabella 8. Lo stato di attuazione della Priorità 8 nel FESR 2007-2013, per obiettivo specifico

Priorità 8 - Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

8.1.1	Sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento	
8.1.2	Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi	
8.1.3	Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza	
Totale Priorità 8		
Totale FESR 2007-2013		

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

Su un totale di quasi 5.800 progetti FESR 2007-2013 rientranti nella Priorità 8, sono ben 5.131 quelli attuati direttamente da comuni (89%). Analizzando la taglia demografica di tali amministrazioni (Tabella 9) si nota come oltre il 43% degli interventi sia relativo ad iniziative portate avanti da piccoli e piccolissimi comuni (sotto i 5.000 abitanti), mentre i dati relativi al costo rendicontabile mostrano che quasi due terzi (66,2%) degli importi converge in progetti attuati da comuni sopra i 20.000 abitanti. In termini di avanzamento rendicontabile risulta, invece, decisamente migliore la *performance* dei comuni fino a 20.000 residenti, superiore al 72%, ossia circa 10-15 punti percentuali in più rispetto alla media dei progetti ascrivibili alla Priorità 8 con comuni beneficiari (61,1%). Infine, il livello di avanzamento rendicontabile più basso, pari al 24,5%, è quello relativo ai circa 100 progetti attuati da grandi città (con oltre 250mila abitanti).

	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale		
	3.598	62,4%	1.964.537.363	43,8%	1.495.865.686	76,1%
	1.996	34,6%	2.366.968.662	52,8%	1.253.225.823	52,9%
	174	3,0%	152.591.879	3,4%	115.670.654	75,8%
	5.768	100,0%	4.484.097.904	100,0%	2.864.762.163	63,9%
	118.356		42.500.925.718		30.736.810.472	72,3%

Tabella 9. I progetti FESR 2007-2013 ascrivibili alla Priorità 8 attuati da comuni italiani, per classe di ampiezza demografica

Classe di ampiezza demografica	N. progetti nella Priorità 8 attuati da comuni	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
0 - 1.999	1.353	26,4%	10,6%	72,7%
2.000 - 4.999	860	16,8%	9,6%	73,8%
5.000 - 9.999	580	11,3%	6,9%	74,7%
10.000 - 19.999	504	9,8%	6,8%	75,3%
20.000 - 59.999	1.110	21,6%	29,1%	59,4%
60.000 - 249.999	620	12,1%	24,5%	64,3%
>=250.000	104	2,0%	12,6%	24,5%
Totale	5.131	100,0%	100,0%	61,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

1.3 I comuni beneficiari di interventi dei PO FESR

L'individuazione dei comuni e la loro centralità quale soggetto attivo in un percorso di sviluppo sostenibile emerge con chiarezza dal fatto che, soprattutto con riferimento ai Programmi Regionali, gli stessi siano stati chiamati a gestire una quota significativa delle risorse messe a disposizione dei singoli territori.

Come per le precedenti edizioni, la metodologia adottata per monitorare l'avanzamento dei Programmi Operativi è il rapporto tra pagamenti rendicontabili e costi ammessi associati ai singoli progetti. Tali dati sono messi a disposizione degli addetti ai lavori e del grande pubblico dal portale OpenCoesione⁽¹¹⁾.

Secondo il quadro aggiornato al 30 giugno 2016, per il ciclo di programmazione 2007-2013 si contano complessivamente 118.356 progetti FESR⁽¹²⁾ (Tabella 10), per un totale di circa 42,5 miliardi di euro di assegnazioni e oltre 30,7 miliardi di euro di pagamenti rendicontabili, con uno stato

¹¹ www.opencoesione.gov.it

¹² Al netto dei progetti con più di un soggetto attuatore.

di avanzamento pari al 72,3%. Di tutte le operazioni FESR quasi il 76% è ascrivibile a Programmi Operativi Regionali. Tale proporzione in termini di numerosità di progetti sostanzialmente si rileva anche in termini di costi ammessi (32,1 miliardi di euro nei POR contro i circa 10,3 di PON e POIN). Relativamente all'avanzamento rendicontabile il dato medio dei POR FESR si attesta poco sopra il 68%, mentre quello rilevato per Programmi Interregionali e Nazionali supera l'85%.

I progetti FESR 2007-2013 si caratterizzano per una concentrazione di risorse (Tabella 11) destinate ai temi della ricerca ed innovazione (23,1%), dei trasporti e infrastrutture a rete (18,2%), nonché della tutela ambientale e della prevenzione dei rischi (11,8%). In termini di avanzamento rendicontabile le aree tematiche in cui si è registrato il miglior risultato sono quelle connesse con il rafforzamento della capacità della PA (86,4%) e la competitività per le imprese (80,9%). Valori decisamente inferiori alla media, circa 25 punti percentuali in meno, sono quelli che si riscontrano nel settore dell'istruzione (47,1%).

Tabella 10. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo						
Programma Operativo FESR	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale		
PON e POIN	28.633	24,2%	10.301.071.273	24,2%	8.819.640.960	85,6%
POR	89.723	75,8%	32.199.854.445	75,8%	21.917.169.513	68,1%
Totale	118.356	100,0%	42.500.925.718	100,0%	30.736.810.472	72,3%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 11. I progetti FESR 2007-2013, per tema d'intervento			
Tema	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
Agenda digitale	18,4%	5,9%	79,2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	5,0%	11,8%	60,8%
Attrazione culturale, naturale e turistica	5,6%	7,6%	76,0%
Competitività per le imprese	11,9%	5,5%	80,9%
Energia e efficienza energetica	8,9%	6,5%	79,2%
Inclusione sociale	4,0%	6,3%	73,3%
Istruzione	15,6%	3,7%	47,1%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,6%	0,9%	65,6%
Rafforzamento capacità della PA	2,7%	2,8%	86,4%
Ricerca e innovazione	23,5%	23,1%	78,0%
Rinnovamento urbano e rurale	2,5%	7,6%	57,7%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,3%	0,3%	73,7%
Trasporti e infrastrutture a rete	1,0%	18,2%	72,8%
Totale	100,0%	100,0%	72,3%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016			

Guardando alla dimensione finanziaria (Tabella 12), l'elevato numero di micro-interventi del valore inferiore ai 150.000 euro, pari al 75,9% del totale dei progetti, si associa tuttavia ad un costo rendicontabile pari soltanto all'8,4% del totale. Diversamente, i grandi progetti di valore superiore ai 10 milioni di euro, pur rappresentando numericamente lo 0,4% del totale, raccolgono circa il 40,0% del valore complessivo rendicontabile. In termini di avanzamento i dati delle diverse classi di costo sono abbastanza omogenei rispetto alla media, restando un po' più indietro rispetto agli altri i pochi grandi progetti di valore oltre i 50 milioni di euro che si attestano attorno al 67%. Appare chiaro come una tale frammentazione delle risorse difficilmente possa riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale derivanti dal territorio.

Tabella 12. I progetti FESR 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento			
Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
Fino a 150.000 euro	75,9%	8,4%	73,4%
Da 150.000 a 500.000 euro	14,1%	10,4%	73,0%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	6,4%	14,9%	73,4%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	2,7%	19,2%	69,3%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,5%	8,6%	71,0%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,4%	19,5%	79,1%
Oltre 50.000.000 euro	0,05%	19,0%	67,5%
Totale	100,0%	100,0%	72,3%
<i>Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016</i>			

Analizzando gli oltre 118mila progetti FESR per tipologia di soggetto beneficiario (Tabella 13 e Figura 1) si nota come siano sempre le imprese e gli operatori privati, con oltre 46.000 interventi a titolarità, i primi beneficiari FESR, che, insieme a scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici, raggiungono quasi il 70% del totale delle operazioni. L'opzione di assegnare a soggetti privati risorse ingenti (15,63 miliardi di euro) per l'attuazione di

una moltitudine di progetti (39% del totale) sembra rispondere più all'esigenza di compensare le "necessità" delle imprese che di incidere sui *gap* di contesto (infrastrutturali, economici, sociali) che le determinano. A ciò si lega anche il dato secondo cui spesso si tratta di micro-progetti (l'80% degli interventi dei privati non raggiunge i 150.000 euro) sulla cui capacità di impatto strutturale e di lungo periodo permane ovviamente qualche dubbio. Considerando il valore complessivo del costo rendicontabile a valere sulle risorse FESR 2007-2013, si nota come dopo gli operatori privati (36,8%) la percentuale più rilevante è quella dei comuni che, pur essendo titolari soltanto del 16,7% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore agli 11,2 miliardi di euro, pari al 26,5% del costo totale. Si individuano dunque le amministrazioni comunali, unitamente agli operatori privati ed alle imprese, come i principali *driver* dell'azione (realizzando queste due categorie insieme oltre il 63% del valore complessivo dei costi rendicontabili UE).

Guardando alla dimensione finanziaria dei progetti, la taglia media è di circa 360.000 euro. Da questo dato si discostano in modo significativo, da

Tabella 13. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Soggetto attuatore	N. progetti		
	v.a.	% sul totale	
Ministeri	1.387	1,2%	
Regioni	9.941	8,4%	
Province	3.138	2,7%	
Comuni	19.797	16,7%	
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	698	0,6%	
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	1.777	1,5%	
Unioni di Comuni e Comunità Montane	263	0,2%	
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	34.998	29,6%	
Operatori privati e imprese	46.357	39,2%	
Totale	118.356	100,0%	

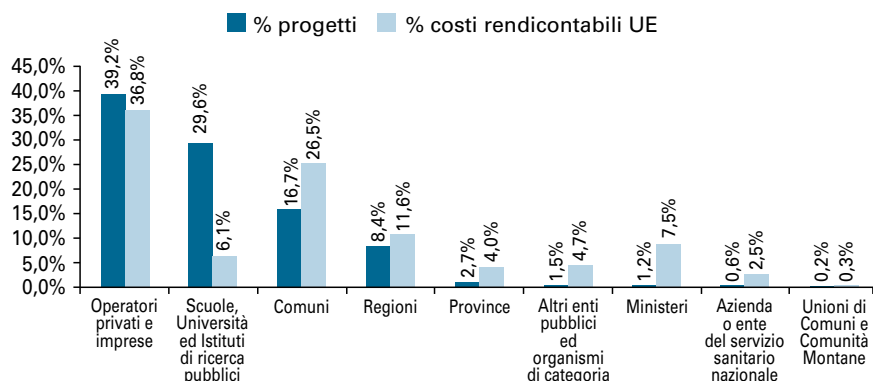
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

una parte, gli interventi attuati da scuole, Università ed istituti di ricerca, che sono numerosissimi ma spesso di importo molto piccolo (in media il valore è pari a meno di 74.000 euro) e, dall'altra, i grandi progetti ministeriali che raggiungono un valore medio superiore a circa 2,3 milioni di euro. Sempre in capo ai Ministeri si riscontra lo stato di avanzamento rendicontabile più elevato (85,6%). Seguono, con dati superiori al 70%, gli operatori privati (77,2%) e le forme associative intercomunali (76,1%).

Leggendo i dati relativi alla percentuale di progetti ancora non avviati, è possibile osservare un dato medio che potremmo definire "fisiologico" (4,7%), non mancando però situazioni particolari. Da notare, ad esempio, come il comparto istruzione, con i suoi quasi 35.000 interventi, faccia sì registrare ritardi in termini di avanzamento (62,9%), ma praticamente è riuscito ad avviare tutti i progetti programmati (la percentuale di operazioni non avviate è pari infatti allo 0,1%). Diversamente il 16% dei progetti attuati da amministrazioni regionali ed il 14,9% degli interventi in capo alle province risulta non avviato a conclusione del periodo di programmazione.

	Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)	% progetti non avviati
	v.a. (a)	% sul totale			
	3.183.967.537	7,5%	2.724.281.154	85,6%	3,9%
	4.913.134.726	11,6%	3.474.850.445	70,7%	16,0%
	1.716.448.836	4,0%	1.102.413.561	64,2%	14,9%
	11.260.330.140	26,5%	7.717.238.116	68,5%	4,7%
	1.066.369.642	2,5%	775.581.266	72,7%	2,0%
	1.994.340.478	4,7%	1.143.141.969	57,3%	6,0%
	142.079.162	0,3%	108.087.016	76,1%	8,0%
	2.589.822.787	6,1%	1.629.033.382	62,9%	0,1%
	15.634.432.409	36,8%	12.062.183.563	77,2%	4,9%
	42.500.925.718	100,0%	30.736.810.472	72,3%	4,7%

Figura 1. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

I progetti FESR che vedono i comuni come soggetto attuatore sono complessivamente oltre 19.700, con un avanzamento del 68,5% (Tabella 14). Di questi interventi oltre il 91% è riferibile ai Programmi Operativi Regionali, cifra che sale al 95,8% sul fronte dei costi ammessi.

Analizzando nel dettaglio i 1.721 progetti attuati da comuni nell'ambito di Programmi Operativi Nazionali ed Interregionali (Tabella 15), si rileva come oltre 2/3 degli stessi sia afferente al POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico. Diversamente, la dimensione comunale è sostanzialmente assente nel PON Reti e mobilità (un solo intervento attuato da comuni). Anche dal lato delle risorse il *trend* risulta abbastanza confermato, con il POIN Energie rinnovabili che cuba il 51,8% dei costi. Dalla lettura delle percentuali riferite allo stato di avanzamento rendicontabile dei progetti a gestione comunale emergono valori di assoluto rilievo: la media è pari al 95,2%, il PON Istruzione ha già rendicontato il 100% della spesa ed il PON Sicurezza è al 99,99%.

Tabella 14. I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tipologia di Programma Operativo							
Programma Operativo FESR	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)	
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale			
PON e POIN	1.721	8,7%	474.715.735	4,2%	451.989.170	95,2%	
POR	18.076	91,3%	10.785.614.405	95,8%	7.265.248.946	67,4%	
Totale	19.797	100,0%	11.260.330.140	100,0%	7.717.238.116	68,5%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016							

Tabella 15. I progetti PON e POIN FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma Operativo							
PON e POIN FESR	N. progetti con comuni attuatori		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)	
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale			
POIN Attrattori culturali, naturali e turismo	56	3,3%	50.184.800	10,6%	44.334.911	88,3%	
POIN Energie rinnovabili e risparmio energetico	1.156	67,2%	245.994.169	51,8%	229.209.646	93,2%	
PON Istruzione-Ambienti per l'apprendimento	216	12,6%	52.571.025	11,1%	52.571.025	100,0%	
PON Reti e mobilità	1	0,1%	2.397.887	0,5%	2.317.765	96,7%	
PON Sicurezza per lo sviluppo	292	17,0%	123.567.854	26,0%	123.555.824	99,99%	
Totale	1.721	100,0%	474.715.735	100,0%	451.989.170	95,2%	
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016							

I progetti POR FESR 2007-2013 con comuni attuatori (Tabella 16) sono invece 18.076 e coinvolgono direttamente nel ruolo di beneficiari poco più della metà delle amministrazioni comunali italiane (4.074 sulle 7.998 attualmente esistenti secondo le ultime variazioni amministrative aggiornate al 1° luglio 2016). In Obiettivo Convergenza si registrano 12.202 interventi gestiti da 1.643 comuni. Le regioni con il maggior numero di progetti attuati da amministrazioni comunali sono Campania e Calabria, con 5.297 e 3.039 progetti a regia comunale rispettivamente.

Come prima accennato il 50,9% dei comuni italiani è beneficiario di almeno un progetto finanziato dai POR FESR 2007-2013. In particolare, il 94,5% dei comuni delle regioni dell'Obiettivo Convergenza (1.643 comuni su 1.738) ha ottenuto un contributo a valere sui POR FESR. Nel dettaglio ne hanno beneficiato tutti i comuni calabresi e pugliesi. Meno coinvolti risultano essere i comuni siciliani, mancandone all'appello una settantina.

Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, la media delle regioni Convergenza è di poco superiore ai 700mila euro, e quelli di taglia più grossa sono concentrati in Sicilia, dove il migliaio di progetti avviati ha un valore medio superiore al milione di euro. Guardando invece all'avanzamento rendicontabile, il dato medio della Convergenza è pari al 62,2%. Il risultato migliore, probabilmente in ragione della numerosità non elevata degli interventi e della loro piccola taglia, è quello del POR Basilicata (79,3%, oltre 17 punti percentuali in più rispetto alla media dell'Area di appartenenza).

Diversa la situazione nelle regioni Competitività, dove poco meno del 39% dei comuni (2.431 su 6.260, per 5.874 progetti ammessi a finanziamento) è beneficiario di risorse FESR 2007-2013 all'interno di POR. La regione che ha coinvolto il maggior numero di comuni è l'Abruzzo, che raggiunge una percentuale del 99,7%, così come quasi totalitario risulta anche il coinvolgimento delle amministrazioni umbre e sarde (con percentuali che superano il 90%). Sono rilevanti, al contrario, le situazioni dell'Emilia-Romagna e della P.A. di Bolzano, dove rispettivamente si va

dalla totale assenza di interventi a regia comunale, alla presenza di solo 8 progetti in capo a 7 comuni.

Circa il dimensionamento finanziario, la media per i progetti attuati da comuni dell'Area Competitività è pari a circa 370mila euro. Gli interventi di taglia media più rilevante sono concentrati in Toscana, dove il valore medio supera il milione di euro, a fronte di 450 progetti insistenti su poco meno della metà dei comuni toscani. Progetti decisamente piccoli, di taglia media inferiore ai 100mila euro, sono quelli delle regioni Valle d'Aosta e Veneto.

L'avanzamento rendicontabile delle operazioni con comuni beneficiari, all'interno dei POR dell'Area Competitività, è più elevato rispetto a quello dell'Area Convergenza (87,9% contro 62,2%). Nello specifico, si individuano sia *performance* come quelle della Provincia Autonoma di Trento (totale assorbimento delle risorse), delle regioni Friuli-Venezia Giulia (99,4%), e Marche (98,9%), sia situazioni di maggiore ritardo, come quella della Provincia Autonoma di Bolzano (78,8%).

Tabella 16. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori (c)	
Obiettivo Competitività				
Piemonte	1.202	183	341	
Valle d'Aosta	74	60	72	
Lombardia	1.527	216	274	
P.A. Trento	177	67	95	
P.A. Bolzano	116	7	8	
Veneto	576	368	627	
Friuli-Venezia Giulia	216	123	200	
Liguria	235	111	368	
Emilia-Romagna	334	0	0	
Toscana	279	136	450	
Umbria	92	83	449	
Marche	236	204	480	
Lazio	378	100	473	
Abruzzo	305	304	526	
Molise	136	117	280	
Sardegna	377	352	1.231	
Tot. Obiettivo Competitività	6.260	2.431	5.874	
Obiettivo Convergenza				
Campania	550	522	5.297	
Puglia	258	258	2.037	
Basilicata	131	130	688	
Calabria	409	409	3.039	
Sicilia	390	324	1.141	
Tot. Obiettivo Convergenza	1.738	1.643	12.202	
Totale Obiettivi	7.998	4.074	18.076	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro) (d)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (e)	Avanzamento rendicontabile (e/d)
	15,2%	305.309.945	255.245.550	83,6%
	81,1%	4.276.406	3.731.224	87,3%
	14,1%	61.315.092	58.932.660	96,1%
	37,9%	12.272.250	12.272.250	100,0%
	6,0%	1.265.073	996.740	78,8%
	63,9%	55.443.541	47.347.918	85,4%
	56,9%	39.836.160	39.584.913	99,4%
	47,2%	218.342.403	179.931.630	82,4%
	0,0%	0	0	-
	48,7%	514.236.928	468.809.441	91,2%
	90,2%	85.989.763	79.578.585	92,5%
	86,4%	62.056.719	61.362.465	98,9%
	26,5%	180.024.518	158.244.378	87,9%
	99,7%	77.334.974	67.363.081	87,1%
	86,0%	53.370.660	50.974.881	95,5%
	93,4%	499.008.860	422.502.764	84,7%
	38,8%	2.170.083.292	1.906.878.480	87,9%
	94,9%	4.463.596.278	2.709.281.587	60,7%
	100,0%	1.408.876.167	1.075.780.165	76,4%
	99,2%	193.632.807	153.593.226	79,3%
	100,0%	1.325.357.998	673.538.557	50,8%
	83,1%	1.224.067.863	746.176.931	61,0%
	94,5%	8.615.531.113	5.358.370.466	62,2%
	50,9%	10.785.614.405	7.265.248.946	67,4%

Più della metà (57,9%) degli interventi attuati dai comuni interessa l'ambiente, l'efficienza energetica e l'inclusione sociale (Tabella 17). Del tutto marginali, con percentuali al di sotto dell'1%, sono invece i temi connessi al rafforzamento della PA (più presente nei Programmi Nazionali) e all'occupazione e mobilità dei lavoratori. Analizzando invece i dati in termini di costo rendicontabile, il riscontro maggiore è quello del settore del rinnovamento urbano e rurale, che assorbe il 26,4% del valore totale dei progetti e dell'ambiente, con un quinto delle assegnazioni. I tanti, evidentemente piccoli, interventi del settore energetico raccolgono invece solo il 6,0% delle risorse totali, anche se tale dato appare in realtà molto differenziato se si osserva la distribuzione dei progetti per Obiettivo (Tabella 18): la quota di risorse ascrivibili all'efficientamento energetico è pari al 16,2% in Area Competitività ed al 3,5% in Area Convergenza. In termini di avanzamento rendicontabile i temi che "tirano" meno sono senz'altro quelli volti al rafforzamento della capacità della PA (41,5%), della ricerca e innovazione (54,9%) e del rinnovamento urbano e rurale (55,5%). Soprattutto il tema della ricerca e innovazione è risultato certamente "ostico" alla dimensione comunale visto che non solo i progetti previsti sono pochi (1,8%) e di dimensione finanziaria non elevatissima (4,2%), ma oltre il 17% di quelli previsti non è stato avviato.

Una forte differenziazione fra le Aree si evidenzia anche con riferimento al tema dell'inclusione sociale, per il quale nelle regioni Convergenza è destinato quasi il 17% delle risorse, mentre nelle regioni Competitività risulta assolutamente residuale, non andando oltre l'1,4%.

In termini di avanzamento rendicontabile la migliore *performance* di spesa è quella del settore dei trasporti, dove i pochi progetti attuati dai comuni (1,9%) assorbono una buona quota di risorse (14,4%) e soprattutto registrano un rapporto pagamenti/costi pari all'82,6%.

Tabella 17. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento					
Tema	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non avviati	% costo rendicontabile UE dei progetti non avviati
Agenda digitale	5,3%	1,2%	61,8%	4,5%	8,9%
Ambiente e prevenzione dei rischi	21,2%	20,5%	65,9%	4,5%	4,3%
Attrazione culturale, naturale e turistica	11,1%	9,7%	72,9%	8,4%	5,3%
Competitività per le imprese	1,0%	0,3%	62,2%	7,3%	9,9%
Energia e efficienza energetica	16,7%	6,0%	73,3%	2,4%	7,5%
Inclusione sociale	20,0%	13,8%	73,1%	6,1%	1,1%
Istruzione	4,3%	1,7%	76,5%	1,7%	1,2%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,7%	0,6%	64,1%	0,8%	0,02%
Rafforzamento capacità della PA	0,3%	0,2%	41,5%	1,9%	0,7%
Ricerca e innovazione	1,8%	4,2%	54,9%	17,3%	23,1%
Rinnovamento urbano e rurale	14,5%	26,4%	55,5%	4,5%	14,3%
Servizi di cura infanzia e anziani	1,3%	0,9%	72,9%	0,4%	0,6%
Trasporti e infrastrutture a rete	1,9%	14,4%	82,6%	11,3%	1,1%
Totale	100,0%	100,0%	67,4%	5,1%	7,1%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016					

Tabella 18. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento ed Obiettivo						
Tema	% costo rendicontabile UE			Avanzamento rendicontabile		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale
Agenda digitale	2,0%	1,0%	1,2%	71,4%	56,8%	61,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	15,2%	21,8%	20,5%	82,8%	63,0%	65,9%
Attrazione culturale, naturale e turistica	14,9%	8,4%	9,7%	90,5%	65,0%	72,9%
Competitività per le imprese	0,2%	0,4%	0,3%	77,9%	60,1%	62,2%
Energia e efficienza energetica	16,2%	3,5%	6,0%	93,2%	50,1%	73,3%
Inclusione sociale	1,4%	16,9%	13,8%	83,0%	72,8%	73,1%
Istruzione	1,4%	1,8%	1,7%	93,9%	73,2%	76,5%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,3%	0,7%	0,6%	88,2%	61,9%	64,1%
Rafforzamento capacità della PA	0,01%	0,2%	0,2%	85,1%	41,2%	41,5%
Ricerca e innovazione	1,4%	4,9%	4,2%	94,8%	52,1%	54,9%
Rinnovo urbano e rurale	32,5%	24,9%	26,4%	86,6%	45,3%	55,5%
Servizi di cura infanzia e anziani	0,2%	1,1%	0,9%	96,8%	71,8%	72,9%
Trasporti e infrastrutture a rete	14,4%	14,5%	14,4%	88,9%	81,0%	82,6%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	87,9%	62,2%	67,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

La stragrande maggioranza dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei POR FESR (Tabelle 19 e 20) ha una taglia finanziaria piccola: il 46,9% di questi (il 55,1% in Competitività) non supera i 150.000 euro di costo ammesso, dato che arriva ad oltre il 75% (l'83% in Competitività) se si considerano anche i progetti di valore complessivo fino a 500.000 euro. Al contrario, soltanto lo 0,1% del totale degli interventi ha una taglia superiore ai 50 milioni di euro.

In termini di avanzamento rendicontabile i dati più elevati sono quelli associati ai micro-progetti (81,4%), mentre le operazioni maggiormente in difficoltà sono quelle di valore superiore ai 5 milioni di euro, che risultano di 7-11 punti percentuali inferiori rispetto alla media.

Riferendosi alla classe di ampiezza demografica (Tabella 21) si osserva come, probabilmente in ragione della maggiore strutturazione amministrativa, la percentuale di comuni attuatori di progetti aumenti esponenzialmente al crescere della loro popolosità, passando dal 44,7% dei comuni sotto i 2.000 abitanti, al 91,7% dei comuni sopra i 250.000 cittadini, dove praticamente solo uno su 12 non è beneficiario di interventi (si tratta di Bologna). Con riferimento all'avanzamento rendicontabile sono invece le amministrazioni comunali con meno di 10.000 residenti a registrare la *performance* migliore: con progetti di dimensione finanziaria media inferiore ai 500mila euro, raggiungono un avanzamento pari a circa il 70,0%. Il risultato più contenuto si evidenzia invece in corrispondenza delle operazioni attuate da comuni ricadenti nella fascia tra i 60.000 ed i 249.999 abitanti, fermi a poco meno del 63%.

Tabella 19. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento					
Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non avviati	% costo rendicontabile UE dei progetti non avviati
Fino a 150.000 euro	46,9%	5,2%	81,4%	7,5%	2,1%
Da 150.000 a 500.000 euro	28,5%	13,6%	75,9%	2,6%	2,8%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	16,7%	23,5%	74,1%	2,9%	2,7%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	7,0%	29,0%	64,9%	3,6%	3,7%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,7%	7,8%	56,4%	8,7%	8,7%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,2%	4,9%	60,3%	6,1%	6,4%
Oltre 50.000.000 euro	0,1%	16,0%	57,7%	40,0%	24,3%
Totale	100,0%	100,0%	67,4%	5,1%	7,1%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016					

Tabella 20. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo						
Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti			Avanzamento rendicontabile		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale Obiettivi	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale Obiettivi
Fino a 150.000 euro	55,1%	43,0%	46,9%	91,5%	76,6%	81,4%
Da 150.000 a 500.000 euro	27,9%	28,8%	28,5%	91,7%	68,6%	75,9%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	13,1%	18,4%	16,7%	87,5%	69,7%	74,1%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	3,4%	8,7%	7,0%	84,0%	61,4%	64,9%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	0,4%	0,8%	0,7%	83,7%	50,2%	56,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	0,1%	0,2%	0,2%	84,2%	57,7%	60,3%
Oltre 50.000.000 euro	0,03%	0,1%	0,1%	90,3%	53,1%	57,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	87,9%	62,2%	67,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 21. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica							
Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori (c)	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro) (d)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (e)	Avanzamento rendicontabile (e/d)
0 - 1.999 ab.	3.493	1.562	5.130	44,7%	1.460.587.443	1.017.151.157	69,6%
2.000 - 4.999 ab.	2.091	1.101	4.150	52,7%	1.507.092.465	1.050.633.546	69,7%
5.000 - 9.999 ab.	1.187	628	2.675	52,9%	1.128.378.095	801.841.113	71,1%
10.000 - 19.999 ab.	707	390	1.991	55,2%	1.081.836.264	747.369.933	69,1%
20.000 - 59.999 ab.	416	310	2.538	74,5%	2.101.041.715	1.371.695.458	65,3%
60.000 - 249.999 ab.	92	72	1.293	78,3%	1.636.962.678	1.024.879.591	62,6%
>= 250.000 ab.	12	11	299	91,7%	1.869.715.746	1.251.678.148	66,9%
Totale	7.998	4.074	18.076	50,9%	10.785.614.405	7.265.248.946	67,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016							

1.4 I comuni beneficiari di interventi dei PO FSE

Osservando il quadro aggiornato al 30 giugno 2016 relativo agli interventi FSE per il periodo 07-13, si contano 805.122 progetti⁽¹³⁾, con un costo rendicontabile di quasi 14,3 miliardi di euro (Tabella 22) ed un avanzamento rendicontabile (pagamenti su costi ammessi) dell'86,9%.

In termini numerici, la maggior parte degli interventi si concentra nella Priorità 1, volta al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane (83%). Tale Priorità è quella che cuba anche la quantità principale di risorse (61,3%), seguita dalla Priorità 7 (23,5% dei costi rendicontabili), dedicata alla competitività dei sistemi produttivi e all'occupazione (Tabella 23).

Gli interventi FSE 2007-2013 sono per lo più di piccolissimo taglio: oltre l'80% di questi ha un costo rendicontabile che non supera i 10.000 euro (Tabella 24). Tale percentuale raggiunge addirittura il 98,2% considerando tutti i progetti al di sotto dei 150.000 euro. Al contrario, le operazioni che oltrepassano la soglia dei 5 milioni di euro sono appena lo 0,02%, per un valore di poco inferiore agli 1,9 miliardi di euro, il 13,2% dei costi ammessi totali nel FSE.

La natura stessa del FSE, orientato in larga parte alla formazione e alla valorizzazione delle risorse umane, giustifica la presenza di progetti di dimensioni finanziarie certo non paragonabili a opere infrastrutturali finanziate dal FESR⁽¹⁴⁾, tuttavia resta un dubbio sulla reale efficacia del Fondo e dei suoi micro-interventi.

13 Al netto dei progetti con più di un soggetto attuatore.

14 Il Fondo di Sviluppo Regionale finanzia, infatti, circa un settimo dei progetti del FSE ma per un valore finanziario complessivo sostanzialmente triplo.

Tabella 22. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo						
Programma Operativo FSE	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale		
PON	55.196	6,9%	2.055.610.734	14,4%	1.959.755.817	95,3%
POR	749.926	93,1%	12.234.564.920	85,6%	10.457.756.534	85,5%
Totale	805.122	100,0%	14.290.175.654	100,0%	12.417.512.351	86,9%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 23. I progetti FSE 2007-2013, per Priorità				
Priorità		% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	83,0%	61,3%	87,3%
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	1,2%	3,8%	89,8%
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	4,1%	6,6%	88,5%
5	Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	0,0005%	0,01%	90,2%
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	11,2%	23,5%	84,5%
9	Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	0,1%	0,1%	85,8%
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	0,4%	4,7%	89,4%
Totale		100,0%	100,0%	86,9%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016				

Tabella 24. I progetti FSE 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile
Fino a 10.000 euro	80,8%	9,1%	94,6%
Da 10.000 a 30.000 euro	8,4%	8,3%	90,3%
Da 30.000 a 50.000 euro	3,7%	8,4%	92,3%
Da 50.000 a 100.000 euro	4,0%	15,3%	90,5%
Da 100.000 a 150.000 euro	1,3%	9,0%	78,7%
Da 150.000 a 500.000 euro	1,3%	17,4%	79,0%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	0,2%	6,9%	88,3%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,1%	12,3%	87,9%
Oltre 5.000.000 euro	0,02%	13,2%	86,2%
Totale	100,0%	100,0%	86,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

Analizzando gli oltre 800mila progetti FSE per tipologia di soggetto attuatore (Tabella 25), si nota come la maggior parte degli interventi (oltre il 70%) sia attuato da operatori privati ed imprese. Seguono le province (10,8%) e la componente "ricerca ed istruzione", rappresentata da scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici (10,1%). Al contrario i Ministeri, le ASL, le amministrazioni comunali e le connesse forme di gestione associata, sono i soggetti meno coinvolti, risultando beneficiari diretti di poco più dell'1% delle operazioni. In particolare, i progetti di matrice comunale sono poco più di 5.800 (pari allo 0,7%), tutti concentrati in Programmi Operativi Regionali⁽¹⁵⁾.

Guardando ai dati relativi ai costi rendicontabili, si confermano primi attuatori per risorse gestite gli operatori privati e le imprese (50,7%). La restante metà delle assegnazioni è quasi esclusivamente ripartita fra scuole, Università ed istituti di ricerca pubblici (21,3%) ed amministrazioni regionali e provinciali. In particolare, va notato come le regioni, pur essendo

¹⁵ I comuni sono beneficiari solo di POR FSE e non di PON.

titolari di meno del 6% dei progetti, gestiscono risorse per un valore complessivamente superiore a 1,6 miliardi di euro, pari all'11,7% del totale. In media la taglia finanziaria dei progetti FSE è decisamente piccola, pari a poco meno di 18.000 euro. Per i circa 5.800 progetti attuati dai comuni, caratterizzati da un costo rendicontabile complessivo di oltre 364 milioni di euro, pari al 2,6% del totale dei costi ammessi, si evidenzia uno stato di avanzamento rendicontabile dell'83,2%, leggermente inferiore alla media complessiva del Fondo, pari all'86,9% (Tabella 25). In termini di avanzamento rendicontabile, in un quadro di scostamenti abbastanza stabile, lo *score* migliore è quello realizzato dal migliaio di progetti attuati da unioni di comuni e comunità montane e dai progetti a regia ministeriale (90,1% in entrambi i casi).

Complessivamente, i comuni attuatori di interventi a valere sulle risorse POR FSE 2007-2013 sono 1.375 (Tabella 26), il 17,2% dei comuni italiani. In particolare, il 29,1% dei comuni dell'Obiettivo Convergenza (506 su 1.738, per complessivi 1.764 progetti finanziati), ha ottenuto un contributo a valere sui POR FSE: si noti che, fra le regioni della Convergenza, la Sicilia ha fatto registrare il maggior numero di operazioni (1.583, pari all'89,7% del totale degli interventi nell'Area), coinvolgendo quasi la totalità dei propri comuni (92,3%). Circa il dimensionamento finanziario degli interventi, il dato medio è pari a poco più di 107mila euro, mentre quelli più rilevanti per taglia si riscontrano in Campania (206mila euro) dove, a fronte di soli 52 progetti (insistenti su circa il 5% dei comuni campani), si registrano costi rendicontabili pari a 10,7 milioni di euro) ed in regione Sicilia (110mila euro in media per intervento), dove i comuni attuano operazioni per oltre 174 milioni di euro.

Venendo all'Obiettivo Competitività, solo il 13,9% dei comuni è titolare di interventi, alcune regioni come l'Abruzzo e Molise si caratterizzano per la totale assenza o quasi (solo 1 in Molise) di comuni attuatori, mentre altri territori, come la P.A. di Trento e la regione Sardegna vedono il coinvolgimento di oltre il 75% delle proprie amministrazioni comunali. Nell'Area Competitività la taglia dei progetti è decisamente piccola, ossia pari a circa 43mila euro di media.

Tabella 25. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore							
Soggetto attuatore	N. progetti		Costo rendicontabile UE (euro)		Pagamento rendicontabile UE (euro) (b)	Avanzamento rendicontabile (b/a)	% progetti non avviati
	v.a.	% sul totale	v.a. (a)	% sul totale			
Ministeri	3.187	0,4%	207.887.338	1,5%	187.288.807	90,1%	0,1%
Regioni	47.803	5,9%	1.664.819.953	11,7%	1.447.937.221	87,0%	5,4%
Province	86.870	10,8%	1.037.564.003	7,3%	895.745.077	86,3%	0,4%
Comuni	5.838	0,7%	364.426.259	2,6%	303.161.367	83,2%	0,9%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	218	0,03%	7.966.237	0,1%	6.939.877	87,1%	0,9%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	11.205	1,4%	697.196.252	4,9%	577.079.619	82,8%	0,9%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	1.295	0,2%	20.217.978	0,1%	18.213.997	90,1%	0,5%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	81.597	10,1%	3.039.908.650	21,3%	2.561.054.605	84,2%	0,8%
Operatori privati e imprese	567.109	70,4%	7.250.188.984	50,7%	6.420.091.781	88,6%	0,9%
Totale	805.122	100,0%	14.290.175.654	100,0%	12.417.512.351	86,9%	1,1%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016							

Tabella 26. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori (c)	
Obiettivo Competitività				
Piemonte	1.202	109	263	
Valle d'Aosta	74	19	23	
Lombardia	1.527	5	145	
P.A. Trento	177	135	1.312	
P.A. Bolzano	116	2	2	
Veneto	576	1	1	
Friuli-Venezia Giulia	216	115	485	
Liguria	235	15	46	
Emilia-Romagna	334	20	109	
Toscana	279	85	185	
Umbria	92	1	2	
Marche	236	25	135	
Lazio	378	48	477	
Abruzzo	305	0	0	
Molise	136	1	1	
Sardegna	377	288	888	
Tot. Obiettivo Competitività	6.260	869	4.074	
Obiettivo Convergenza				
Campania	550	29	52	
Puglia	258	38	47	
Basilicata	131	35	38	
Calabria	409	44	44	
Sicilia	390	360	1.583	
Tot. Obiettivo Convergenza	1.738	506	1.764	
Totale Obiettivi	7.998	1.375	5.838	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro) (d)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (e)	Avanzamento rendicontabile (e/d)
	9,1%	12.914.913	11.352.723	87,9%
	25,7%	513.024	381.888	74,4%
	0,3%	658.678	647.836	98,4%
	76,3%	42.055.929	42.052.325	99,99%
	1,7%	123.863	93.070	75,1%
	0,2%	35.420	33.222	93,8%
	53,2%	21.456.377	11.983.883	55,9%
	6,4%	1.700.417	1.412.558	83,1%
	6,0%	10.106.816	8.548.040	84,6%
	30,5%	7.395.862	6.900.557	93,3%
	1,1%	141.660	134.577	95,0%
	10,6%	8.156.117	7.282.206	89,3%
	12,7%	42.303.885	39.765.006	94,0%
	0,0%	0	0	-
	0,7%	208.000	104.000	50,0%
	76,4%	27.209.719	24.099.366	88,6%
	13,9%	174.980.679	154.791.256	88,5%
	5,3%	10.746.500	5.816.299	54,1%
	14,7%	1.749.993	1.584.791	90,6%
	26,7%	1.662.770	1.576.755	94,8%
	10,8%	527.650	409.116	77,5%
	92,3%	174.758.668	138.983.150	79,5%
	29,1%	189.445.580	148.370.111	78,3%
	17,2%	364.426.259	303.161.367	83,2%

Con riferimento all'avanzamento rendicontabile (Tabella 26), i risultati più elevati sono quelli dei comuni dell'Obiettivo Competitività (88,5%), dove spiccano le *performance* delle amministrazioni comunali della P.A. di Trento (assorbimento quasi totale delle risorse) e delle regioni Lombardia (98,4%), Umbria (95% ma relativo a soli due progetti), Lazio (94%), Veneto (93,8%) e Toscana (93,3%). I comuni più in ritardo sono invece quelli delle regioni Molise (l'unico progetto presente è fermo ad un avanzamento del 50,0%) e Friuli-Venezia Giulia (55,9%). I territori dell'Obiettivo Convergenza si fermano invece ad un dato medio del 78,3%: in tale Area spiccano i risultati di Puglia e Basilicata, che superano il 90% e, al contrario, della Campania, che invece si attesta poco sopra al 54%.

Gli interventi a regia comunale si concentrano prevalentemente su due Priorità strategiche (Tabella 27): il 41,7% delle operazioni è dedicato alla competitività dei sistemi produttivi e all'occupazione, ed un altro 41,8% riguarda il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane (a quest'ultima è destinato il 60,9% delle risorse assegnate ai comuni nell'ambito del FSE 2007-2013). Tale Priorità, l'unica con livelli di avanzamento inferiori alla media (81%), fa registrare anche il valore percentuale più alto di risorse associate a progetti non avviati (1,9%).

Il quadro generale cambia distinguendo gli interventi in base agli Obiettivi (Tabella 28): in Area Convergenza il 94,7% dei costi rendicontabili in capo ai comuni è dedicato alla Priorità 1, mentre in Area Competitività la maggior parte dei costi (52,4%) è riconducibile alla Priorità 7 (competitività dei sistemi produttivi e occupazione), seguita dalla Priorità 1 (24,4%). Da notare anche come in Area Convergenza non vi sia nessun intervento ricadente nella Priorità 2 su ricerca e innovazione e nella Priorità 10 su *governance* e capacità istituzionali.

Tabella 27. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità						
Priorità		% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non avviati	% costo rendicontabile UE dei progetti non avviati
1	Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	41,8%	60,9%	81,0%	0,9%	1,9%
2	Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	2,3%	2,8%	83,9%	0,0%	0,0%
4	Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	14,2%	10,3%	89,0%	0,7%	1,0%
7	Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	41,7%	25,9%	86,1%	0,9%	0,5%
10	Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	0,03%	0,0004%	100,0%	0,0%	0,0%
Totale		100,0%	100,0%	83,2%	0,9%	1,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 28. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità ed Obiettivo						
Priorità	% costo rendicontabile UE			Avanzamento rendicontabile		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale
1	24,4%	94,7%	60,9%	90,9%	78,6%	81,0%
2	5,9%	0,0%	2,8%	83,9%	-	83,9%
4	17,3%	3,9%	10,3%	93,3%	71,0%	89,0%
7	52,4%	1,5%	25,9%	86,3%	79,5%	86,1%
10	0,001%	0,0%	0,0004%	100,0%	-	100,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	88,5%	78,3%	83,2%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Con riferimento, invece, alla dimensione finanziaria dei progetti attuati dai comuni nell'ambito dei POR FSE (Tabella 29) la stragrande maggioranza delle operazioni è di taglia piccola: due terzi di questi (raggiungendo l'87,4% nell'Area Competitività) non supera i 100.000 euro di valore, dato che arriva al 97,6% se consideriamo anche i progetti di valore complessivo fino a 150.000 euro. I grandi progetti con taglia superiore al milione di euro rappresentano soltanto lo 0,1% del totale (di cui il 17% circa non avviati) e con un livello di avanzamento rendicontabile (75,2%) decisamente inferiore agli altri. L'84% dei progetti gestiti dai comuni dell'Obiettivo Convergenza (Tabella 30) rientra, dato decisamente controtendenza, nella fascia tra 100.000 e 150.000 euro. In termini di avanzamento rendicontabile, nelle regioni Competitività le percentuali più alte (98-99%) le fanno registrare i pochi grandi progetti di valore superiore ai 500.000 euro, mentre nelle regioni Convergenza la percentuale di avanzamento maggiore si rileva in corrispondenza delle operazioni inferiori ai 10.000 euro (94,7%). In quest'ultima Area stentano invece i progetti sopra il milione di euro, fermi al 53,5%.

Riferendosi, invece, alla classe di ampiezza demografica comunale, si osserva come, in linea con quanto accade in ambito FESR, la percentuale di comuni attuatori di progetti FSE cresca esponenzialmente all'aumentare della loro popolosità, passando dall'11,6% dei comuni sotto i 2.000 abitanti, al 75% dei comuni sopra i 250.000 residenti (Tabella 31). Con riferimento all'avanzamento rendicontabile sono le grandi città ed i piccolissimi comuni a registrare le *performance* migliori, raggiungendo valori nettamente al di sopra della media. Il risultato più contenuto, invece, si rileva in corrispondenza dei progetti in capo ai comuni di taglia compresa tra i 60.000 ed i 250.000 cittadini, fermi intorno al 72%.

Tabella 29. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento					
Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti	% costo rendicontabile UE	Avanzamento rendicontabile	% progetti non avviati	% costo rendicontabile UE dei progetti non avviati
Fino a 10.000 euro	21,6%	1,4%	85,4%	0,7%	0,4%
Da 10.000 a 30.000 euro	19,9%	5,8%	83,4%	0,6%	0,5%
Da 30.000 a 50.000 euro	12,1%	7,4%	84,9%	0,8%	0,9%
Da 50.000 a 100.000 euro	12,1%	14,5%	84,2%	1,1%	1,1%
Da 100.000 a 150.000 euro	31,9%	57,5%	81,7%	1,0%	0,9%
Da 150.000 a 500.000 euro	2,2%	8,1%	90,8%	0,8%	0,7%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	0,2%	1,6%	97,6%	0,0%	0,0%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,1%	3,6%	75,2%	16,7%	15,1%
Totale	100,0%	100,0%	83,2%	0,9%	1,4%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016					

Tabella 30. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo						
Classe di costo rendicontabile UE	% di progetti			Avanzamento rendicontabile		
	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale Obiettivi	Obiettivo Competitività	Obiettivo Convergenza	Totale Obiettivi
Fino a 10.000 euro	29,6%	3,0%	21,6%	84,9%	94,7%	85,4%
Da 10.000 a 30.000 euro	26,8%	3,7%	19,9%	83,3%	85,7%	83,4%
Da 30.000 a 50.000 euro	16,9%	0,9%	12,1%	85,2%	74,2%	84,9%
Da 50.000 a 100.000 euro	14,0%	7,6%	12,1%	87,0%	74,3%	84,2%
Da 100.000 a 150.000 euro	9,4%	84,0%	31,9%	89,5%	79,6%	81,7%
Da 150.000 a 500.000 euro	2,9%	0,5%	2,2%	92,2%	71,4%	90,8%
Da 500.000 a 1.000.000 euro	0,2%	0,1%	0,2%	98,1%	93,5%	97,6%
Da 1.000.000 a 5.000.000 euro	0,1%	0,2%	0,1%	99,7%	53,5%	75,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	88,5%	78,3%	83,2%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 31. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica							
Classe di ampiezza demografica	N. comuni italiani (a)	N. comuni attuatori di progetti (b)	N. progetti con comuni attuatori (c)	% di comuni attuatori di progetti (b/a)	Costo rendicontabile UE (euro) (d)	Pagamento rendicontabile UE (euro) (e)	Avanzamento rendicontabile (e/d)
0 - 1.999 ab.	3.493	406	1.331	11,6%	40.383.688	35.206.934	87,2%
2.000 - 4.999 ab.	2.091	372	1.292	17,8%	67.118.824	56.370.330	84,0%
5.000 - 9.999 ab.	1.187	228	912	19,2%	56.095.752	46.175.823	82,3%
10.000 - 19.999 ab.	707	171	689	24,2%	50.532.084	40.610.550	80,4%
20.000 - 59.999 ab.	416	142	788	34,1%	67.482.282	56.084.653	83,1%
60.000 - 249.999 ab.	92	47	445	51,1%	30.612.608	22.236.755	72,6%
>= 250.000 ab.	12	9	381	75,0%	52.201.021	46.476.322	89,0%
Totale	7.998	1.375	5.838	17,2%	364.426.259	303.161.367	83,2%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016							

Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013

2

2.1 Lo stato di attuazione del FSC (ex FAS)

Il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), principale strumento che destina, insieme ai Fondi comunitari, risorse aggiuntive, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per la promozione dello sviluppo delle aree più deboli del Paese, è stato, com'è noto, nel corso della programmazione 2007-2013, sostituito dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)⁽¹⁾, istituito con lo scopo di attuare, con risorse nazionali, il principio della coesione territoriale, mirando alla realizzazione di un riequilibrio economico e sociale del Paese.

Il Decreto n. 88/2011 stabiliva che le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione fossero ripartite all'85%⁽²⁾ in favore delle regioni del Mezzogiorno, mentre il restante 15% assegnato alle regioni del centro-nord. La norma confermava l'impianto di *governance* multilivello della politica e il metodo della programmazione pluriennale, che tiene conto anche delle

1 D.lgs 88 del 31 maggio 2011, il quale non prevede nuovi stanziamenti per le aree in difficoltà, ma si limita ad "innovare" la cornice giuridica connessa alla realizzazione delle procedure per gli interventi aggiuntivi sia comunitari che nazionali e per l'individuazione e l'effettuazione di progetti.

2 Con riferimento alla programmazione 2014-2020 l'art. 1, comma 6 e seguenti, della Legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013) ha modificato il criterio vincolante del riparto territoriale delle risorse stabilendone di assegnarne l'80% al Mezzogiorno e il restante 20% al centro-nord.

priorità programmatiche comunitarie, ribadendo, inoltre, il principio di aggiuntività delle risorse finanziarie, anche con funzione di perequazione. Fermo restando il criterio di riparto territoriale, la Legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2015 - art. 1, commi 703-706) ha innovato i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e procedurali per la programmazione delle risorse FSC, modificando in tale parte le analoghe previsioni contenute nella Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) e nel D.lgs 88/2011. In particolare, la nuova disposizione ha previsto l'individuazione delle aree tematiche di rilievo nazionale cui finalizzare le risorse, che rappresentano la base per il riparto delle somme, da effettuare con delibera del CIPE. La norma ha previsto, inoltre, l'istituzione di una cabina di regia incaricata di definire specifici Piani di azione per ciascuna area tematica nazionale con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni, della tempistica e dei soggetti attuatori.

Tali risorse, pur rappresentando una quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, hanno svolto negli anni una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno.

Le risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione, come già accennato, vengono assegnate con delibere CIPE e sono utilizzate nell'ambito di Programmi Nazionali e Regionali con finalità multisettoriali o sono destinate a specifiche linee di intervento quali il finanziamento di opere infrastrutturali, il contrasto al rischio di dissesto idrogeologico e finanziamenti a sostegno dell'occupazione. Le risorse in particolare sono assegnate dal CIPE e sono erogate ai beneficiari tenendo conto delle effettive esigenze di spesa, ovvero in relazione all'andamento degli interventi finanziati.

Prima di analizzarne il livello di avanzamento, va ricordato che le iniziative finanziate con il FSC 2007-2013 si sono avviate decisamente più tardi rispetto a quelle dei programmi comunitari 2007-2013 e, per questioni relative agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica, hanno dovuto sostenere anche numerosi tagli e rimodulazioni⁽³⁾. Ciò nonostante, la parte delle politiche di

3 Principalmente in attuazione del dispositivo dell'art. 16 del DL 95 del 2012.

coesione finanziate da risorse interamente nazionali rimane quella forse più rilevante per gli interventi di natura infrastrutturale con esiti di lungo periodo di un certo rilievo in prospettiva, soprattutto nel Mezzogiorno.

L'attuazione delle politiche di coesione programmate nel ciclo 2007-2013 vede un intervento sul territorio fortemente differenziato per localizzazione, natura dei progetti, settori di intervento, attori istituzionali coinvolti e stato di avanzamento. In termini di valore finanziario degli interventi in fase di attuazione, le politiche di coesione si concentrano principalmente nel Mezzogiorno (77%), dove quasi il 60% di essi è rappresentato da progetti di natura infrastrutturale, prevalentemente nel settore trasporti e infrastrutture a rete (26%)⁽⁴⁾. Fra questi vanno certamente ricordati i Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) per le grandi direttrici ferroviarie del Sud⁽⁵⁾ e dell'itinerario stradale Sassari-Olbia. In termini meramente numerici, guardando ai progetti previsti, prevalgono quelli, di minore importo unitario e più immateriali, attuati in settori quali l'inclusione sociale (34%), l'istruzione (28%) e l'occupazione (24%)⁽⁶⁾.

Per il periodo 2007-2013, il complesso delle risorse del Fondo, come detto, è stato oggetto di ripetuti interventi di riduzione in relazione alle manovre di finanza pubblica, che hanno interessato soprattutto i finanziamenti destinati alle amministrazioni centrali⁽⁷⁾. Tali risorse sono state prevalentemente destinate a specifici interventi non direttamente collegati ad investimenti per finalità di coesione territoriale (tra i quali, ad esempio, gli ammortizzatori sociali in deroga e la ricostruzione post terremoto in Abruzzo).

4 Documento di Economia e finanza 2016 - Allegato "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate".

5 Bari-Napoli-Lecce-Taranto; Salerno-Reggio Calabria e dorsale Ionica; Messina-Catania-Palermo.

6 Documento di Economia e finanza 2016 - Allegato "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate".

7 All'atto della delibera CIPE 6/2012 l'ammontare complessivo delle residue risorse assegnate alle amministrazioni centrali ammontava a circa 19,9 miliardi di euro, di cui 8,5 miliardi di circa per il Fondo Infrastrutture, 7,6 miliardi per il Fondo strategico a sostegno del sistema Paese, 2,5 miliardi per il Fondo per gli ammortizzatori in deroga e la parte restante per una pluralità di specifiche finalità.

La maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 è tuttora in corso di realizzazione e proseguirà per alcuni anni, costituendo quindi un bacino importante di progetti i cui effetti saranno visibili negli anni a venire. A fronte del complessivo aggregato di risorse precedentemente descritto restano, allo stato attuale, da trasferire risorse dal Fondo per un ammontare di circa 1,3 miliardi di euro.

Le risorse assegnate alle programmazioni delle amministrazioni regionali hanno anch'esse subito riduzioni, rideterminando le somme definitivamente attribuite per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007-2013. Il complesso delle risorse originariamente assegnate alle regioni ammontava a 24,02 miliardi di euro⁽⁸⁾. A fronte di tale originaria assegnazione le regioni hanno chiesto di utilizzare le risorse per varie finalità, fra cui hanno avuto una significativa consistenza quelle connesse ai temi della sanità e del trasporto pubblico. In totale, le destinazioni diverse dalle finalità originarie del Fondo hanno interessato risorse per 9,2 miliardi di euro (di cui 6,8 miliardi per il Mezzogiorno, 2,2 miliardi per il centro-nord e 200 milioni ancora da imputare regionalmente). Al netto di tali riduzioni⁽⁹⁾, le somme assegnate alle regioni per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007-2013 ammontano a circa 15,65 miliardi di euro (di cui circa 13,15 per il Mezzogiorno ed il resto per il centro-nord). Con tali risorse, ma anche con risorse ordinarie, comunitarie o private, sono stati attivati 162⁽¹⁰⁾ fra Accordi di Programma Quadro e atti integrativi.

8 Inclusi 1,04 miliardi per il progetto Obiettivi di servizio, il quale, originariamente lanciato nel 2007 e, dopo una fase di impasse nel periodo 2010-2011, dovuta a tagli e rimodulazioni delle risorse premiali dedicate, è stato recuperato e rilanciato con la delibera CIPE n. 79/2012, con cui sono state ripartite le risorse disponibili fra le amministrazioni partecipanti (le 8 regioni del Mezzogiorno e il MIUR per l'Obiettivo istruzione).

9 Considerando sia le risorse attratte dal periodo di programmazione precedente (circa 1 miliardo di euro), che le sanzioni comminate, a partire dalla ricognizione della delibera n. 21 del 30 giugno 2014, alle regioni del Mezzogiorno per il mancato rispetto delle scadenze per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti sugli interventi individuati (circa 315 milioni di euro).

10 134 nel Mezzogiorno e 28 nel centro-nord.

Il ciclo 2007-2013 del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, le cui disponibilità finanziarie sono state complessivamente ridotte, nonché progressivamente modificate nell'architettura programmatica, registra quindi un forte ritardo in termini di attuazione. Nell'analizzare i dati relativi all'utilizzo del FSC occorre, tuttavia, considerare che i progetti originariamente definiti su tale Fondo hanno sempre di più alimentato, progressivamente, l'*overbooking* e la certificazione di spesa dei Programmi comunitari cofinanziati, circostanza questa che di fatto ha prodotto una continua "destabilizzazione" della programmazione originaria del Fondo e dell'evoluzione dei livelli di attuazione registrati nel tempo.

Al 30 giugno 2016 (Tabella 1) i progetti monitorati sono 17.412⁽¹¹⁾ per un costo⁽¹²⁾ complessivo pari a poco più di 22 miliardi di euro. Con riferimento agli stessi, il pagamento realizzato ammonta a 4,72 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento pari al 21,5%.

Analizzando le scelte settoriali di programmazione degli interventi, i progetti FSC riguardano prevalentemente la tutela ambientale e la prevenzione dei rischi (23,9%), la ricerca e l'innovazione (17,6%) e l'attrazione culturale, naturale e turistica (16,8%). Risultano invece del tutto marginali i progetti relativi al settore energetico (poco più di un centinaio) che non raggiungono l'1% del totale degli interventi. Sul versante delle risorse le somme più consistenti si concentrano negli interventi di mobilità (46,6% degli importi totali) e di tutela ambientale (22,9%).

La taglia media dei progetti è superiore a 1,2 milioni di euro. Da segnalare il caso dei grandi progetti infrastrutturali, che pur rappresentando numericamente solo il 5% del totale assorbono in termini di risorse destinate oltre 10,2 miliardi di euro, pari al 46,6% del totale, con una dimensione finanziaria media di progetto pari ad oltre 11,4 milioni di euro. Di taglia decisamente più piccola sono i progetti destinati al rafforzamento della

11 Al netto dei progetti con più di un soggetto attuatore.

12 Per costi si intende il costo attuale del progetto, ossia il finanziamento totale pubblico al netto delle economie pubbliche.

PA, con una media di 240mila euro a progetto, e quelli destinati a ricerca e innovazione (255mila euro circa).

Come detto la media di avanzamento finanziario è molto bassa, ossia pari al 21,5%; vi sono tuttavia tematiche in cui il livello di avanzamento finanziario è decisamente più elevato: servizi di cura (83,5%), agenda digitale (62,8%) e attrazione culturale, naturale e turistica (59,3%). Avanzamenti molto contenuti in termini percentuali per i progetti ricadenti nei settori dell'inclusione sociale (11,1%), della competitività per le imprese (12%) e del rinnovamento urbano e rurale (12,9%).

La concentrazione maggiore dei progetti finanziati con FSC è quella che si evidenzia a livello del PAR Lombardia (Tabella 2): 2.584 interventi, il 14,8% del totale. Percentuali elevate si osservano anche con riferimento ai Programmi della regione Molise, che fra PAR (9,9%) e PRA (8,2%), mette insieme oltre 3.100 interventi. Dal punto di vista della dotazione finanziaria, invece, i circa 30 interventi del Programma Attuativo Speciale Direttrici Ferroviarie, con il loro valore complessivo di 3,9 miliardi di euro, assorbono circa un sesto delle risorse complessive (17,8%). Altri Programmi di valore superiore ai 2 miliardi di euro sono il PRA Campania (2,67 miliardi di euro), il PRA Puglia (2,57 miliardi di euro) e il PRA Sardegna (2,34 miliardi di euro). Dal punto di vista del livello di avanzamento finanziario, i Programmi appena menzionati con dotazione molto consistente, fanno registrare avanzamenti abbastanza contenuti. La *performance* migliore è quella dei tre piccoli progetti del PRA Abruzzo, mancando solo 250mila euro circa al raggiungimento del pieno utilizzo delle risorse disponibili. Di gran lunga sopra alla media sono anche il PAR della Provincia Autonoma di Bolzano (86,1%), il PAR della Toscana (80,5%), il PAR Marche (74,6%) ed il PAR Lombardia (74,9%). Al contrario al 30 giugno 2016 si contano ancora 6 piccoli Programmi e Piani¹³ (che insieme raggiungono circa lo 0,3% delle risorse complessive), che fanno registrare un valore di avanzamento finanziario fermo allo 0%.

13 PS Idrico Lazio, PS Idrico Molise, PS Idrico Toscana, PNA Nuova imprenditorialità agricola, Piano stralcio aree metropolitane della regione Lombardia e Veneto.

Tabella 1. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per tema d'intervento						
Temi	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Agenda digitale	286	1,6%	208.836.784	0,9%	131.187.684	62,8%
Ambiente e prevenzione dei rischi	4.159	23,9%	5.033.406.019	22,9%	780.537.833	15,5%
Attrazione culturale, naturale e turistica	2.924	16,8%	1.677.418.924	7,6%	995.129.225	59,3%
Competitività per le imprese	1.775	10,2%	957.528.045	4,3%	114.816.119	12,0%
Energia e efficienza energetica	114	0,7%	123.900.820	0,6%	17.969.333	14,5%
Inclusione sociale	678	3,9%	1.356.588.250	6,2%	150.812.226	11,1%
Istruzione	1.753	10,1%	1.046.300.928	4,8%	323.192.487	30,9%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	310	1,8%	132.364.759	0,6%	29.361.680	22,2%
Rafforzamento capacità della PA	268	1,5%	64.443.606	0,3%	30.442.137	47,2%
Ricerca e innovazione	3.069	17,6%	784.158.637	3,6%	209.077.144	26,7%
Rinnovamento urbano e rurale	824	4,7%	270.043.066	1,2%	34.832.679	12,9%
Servizi di cura infanzia e anziani	357	2,1%	106.540.830	0,5%	88.975.421	83,5%
Trasporti e infrastrutture a rete	895	5,1%	10.250.732.815	46,6%	1.820.668.390	17,8%
Totale	17.412	100,0%	22.012.263.483	100,0%	4.727.002.358	21,5%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 2. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per Programma

Programma	N. progetti	
	v.a.	%
PAR Abruzzo	1.332	7,6%
PAR Emilia-Romagna	29	0,2%
PAR Friuli-Venezia Giulia	572	3,3%
PAR Liguria	346	2,0%
PAR Lombardia	2.584	14,8%
PAR Marche	648	3,7%
PAR Molise	1.721	9,9%
PAR P.A. Trento	2	0,01%
PAR P.A. Bolzano	413	2,4%
PAR Piemonte	1.385	8,0%
PAR Toscana	1.170	6,7%
PAR Umbria	945	5,4%
PAR Valle d'Aosta	8	0,05%
PAR Veneto	510	2,9%
PS Idrico P.A. Trento	3	0,02%
PS Idrico Abruzzo	5	0,03%
PS Idrico Emilia-Romagna	1	0,01%
PS Idrico Friuli-Venezia Giulia	18	0,1%
PS Idrico Lazio	1	0,01%
PS Idrico Liguria	1	0,01%
PS Idrico Lombardia	47	0,3%
PS Idrico Marche	3	0,02%
PS Idrico Molise	20	0,1%
PS Idrico Piemonte	22	0,1%
PS Idrico Toscana	9	0,1%
PS Idrico Valle d'Aosta	5	0,03%
PS Idrico Veneto	10	0,1%
PAS Direttrici Ferroviarie	29	0,2%
PAS Giustizia civile celere per la crescita	2	0,01%
PAS Comune di Palermo	17	0,1%
PAS Ri.Med.	3	0,02%
PAS Sedi museali	9	0,1%
PNA Risanamento ambientale	225	1,3%
PNA Nuova imprenditorialità agricola	2	0,01%
PNA Da EXPO ai territori	40	0,2%
POS Abruzzo	4	0,02%
POS Molise	70	0,4%
PRA Abruzzo	3	0,02%
PRA Basilicata	546	3,1%
PRA Calabria	286	1,6%
PRA Campania	284	1,6%
PRA Molise	1.429	8,2%
PRA Puglia	823	4,7%
PRA Sardegna	368	2,1%
PRA Sicilia	905	5,2%
Compensazioni ambientali Campania	30	0,2%
Aree metropolitane Emilia-Romagna	6	0,03%
Aree metropolitane Lombardia	8	0,05%
Aree metropolitane Veneto	3	0,02%
Bonifica discariche abusive Veneto	2	0,01%
MIUR Sicurezza edifici scolastici	508	2,9%
Totale	17.412	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

Capitolo 2 - Il Fondo di Sviluppo e Coesione 2007-2013

	Costi (euro)		Pagamenti (euro)	Avanzamento
	v.a. (a)	%	(b)	finanziario (b/a)
	653.339.212	3,0%	169.656.814	26,0%
	175.395.675	0,8%	99.729.105	56,9%
	228.225.076	1,0%	99.126.404	43,4%
	338.867.631	1,5%	205.090.836	60,5%
	963.687.346	4,4%	721.925.134	74,9%
	206.965.806	0,9%	154.487.627	74,6%
	396.983.019	1,8%	158.671.677	40,0%
	69.525.101	0,3%	25.465.036	36,6%
	94.485.620	0,4%	81.385.746	86,1%
	835.434.000	3,8%	185.133.796	22,2%
	764.905.505	3,5%	615.997.659	80,5%
	280.785.065	1,3%	77.415.700	27,6%
	97.917.683	0,4%	25.608.168	26,2%
	416.976.287	1,9%	106.551.573	25,6%
	4.150.000	0,02%	2.275	0,1%
	4.340.439	0,02%	30.500	0,7%
	30.113.482	0,1%	777.757	2,6%
	26.281.324	0,1%	646.783	2,5%
	16.657.000	0,1%	0	0,0%
	5.095.897	0,02%	326.585	6,4%
	33.012.085	0,1%	14.628.254	44,3%
	10.566.500	0,05%	427.518	4,0%
	3.030.800	0,01%	0	0,0%
	31.559.079	0,1%	2.997.168	9,5%
	13.769.297	0,1%	0	0,0%
	30.501.639	0,1%	3.239.246	10,6%
	21.690.987	0,1%	2.038.324	9,4%
	3.918.024.956	17,8%	308.235.611	7,9%
	978.688	0,004%	613.607	62,7%
	91.986.304	0,4%	31.084.275	33,8%
	250.000.000	1,1%	33.649.396	13,5%
	69.726.408	0,3%	21.146.862	30,3%
	121.525.232	0,6%	69.543.764	57,2%
	812.759	0,004%	0	0,0%
	31.000.085	0,1%	11.818.861	38,1%
	11.510.272	0,1%	429.090	3,7%
	31.682.152	0,1%	2.394	0,0%
	4.386.504	0,02%	4.135.927	94,3%
	888.346.389	4,0%	94.645.169	10,7%
	582.127.097	2,6%	38.916.452	6,7%
	2.676.817.424	12,2%	69.027.808	2,6%
	391.498.475	1,8%	127.976.056	32,7%
	2.578.934.061	11,7%	188.825.250	7,3%
	2.347.053.233	10,7%	395.629.525	16,9%
	1.915.423.563	8,7%	483.003.002	25,2%
	93.505.534	0,4%	8.793.827	9,4%
	43.422.685	0,2%	2.641.291	6,1%
	33.230.000	0,2%	0	0,0%
	0	0,0%	0	-
	40.730.000	0,2%	1.319.683	3,2%
	135.280.107	0,6%	84.204.823	62,2%
	22.012.263.483	100,0%	4.727.002.358	21,5%

PAR = programma attuativo regionale; PS Idrico = piano straordinario tutela e gestione risorsa idrica; PAS = programma attuativo speciale; PNA = programma nazionale di attuazione; POS = programma obiettivi di servizio; PRA = programma regionale di attuazione; PS = programma strategico.

Un altro elemento da considerare nell'analisi dei progetti FSC riguarda la loro taglia finanziaria (Tabella 3): il 53,8% delle operazioni (oltre 9.300 interventi) ha un costo che non supera i 150.000 euro. Si tratta di una percentuale che sfiora la quota dell'80% considerando le operazioni fino a 500.000 euro.

Al contrario, si contano solo 26 progetti di taglia superiore ai 100 milioni di euro, per un valore complessivo di poco più di 6,6 miliardi di euro, il 30,3% dei circa 22 miliardi di euro totali. Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario sembra emergere un rapporto inverso tra la taglia finanziaria dei progetti e le loro *performance* in termini di attuazione. Infatti, i micro-progetti raggiungono un livello più che doppio rispetto alla media (50,4% vs 21,5%), mentre i progetti che superano i 100 milioni di euro sono gli unici a far rilevare un avanzamento inferiore al 10%.

Guardando i dati relativi alle diverse tipologie di soggetto attuatore (Tabella 4), oltre il 35% dei progetti è attuato dai comuni, che insieme ad operatori privati e imprese (33,5%) risultano quindi attuatori della stragrande maggioranza degli interventi. Seguono le regioni, con più del 15% dei progetti.

Con riferimento ai costi, quasi il 42% di questi è ascrivibile a progetti attuati da soggetti privati e imprese, che però fanno segnare un avanzamento (14,8%) inferiore alla media. I comuni, secondi beneficiari del FSC in termini di costi associati ai progetti dei quali sono attuatori (pari a circa 4,3 miliardi di euro), gestiscono poco meno del 20% delle risorse, a cui corrisponde un dato di attuazione leggermente inferiore alla media (20,1%). Sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, i livelli migliori si osservano in relazione agli interventi attuati dalle province (44,3%), da unioni di comuni e comunità montane (43,6%) e dalle regioni (37,5%). Il dato peggiore, abbondantemente inferiore alla media, è quello dei progetti attuati da soggetti del settore sanitario (8,2%).

Tabella 3. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per classe di costo del progetto						
Classe di costo	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Fino a 150.000 euro	9.364	53,8%	393.289.543	1,8%	198.376.330	50,4%
Da 150.000 a 500.000 euro	4.232	24,3%	1.215.733.091	5,5%	552.513.276	45,4%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	2.384	13,7%	1.944.230.089	8,8%	707.692.165	36,4%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	944	5,4%	2.459.536.851	11,2%	632.924.740	25,7%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	199	1,1%	1.355.646.010	6,2%	330.222.642	24,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	220	1,3%	4.859.993.216	22,1%	1.053.496.353	21,7%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	43	0,2%	3.120.758.753	14,2%	682.215.071	21,9%
Oltre 100.000.000 euro	26	0,1%	6.663.075.931	30,3%	569.561.781	8,5%
Totale	17.412	100,0%	22.012.263.483	100,0%	4.727.002.358	21,5%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Tabella 4. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per soggetto attuatore del progetto						
Soggetto attuatore	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Ministeri	382	2,2%	1.091.565.066	5,0%	138.020.462	12,6%
Regioni	2.676	15,4%	3.657.127.575	16,6%	1.372.738.265	37,5%
Province	566	3,3%	721.590.731	3,3%	319.668.227	44,3%
Comuni	6.176	35,5%	4.329.611.522	19,7%	870.973.586	20,1%
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	171	1,0%	1.102.404.418	5,0%	90.738.103	8,2%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	371	2,1%	168.359.947	0,8%	73.366.911	43,6%
Altri enti pubblici ed organismi di categoria	752	4,3%	1.129.390.293	5,1%	381.682.200	33,8%
Scuole, Università ed Istituti di ricerca pubblici	493	2,8%	644.561.019	2,9%	123.896.219	19,2%
Operatori privati e imprese	5.825	33,5%	9.167.652.912	41,6%	1.355.918.384	14,8%
Totale	17.412	100,0%	22.012.263.483	100,0%	4.727.002.358	21,5%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

2.2 Il coinvolgimento dei comuni in qualità di beneficiari

Gli interventi FSC a favore dei comuni nell'attuale periodo di programmazione, come visto in precedenza, rappresentano più di un terzo del totale, raggiungendo quasi i 6.200 progetti.

Complessivamente si contano infatti 6.176 interventi per un investimento complessivo di oltre 4,3 miliardi di euro. La maggior parte di tali progetti a regia comunale (Tabella 5) è ascrivibile al PRA Molise (1.326, pari al 21,5% del totale). Tuttavia presentano un gran numero di interventi anche il PAR Abruzzo (847), il PAR Molise (481), il Programma MIUR Sicurezza edifici scolastici (471), il PAR Toscana (450) e il PAR Piemonte (431), cinque Programmi che insieme rappresentano oltre il 43% del totale complessivo delle operazioni.

In termini di costi, il 19% del valore complessivo è riferibile al PRA Sicilia, i cui 57 interventi valgono oltre 820 milioni di euro (con un valore medio di progetto pari a circa 14 milioni di euro). Segue poi il PRA Campania che con soli 44 progetti (valore medio di quasi 18 milioni di euro), raccoglie il 18,3% delle risorse.

La taglia media dei progetti FSC in capo ai comuni è poco al di sopra dei 700mila euro, una dimensione finanziaria abbondantemente superata dai grandi progetti previsti in Sicilia e Campania, ed anche dal PAS del Comune di Palermo (4,1 milioni di euro) e dal PRA Calabria (3,1 milioni di euro). Con riferimento al centro-nord, i progetti di taglia maggiore, abbondantemente superiore al milione di euro, sono invece quelli previsti dai PAR Emilia-Romagna, Liguria e Lombardia. Di dimensioni estremamente ridotte, inferiori ai 200.000 euro sono, invece, l'unico intervento del POS Abruzzo (91mila euro), quelli previsti dal PS Idrico Molise (151mila euro), dal PAR Umbria (192mila euro) ed i tre progetti del PNA Da Expo ai territori (181mila euro).

Tabella 5. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma

Programma	N. progetti		
	v.a.	%	
PAR Abruzzo	847	13,7%	
PAR Emilia-Romagna	18	0,3%	
PAR Friuli-Venezia Giulia	48	0,8%	
PAR Liguria	166	2,7%	
PAR Lombardia	66	1,1%	
PAR Marche	220	3,6%	
PAR Molise	481	7,8%	
PAR P.A. Bolzano	97	1,6%	
PAR Piemonte	431	7,0%	
PAR Toscana	450	7,3%	
PAR Umbria	352	5,7%	
PAR Veneto	258	4,2%	
Aree metropolitane Lombardia	2	0,03%	
PS Idrico Molise	20	0,3%	
PS Idrico Valle d'Aosta	1	0,02%	
MIUR Sicurezza edifici scolastici	471	7,6%	
PAS Comune di Palermo	15	0,2%	
PNA Risanamento ambientale	20	0,3%	
PNA Da EXPO ai territori	3	0,05%	
POS Abruzzo	1	0,02%	
POS Molise	55	0,9%	
PRA Basilicata	273	4,4%	
PRA Calabria	57	0,9%	
PRA Campania	44	0,7%	
PRA Molise	1.326	21,5%	
PRA Puglia	240	3,9%	
PRA Sardegna	157	2,5%	
PRA Sicilia	57	0,9%	
Totale	6.176	100,0%	

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016

	Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a. (a)	%		
	232.949.044	5,4%	71.741.233	30,8%
	28.278.801	0,7%	14.015.053	49,6%
	11.213.113	0,3%	1.640.217	14,6%
	195.746.327	4,5%	125.753.071	64,2%
	67.996.732	1,6%	46.584.582	68,5%
	52.225.860	1,2%	41.622.171	79,7%
	158.784.600	3,7%	17.811.618	11,2%
	25.122.174	0,6%	16.920.322	67,4%
	123.607.948	2,9%	27.021.302	21,9%
	291.910.302	6,7%	238.575.527	81,7%
	67.595.989	1,6%	2.461.157	3,6%
	179.970.401	4,2%	48.680.900	27,0%
	0	0,0%	0	-
	3.030.800	0,1%	0	0,0%
	700.000	0,02%	0	0,0%
	124.976.525	2,9%	76.304.739	61,1%
	62.586.304	1,4%	3.208.665	5,1%
	12.070.031	0,3%	11.946.743	99,0%
	545.000	0,01%	70.290	12,9%
	91.822	0,002%	91.822	100,0%
	16.648.008	0,4%	0	0,0%
	169.381.242	3,9%	3.093.801	1,8%
	181.268.620	4,2%	104.543	0,1%
	791.668.024	18,3%	3.154.532	0,4%
	339.376.812	7,8%	90.870.002	26,8%
	321.126.354	7,4%	17.979.108	5,6%
	48.357.595	1,1%	11.322.189	23,4%
	822.383.095	19,0%	0	0,0%
	4.329.611.522	100,0%	870.973.586	20,1%

PAR = programma attuativo regionale; PS Idrico = piano straordinario tutela e gestione risorsa idrica; PAS = programma attuativo speciale; PNA = programma nazionale di attuazione; POS = programma obiettivi di servizio; PRA = programma regionale di attuazione.

Dal punto di vista dell'avanzamento finanziario il valore medio si ferma al 20,1%, ma incredibilmente si registrano ancora alcuni 0%, come quelli dei PS Idrico Molise e Valle d'Aosta, del POS Molise, del Piano Aree metropolitane Lombardia e del PRA Sicilia (di cui, ricordiamo, gli interventi attuati dai comuni valgono oltre 820 milioni di euro). Tuttavia vi sono delle eccezioni significative, come quella dei 20 progetti, con comuni beneficiari, del PNA Risanamento ambientale, per cui è stato già erogato il 99% degli oltre 12 milioni di euro previsti e come quello dell'unico piccolissimo progetto previsto dal POS Abruzzo che fa registrare il pieno assorbimento delle risorse disponibili. Buoni risultati anche per i PAR Marche e Toscana che si attestano attorno all'80%.

Declinando l'analisi dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni in base al tema di intervento (Tabella 6), si conferma la prevalenza data alla tutela ambientale (che interessa il 37,8% delle operazioni) e l'attrazione culturale, naturale e turistica (16,2%). Assolutamente residuali i settori del rafforzamento della capacità della PA, solo 2 progetti, e della competitività delle imprese, solo 15 progetti. La maggiore concentrazione di costi, rispettivamente al 40,9% ed al 25,8%, si ha in corrispondenza degli oltre 2.300 interventi in materia ambientale e nei 232 progetti destinati a trasporti e infrastrutture a rete. Questi ultimi (4,8 milioni di euro in media) insieme a quelli in materia di ricerca e innovazione (1,3 milioni di euro in media) sono anche i progetti con la taglia finanziaria più rilevante.

Micro-progetti, di un valore medio poco più basso di 57mila euro, sono quelli inerenti il settore dell'occupazione e della mobilità dei lavoratori.

Per quanto riguarda i livelli di attuazione degli interventi i dati più elevati sono rilevabili in corrispondenza dei progetti rivolti ai servizi di cura (84,9%), all'agenda digitale (87,9%) ed alla ricerca e innovazione (67,4%). Di contro, valori nettamente inferiori al dato medio (20,1%) si osservano per gli interventi inerenti l'efficienza energetica (10,5%), per i tanti interventi in materia ambientale (10,0%) e soprattutto per i piccoli progetti del settore competitività per le imprese (0,04%).

Tabella 6. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento						
Temi	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Agenda digitale	151	2,4%	23.586.007	0,5%	20.740.413	87,9%
Ambiente e prevenzione dei rischi	2.334	37,8%	1.769.353.535	40,9%	176.411.966	10,0%
Attrazione culturale, naturale e turistica	1.001	16,2%	570.575.845	13,2%	240.189.294	42,1%
Competitività per le imprese	15	0,2%	1.632.676	0,04%	599	0,04%
Energia e efficienza energetica	79	1,3%	64.347.123	1,5%	6.764.987	10,5%
Inclusione sociale	413	6,7%	133.913.600	3,1%	38.570.956	28,8%
Istruzione	792	12,8%	352.975.592	8,2%	159.447.295	45,2%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	231	3,7%	13.098.733	0,3%	2.442.977	18,7%
Rafforzamento capacità della PA	2	0,03%	245.286	0,01%	108.440	44,2%
Ricerca e innovazione	36	0,6%	46.408.740	1,1%	31.269.758	67,4%
Rinnovo urbano e rurale	651	10,5%	209.267.670	4,8%	31.560.671	15,1%
Servizi di cura infanzia e anziani	239	3,9%	26.473.139	0,6%	22.462.829	84,9%
Trasporti e infrastrutture a rete	232	3,8%	1.117.733.575	25,8%	141.003.401	12,6%
Totale	6.176	100,0%	4.329.611.522	100,0%	870.973.586	20,1%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

Osservando trasversalmente la taglia finanziaria dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni (Tabella 7), si rileva come l'incidenza maggiore, in termini numerici, è quella dei piccoli interventi sotto i 150.000 euro, che rappresentano il 45,1% del totale, assorbendo però poco meno del 4% delle risorse disponibili. I progetti sopra i 50 milioni di euro sono solo cinque, di cui quattro sopra i 100 milioni di euro, per un totale di risorse dedicate di oltre 1,1 miliardi di euro (pari al 27,5% del totale). Infine, osservando il livello di avanzamento finanziario, si nota come i progetti fino al milione e mezzo di euro si attestano in media tra il 30 ed il 40%, quelli delle classi successive tra il 10% e il 26% di attuazione, l'unico intervento di taglia compresa tra i 50 ed i 100 milioni di euro è completato, mentre, infine, i quattro grandi progetti di valore superiore ai 100 milioni di euro risultano ancora fermi a zero dal punto di vista dei pagamenti.

Tabella 7. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo del progetto						
Classe di costo	N. progetti		Costi (euro)		Pagamenti (euro) (b)	Avanzamento finanziario (b/a)
	v.a.	%	v.a. (a)	%		
Fino a 150.000 euro	2.783	45,1%	159.660.440	3,7%	64.333.738	40,3%
Da 150.000 a 500.000 euro	2.111	34,2%	601.984.535	13,9%	231.180.957	38,4%
Da 500.000 a 1.500.000 euro	955	15,5%	776.370.004	17,9%	237.170.838	30,5%
Da 1.500.000 a 5.000.000 euro	243	3,9%	622.109.989	14,4%	163.453.130	26,3%
Da 5.000.000 a 10.000.000 euro	43	0,7%	277.693.999	6,4%	42.797.444	15,4%
Da 10.000.000 a 50.000.000 euro	36	0,6%	704.010.737	16,3%	81.938.949	11,6%
Da 50.000.000 a 100.000.000 euro	1	0,02%	50.098.531	1,2%	50.098.531	100,0%
Oltre 100.000.000 euro	4	0,1%	1.137.683.287	26,3%	0	0,0%
Totale	6.176	100,0%	4.329.611.522	100,0%	870.973.586	20,1%
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati OpenCoesione aggiornati al 30.06.2016						

**La spesa pubblica
e le risorse
per il Mezzogiorno**

Focus

1 Le risorse aggiuntive ed ordinarie

L'ultima relazione annuale CPT⁽¹⁾ presenta i principali dati relativi ai flussi finanziari di entrata e di spesa della pubblica amministrazione (PA)⁽²⁾ e del settore pubblico allargato (SPA)⁽³⁾ dal 2000 al 2014, proponendo per alcune grandezze anche una stima per il 2015. Per valutare l'andamento delle variabili considerate nell'arco di tempo in esame, anziché limitarsi ad un confronto tra il primo e l'ultimo anno, sono stati calcolati i valori medi dei due trienni 2000-2002 (periodo iniziale) e 2012-2014 (periodo finale). Il presente Focus, che segue questa impostazione, propone per macro ripartizione geografica (centro-nord e Mezzogiorno) un'analisi della dinamica della sola spesa pubblica, per soggetti di spesa e per i settori verso i quali viene indirizzata. Attraverso l'approfondimento della spesa in conto capitale e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, e del peso delle risorse aggiuntive⁽⁴⁾, è possibile inoltre ottenere un primo insieme di informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi quindici anni nel nostro paese.

La spesa primaria⁽⁵⁾ della PA, passa, nei quindici anni considerati, da 625,7 miliardi di euro⁽⁶⁾ nel periodo iniziale, a 676,9 miliardi di euro in

1 "Relazione annuale CPT 2016. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale. Numero 1 - 2016". Sistema Conti Pubblici Territoriali, Agenzia per la Coesione Territoriale.

2 Amministrazioni centrali, locali e regionali.

3 Che include oltre alla PA le imprese pubbliche nazionali e locali.

4 Fondi strutturali UE e risorse per le aree sottoutilizzate (Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS).

5 Spesa totale (spesa in conto capitale più spesa corrente) al netto degli interessi.

6 Valori in euro costanti 2010.

quello finale (Tabella 1). Nel Mezzogiorno la spesa primaria della PA ha rappresentato in tale arco di tempo, più o meno, circa un terzo di quella dell'intero Paese, superando la soglia dei 210 miliardi di euro nel periodo 2007-2010, e restando pressoché invariata, anche se in crescita, tra inizio (199,3 miliardi di euro) e fine periodo (204,9 miliardi di euro).

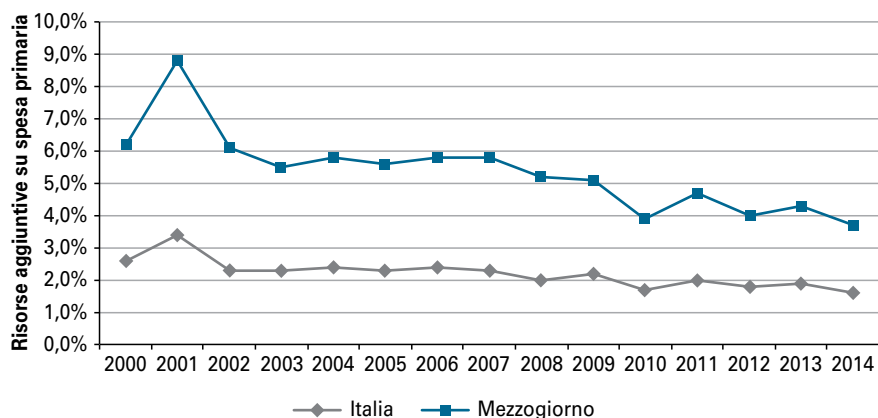
L'effetto combinato dell'incremento della spesa primaria (alimentata dalle uscite di parte corrente in aumento) e della contrazione delle risorse aggiuntive, soprattutto nella componente delle risorse per le aree sottoutilizzate (oggetto di ripetuti interventi di riduzione in relazione alle manovre di finanza pubblica), determina una riduzione del peso percentuale delle risorse aggiuntive sulla spesa primaria, sia a livello nazionale (dove passa dal 2,8% all'1,7%), sia al Mezzogiorno (dal 7,0% al 4,0%).

**Tabella 1. PA - Spesa ordinaria e risorse aggiuntive
(anni 2000-2014; miliardi di euro costanti 2010)**

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	611,4	636,9	628,9	643,3	655,5	654,7	
di cui:							
<i>Fondi strutturali UE compresa formazione</i>	4,6	7,2	2,9	4,6	4,9	4,9	
<i>Cofinanziamento compresa formazione</i>	4,2	6,3	3,0	4,6	4,9	4,9	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	
Risorse aggiuntive su spesa primaria	2,6%	3,4%	2,3%	2,3%	2,4%	2,3%	
Mezzogiorno							
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie	196,3	203,1	198,4	203,9	209,0	208,3	
di cui:							
<i>Fondi strutturali UE compresa formazione</i>	3,4	6,2	2,4	3,4	3,7	3,8	
<i>Cofinanziamento compresa formazione</i>	2,6	4,8	2,3	3,0	3,3	3,3	
<i>Risorse aree sottoutilizzate</i>	6,1	6,9	7,5	4,8	5,2	4,7	
Risorse aggiuntive su spesa primaria	6,2%	8,8%	6,1%	5,5%	5,8%	5,6%	
Risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia	2,0%	2,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,8%	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa primaria, 2000-2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2000-2002	Media 2012-2014
	661,5	673,8	689,7	703,3	693,8	679,2	679,6	685,0	666,2	625,7	676,9
	4,7	4,8	4,3	5,3	3,7	5,2	4,7	5,2	5,0	4,9	5,0
	4,7	4,7	4,0	4,2	3,0	3,8	3,7	4,0	3,8	4,5	3,8
	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,7	3,8	3,6	1,7	7,9	3,1
	2,4%	2,3%	2,0%	2,2%	1,7%	2,0%	1,8%	1,9%	1,6%	2,8%	1,7%
	209,9	214,4	216,4	219,4	211,0	207,0	208,4	207,4	198,8	199,3	204,9
	3,6	3,9	3,6	4,2	2,6	4,0	3,5	3,9	3,8	4,0	3,7
	3,2	3,4	3,0	2,7	1,6	2,1	2,0	2,2	2,2	3,2	2,1
	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	6,8	2,3
	5,8%	5,8%	5,2%	5,1%	3,9%	4,7%	4,0%	4,3%	3,7%	7,0%	4,0%
	1,9%	1,9%	1,6%	1,6%	1,2%	1,4%	1,2%	1,3%	1,1%	2,2%	1,2%

Focalizzando l'attenzione sul solo andamento della spesa in conto capitale⁷⁾ della PA, emerge una generale contrazione del dato (Tabella 2).

Nel periodo iniziale questa voce di spesa era pari a 59,6 miliardi di euro, mentre in quello finale si ferma a 40 miliardi di euro (-32,9%). Solamente nel 2015, secondo le stime, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione dovrebbe crescere rispetto al dato del 2014 e raggiungere quota 37,6 miliardi di euro; rileva il fatto che nel 2009 il dato era pari a 62,1 miliardi di euro, il più alto della serie.

Nel Mezzogiorno la riduzione della spesa in conto capitale della PA è più evidente: si passa da 24 miliardi del periodo iniziale a 14,2 miliardi di euro del periodo finale (-40,8%). Anche per il sud le stime 2015 rilevano una ripresa della spesa in conto capitale rispetto all'anno precedente che dovrebbe attestarsi sui 15,5 miliardi di euro.

Analizzando il peso delle risorse aggiuntive (fondi strutturali comunitari e risorse nazionali del Fondo di Sviluppo e Coesione) sulla componente di spesa in conto capitale per macro aree territoriali emerge che queste rappresentano, nell'ultimo periodo, il 53,4% delle risorse complessive in conto capitale destinate dalla PA al Mezzogiorno. Questo indica che in assenza delle risorse aggiuntive, i 684 euro pro capite di spesa in conto capitale al Mezzogiorno si ridurrebbero a 320 euro (Figura 3). Al centro-nord, al contrario, le risorse complessive in conto capitale sarebbero sostanzialmente le stesse anche in assenza delle risorse aggiuntive: nel periodo finale, infatti, la spesa in conto capitale della PA è stata di 655 euro pro capite, di cui solamente 80 di risorse aggiuntive.

Per il 2015, al centro-nord si stima una riduzione complessiva della spesa in conto capitale, che passerebbe da 655 euro pro capite a 556 euro, determinata da un sostanziale arretramento delle risorse ordinarie (da 575 a 398 euro pro capite) parzialmente compensato da un incremento di quelle aggiuntive (da 80 euro a 157 euro pro capite nel 2015).

7 L'aggregato della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie è composto dalle seguenti voci: beni immobili, beni mobili, trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private, a imprese pubbliche.

In parallelo, nel Mezzogiorno le risorse complessive in conto capitale della PA dovrebbero aumentare nel 2015 rispetto al periodo finale (da 684 a 742 euro pro capite) nonostante l'arretramento delle risorse ordinarie (da 320 a 240 euro pro capite): la crescita della spesa in conto capitale è infatti determinata esclusivamente da un aumento delle risorse aggiuntive, che passerebbero da 365 a 503 euro pro capite, pesando per il 67,7% sul totale delle spese in conto capitale dell'area. Lo scenario del 2015, che evidenzerebbe un intervento al sud alimentato per oltre due terzi dalla politica di coesione, crea qualche perplessità sulla natura di "aggiuntività" dei fondi strutturali e di quelli per le aree sottoutilizzate.

Sicuramente il 2015 sconta la coincidenza con la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola "n+2" al 31 dicembre dell'anno⁽⁸⁾, che determina una massiccia certificazione e contabilizzazione di spese associate ad impegni che possono risalire agli inizi del ciclo o addirittura al settennio di programmazione precedente. Non è un caso che anche in corrispondenza della chiusura delle due programmazioni precedenti il rapporto tra risorse aggiuntive e spesa in conto capitale al sud abbia sempre segnato dei picchi verso l'alto: è il caso del 2001, con il 65,4% e del biennio 2006-2007, con quote tra il 57 ed il 58% circa.

Se questi dati in un'ottica "fondi" potrebbero rappresentare risultati soddisfacenti (è il segnale che l'Italia non sta restituendo denaro alla CE), non è altrettanto vero che certifichino un buono stato di salute dei conti pubblici nazionali. In particolare nel Mezzogiorno infatti la spesa in conto capitale, ridotta al lumicino, viene ampiamente rimpiazzata da FESR, FSE e FSC, che invece di sommarsi alle risorse ordinarie le sostituiscono. Le politiche di coesione rappresentano solo una delle politiche per lo sviluppo del territorio; ciò implica pertanto la necessità di concentrare l'attenzione su tutte le politiche di spesa pubblica e su tutti i soggetti del sistema pubblico allargato e quindi su tutti i canali finanziari disponibili, aggiuntivi e ordinari.

8 In base alla regola comunitaria nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione europea per il ciclo 2007-2013 è fissato infatti al 31 dicembre 2015.

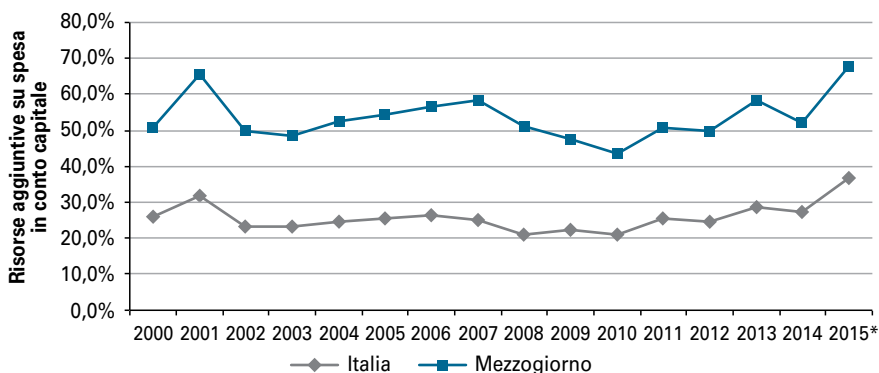
Tabella 2. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2014 e stima 2015; miliardi di euro costanti 2010)

Italia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	57,3	60,4	61,1	59,7	61,3	57,0	
di cui:							
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,0	5,9	2,7	4,2	4,5	4,6	
Cofinanziamento al netto formazione	3,8	5,5	2,8	4,2	4,5	4,6	
Risorse aree sottoutilizzate	7,0	7,9	8,6	5,6	6,0	5,4	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	25,9%	32,0%	23,1%	23,4%	24,4%	25,6%	
Mezzogiorno							
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	22,9	25,0	24,3	22,6	22,7	21,1	
di cui:							
Fondi strutturali UE al netto formazione	3,0	5,0	2,3	3,3	3,6	3,6	
Cofinanziamento al netto formazione	2,5	4,4	2,2	2,9	3,2	3,2	
Risorse aree sottoutilizzate	6,1	6,9	7,5	4,8	5,2	4,7	
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	50,6%	65,4%	49,7%	48,7%	52,5%	54,4%	

* Stima.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

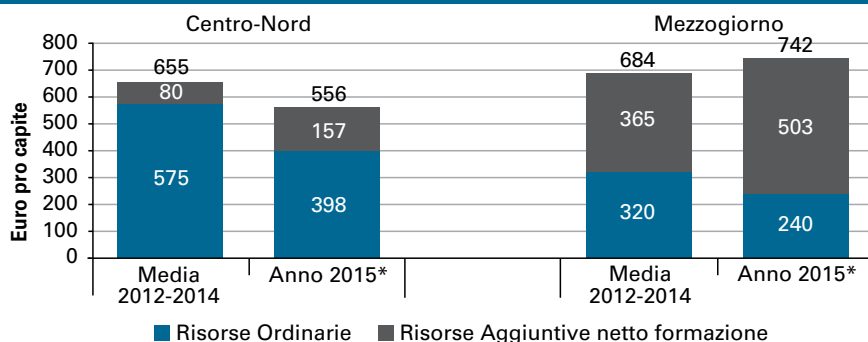
Figura 2. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2015



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Media 2000-2002	Media 2012-2014
	57,1	59,8	61,6	62,1	53,4	48,8	44,0	40,5	35,5	37,6	59,6	40,0
	4,3	4,5	3,9	4,6	3,2	4,5	4,1	4,6	4,5	7,5	4,2	4,4
	4,3	4,4	3,7	3,6	2,5	3,2	3,1	3,4	3,4	4,8	4,0	3,3
	6,3	6,1	5,3	5,6	5,4	4,7	3,8	3,6	1,7	1,5	7,9	3,1
	26,2%	25,1%	20,9%	22,2%	20,9%	25,6%	24,8%	28,7%	27,1%	36,6%	27,0%	26,9%
	21,2	20,9	21,0	22,1	18,0	17,7	15,4	14,0	13,2	15,5	24,0	14,2
	3,5	3,7	3,3	3,8	2,4	3,6	3,1	3,5	3,5	6,1	3,5	3,4
	3,1	3,3	2,9	2,4	1,4	1,8	1,7	1,9	2,0	3,0	3,1	1,9
	5,4	5,3	4,5	4,2	4,1	3,6	2,8	2,7	1,4	1,3	6,8	2,3
	56,7%	58,4%	51,1%	47,4%	43,4%	50,7%	49,7%	58,4%	52,1%	67,7%	55,3%	53,4%

Figura 3. PA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2012-2014 e anno 2015; euro pro capite costanti 2010)



*Stima.

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

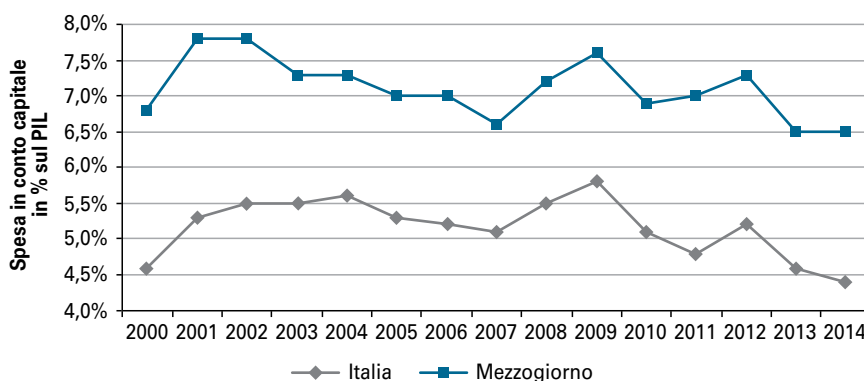
2 La spesa in conto capitale e gli investimenti

L'analisi della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato (SPA) in percentuale sul PIL fa emergere una dinamica di crescita fino al 2009, anno in cui si rileva il valore massimo della serie (5,8%) (Figura 4). A partire da tale anno il dato subisce delle contrazioni significative: nel 2010 è pari al 5,1% del PIL e nel 2011 al 4,8%. Alla ripresa dell'anno successivo (5,2% nel 2012) segue nuovamente una decrescita fino a raggiungere il livello più basso nel 2014.

Al Mezzogiorno la spesa in conto capitale in percentuale del PIL registra un analogo andamento, con dei valori compresi tra quello massimo degli anni 2001 e 2002, il 7,8% del PIL dell'area, e quello minimo degli anni 2013 e 2014, il 6,5%.

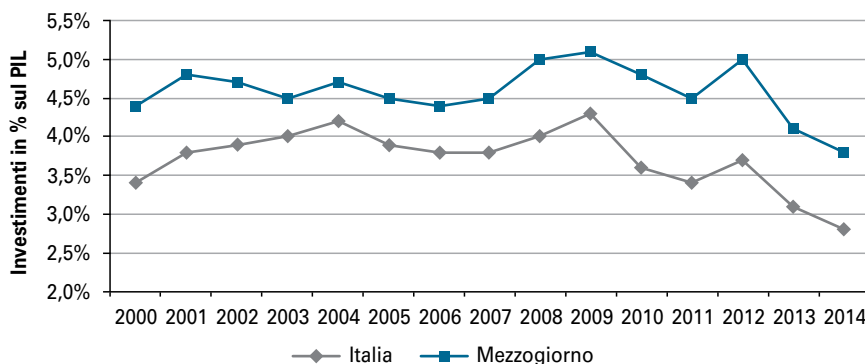
Considerando la sola percentuale di spesa per investimenti sul PIL, a livello nazionale si osserva, a partire dal 2009, con il valore più alto pari al 4,3%, una riduzione del dato in tutti gli anni successivi, ad eccezione del 2012 (Figura 5). Il valore minimo della serie si rileva nel 2014 (2,8%). Stesso andamento per la percentuale di spesa per investimenti sul PIL nel Mezzogiorno: dopo il picco del 2009, pari al 5,1%, e ad esclusione del 2012, il dato si contrae fino a raggiungere nel 2014 il valore più basso, il 3,8% del PIL dell'area.

Figura 4. SPA - Spesa in conto capitale (anni 2000-2014; percentuale su PIL)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Figura 5. SPA - Investimenti (anni 2000-2014; percentuale su PIL)

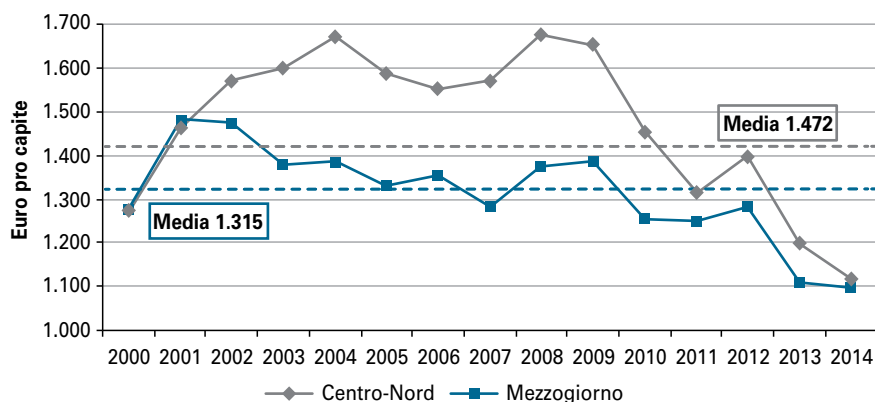


Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

L'analisi che segue si concentra sull'andamento della spesa in conto capitale in valori pro capite e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, per ripartizione geografica, al fine di ottenere informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi quindici anni nel nostro Paese.

La spesa in conto capitale in termini pro capite è stata molto prossima sia nel Mezzogiorno che nel centro-nord negli anni 2000-2001; dal 2002 si inizia a palesare un evidente *gap* redistributivo (in media nell'intervallo 2000-2014 la spesa in conto capitale al sud è di 1.315 euro pro capite contro i 1.472 euro al centro-nord) con le regioni settentrionali e centrali che vedono crescere complessivamente la quota pro capite della spesa in maniera molto più consistente rispetto a quelle del Mezzogiorno (Figura 6). A partire dal 2009 inizia la pesante contrazione che ha portato nel 2014, in entrambe le aree, il dato a livelli inferiori a quelli del 2000 e di molto inferiori a quelli del 2008-2009 e a convergere su un valore pari a circa 1.100 euro pro capite per entrambe le ripartizioni.

Figura 6. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2014; euro pro capite costanti 2010)



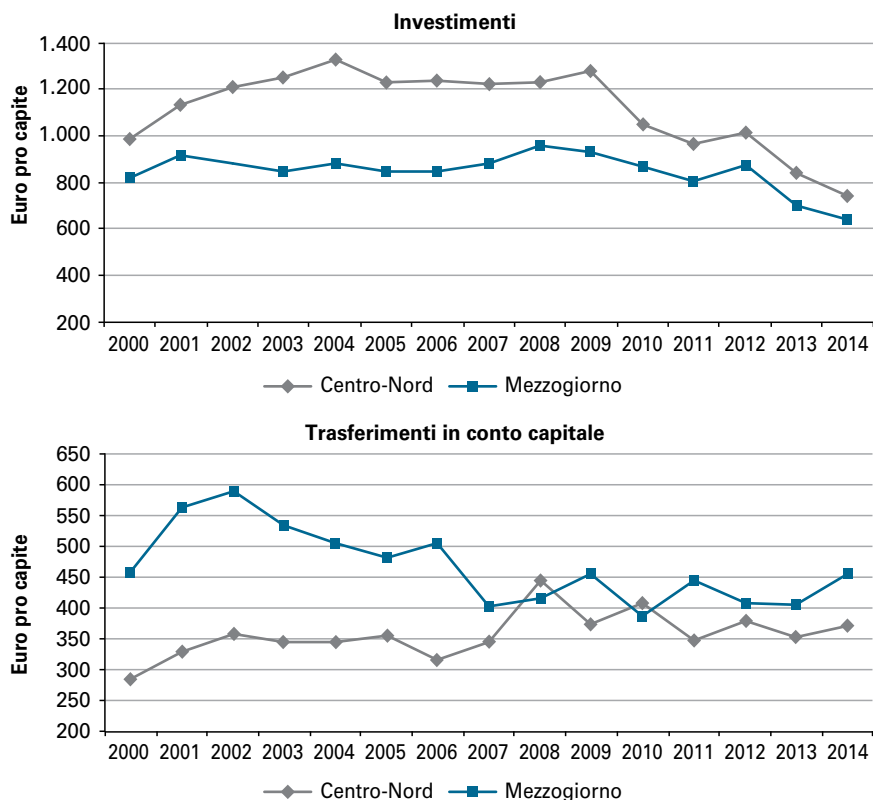
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Analizzando l'andamento delle due componenti principali della spesa in conto capitale (investimenti e trasferimenti), si evidenzia come la parte che ha influito sul risultato complessivo osservato è la forte riduzione degli investimenti.

Nel centro-nord, a fronte di una generale tenuta della componente trasferimenti, si osserva, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti che passano da 1.277 euro pro capite a 743 euro nel 2014 (Figura 7). Nel Mezzogiorno, per ciò che concerne la componente investimenti si osservano in tutta la serie considerata valori sempre inferiori a quelli del centro-nord. A partire dal 2008 si registra inoltre una forte riduzione, con il dato degli investimenti del settore pubblico allargato che passa, al sud, da 960 a 641 euro pro capite nel 2014.

I trasferimenti in conto capitale nel Mezzogiorno si attestano fino al 2007 su valori significativamente superiori a quelli dell'area centro-settentrionale. Il dato, in decrescita a partire dal 2002 (591 euro pro capite) si riprende nel 2006, nel 2009 e nel 2011, raggiungendo nel 2014 456 euro pro capite, un valore che comunque risulta inferiore a quello del 2000 (458 euro pro capite).

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2014; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

3 I soggetti di spesa

L'analisi della spesa in conto capitale per tipologia di soggetto del settore pubblico allargato (SPA) offre uno spaccato del ruolo e delle priorità che ciascuna delle amministrazioni assume nelle diverse aree del Paese.

Al generale andamento decrescente della spesa in conto capitale del SPA contribuiscono principalmente le amministrazioni locali, regionali e in misura ridotta le amministrazioni centrali (Figura 8).

Ad eccezione del periodo 2001-2004, infatti, la spesa in conto capitale delle amministrazioni locali risulta in costante contrazione sia al centro-nord che al Mezzogiorno, raggiungendo il livello minimo nel 2014 per entrambe le ripartizioni (201 e 212 euro pro capite rispettivamente). Nel 2000 si registravano livelli ben più alti e pari a 391 euro pro capite al centro-nord e a 356 euro pro capite al Mezzogiorno.

Andamento decrescente, sia al centro-nord che al Mezzogiorno, si rileva anche per la spesa in conto capitale delle amministrazioni regionali. La spesa in conto capitale, allineata nel 2000 nelle due ripartizioni territoriali su livelli prossimi ai 200 euro pro capite e che ha un incremento al sud tra il 2005 e il 2009, decresce fino al minimo del 2014 rilevato per entrambe le aree (114 al centro-nord e 122 euro pro capite al sud).

Nei quindici anni considerati la spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali nel Mezzogiorno si attesta su livelli sempre più alti rispetto a quella del centro-nord, con l'unica eccezione del 2008. Nella ripartizione meridionale si evidenzia comunque una riduzione di tale componente di spesa che passa dal livello massimo del 2002 (547 euro pro capite) al minimo del 2013 (229 euro pro capite). La spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali al centro-nord, che raggiunge il suo apice nel 2008, si contrae negli anni successivi fino a raggiungere, nel 2014, livelli prossimi a quelli del sud del Paese: 178 e 241 euro rispettivamente.

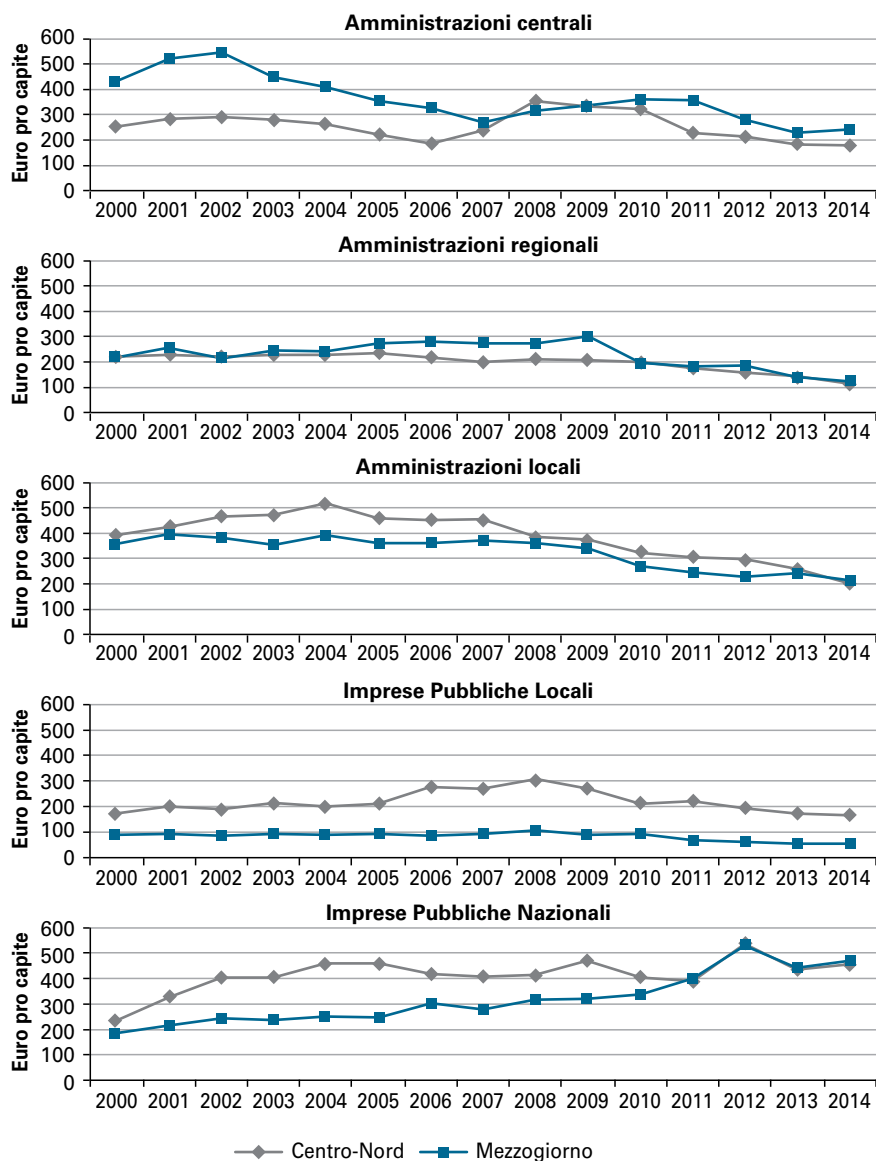
L'andamento della spesa in conto capitale delle imprese pubbliche locali è rimasto sostanzialmente invariato dal 2000 al 2014 al Mezzogiorno (attestandosi in media sugli 83 euro pro capite), seppur in calo a partire dal 2010. Anche al centro-nord il livello di spesa delle imprese pubbliche locali, dopo un lieve incremento dal 2005 al 2010 è tornato sui livelli simili a quelli di inizio del secolo (165 euro pro capite).

In controtendenza rispetto alle altre componenti del settore pubblico allargato è l'andamento della spesa pro capite in conto capitale delle imprese pubbliche nazionali (IPN)⁽⁹⁾. Per questo comparto, infatti, si evidenzia, seppure in modo non costante, un trend di crescita sostanziale. Nell'arco di tempo analizzato la spesa pro capite in conto capitale delle IPN passa, al centro-nord, da 233 euro a 457 e, al Mezzogiorno, da 185 a 468 euro. A partire dal 2010 si registra anche una riduzione del divario della spesa pro capite destinata al Mezzogiorno da questi soggetti di spesa rispetto a quella al centro-nord, che negli anni precedenti ha sempre fatto rilevare importi costantemente superiori⁽¹⁰⁾.

9 L'aggregato comprende: Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), ACI, ENEL, Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia fino al 2009, Finmeccanica, Fintecna, RAI), ENI, Poste, Ferrovie, AAMS, ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), SVILUPPO Italia (ora Invitalia), SOGESID, SOGIN, SIMEST, Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005, poiché dal 2006 è incorporata in CDP), GRTN (comprende GSE e Terna Rete Elettrica Nazionale), ITALIA LAVORO.

10 Secondo la Relazione annuale CPT 2016 «La variabile chiave per comprendere il trend marcatamente positivo nel periodo 2009-2014 e la riduzione della forbice tra Centro-Nord e Mezzogiorno è tuttavia rappresentata dal consistente aumento del valore degli incentivi erogati da GSE nel campo dell'energia rinnovabile. L'attività di incentivazione di GSE si distribuisce su tutto il territorio nazionale, ma con un maggiore impatto, in termini pro capite, nelle regioni del Mezzogiorno e, in particolare, la Regione Puglia, nella quale si è sperimentato un elevato sviluppo della produzione di energia rinnovabile da impianti fotovoltaici. Per sostanziare tale fenomeno è sufficiente riportare il dato sui "Contributi per incentivazione del fotovoltaico" erogati da GSE, che passano da 112 mila euro nel 2008 a 6,3 miliardi di euro nel 2014, con una crescita costante».

Figura 8. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2014; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Un'analisi per macro aree territoriali della spesa in conto capitale dei grandi investitori istituzionali, può illustrare quanta parte di tale spesa essi destinano al Mezzogiorno.

Nel 2014, ANAS indirizza al Mezzogiorno oltre i due terzi (il 68,7%) della propria spesa in conto capitale, TERNA, più della metà, il 51,6% ed ENI, oltre il 46% (Tabella 3). Vicina alla soglia del 45%⁽¹¹⁾ è anche la percentuale di spesa in conto capitale del GSE, pari al 43,5%. Livelli significativamente più bassi si rilevano, al contrario, per Fintecna (9,4% della spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno), Finmeccanica (11,2%) e RAI (12,8%). Le Ferrovie dello Stato riducono la loro quota di spesa in conto capitale verso il sud, che si attesta al 18,4% nel 2014. Complessivamente Poste, in tutto il periodo considerato ad eccezione del 2000, destina circa un terzo della spesa in conto capitale di ciascun anno a favore del Mezzogiorno. ENEL, dopo il picco registrato nel 2012 (42,7%) contrae il suo impegno al sud fino a fermarsi a quota 35,7% nell'ultima annualità.

11 I documenti di programmazione economica e finanziaria riportano come obiettivo programmatico di sviluppo del sud che il 45% della spesa pubblica in conto capitale italiana da parte dei grandi investitori nazionali sia destinato a questa area del Paese.

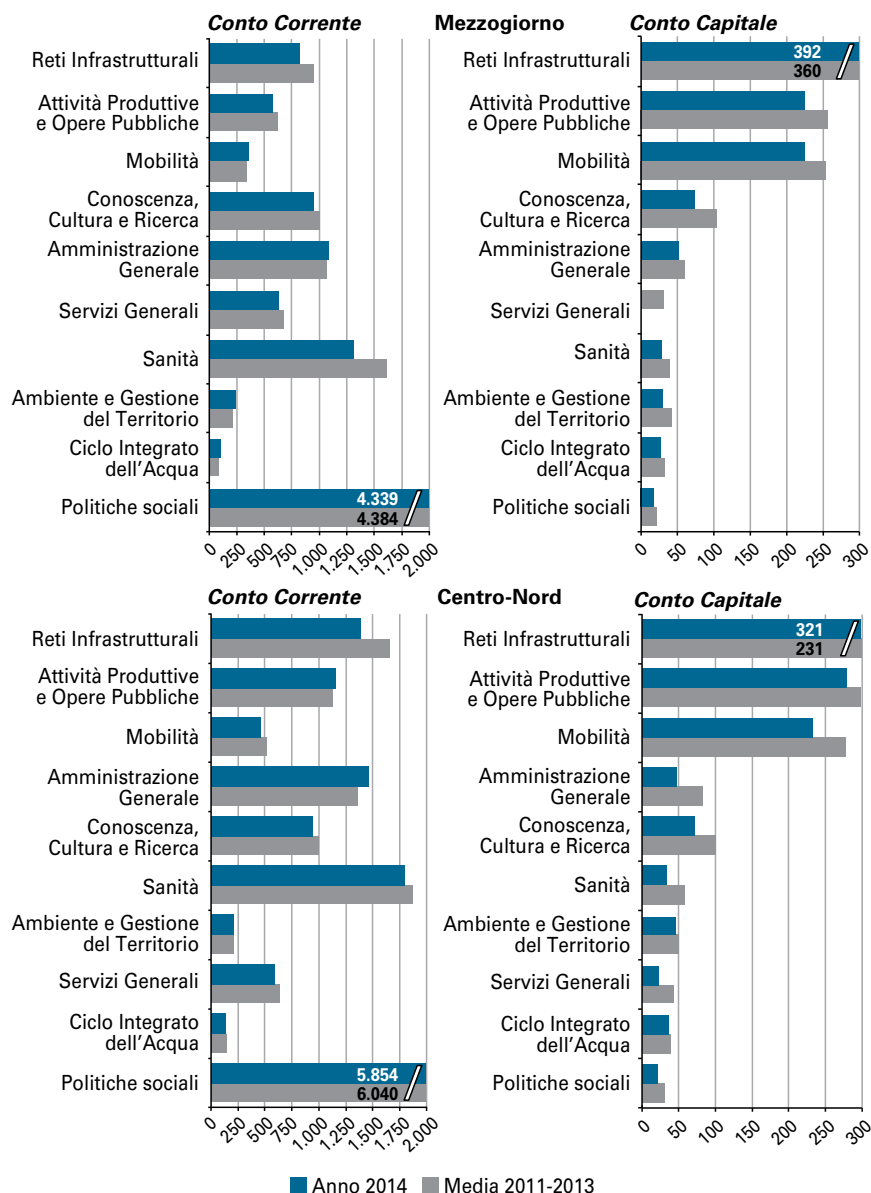
Tabella 3. Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2013, percentuale su Italia)															
Grandi investitori nazionali	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IRI	16,1%	18,8%													
Finmeccanica			39,8%	25,2%	14,7%	15,9%	45,0%	22,5%	28,3%	32,1%	29,9%	30,0%	27,8%	29,2%	11,2%
Fintecna			5,1%	19,2%	14,2%	9,1%	24,0%	11,8%	19,2%	29,6%	15,3%	15,4%	9,3%	9,4%	9,4%
RAI			6,0%	6,4%	6,8%	8,5%	6,2%	5,6%	10,2%	11,1%	18,8%	8,0%	4,7%	4,1%	12,8%
Ferrovie	24,8%	22,8%	20,4%	16,7%	12,2%	15,2%	19,2%	20,6%	17,9%	21,8%	24,3%	26,9%	20,5%	14,3%	18,4%
Poste	15,3%	30,9%	31,4%	31,4%	31,1%	33,6%	30,1%	27,6%	33,7%	28,7%	31,9%	31,4%	34,3%	33,5%	34,7%
ENEL	37,4%	28,9%	28,3%	31,2%	31,4%	30,0%	30,7%	27,2%	26,6%	28,4%	39,3%	40,8%	42,7%	38,2%	35,7%
ENI	36,6%	29,7%	29,0%	37,0%	43,3%	40,6%	33,2%	35,6%	39,6%	40,6%	36,4%	37,9%	39,2%	40,1%	46,3%
GRTN	25,5%	26,0%	26,2%	26,2%	26,2%										
GSE						24,7%	43,8%	43,4%	43,7%	43,4%	43,7%	43,7%	43,8%	43,8%	43,5%
TERNA						17,9%	33,4%	30,7%	37,5%	37,2%	37,6%	59,1%	65,4%	51,6%	51,6%
ANAS	44,0%	45,9%	44,9%	42,1%	43,2%	46,6%	48,1%	51,4%	45,0%	50,0%	59,4%	66,7%	73,7%	70,8%	68,7%
Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016															

4 I settori di spesa

Confrontando la spesa in conto capitale pro capite per macro settore di intervento pubblico e per macro area, centro-nord e Mezzogiorno, si osserva che tra il 2014 e la media del triennio 2011-2013, il settore pubblico allargato non ha seguito una logica di selettività nelle scelte di riduzione dei livelli di spesa. Si rilevano, infatti, riduzioni consistenti per entrambe le aree, sia pur con livelli diversi, in quasi tutti i settori: attività produttive e opere pubbliche, mobilità, cultura, amministrazione generale, servizi generali, sanità, ambiente e gestione del territorio, ciclo integrato dell'acqua e politiche sociali. Unica eccezione per entrambe le aree è costituita dal settore delle reti infrastrutturali: la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno nel 2014, pari a 392 euro pro capite, supera la media del triennio 2011-2013, 360 euro pro capite, così come al centro-nord tale voce di spesa passa da una media di 231 euro pro capite nel triennio precedente a 321 euro pro capite nel 2014 (Figura 9).

Dall'analisi si evince che, dopo le reti infrastrutturali, i settori su cui il SPA indirizza più risorse in conto capitale sono, per entrambe le aree, le attività produttive e opere pubbliche e la mobilità. Nel 2014, al sud, tali voci rappresentano rispettivamente il 20% e il 21% della spesa complessiva in conto capitale della ripartizione e al centro-nord il 21% e il 25%. Nel 2014 al Mezzogiorno si rileva comunque, rispetto alla media del triennio 2011-2013, una contrazione della spesa in conto capitale pro capite del 12% per entrambi i settori; al centro-nord la riduzione rispetto al triennio precedente è del 16% per la mobilità e del 6% per le attività produttive e opere pubbliche.

Figura 9. SPA - Spesa in conto corrente e capitale per macro settore e macro area (anno 2014 e media 2011-2013; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

Indice delle tabelle e delle figure

Parte Prima

Capitolo 1

Tabella 1. Dotazione di bilancio dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia (milioni di euro)

Tabella 2. Allocazione finanziaria delle risorse comunitarie 2014-2020 in Italia, per Obiettivo Tematico e per Fondo (milioni di euro)

Tabella 3. Allocazione delle risorse comunitarie FESR e FSE 2014-2020, in Italia, per categoria di regione (milioni di euro)

Tabella 4. Dotazione finanziaria (euro) dei Programmi Operativi Nazionali 2014-2020 in Italia, per Fondo

Tabella 5. Allocazione finanziaria (euro) delle risorse comunitarie 2014-2020 in Italia, per Programma Operativo Regionale e per Fondo

Tabella 6. Cofinanziamento con risorse nazionali dei Programmi europei 2014-2020 FESR/FSE in Italia (milioni di euro)

Tabella 7. Quadro finanziario delle disponibilità iniziali per i Programmi Complementari

Tabella 8. Assegnazioni CIPE del FSC per i Patti per il Sud

Tabella 9. Patti per il Sud delle città metropolitane, aree di intervento e risorse FSC (2014-2020), valori percentuali

Tabella 10. Attuazione 2014-2020 per Obiettivo Tematico

Tabella 11. Riserva di *performance*

Capitolo 2

Tabella 1. Indicazione allocativa a livello nazionale per azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile cofinanziate dal FESR e dal FSE 2014-2020, valori programmatici (euro)

Tabella 2. Riparto delle risorse 2014-2020 destinate al PON Metro, per Asse Prioritario

Figura 1. Gli Assi di sviluppo urbano previsti nei POR FESR 2014-2020

Tabella 3. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per i territori target e categoria di regioni

Figura 2. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per i principali territori target e categoria di regioni

Tabella 4. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per meccanismo di erogazione territoriale e categoria di regioni

Figura 3. Risorse UE dei Fondi strutturali 2014-2020 (valori percentuali), per i principali meccanismi di erogazione territoriale e categoria di regioni

Parte Seconda

Capitolo 1

Tabella 1. Quadro finanziario complessivo QSN 2007-2013, per Obiettivo (milioni di euro)

Tabella 2. Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Obiettivo (milioni di euro)

Tabella 3. Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Fondo (milioni di euro)

Tabella 4. Stato di attuazione finanziaria QSN 2007-2013, per Obiettivo e per Fondo (milioni di euro)

Tabella 5. Stato di attuazione finanziaria FESR 2007-2013, per Programma Operativo (milioni di euro)

Tabella 6. Stato di attuazione finanziaria FSE 2007-2013, per Programma Operativo (milioni di euro)

Tabella 7. Lo stato di attuazione dei progetti FESR 2007-2013, per Priorità

Tabella 8. Lo stato di attuazione della Priorità 8 nel FESR 2007-2013, per obiettivo specifico

Tabella 9. I progetti FESR 2007-2013 ascrivibili alla Priorità 8 attuati da comuni italiani, per classe di ampiezza demografica

Tabella 10. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 11. I progetti FESR 2007-2013, per tema d'intervento

Tabella 12. I progetti FESR 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Tabella 13. I progetti FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Figura 1. Percentuale di progetti e di costi rendicontabili FESR 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Tabella 14. I progetti FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 15. I progetti PON e POIN FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma Operativo

Tabella 16. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

Tabella 17. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Tabella 18. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento ed Obiettivo

Tabella 19. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento

Tabella 20. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo

Tabella 21. I progetti POR FESR 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica

Tabella 22. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di Programma Operativo

Tabella 23. I progetti FSE 2007-2013, per Priorità

Tabella 24. I progetti FSE 2007-2013, per classe di costo rendicontabile UE dell'intervento

Tabella 25. I progetti FSE 2007-2013, per tipologia di soggetto attuatore

Tabella 26. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per regione

Tabella 27. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità

Tabella 28. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per Priorità ed Obiettivo

Tabella 29. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento

Tabella 30. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo dell'intervento ed Obiettivo

Tabella 31. I progetti POR FSE 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di ampiezza demografica

Capitolo 2

Tabella 1. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per tema d'intervento

Tabella 2. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per Programma

Tabella 3. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per classe di costo del progetto

Tabella 4. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013, per soggetto attuatore del progetto

Tabella 5. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per Programma

Tabella 6. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per tema d'intervento

Tabella 7. Stato di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 attuati dai comuni, per classe di costo del progetto

Focus

Tabella 1. PA - Spesa ordinaria e risorse aggiuntive (anni 2000-2014; miliardi di euro costanti 2010)

Figura 1. PA - Risorse aggiuntive su spesa primaria, 2000-2014

Tabella 2. PA - Spesa in conto capitale e risorse aggiuntive (anni 2000-2014 e stima 2015; miliardi di euro costanti 2010)

Figura 2. PA - Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale, 2000-2015

Figura 3. PA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2012-2014 e anno 2015; euro pro capite costanti 2010)

Figura 4. SPA - Spesa in conto capitale (anni 2000-2014; percentuale su PIL)

Figura 5. SPA - Investimenti (anni 2000-2014; percentuale su PIL)

Figura 6. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2014; euro pro capite costanti 2010)

Figura 7. SPA - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie: investimenti e trasferimenti (anni 2000-2014; euro pro capite costanti 2010)

Figura 8. SPA - Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2014; euro pro capite costanti 2010)

Tabella 3. Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2013, percentuale su Italia)

Figura 9. SPA - Spesa in conto corrente e capitale per macro settore e macro area (anno 2014 e media 2011-2013; euro pro capite costanti 2010)

Glossario

Costi rendicontabili UE: costo ammesso al contributo comunitario.

Pagamenti rendicontabili UE: importo totale dei pagamenti ammessi.

Avanzamento rendicontabile dei progetti: pagamenti rendicontabili UE rapportati ai costi rendicontabili UE, per 100.

Soggetto attuatore: soggetto responsabile dell'attuazione del progetto. Nel caso dei Fondi strutturali corrisponde al cosiddetto "beneficiario", ex art. 2 del Regolamento CE n.1083/2006.

Progetti con multiattuatore: progetti con più di un soggetto attuatore. Tale fattispecie di interventi non rientra nell'analisi, data l'impossibilità di individuare univocamente sia il soggetto che attua il progetto, sia la quota di costi e pagamenti rendicontabili UE in capo a ciascuno dei soggetti che risultano attuatori dello stesso progetto.

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma

Tel. 06.688161

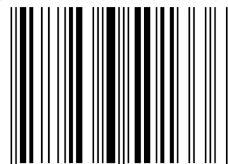
Fax 06.68816268

e-mail: info@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it



ISBN 978-88-6650-133-6



9 788866 501336