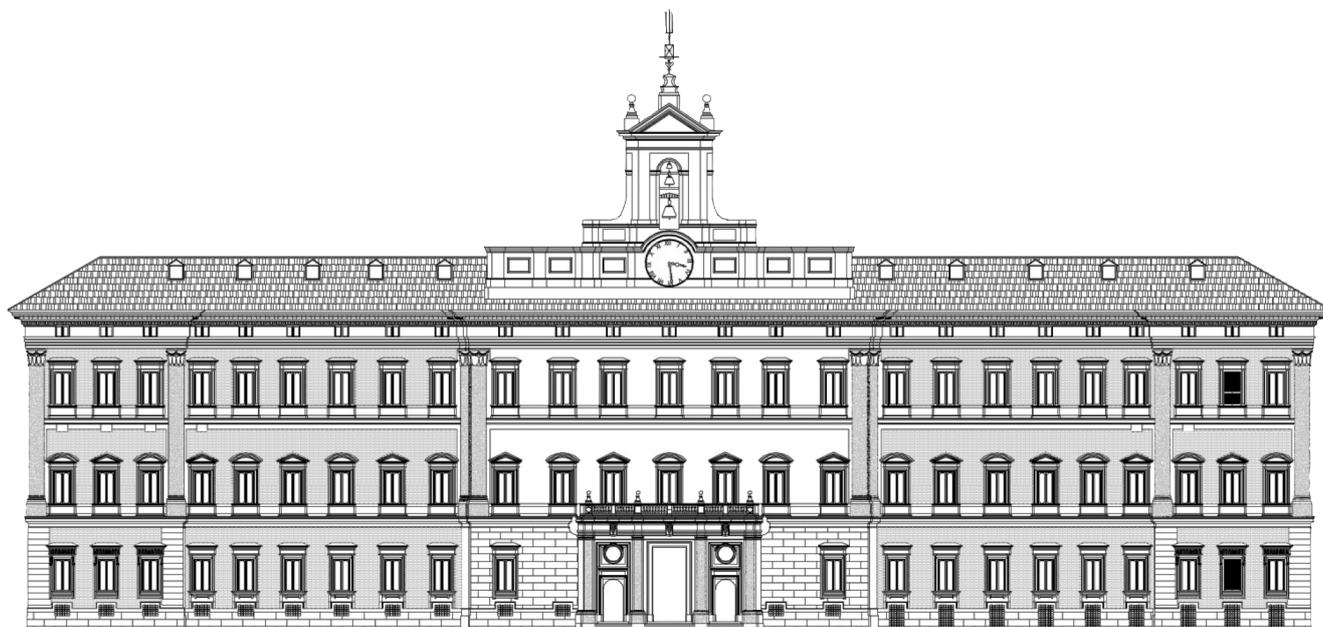




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



La politica di coesione in Italia

n. 21

14 marzo 2023



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

TEL. 06 6760-2233 - ✉ st_bilancio@camera.it -  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Documentazione e ricerche n. 21

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

BI0017_Coesione.docx

INDICE

LA POLITICA DI COESIONE

Premessa	5
1 Lo stato di attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020	
1.1 La politica di coesione europea 2014-2020	7
1.2 Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020.....	14
1.3 La programmazione complementare 2014-2020	18
2. La programmazione del ciclo di programmazione 2021-2027	
2.1 La politica di coesione europea 2021-2027	22
2.2 Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per il ciclo 2021-2027	24
3. La <i>governance</i> delle politiche di coesione e la sua recente riforma	27

La politica di coesione

PREMESSA

Attraverso la politica di sviluppo regionale, l'Unione europea mira a raggiungere la **coesione economica, sociale e territoriale** riducendo le disparità fra le diverse regioni degli Stati membri, con l'obiettivo di sostenerne la crescita economica e lo sviluppo sostenibile e di migliorare la qualità della vita dei cittadini (art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Unione europea – sulla base di Accordi di Partenariato stipulati con i singoli Stati membri e secondo regole condivise – assegna, in un arco temporale di **sette anni (Cicli di programmazione)**, specifiche risorse finanziarie su Fondi destinati ad attuare la politica di sviluppo regionale, a cui si aggiungono risorse nazionali di cofinanziamento, stanziare dagli Stati Membri. L'utilizzo e il funzionamento di tali Fondi sono disciplinati da Regolamenti della Commissione europea.

Al raggiungimento dei risultati della **politica di coesione** sono destinate circa **un terzo delle risorse del quadro finanziario pluriennale** dell'Unione Europea.

I principali Fondi destinati all'attuazione della politica di coesione europea sono:

- il **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)**, destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, nonché a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo e la riconversione delle regioni industriali in declino; esso finanzia anche la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (la cosiddetta cooperazione territoriale europea – CTE);
- il **Fondo Sociale Europeo (FSE)**, orientato a favorire l'accesso all'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, oltre che l'inclusione sociale.

Ai fini della politica di coesione, oltre alle risorse europee vanno considerate, per il **principio di addizionalità**, le risorse nazionali provenienti dal **cofinanziamento nazionale**, stanziare nel **Fondo di rotazione** per l'attuazione delle politiche europee (c.d. Fondo IGRUE, legge 16 aprile 1987, n. 183).

La **legge di stabilità per il 2014** ha fissato la **quota di cofinanziamento nazionale** a carico del Fondo di Rotazione, nella misura del **100 per cento** per i **Programmi Operativi Nazionali (PON)** gestiti dalle Amministrazioni centrali, e nella misura massima del **70 per cento** per i **Programmi Operativi Regionali (POR)**, gestiti dalle Amministrazioni regionali.

Ai fondi UE e al cofinanziamento nazionale si aggiungono, in Italia, ulteriori risorse nazionali, destinate agli interventi della cosiddetta **“Programmazione complementare”**. Si tratta di interventi, programmati al fine di evitare di incorrere nel taglio dei finanziamenti a causa delle criticità emerse in termini di capacità di spesa delle risorse europee, coerenti con quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato e destinati a perseguire le medesime finalità strategiche dei Fondi

**I Fondi
Strutturali e di
Investimento
europei**

**Il cofinanzia-
mento nazionale**

**La programma-
zione comple-
mentare**

UE. Tale programmazione è finanziata con le risorse del **Fondo di Rotazione** resesi **disponibili** a seguito dell'adozione di programmi con **tassi di cofinanziamento nazionale inferiori** a quanto stabilito.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione

In **Italia**, ai Fondi UE e di cofinanziamento si aggiungono le ulteriori risorse nazionali del **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**, che costituisce lo **strumento finanziario nazionale principale** attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali. in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Fondo, disciplinato dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88:

- ha carattere **pluriennale**, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi europei;
- è destinato a **sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo**, anche di natura ambientale, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, secondo la **chiave di riparto** ne prevede la destinazione dell'**80% nelle aree del Mezzogiorno** e del 20% nelle aree del Centro-Nord;
- le sue **risorse** sono **aggiuntive**, nel senso che **non possono essere sostitutive di spese ordinarie** del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea.

Le risorse del Fondo sono gestite in una **apposita contabilità speciale** del **Fondo di rotazione** per l'attuazione delle politiche nazionali presso l'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea della RGS, il quale gestisce anche le **altre contabilità speciali** relative alle risorse dei **Fondi strutturali** (sia quelle nazionali di cofinanziamento, sia quelle provenienti dall'Unione europea) nonché ai fondi del **PNRR**.

La relazione annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate e la recente Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione

La normativa vigente prevede che il Ministro delegato per la politica di coesione territoriale (ora **Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR**) presenti **annualmente** alle Camere, entro il **10 aprile** dell'anno successivo a quello di riferimento, in **allegato al Documento di economia e finanza, un'unica relazione di sintesi sugli interventi** realizzati nelle **aree sottoutilizzate** (art. 7, del D.Lgs. n. 88/2011 e art. 10, comma 7, della legge di contabilità nazionale n. 196/2009).

Alla luce della recente trasmissione alle Camere della [Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale – programmazione 2014-2020](#), il presente dossier intende fornire un **quadro generale** delle **Politiche di coesione in Italia** ed indicazioni sullo **stato di attuazione** degli interventi cofinanziati: dai **Fondi Strutturali** e d'investimento Europei (SIE) delle programmazioni **2014-2020** e **2021-2027**; dal **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)**; dalle risorse della **programmazione complementare** previsti nell'ambito dell'Accordo di Partenariato Italia, finanziati dal Fondo di rotazione.

1 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020

1.1 La politica di coesione europea 2014-2020

Il quadro normativo europeo che definisce gli obiettivi e gli strumenti finanziari di intervento per il ciclo di programmazione 2014-2020 è definito dal [Regolamento \(UE\) n. 1303/2013](#) del Consiglio, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei. Singoli regolamenti contengono disposizioni specifiche per ciascun Fondo. Con il successivo [Regolamento \(UE\) 2017/2305](#), le **risorse europee per la coesione** disponibili per gli impegni di bilancio per il periodo 2014-2020 sono state aggiornate e fissate a 329,978 miliardi di euro, di cui **325,9 miliardi** specificamente destinati ai **fondi strutturali** per la coesione (FESR, FSE e Fondo di coesione; quest'ultimo, peraltro, non interessa l'Italia).

Gli stanziamenti complessivi della UE per la coesione economica, sociale e territoriale sono stati destinati all'attuazione di due obiettivi:

- a) l'Obiettivo "**Investimenti per la crescita e l'occupazione**";
- b) l'Obiettivo "**Cooperazione Territoriale Europea**".

All'Italia sono state assegnate risorse su **4 Fondi Strutturali e di Investimento**:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- Fondo sociale europeo (FSE);
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Le relative risorse sono state programmate nell'ambito dell'[Accordo di Partenariato](#) con l'Italia adottato dalla Commissione Europea il 29 ottobre 2014 con [Decisione di esecuzione C\(2014\) 8021 final](#), la cui impostazione strategica è articolata su **11 obiettivi tematici**, corrispondenti a quelli individuati dall'articolo 9 del Reg. UE n. 1303/2013. L'Accordo è stato **revisionato** nel 2018, con la [Decisione di esecuzione C\(2018\) 598 final](#), al fine di ricomprendere le maggiori risorse europee assegnate all'Italia, a seguito dell'adeguamento tecnico del QFP 2014-2020 per la politica di coesione per l'anno 2017 (circa 1,6 miliardi) ([Decisione di esecuzione \(UE\) 2016/1941](#)), per un **complesso di risorse europee** pari a circa **44,8 miliardi** di euro.

Di questi, oltre **35 miliardi** di euro sono destinati specificamente alla politica di coesione a valere sui Fondi strutturali **FESR** (Fondo europeo di sviluppo regionale) e **FSE** (Fondo sociale europeo), cui si aggiungono, per il principio della **addizionalità**, le risorse derivanti dal **cofinanziamento nazionale**, posto a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche europee (c.d. Fondo IGRUE), circa **19,1 miliardi** di euro, per un totale di risorse finanziarie per la coesione considerate dall'Accordo di Partenariato per la coesione pari a circa **54,2 miliardi di euro**.

Le risorse della
programmazione
2014-2020 per
l'Italia

Riguardo all'entità delle risorse europee destinate alla programmazione della politica di coesione 2014-2020, va considerato che nel corso del **2020** la Commissione europea ha adottato alcune iniziative regolamentari per affrontare la crisi sanitaria pubblica conseguente **all'epidemia COVID-19**, al fine di garantire agli Stati membri l'immediata disponibilità di risorse finanziarie derivante dai Fondi UE.

A seguito di specifiche iniziative adottate dalla Commissione europea - denominate "*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*" e "*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*" - è stata introdotta una **flessibilità eccezionale nell'impiego dei Fondi SIE**, consentendo agli Stati membri di **riprogrammare** i Programmi Operativi attuativi a un **tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei Fondi europei**, per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021, destinate a contrastare gli effetti generati dall'epidemia (*cfr. Regolamento (UE) 2020/558* del 23 aprile 2020). Tale possibilità è stata estesa anche al periodo contabile 2021-2022 ai sensi dell'art.1 del Regolamento UE 562/2022.

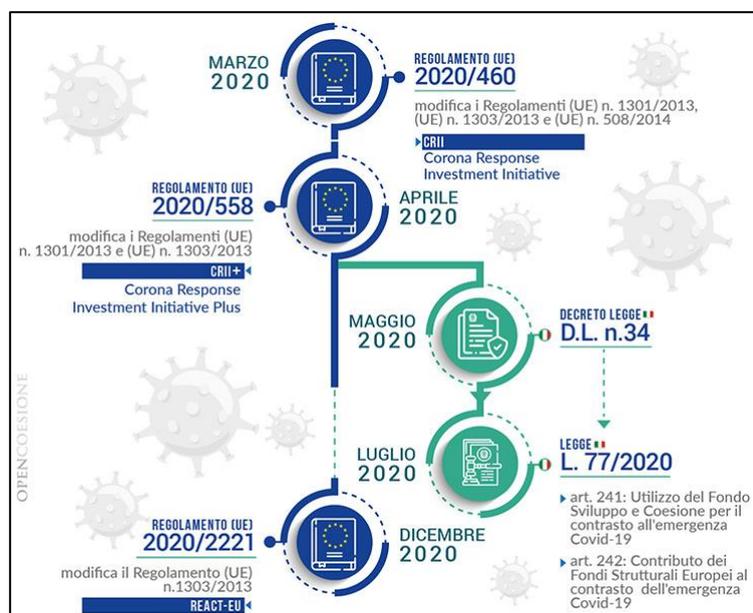
La legislazione nazionale si è adeguata alle iniziative europee con **l'articolo 242 del D.L. n. 34/2020**. Le risorse erogate dall'UE a **rimborso delle spese rendicontate** per le misure emergenziali sono riassegnate alle stesse Amministrazioni per essere **destinate** alla realizzazione di Programmi Operativi Complementari (POC), vigenti o da adottarsi, assicurando così la salvaguardia delle finalità proprie della politica di coesione. Ai POC sono stati altresì destinati gli importi di cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di Rotazione che si sono "liberati" per effetto dell'integrazione fino al 100% del tasso di cofinanziamento UE dei Programmi Operativi.

Nel corso del 2020, dunque, le risorse programmate per l'Italia a valere sui fondi strutturali FESR e FSE hanno subito importanti modifiche a seguito delle riprogrammazioni di alcuni Programmi Operativi¹, con una riduzione delle risorse complessivamente programmate.

Come riportato nella [Relazione](#), il quadro complessivo dei **Fondi SIE destinati a finalità emergenziali** nell'ambito degli accordi Covid-19 sottoscritti con le Amministrazioni interessate è pari a circa **12 miliardi di euro**, di cui 5,4 miliardi a valere sui Programmi Operativi Nazionali (PON) e 6,5 sui Programmi Operativi Regionali (POR), con previsioni di **rendicontazione** di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato per oltre 7 miliardi di euro. Gli importi di cofinanziamento nazionale liberati - a seguito dell'applicazione del tasso di cofinanziamento europeo al 100% e della rendicontazione di spese emergenziali

¹ I Programmi Operativi che hanno subito variazioni a seguito delle riprogrammazioni sono illustrati nei Bollettini Bimestrale IGRUE sul Monitoraggio, a partire dal Bollettino del 30 agosto 2020, pubblicati sul [sito della RGS](#). Si vedano altresì le Tavole 2.a., 2.b e 2.c riportate a pag. 25-27 della [Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - programmazione 2014-2020](#). Nella Relazione si sottolinea che rispetto ai circa 12 miliardi di risorse destinate a fronteggiare la pandemia, come risultanti dagli accordi Covid-19 sottoscritti con le Amministrazioni interessate, risultano censiti nel sistema di monitoraggio 8,7 miliardi.

anticipate a carico dello Stato – integrano la dotazione finanziaria dei Programmi Operativi Complementari.



Fonte: OpenCoesione

In aggiunta alle misure sopra indicate, la **Commissione europea**, nell'ambito della strategia di contrasto all'epidemia da COVID-19, ha assegnato **risorse supplementari** del bilancio UE 2021-2027 alla **politica di coesione 2014-2020**, per gli anni **2021 e 2022**, attraverso l'iniziativa **REACT-EU** (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) destinata a promuovere il superamento degli effetti negativi della crisi sanitaria sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali nelle regioni colpite dalla pandemia di COVID-19 e favorire, al contempo, la transizione verde, digitale e resiliente di economia e società, nonché risorse ad integrazione dello sviluppo rurale.

Con l'iniziativa REACT-EU sono state assegnate all'**Italia** risorse supplementari per la **politica di coesione** per gli anni 2021 e 2022 per circa **14,4 miliardi** di euro², che sono stati **programmati all'interno dei Programmi Operativi Nazionali (PON)**, attraverso l'introduzione di uno specifico Asse.

Nella [Relazione](#) del Ministro Fitto si evidenzia come, nella programmazione delle risorse relative alle due annualità di assegnazione, circa **9,3 miliardi di euro** del REACT-EU sono destinati *ex ante* al Mezzogiorno (cfr. Tavola 2.d., pag. 29).

Le assegnazioni a valere sull'iniziativa REACT-EU hanno portato l'importo complessivo delle **risorse programmabili FESR e FSE**, considerando anche il cofinanziamento nazionale, a oltre **64 miliardi** di euro.

L'iniziativa
REACT-EU e le
risorse supplementari per la
politica di
coesione

Le risorse dei
Fondi SIE 2014-
2020 per l'Italia
a seguito di
REACT-EU

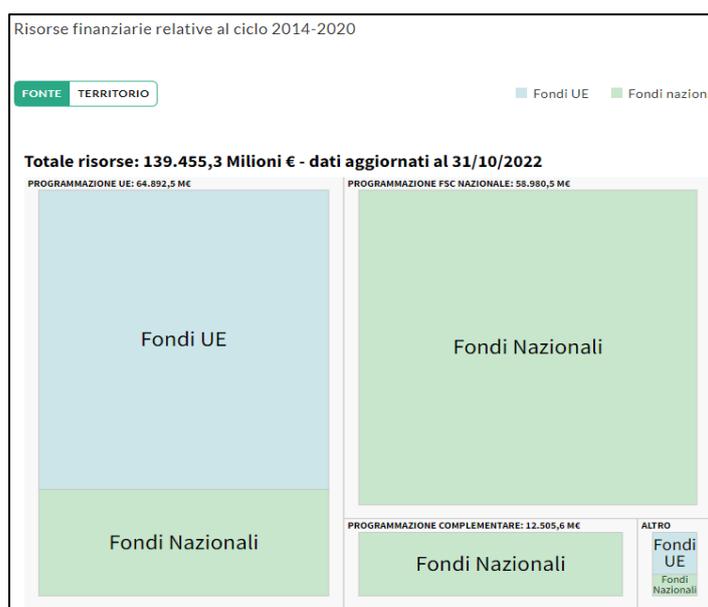
² Di cui 11,3 miliardi di euro per l'annualità 2021 (Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12/2/2021) e 3 miliardi di euro per l'annualità 2022 (Decisione di esecuzione C(2021)8271 del 23/11/2021), a cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale, nella misura di 186,4 milioni di euro previsto per le misure di assistenza tecnica.

Risorse Fondi strutturali al 31 ottobre 2022			
(In milioni di euro)			
Fondo	Risorse programmate	Di cui contributo UE	Di cui contributo nazionale
FESR*	38.434,23	28.577,74	9.856,49
FSE**	25.949,94	18.651,93	7.298,01
Totale	64.384,17	47.229,67	17.154,50

* Comprensivo della quota IPA a valere sui Programmi CTE

** Comprensivo della quota a valere sul fondo Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) programmata nel PON Iniziativa Occupazione Giovani a titolarità dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)

Fonte: [Bollettino IGRUE, Monitoraggio - Situazione al 31 ottobre 2022](#).



Fonte: OpenCoesione

Le risorse dei **Fondi strutturali FESR e FSE** sono gestite attraverso **59 Programmi Operativi**, di cui:

- **12** a titolarità di Amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali – PON);
- **39** a titolarità di Amministrazioni regionali (Programmi Operativi Regionali – POR);
- **8** a titolarità di Amministrazioni regionali (Programmi di cooperazione Territoriale – PO CTE).

La regola del
disimpegno
automatico

I flussi finanziari dall'Europa sono regolati da un **meccanismo di disimpegno automatico** che prevede, per il **periodo 2014-2020**, la **perdita** delle risorse **non utilizzate nei tre anni successivi** all'impegno (**regola cosiddetta dell'"n+3"**), sia per la quota europea, sia per la quota nazionale di cofinanziamento (quest'ultima segue, infatti, le medesime regole europee).

La **tabella** che segue – ripresa dall'ultimo Bollettino di [Monitoraggio](#) fornito periodicamente dalla **Ragioneria generale dello Stato**, Ispettorato generale rapporti con l'Unione europea (IGRUE), che riporta le informazioni sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali (quota europea + cofinanziamento nazionale) alla data

Lo stato di
attuazione della
programmazione
2014-2020 al 31
ottobre 2022

del **31 ottobre 2022** – riepiloga lo **stato di attuazione** dei Programmi attuativi dei fondi strutturali 2014-2020, distintamente per i Programmi Operativi Regionali (**POR**) e nazionali (**PON**), per **categoria di regione**, nonché l'avanzamento del PON IOG (giovani), dei Programmi CTE (Cooperazione Territoriale) e dei fondi del REACT-EU, con riferimento agli **impegni** e i **pagamenti** rispetto alle risorse disponibili.

L'importo degli impegni e dei pagamenti comprende sia la quota UE e sia la quota nazionale riferiti ai programmi (impegni e pagamenti ammessi).

Stato attuazione Fondi strutturali (FESR e FSE) per categoria di regione e tipologia di Programma al 31 ottobre 2022						
(In milioni di euro)						
Categoria di Regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	958,47	861,67	622,48	89,90%	64,95%
	POR	1.918,82	1.660,32	1.231,27	86,53%	64,17%
Meno sviluppate	PON	13.145,43	12.347,21	8.672,87	93,93%	65,98%
	POR	17.595,30	16.858,17	11.014,00	95,81%	62,60%
Più sviluppate	PON	2.765,07	2.438,49	1.925,45	88,19%	69,63%
	POR	13.194,94	13.041,85	10.572,75	98,84%	80,13%
Totale Fondo IOG (Iniziativa Occupazione Giovani)		940,10	729,99	617,41	77,65%	65,67%
Totale REACT EU *		12.874,50	3.779,86	493,44	29,36%	3,83%
Totale Programmi CTE (Cooperazione territoriale Eu)		991,53	838,11	569,05	84,53%	57,39%
Totale Generale *		64.384,17	52.555,68	35.718,73	81,63%	55,48%

Fonte: [Bollettino IGRUE, Monitoraggio - Situazione al 31 ottobre 2022](#).

* Il totale delle risorse programmate riportato nella Tavola - tratta dal [Bollettino IGRUE](#) - considera l'importo di 12.874 milioni di euro per l'iniziativa REACT-EU, in luogo dei circa 14.400 milioni assegnati, in quanto è in corso la **riprogrammazione** del PON SPAO relativamente alle risorse REACT-EU dell'annualità 2022 (circa **1.500 milioni** di euro). Le risorse assegnate all'Italia a valere sull'iniziativa **REACT-EU** ammontano pertanto a **14.188,39 milioni** di euro relativamente ai Fondi **FESR e FSE**, cui si aggiungono 199,38 milioni relativamente al **Fondo FEAD** di aiuti europei agli indigenti, per un totale complessivo di **14.388 milioni** di euro (*cf.* decisione di esecuzione UE n. 182/2021; decisione di esecuzione UE n. 2055/2021). Il cofinanziamento nazionale è fissato nella misura di 186,4 milioni di euro.

I dati riportati nella Tabella mettono in evidenza come al **31 ottobre 2022**, sulle risorse complessivamente programmate (**circa 64,4 miliardi**), l'avanzamento finanziario dei Fondi strutturali 2014-2020 si attesti, per ciò che attiene agli **impegni** complessivamente assunti, ad un valore pari all'**81,6%** del totale delle risorse programmate, mentre il livello dei **pagamenti** ha raggiunto oltre **35,7 miliardi, corrispondenti al 55,5%** delle risorse programmate³.

Le risorse impegnate e quelle spese sul totale delle risorse programmate

³ Relativamente allo stato di avanzamento dei Programmi attuativi dei fondi, nel [Bollettino di Monitoraggio](#) si segnala che, a seguito dell'adozione del tasso di cofinanziamento al 100% UE previsto per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022, il **valore effettivo dei Programmi operativi** a valere sul **FESR** e sul **FSE** sarà ridotto della quota di **cofinanziamento nazionale non utilizzata** e stimata in circa **7,6 miliardi** di euro destinata a confluire nei Programmi Complementari. Al momento - si precisa nel Bollettino - il **valore rideterminato** dei Programmi Operativi interessati **non è visibile** sul Sistema Nazionale di Monitoraggio, in quanto la Commissione europea non adotterà decisioni di riprogrammazione, ma formalizzerà

Questi dati evidenziano, secondo quanto riportato nella [Relazione](#), un **ritardo preoccupante** nell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi, con una **spesa ancora da realizzare nel 2023, ultimo anno** della programmazione, di **oltre 29 miliardi di euro**, considerando anche il cofinanziamento nazionale, di cui **quasi 20 miliardi di risorse europee**.

Particolarmente critico è considerato l'avanzamento dell'Iniziativa **REACT-EU** – con pagamenti al **3,8%** su un complesso di risorse programmate al **31 ottobre 2022** di quasi 12,9 miliardi – che “richiede tempi molto stringenti di realizzazione”, essendo stata avviata nel 2021.

In particolare, la [Relazione](#) sottolinea che al **31 dicembre 2022** il totale della **spesa certificata alla Commissione** europea dei Programmi dell'Iniziativa **REACT-EU** è pari a **1,8 miliardi di euro**, con alcuni Programmi che registrano una certificazione pari a zero. Pur considerando che sono ancora in corso le procedure di controllo per la certificazione di alcune misure previste nell'ambito dell'Iniziativa, il trend attuativo rimane comunque molto lento.

Come riportato nel [Comunicato](#) dell'Agenzia per la coesione del 5 gennaio 2023, al **31 dicembre 2022** la **spesa complessivamente certificata** alla Commissione europea per i Programmi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-2020 è pari a **35 miliardi** di euro, raggiungendo il **54%** del totale delle risorse programmate (64,9 miliardi di euro incluse le risorse totali del REACT-EU⁴).

Per quanto riguarda le **risorse europee** a valere sul bilancio UE, il livello del loro utilizzo si è attestato a circa **28 miliardi** di euro, a fronte del target minimo per evitare il disimpegno automatico fissato a 18,5 miliardi di euro.

Restano pertanto ancora da richiedere alla Commissione europea **oltre 19 miliardi** euro, per un totale di spesa complessiva da realizzare nell'ultimo anno della programmazione, comprensiva del cofinanziamento nazionale, di **oltre 29 miliardi** di euro (circa il 46 per cento del valore delle risorse programmate).

Nella [Relazione](#) si ricorda che il **31 dicembre 2022** è stata l'**ultima scadenza** per l'applicazione della c.d. regola del “**disimpegno automatico (n+3)**”, prevista dall'art. 136 del Regolamento generale, prima della chiusura del ciclo di programmazione⁵. Nel complesso, **tutti i Programmi Operativi** cofinanziati dal

l'eliminazione del cofinanziamento nazionale al momento dell'accettazione dei conti dell'anno contabile per cui è stata applicata l'opzione 100% (nota ARES(2022)940715 del 16 marzo 2022).

⁴ Nel valore delle risorse programmate indicato dal Comunicato (64,9 miliardi) è considerato l'intero importo assegnato del REACT-EU (14,5 miliardi), ma è escluso l'importo dei Programmi Cooperazione Europea (CTE) (circa 1 miliardo di euro).

⁵ Si rammenta che nell'ambito della Programmazione 2014-2020 le Amministrazioni titolari di Programmi operativi sono tenute al rispetto di specifici target di spesa il cui mancato raggiungimento comporta la perdita di risorse finanziarie pari alla differenza rispetto al target da raggiungere (**disimpegno automatico**). Tali target seguono la cosiddetta **regola N+3** (stabilita dall'articolo 136 del Regolamento UE 1303/2013) secondo la quale le Amministrazioni titolari di Programmi operativi devono presentare alla Commissione europea domande di pagamento, ossia richieste di rimborso, relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai Programmi medesimi. Il **31 dicembre 2022** è stata l'**ultima scadenza** per l'applicazione della regola del "disimpegno automatico (n+3)".

FESR e dal FSE del ciclo 2014-2020 hanno **raggiunto l'obiettivo** fissato per l'n+3 dell'anno 2022, superando la soglia prevista per evitare il disimpegno automatico.

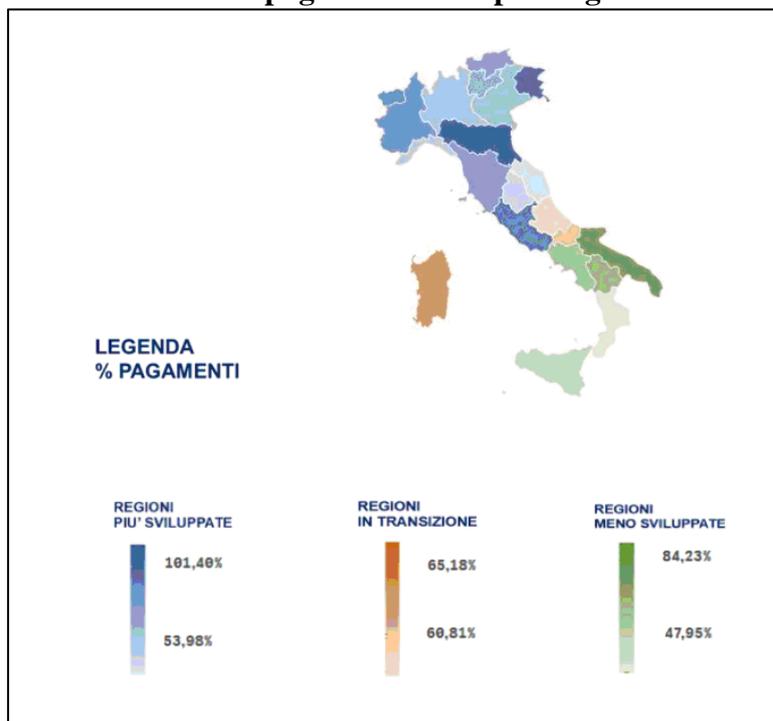
Tale risultato – si sottolinea ancora nella [Relazione](#) – è stato **agevolato** dalla previsione, per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022, della possibilità per i PO di avvalersi della facoltà di **certificare** le spese sostenute a un tasso di **cofinanziamento** UE pari al **100 per cento**. Le risorse di cofinanziamento nazionale liberate sono infatti confluite nell'ambito dei Programmi Operativi Complementari a titolarità delle medesime amministrazioni.

Anche nel confronto tra i Paesi dell'Unione europea, l'Italia registra una **posizione critica**. La Relazione riporta i dati forniti dalla **Commissione Europea** (*Cohesion Open Data Platform* - rilevazione al 30 settembre 2022) rispetto allo stato di attuazione della politica di coesione, che collocano l'**Italia** al **secondo posto** per ammontare di **risorse assegnate**, ma al **penultimo** in termini di **implementazione**, con una percentuale di spesa pari al **55 per cento** del programmato, contro una **media europea del 69 per cento**.

Confrontando i dati di **avanzamento finanziario** dei singoli **Programmi Regionali** tra categorie di regioni, nella [Relazione](#) si rileva, altresì, un **ritardo significativo delle regioni meno sviluppate e in transizione** soprattutto in termini di pagamenti, inferiori di **oltre 15 punti percentuali** rispetto alle regioni più sviluppate.

L'avanzamento
finanziario dei
Programmi
Regionali

Percentuale pagamenti POR per Regione



Fonte: MEF: [Bollettino IGRUE, Monitoraggio - Situazione al 31 ottobre 2022](#), figura 2, pag. 13.

Con riguardo ai **Programmi delle Regioni meno sviluppate**, rispetto al totale di risorse programmate a valere sul FESR e sul FSE, circa 17,6 miliardi di euro, si

evidenziano percentuali di attuazione meno avanzate, con un livello di **impegni** intorno al **96%** e di **pagamenti** a circa il **62,6%**.

Alcuni Programmi regionali presentano percentuali di avanzamento anche **inferiori alla media**. Tra questi il **POR Calabria**, che registra una percentuale di impegni al 71% e di pagamenti intorno al **48%**. Anche il **POR Sicilia** e il **POR Campania** risultano leggermente in ritardo sia negli impegni che nei pagamenti, registrando rispettivamente uno stato di avanzamento negli impegni all'81,7 e all'82,4% e nei pagamenti al **54,4** e al **57,8%**.

Le **Regioni in transizione**, rispetto al totale di risorse programmate, circa 1,9 miliardi di euro, raggiungono un livello di avanzamento per i POR dell'**86,5%** in termini di **impegni** e di circa il **64,2%** in termini di **pagamenti**.

Le **Regioni più sviluppate** mostrano risultati più performanti, con una percentuale complessiva degli **impegni** del **98,8%**, sul totale di risorse programmate (circa 13,2 miliardi di euro) e dei **pagamenti** intorno all'**80%**.

1.2 Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020

La governance
del FSC e le
risorse per il
2014-2020

Il **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (FSC), disciplinato dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, reca le **risorse finanziarie aggiuntive nazionali** destinate al riequilibrio economico e sociale nonché a incentivi e investimenti pubblici. La normativa attribuisce al CIPE (ora **CIPESS**⁶) il compito di **ripartirne la dotazione**, con proprie deliberazioni, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti.

Il Ministro delegato per la politica di coesione territoriale (**ora Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR**) è tenuto a presentare al CIPESS, entro il **10 settembre** di ogni anno, una **relazione sullo stato di avanzamento** degli interventi finanziati dal Fondo, ai fini della definizione della Nota di aggiornamento del DEF e del disegno di legge di bilancio di previsione.

Per il ciclo di programmazione **2014-2020**, la **dotazione** del Fondo per lo sviluppo e la coesione è stata autorizzata dall'articolo 1, comma 6, della **legge di stabilità 2014** (legge n. 147/2013) nella misura di **54,8 miliardi** di euro, destinati esclusivamente al sostegno di interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, a finalità di **riequilibrio** economico e sociale, secondo la **chiave di riparto** che ne assicura l'**80 per cento** alle aree del **Mezzogiorno** e il 20 per cento alle aree del Centro-Nord.

Le risorse per il ciclo 2014-2020 sono state poi **incrementate** dalle successive leggi di bilancio per il 2018, 2019 e 2020, per un complesso di risorse autorizzate pari a **68,8 miliardi** di euro.

⁶ Dal 1° gennaio 2021 il CIPE ha assunto la denominazione di Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), ai sensi dell'art. 1- bis del D.L. 14 ottobre 2019, n. 111.

Tali risorse risultano ad oggi pressoché **interamente programmate** mediante **delibere del CIPE** o **disposizioni legislative**, con una disponibilità residua di circa 300 milioni di euro⁷.

Nella [Relazione](#) si sottolinea come le **assegnazioni** operate direttamente da disposizioni di **legge** e le assegnazioni a **titolo emergenziale** abbiano **inciso negativamente** sul rispetto del **vincolo** di destinazione territoriale **dell'80 per cento** del totale delle risorse al **Mezzogiorno**, previsto per legge (art. 1, comma 6, della legge n. 147/2013 e art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014), che risulta **sbilanciato** per un valore pari a circa il **2 per cento** del totale.

Nonostante le risorse del FSC 2014-2020 risultassero già interamente programmate, il **D.L. n. 50 del 2022** (c.d. decreto aiuti), nel recare misure in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina, ne ha **utilizzato a copertura** degli oneri finanziari del provvedimento (art. 58, comma 4, lett. *f*) un importo complessivo di **6 miliardi**, di cui, **1 miliardo** di euro per ciascuno degli anni **dal 2022 al 2024** e **3 miliardi** di euro per l'anno **2025**.

Tali riduzioni vengono imputate a valere sugli **interventi defianziati** per il **mancato** rispetto dei termini per l'assunzione delle **obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV)**, la cui scadenza è **prevista al 31 dicembre 2022** (ai sensi dell'art. 44, comma 7, lett. *b*), del D.L. n. 34/2019, come modificato dal D.L. n. 52/2021).

Il termine per l'assunzione delle obbligazioni giuridiche vincolanti (OGV) è stato **esteso fino al 30 giugno 2023** dall'articolo 56 del D.L. n. 50/2022 solo nel caso di **interventi infrastrutturali** aventi valore finanziario complessivo superiore a **25 milioni** di euro per i quali, pur risultando la mancanza di OGV a giugno 2022, fosse intervenuta entro il **30 novembre 2022** una apposita **delibera del CIPESS**, volta a definire un cronoprogramma finanziario e procedurale, finalizzato ad evitare il defianziamento dell'intervento.

Spetta al **CIPESS** il compito di accertare il valore degli **interventi defianziati**, con apposite **delibere** da adottare entro 90 giorni dalla scadenza dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (*31 dicembre 2022* ovvero *30 giugno 2023*).

Le risorse
FSC utilizzate
a copertura
delle misure
del primo
Decreto Aiuti

Il defianziamento degli
interventi per i
quali non siano
state assunte
obbligazioni
giuridicamente
vincolanti

⁷ In particolare, la gran parte delle risorse del FSC 2014-2020 sono state programmate con delibere del CIPE (circa **53,3 miliardi**), attraverso l'assegnazione di risorse a Piani Stralcio, Piani Operativi, Patti per lo Sviluppo (poi riorganizzati nell'ambito dei Piani Sviluppo e coesione), Contratti istituzionali di sviluppo ed altri interventi specifici. Circa **10,3 miliardi** di euro sono stati assegnati nel corso degli anni direttamente da **disposizioni di legge** (la maggior parte delle quali contenute nelle leggi di stabilità e di bilancio), intervenute in favore della crescita economica, della realizzazione o miglioramento di infrastrutture e più in generale del conseguimento di obiettivi di sviluppo e di riequilibrio territoriale. Tra le delibere del CIPESS vanno considerate anche quelle **adottate, tra il 2020 ed il 2021**, per l'assegnazione specifica (*ex novo*) di risorse del FSC 2014-20 in favore di Regioni o Province autonome e Amministrazioni centrali al fine di fronteggiare direttamente o indirettamente le esigenze connesse **all'emergenza pandemica**, per un importo complessivo di circa **4,2 miliardi**.

Qualora le risorse definanziate della programmazione 2014-2020 dovessero risultare insufficienti, la norma prevede la corrispondente **riduzione delle risorse** del Fondo sviluppo e coesione della programmazione **2021-2027**, le quali – nelle more della procedura di definanziamento – vengono **rese indisponibili**, sino a concorrenza delle riduzioni operate sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020.

In merito ai suddetti definanziamenti, si ricorda che nella "[Prima relazione annuale sull'andamento degli interventi dei Piani Sviluppo e Coesione sui dati riferiti al 31/12/2021](#)", presentata il **14 aprile 2022** al CIPRESS dall'allora **Ministro per il Sud e la coesione territoriale**, veniva indicato in circa **12,8 miliardi** l'importo delle risorse a tale data programmate ma non ancora spese, che risultavano soggette ad un **rischio elevato di possibile revoca per mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti**.

Nella citata Relazione si riportava una prima stima dell'entità delle risorse delle Sezioni ordinarie dei Piani Sviluppo e Coesione (riferite ai cicli 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020) per le quali, sulla base dei dati inseriti nel Sistema nazionale di monitoraggio, non risultavano ancora conseguite le relative obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV). Nella Relazione si riporta in particolare che "**La dotazione di risorse effettivamente monitorabili** che rientra nell'area maggiormente a **rischio di mancato conseguimento di OGV** ad un anno dalla scadenza fissata dalla norma ammonta a **12,8 miliardi di euro**, che deriva dalla sommatoria del valore dei progetti non avviati, pari a 3,7 miliardi di euro (...), e dei 9,1 miliardi di euro associati a opere pubbliche ancora in corso di progettazione (...). Tra le risorse a rischio di mancato conseguimento di OGV devono essere considerate, almeno in parte, anche gli **8,5 miliardi** di euro al momento non visibili nel monitoraggio in quanto associabili a progetti non ancora inseriti nel SNM [Sistema Nazionale di Monitoraggio]". Nella Relazione si trovano tavole di dettaglio con le prime stime dei rischi per il conseguimento di OGV entro il 31/12/2022 per le diverse tipologie di interventi e di Amministrazioni titolari.

La ricognizione degli interventi da salvaguardare dal definanziamento e la delibera CIPRESS del 27 dicembre 2022 non ancora pubblicata

Nella [Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale della programmazione 2014-2020](#), presentata dal Ministro Fitto, è evidenziato che sono **tutt'ora in corso le verifiche** previste per gli interventi a valere sul FSC 2014-2020 che prevedono al **31 dicembre 2022** l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), al fine di tener conto di quanto previsto dall'art. 56 del D.L. n. 50 del 2022, in termini di categorie di **progetti da definanziare** ovvero da **salvaguardare**.

A tale riguardo, si fa presente che, nella seduta del **27 dicembre 2022**, il CIPRESS ha approvato una **prima ricognizione degli interventi da salvaguardare** (delibera n. 48/2022) rientranti nell'ambito di applicazione del citato articolo 56 (vale a dire, gli interventi infrastrutturali aventi valore finanziario superiore a 25 milioni, corredati dai relativi obiettivi iniziali, intermedi e finali), per i quali il **termine di assunzione delle OGV** è stato **differito al 30 giugno 2023**. Nella delibera sono stati, altresì, indicati gli interventi infrastrutturali sottoposti a **commissariamento** governativo e quelli inclusi nei contratti istituzionali di sviluppo (**CIS**), con relativi cronoprogrammi, anch'essi sottratti all'ambito di applicazione della regola del definanziamento.

La delibera n. 48/2022 non risulta ancora pubblicata in G.U.

Nella Relazione si prevede che la rilevazione per la **revoca delle risorse FSC** – ciclo 2014-2020, poste a copertura di interventi rientranti nei PSC (Sezione Ordinaria) che non siano riusciti ad osservare i termini per l'assunzione di OGV per l'aggiudicazione dei lavori entro il 31 dicembre 2022, si **concluda a marzo 2023**.

I ritardi nella realizzazione di alcuni programmi e/o interventi, nonché la difficoltà di gestione dei molteplici strumenti di programmazione delle risorse, hanno portato nel **2019** ad un intervento di **semplificazione** della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, ad opera del D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (D.L. crescita). L'intervento ha comportato:

- una complessiva **riclassificazione di tutti i documenti di programmazione** delle risorse del Fondo sviluppo e coesione afferenti ai vari cicli di programmazione **2000-2006, 2007-2013, 2014-2020** ancora attivi, ad opera dell'Agenzia per la coesione;
- la predisposizione di un **unico Piano operativo**, denominato «**Piano sviluppo e coesione**» per ciascuna Amministrazione titolare di risorse del Fondo (in sostituzione della pluralità dei precedenti documenti programmatori).

Il processo di **riclassificazione** degli strumenti programmatori, operato ai sensi dell'articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2019, si è concluso nel mese di dicembre 2021, con l'adozione di n. **43 Piani di sviluppo e coesione (PSC)**, di cui:

- n. **21** a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome
- n. **10** a titolarità delle Amministrazioni Centrali
- n. **12** a titolarità delle Città metropolitane

Nel complesso, nei **PSC finora approvati** risultano consolidati **oltre 79 miliardi rivenienti dai vari cicli di programmazione**, di cui 17,6 miliardi afferenti al ciclo 2000-2006, 15,6 miliardi al ciclo 2007-2013 e **45,9 miliardi al ciclo 2014-2020**.

Nei Piani sono state altresì consolidate alcune assegnazioni ai PSC, effettuate nel corso del 2020-2021 in ragione dell'emergenza Covid-19, per ulteriori 2,8 miliardi complessivi, che costituiscono le Sezioni speciali dei PSC: in tutto, le disponibilità dei PSC ammontano a circa **81,9 miliardi**.

Ai fini della lettura dei dati di **programmazione** e di **attuazione** delle risorse del **FSC 2014-2020**, nella [Relazione](#) del Ministro Fitto viene sottolineato come la gestione del Fondo sia stata **fortemente influenzata** dalle numerose iniziative straordinarie di **riprogrammazione** a partire dal 2020, connesse alle esigenze derivanti dalla pandemia Covid-19, nonché all'opera di razionalizzazione degli strumenti programmatori.

La sovrapposizione di tali iniziative ha dato luogo a necessari **adattamenti nel monitoraggio** con non pochi casi di progressivo riallineamento delle informazioni ancora in atto.

La riclassificazione dei documenti di programmazione delle risorse FSC e i Piani sviluppo e coesione

Lo stato di attuazione delle risorse FSC 2014-2020 e le problematiche emerse nei dati di monitoraggio

Come riportato nella [Relazione](#), il processo ha fatto emergere **notevoli differenze** tra quanto risulta a livello di **sistema di monitoraggio centrale** e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte evidentemente dai **sistemi informativi locali**. “Ciò induce ulteriormente a riflettere sulle lacune/carenze del monitoraggio centrale e sulla mancanza di tempestività nello scambio di informazioni tra livello locale e centrale”.

In termini di monitoraggio, i PSC sono oggi ancora al centro di una **complessa attività di migrazione dei dati** provenienti dagli strumenti programmatori riclassificati, che dovrebbe concludersi nel mese di **marzo 2023**.

Le Tavole contenute nella [Relazione](#) – che riportano i dati di monitoraggio riferiti agli interventi e strumenti risultanti nella **Banca Dati Unitaria**, aggiornati al 30 ottobre 2022, con riferimento alle risorse complessive dei **Piani sviluppo e coesione (PSC)** delle Amministrazioni Centrali, Regionali, delle Province autonome e delle Città metropolitane - evidenziano, su un totale complessivamente assegnato ai **PSC di 81,3 miliardi** (comprensivo di risorse FSC 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020), risultano **impegni per 45,3 miliardi**, con una percentuale di avanzamento del 55,7 per cento, e **pagamenti per 25,4 miliardi**, con una percentuale di avanzamento del 31 per cento (*cf.* Tavola 3.i, pag. 66 e segg.).

Se l’osservazione si **limita alle risorse** relative ai soli **programmi 2014-2020**, confluiti nei PSC, si evidenzia – secondo i dati rilevati nell’ultimo **Bollettino di Monitoraggio** fornito dalla Ragioneria generale dello Stato (IGRUE) al 31 ottobre 2022 – che su un totale assegnato di **49,9 miliardi**, risultano **impegni per 21 miliardi** di euro, con una percentuale di avanzamento del 42%, e **pagamenti per 6,5 miliardi**, con una percentuale di avanzamento del **13%**.

Nel complesso, i **dati di attuazione** del Fondo Sviluppo e Coesione sono significativamente rappresentativi – si legge nella [Relazione](#) – delle difficoltà di portare a realizzazione la mole di risorse a disposizione, residuando tuttora risorse dei vecchi cicli di programmazione non solo non spese, ma neppure impegnate.

I dati sottostanti il monitoraggio evidenziano, peraltro, come la distribuzione territoriale delle risorse **non ancora impegnate** tenda a concentrarsi nel territorio delle Regioni del **Mezzogiorno**.

1.3 La programmazione complementare 2014-2020

Genesi e finalità
della programmazione
complementare

Per l’attuazione della politica di coesione nazionale, ai fondi di cofinanziamento nazionale e al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione si aggiungono ulteriori risorse nazionali destinate agli interventi della cosiddetta “**Programmazione complementare**”, che persegue le medesime finalità strategiche dei Fondi UE, finanziati con le risorse del **Fondo di Rotazione** resi disponibili a seguito dell’adozione di programmi Operativi Regionali o Nazionali (POR e PON) con **tassi di cofinanziamento nazionale inferiore** a quanto stabilito dalla normativa europea e nazionale.

Per il periodo di programmazione **2014-2020**, la **delibera CIPE n. 10 del 2015**, nel definire i criteri per il cofinanziamento nazionale dei programmi europei, aveva indicato

delle **soglie di cofinanziamento** per i **Programmi Regionali e Nazionali**, rispettivamente del **50%** e del **45%** dell'importo finanziario complessivo definito per Programma, nel rispetto delle soglie minime di cofinanziamento europeo fissate dal Regolamento UE n. 1303/2013.

A livello nazionale la quota di cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi attuativi dei Fondi UE 2014-2020, a valere sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie – **Fondo IGRUE**- è stata fissata dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 240 e 241, legge n. 147/2013). In seguito **all'adozione di Programmi Operativi** con un **tasso di cofinanziamento nazionale inferiore** rispetto a quanto stabilito dalla sopra citata delibera CIPE, le **risorse** del Fondo di Rotazione **resesi disponibili** sono state indirizzate verso la realizzazione della cd. "**Programmazione complementare**". Si tratta di Programmi, definiti in modo complementare rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e coerenti con l'inquadramento strategico stabilito nell'ambito dell'Accordo di Partenariato.

La delibera CIPE n. 10 del 2015 ha riservato agli **interventi complementari** circa **7,4 miliardi** delle risorse complessivamente stanziare di cofinanziamento nazionale (24 miliardi).

La costituzione dei Programmi complementari all'inizio della programmazione 2014-2020 è stata dettata, soprattutto, dalle **difficoltà** emerse nella gestione dei Fondi strutturali nei **precedenti periodi di programmazione**, che aveva evidenziato **criticità in termini di capacità di spesa**, esponendo sistematicamente l'Italia al rischio di incorrere nel taglio dei finanziamenti per effetto della regola del c.d. "disimpegno automatico".

La programmazione dei 7,4 miliardi originari si è articolata in **16 Programmi Operativi Complementari**, di cui 11 nazionali a titolarità delle Amministrazioni centrali e 5 regionali, e in assegnazioni ad Amministrazioni regionali e nazionali destinate a consentire il completamento di interventi relativi alla programmazione 2007-2013. Nel 2020 e 2021, il CIPE ha adottato **due ulteriori POC** con le risorse incrementalmente del Fondo di rotazione, provenienti da successive riprogrammazioni dei POR e dei PON, in accordo con la UE. Si segnala, inoltre, l'esistenza di un ulteriore POC CTE relativo alla Cooperazione territoriale europea.

Nel corso del 2020-2021, i POC hanno altresì beneficiato delle risorse rivenienti dalla **riprogrammazione dei Fondi europei** per l'emergenza **Covid-19**. A seguito delle modifiche ai Regolamenti europei che hanno consentito l'utilizzo delle risorse dei fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, si è consentito alle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi strutturali 2014-2020 di richiedere l'applicazione del tasso di **cofinanziamento fino al 100% a carico dei fondi SIE** per le **spese emergenziali** destinate al contrasto degli effetti generati dall'epidemia di Covid-19.

L'art. 242, comma 2, del D.L. 34/2020, ha previsto che le **risorse erogate dall'UE a rimborso** delle spese rendicontate per le spese emergenziali, siano **riassegnate** alle stesse Amministrazioni che hanno effettuato la rendicontazione per essere destinate alla realizzazione di **Programmi Complementari** già vigenti o da adottarsi. Unitamente ai rimborsi, sono **confluite sui POC** anche le **risorse a carico**

Le risorse e i Programmi per la programmazione complementare 2014-2020

L'incremento della dotazione dei POC a seguito dell'emergenza Covid-19

della **quota nazionale del Fondo di Rotazione** che si sono rese **disponibili** a seguito dell'integrazione al 100% del tasso di cofinanziamento erogate dall'Unione europea.

In attuazione del citato articolo 242 del D.L. n. 34/2020, con la **delibera 9 giugno 2021, n. 41**, il **CIPRESS** ha approvato il quadro complessivo dei Programmi Operativi Complementari 2014-2020, che considera una dotazione indicativa complessiva dei Programmi Complementari, vigenti e ancora da approvare, pari circa a **17,8 miliardi** di euro, **programmata su 28 POC**, di cui 18 a titolarità delle Amministrazioni regionali e 10 delle Amministrazioni centrali.

Lo stato di
attuazione delle
risorse POC
2014-2020

Per quel che concerne lo **stato di attuazione** delle risorse programmate negli **attuali POC**, i dati forniti nel [Bollettino IGRUE](#), sul "Monitoraggio delle politiche di coesione – programmazione 2014-2020 – Situazione al **31 ottobre 2022**", evidenziano, nel complesso, un **utilizzo ancora contenuto delle risorse** assegnate ai Programmi complementari.

Al 31 ottobre 2022, rispetto al valore complessivo dei **Programmi complementari al momento vigenti**, pari a **15,5 miliardi** di euro, risulta un **avanzamento del 15,7%** in termini di **impegni**, pari a 2,43 miliardi, e del **8,9% in termini di pagamenti**, corrispondenti a circa **1,39 miliardi**.

Nell'importo di 15,5 miliardi di euro, sono ricompresi circa **5 miliardi** di euro che, alla data del 31 ottobre 2022, risulta affluito complessivamente in favore dei Programmi complementari interessati, a seguito delle **rendicontazioni** di spesa presentate alla **Commissione europea** secondo quanto sopra descritto.

Va tenuto conto, tuttavia, che **sono tuttora in corso le operazioni di rendicontazione, a cura delle Autorità di gestione** dei programmi dei fondi strutturali europei, delle **spese anticipate a carico dello Stato**, ai sensi della suddetta normativa e che soltanto con la chiusura del relativo periodo contabile (1° luglio 2020 - 30 giugno 2021) potrà essere definito con certezza l'ammontare delle risorse rimborsate dall'Unione europea che confluiscono nei Programmi Complementari già adottati o ancora da adottare. Una volta completate le operazioni di rendicontazione, il CIPRESS procederà alla rimodulazione o approvazione dei POC definitivi, adeguandone le rispettive dotazioni finanziarie.

Si rammenta, infine, che la data di **scadenza** per l'attuazione dei POC 2014-2020 è fissata al **31 dicembre 2026** (ai sensi dell'art. 242, comma 7 del D.L. 34/2020, modificato con D.L. 152/21).

In merito ai **Programmi complementari 2014-2020**, nella [Relazione](#) del Ministro Fitto si rileva che la **rappresentazione dello stato di avanzamento** dei POC **non è completa** in quanto i valori relativi ad impegni e pagamenti riportati nelle Tavole sono riferiti ai **solli progetti monitorati**, che rappresentano una percentuale ridotta delle risorse complessive dei POC. Il **disallineamento tra dati di programmazione e dati in monitoraggio**, nel caso dei POC, non dipende solo da ragioni tecniche o responsabilità delle singole amministrazioni: "la sovrapposizione delle diverse iniziative e dispositivi speciali di riprogrammazione – connessi alle esigenze emergenziali o di razionalizzazione degli strumenti programmatori della politica di coesione nazionale, con effetti anche dal punto di

vista contabile – ha dato luogo a necessari adattamenti nel monitoraggio, con frequenti casi di solo progressivo riallineamento delle informazioni e situazioni di perfezionamento ancora in atto". Si rimarca, ad esempio, l'assenza di dati relativi al POC della Regione Puglia, dovuta a problemi tecnici del sistema di monitoraggio.

La Relazione sottolinea, dunque, come la previsione di **pochi adempimenti** per la loro realizzazione (non sono previsti specifici organismi di sorveglianza, né relazioni di attuazione o finali, né un sistema di valutazione) e l'**aggiornamento discontinuo dei dati** sul sistema di monitoraggio RGS-IGRUE non consente di monitorare e valutare con sufficiente tempismo ed efficacia l'avanzamento dei Programmi stessi.

Per tutto questo, i **POC** da un lato si sono dimostrati **strumenti molto duttili e flessibili**, che permettono alle Amministrazioni titolari di programmare interventi di qualsiasi tipologia, nel rispetto della normativa nazionale ed europea ed operando in complementarità con la programmazione europea. Dall'altro, a causa di tale flessibilità, i POC sono stati **utilizzati più per mettere al sicuro le risorse europee** che per realizzare, in modo complementare, gli stessi obiettivi strategici dei programmi europei.

2. LA PROGRAMMAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2021-2027

2.1 La politica di coesione europea 2021-2027

L'Accordo di partenariato UE-Italia per il ciclo 2021-2027 e le risorse europee

[L'Accordo di partenariato tra l'UE e l'Italia](#), approvato il **19 luglio 2022**, reca l'impianto strategico e la selezione degli obiettivi di *policy* su cui si concentrano gli interventi finanziati dai Fondi europei per la coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027. Si tratta, nel complesso, di circa 43,1 miliardi di risorse europee assegnate all'Italia, di cui oltre **42,7 miliardi destinati specificamente a promuovere la politica di coesione economica, sociale e territoriale**, soprattutto nelle regioni meno sviluppate (oltre 30 miliardi).

Nell'impostazione strategica dell'Accordo di partenariato per l'Italia, il complesso delle risorse europee (42,7 miliardi) assegnate per la politica di coesione derivano:

- dai due Fondi principali per la coesione – Fondo europeo di sviluppo regionale (**FESR**) e al Fondo sociale europeo plus (**FSE+**), per **41,1 miliardi** euro (in luogo dei 32,7 miliardi assegnati nella precedente programmazione);
- dal Fondo per la giusta transizione (**JTF**), quale nuovo strumento della politica di coesione 2021-2027, per circa **1 miliardo** di euro;
- dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (**FEAMPA**), per **518 milioni** di euro.

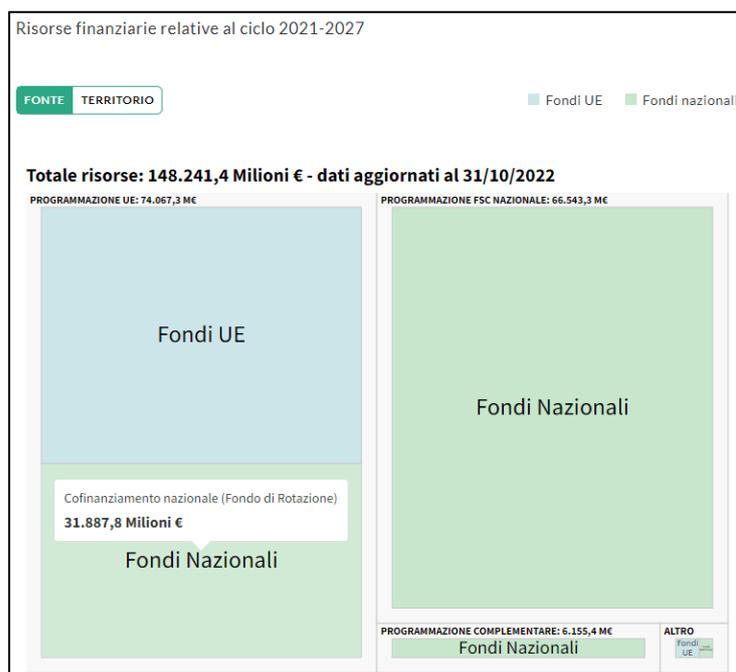
All'obiettivo **Cooperazione Territoriale Europea** (CTE) sono dedicati **951,2 milioni** di euro.

Le risorse del cofinanziamento nazionale

Ai contributi europei si aggiungono le risorse derivanti dal **cofinanziamento nazionale** che ammontano a circa **32,4 miliardi**, per un **totale di risorse** finanziarie programmate nell'Accordo di Partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027 pari a oltre **75 miliardi** di euro complessivi⁸.

La programmazione prevede la realizzazione di numerosi **Programmi cofinanziati** a valere sui **Fondi Strutturali**. In particolare, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo plus (FSE+) cofinanziano **38 Programmi Regionali (PR)** e **10 Programmi Nazionali (PN)**. Il Fondo per una transizione giusta (JTF) cofinanzia un **unico Programma Nazionale Just Transition Fund Italia**. Tutti i programmi nazionali e regionali presentati dall'Italia sono stati adottati dalla Commissione europea entro il 31 dicembre 2022, ad eccezione del Programma Nazionale “Capacità per la coesione” adottato nel mese di gennaio 2023.

⁸ cfr. Ministro per il Sud e la coesione territoriale, "[Fondi strutturali europei 2021-2027 – Presentazione dell'Accordo di Partenariato](#)".



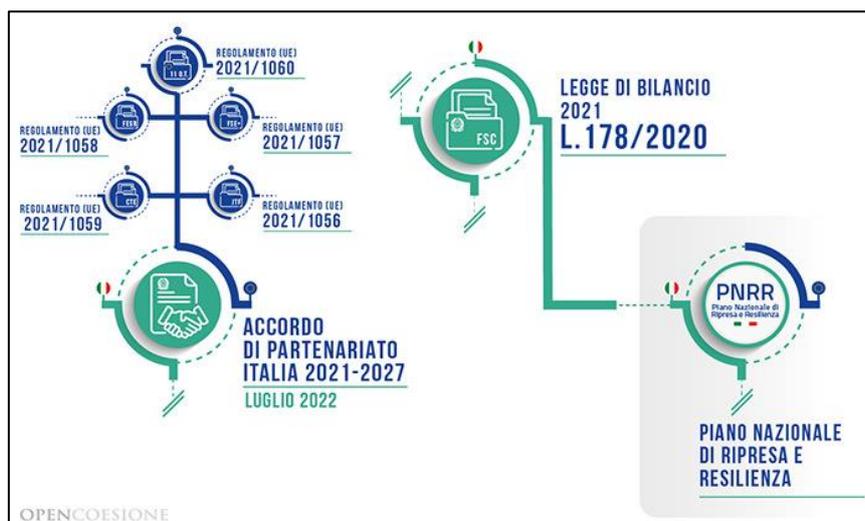
Fonte: OpenCoesione

Nel complesso, ai **Programmi Nazionali** sono riservati **25,575 miliardi di euro**, considerando sia il finanziamento europeo (per 14,8 miliardi) che il cofinanziamento nazionale (10,8 miliardi). Una quota più ampia di risorse, pari a **48,492 miliardi di euro**, è destinata a finanziare i **Programmi Regionali**, promossi da tutte le Regioni e le Province Autonome, di cui 27,4 miliardi di risorse europee e circa 21,1 miliardi di cofinanziamento nazionale.

Rispetto ai precedenti cicli, la programmazione 2021-2027 si integra necessariamente con il **PNRR** che, come è noto, prevede investimenti pari a **191,5 miliardi di euro**, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, da realizzare entro il 2026.

Il riparto di risorse tra Programmi Nazionali e Regionali

L'integrazione tra la programmazione 2021-2027 e il PNRR e le relative differenze



Fonte: OpenCoesione

Come sottolineato da una recente analisi comparativa della [Corte dei Conti Europea](#), la **concomitante attuazione** del PNRR con gli interventi della politica di coesione dell'UE, fino al 2026, consente agli Stati membri di scegliere se finanziare gli investimenti utilizzando i fondi del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza o quelli della politica di coesione. Il **numero** e la **logica** dei **documenti di programmazione** relativi ai due strumenti **differiscono notevolmente**, al pari delle relative **procedure** di approvazione e valutazione. Il coordinamento di tale attuazione in parallelo fa parte dell'attività di programmazione dei due strumenti e gli Stati membri devono far sì che questi si integrino a vicenda anziché sovrapporsi.

• *La politica di coesione nel PNRR*

La politica di coesione è considerata dal PNRR sotto due aspetti:

- in primo luogo essa rappresenta una **priorità trasversale**, infatti il **40 per cento** delle risorse territorializzabili devono essere destinate alle regioni del **Mezzogiorno**. Le risorse destinate al Mezzogiorno ammontano a circa **86,4 miliardi**, considerando sia il PNRR, sia il Fondo nazionale complementare. Al riguardo si segnala che la [Relazione](#) del Dipartimento per le politiche di coesione attesta che, al 30 giugno 2022, la gran parte delle amministrazioni sta rispettando il vincolo di destinazione del 40 per cento a favore del Mezzogiorno;
- la **coesione sociale e territoriale** costituisce inoltre uno dei **pilastri del PNRR**; in particolare la **Missione 5 (Inclusione e Coesione)** contempla interventi volti a ridurre il divario demografico e di servizi tra zone interne/rurali, montane, periferiche e urbane, il divario nello sviluppo delle competenze, il divario degli investimenti e il divario sociale ed economico nelle regioni meridionali.

All'interno della Missione 5 sono previsti **Interventi specifici per la coesione territoriale** (Componente 3) con due aree d'intervento, per un complesso di risorse pari a circa **2 miliardi** di euro:

- il rafforzamento della **Strategia Nazionale per le Aree Interne** con misure volte ad elevare la qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali;
- i **progetti per lo sviluppo del Sud**, compresi gli investimenti per combattere la povertà nell'istruzione, il potenziamento dei beni confiscati dalla criminalità organizzata e gli investimenti infrastrutturali nel potenziamento delle zone economiche speciali.

2.2 Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per il ciclo 2021-2027

La **legge di bilancio per il 2021** (legge n. 178 del 2020), all'**articolo 1, comma 177**, ha disposto una **prima assegnazione** di risorse aggiuntive in favore del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di **programmazione 2021-2027**, nell'importo di **50 miliardi** – secondo la seguente articolazione temporale: 4

miliardi per il 2021, 5 miliardi annui dal 2022 al 2029 e 6 miliardi per l'anno 2030 – destinate esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo, volti a ridurre i **divari socio-economici e territoriali** tra le diverse aree del Paese.

La **legge di bilancio 2022** (legge n. 234/2021), in Seconda Sezione, ha disposto un rifinanziamento del FSC di **23,5 miliardi** per le annualità dal 2022 al 2029, di cui 3 miliardi per ciascuna annualità dal 2022 al 2028 e di 2,5 miliardi per il 2029.

Si rammenta, inoltre, che è stato deciso di anticipare nel [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#) la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di **15,6 miliardi**, per accelerare la capacità di utilizzo delle risorse e di realizzazione degli investimenti del PNRR. Tali **risorse sono reintegrate nella disponibilità del Fondo** su disposizione dell'art. 2 del [decreto-legge n. 59/2021](#), che istituisce il cosiddetto Fondo Complementare, così da garantirne la **piena addizionalità**.

Ulteriori risorse sono state assegnate al Fondo:

- dall'art. 1, co. 75, legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020): 729,7 milioni di euro per il 2027;
- art. 77, co. 3, D.L. n. 73/2021: 200 milioni di euro per il 2021;
- art. 56, co. 1, D.L. n. 50/2022: 1.500 milioni di euro per il 2025.

Pertanto, la **dotazione complessiva del FSC** è pari a oltre **91,4 miliardi di euro**. Considerando il vincolo su una quota di 15,6 miliardi, destinata al finanziamento di iniziative progettuali inserite nel PNRR, le effettive disponibilità del Fondo 2021-2027 sono pari a **75,8 miliardi**, come riportato nella tavola seguente, articolata per singola annualità:

(milioni di euro)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	TOTALE
L. Bilancio 2021, art. 1, co. 178	4.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	6.000	-	50.000
L. Bilancio 2022, Sez. II	-	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	2.500	-	-	23.500
D.L. 59/2021, art.2	-	850	1.000	1.250	2.850	3.600	2.280	2.200	600	500	370	15.500
L. Bilancio 2021, art. 1, co. 75							729,7					729,7
D.L. n. 73/2021, art. 77, co. 3	200											200
D.L. n. 50/2022, art. 56, co. 1					1.500							1.500
L. Bilancio 2023 - Riprogrammazione				550	-550							0
TOTALE	4.200	8.850	9.000	9.800	11.800	11.600	11.010	10.200	8.100	6.500	370	91.429,7
Trasferimento per investimenti PNRR	-200	-1.785	-1.954	-3.917	-4.144	-3.615	-	-	-	-	-	-15.616,0
Disponibilità FSC 2021-2027	4.000	7.065	7.046	5.883	7.676	7.985	11.100	10.200	8.100	6.500	370	75.813,7

Gli interventi saranno attuati utilizzando il **nuovo strumento** del "**Piano Sviluppo e Coesione**", predisposto per ciascuna **Amministrazione** titolare di risorse del Fondo, articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici della programmazione dei Fondo Strutturali Europei.

La dotazione del FSC 2021-2027 e l'anticipazione di una quota della programmazione nel PNRR

Le 12 aree tematiche della programmazione FSC 2021-2027

Il documento che definisce gli Obiettivi Strategici del FSC 2021-2027 per ciascuna delle **12 aree tematiche** è stato presentato al Parlamento dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale lo scorso **5 maggio 2022** (XVIII Leg. - [Doc. XXVII, n. 31](#)).



Fonte: OpenCoesione

Le risorse FSC già assegnate con disposizioni di legge o delibere CIPESS nelle more della definizione dei PSC

Nelle more della definizione dei Piani di sviluppo e coesione per la programmazione 2021-2027, una quota parte delle risorse per il ciclo 2021-2027 è **peraltro già stata utilizzata** per il **finanziamento di interventi** introdotti da **specifiche disposizioni di legge**, con corrispondente riduzione dell'importo del Fondo (per complessivi **14,3 miliardi** di euro) o mediante "**preallocazioni**" di risorse, rinviandone l'assegnazione effettiva a successive delibere del CIPESS (per un totale di **2,1 miliardi**). Con **delibere del CIPESS**, sono state disposte ulteriori assegnazioni del FSC 2021-27 per complessivi **11,1 miliardi**.

Alla luce delle riduzioni, delle allocazioni disposte per legge e delle assegnazioni finora disposte con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse del Fondo destinate alla copertura degli interventi per il PNRR (i suddetti 15.616 milioni di euro), le **disponibilità del FSC ancora da programmare** risultano attualmente – alla data del 10 marzo 2023 – pari a circa **48,3 miliardi di euro**⁹.

⁹ Va ricordato, tuttavia, che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 56, comma 2, del D.L. n. 50/2022, nelle more della conclusione della ricognizione del valore complessivo delle risorse FSC 2014-2020 da porre a copertura del taglio previsto dall'art. 58, comma 4, lettera f), del decreto-legge n. 50/2022, nell'importo complessivo, **6.000 milioni** di euro sono da considerarsi al momento **indisponibili**.

3. LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE DI COESIONE E LA SUA RECENTE RIFORMA

La necessità di rafforzare la capacità amministrativa dei soggetti istituzionali coinvolti nella gestione dei fondi europei ha condotto, a partire dal 2013, alla graduale definizione di un quadro di **governance per le politiche di coesione** imperniato attorno alla Presidenza del Consiglio dei ministri e, almeno fino all'inizio di quest'anno, all'Agenzia per la coesione territoriale.

Tale operazione, dettata dall'esigenza di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali della programmazione 2007-2013 – allora a rischio di disimpegno automatico – nonché di predisporre un quadro di **governance** per il ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020, è stata realizzata, in particolare:

- a) trasferendo l'ex Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dello sviluppo economico presso la **Presidenza del Consiglio dei ministri**, dove è stato costituito (D.P.C.M. 15 dicembre 2014) il **Dipartimento per le politiche di coesione**, struttura deputata al raccordo tra le istituzioni europee e le amministrazioni statali e regionali in sede di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale dei Fondi SIE e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione;
- b) istituendo (art. 10, D.L. n. 101 del 2013) l'**Agenzia per la coesione territoriale**, vigilata dal Presidente del Consiglio dei ministri, cui è stata affidata l'azione di coordinamento, sorveglianza e sostegno dell'attuazione della politica di coesione;
- c) attribuendo al **Governmento** la facoltà (art. 9, D.L. n. 69 del 2013) di **sostituirsi** all'amministrazione responsabile degli interventi che sia **inerte** o **inadempiente**, anche attraverso la nomina di un commissario straordinario, in situazioni di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con fondi strutturali europei e di sottoutilizzazione dei finanziamenti. Tali poteri sostitutivi sono stati successivamente attribuiti al **Presidente del Consiglio** (art. 12, D.L. n. 133 del 2014).

La **delega** per le **politiche di coesione territoriale** è stata attribuita, nel corso degli anni successivi, a una pluralità di figure all'interno dell'esecutivo. Da ultimo, nel **Governmento Meloni** tale delega è attribuita al **Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR**, il quale esercita sia funzioni di coordinamento, indirizzo e promozione di iniziative di vigilanza e di verifica, sia ogni altra funzione già attribuita al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato per la coesione, relativamente alle materie delle politiche per la coesione, del PNRR e degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno (D.P.C.M. 12 novembre 2022).

Il **Dipartimento per le politiche di coesione**, struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato, promuove e coordina i programmi e gli interventi finanziati con i fondi strutturali europei e con le risorse nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Raccoglie ed elabora, inoltre, i dati e le informazioni relativi alla loro attuazione. Formula proposte di

La struttura della **governance** delle politiche di coesione delineata a partire dal 2013

I soggetti della **governance**: il Ministro delegato

Il Dipartimento per le politiche di coesione della PDCM

atti deliberativi al CIPRESS per le attività di competenza. Svolge l'attività di sorveglianza sull'attuazione delle politiche di coesione, curando l'istruttoria finalizzata all'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi. Vigila, infine, sull'Agenzia per la coesione territoriale.

Il Dipartimento risulta attualmente articolato in un ufficio di livello dirigenziale generale (Ufficio per le politiche di coesione), articolato in due servizi: da un lato, il Servizio analisi, definizione delle politiche e della programmazione; dall'altro, il Servizio rilevazioni informative, *open coesione*, misure straordinarie per l'attuazione, supporto giuridico e gestione degli strumenti normativi.

L'Agenzia per
la coesione
territoriale

L'**Agenzia per la coesione territoriale**, nell'esercizio delle funzioni di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione ad essa attribuite, ha provveduto, a partire dalla sua istituzione nel 2013:

- alla vigilanza sull'attuazione dei programmi operativi e dei progetti che abbiano utilizzato risorse della politica di coesione;
- a fornire assistenza tecnica alle amministrazioni incaricate della gestione di programmi europei o nazionali, anche con riguardo alla formazione del relativo personale, al fine di promuovere il miglioramento della qualità, tempestività, efficacia e trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi;
- a svolgere un'azione di accompagnamento alle amministrazioni titolari per la realizzazione dei programmi, in particolare promuovendo il ricorso ai Contratti Istituzionali di Sviluppo;
- a proporre alla Presidenza del Consiglio misure di accelerazione degli interventi, nonché a dare esecuzione alle determinazioni assunte nell'ambito dell'esercizio dei menzionati poteri sostitutivi;
- a svolgere funzioni dirette di autorità di gestione di programmi finanziati con le risorse della politica di coesione, avvalendosi a tal fine di Invitalia Spa.

L'Agenzia ha altresì proceduto, sulla base di quanto previsto dal D.L. n. 34 del 2019 (art. 44, comma 1), alla **riclassificazione degli strumenti di intervento** finanziati con le risorse nazionali nell'ambito dei cicli di programmazione FSC 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, al fine di sottoporre all'approvazione del CIPE, su proposta del Ministro delegato, un **unico piano operativo per ciascuna amministrazione**, denominato **Piano sviluppo e coesione**, caratterizzato da modalità unitarie di gestione e monitoraggio. I PSC sono stati approvati, per ciascuna delle amministrazioni centrali e regionali titolari di risorse FSC, nel corso del 2021.

Tra il **2021** e il **2022**, inoltre, l'Agenzia ha visto **rafforzare** i propri **poteri ispettivi e di monitoraggio** sullo stato dei programmi finanziati dalle risorse europee o dal FSC, vedendosi attribuire, altresì, la possibilità di assumere le **funzioni di soggetto attuatore** nel caso di esercizio dei **poteri sostitutivi** (art. 60, D.L. n. 77 del 2021). Attraverso un **Protocollo d'intesa** siglato tra la **Ragioneria generale dello Stato** e l'**Agenzia** il **21 ottobre 2022**, è stata prevista, inoltre, una cooperazione nelle attività di studio e ricerca volte ad analizzare i progetti di

investimento avviati dalle amministrazioni centrali e territoriali, anche integrando le rispettive basi dati.

Tra gli altri soggetti istituzionali intorno ai quali si è strutturata la *governance* delle politiche di coesione dal 2013 a inizio 2023, si segnalano, inoltre:

- la **Cabina di regia FSC**, istituita dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 703, legge n. 190 del 2014) e dal successivo D.P.C.M. 25 febbraio 2016, composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate, delle Regioni e delle Province autonome. Tale struttura è incaricata di **definire gli specifici piani operativi per ciascuna tematica nazionale**, indicando i risultati attesi, le azioni e gli interventi necessari al loro conseguimento, una stima finanziaria e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio degli interventi finanziati da risorse FSC. Nell'ambito della **programmazione 2021-2027**, la legge di bilancio 2021 ha attribuito alla Cabina di regia il compito di **definire i Piani sviluppo e coesione**, ai fini della successiva approvazione da parte del CIPESS (art. 1, comma 178, legge n. 178 del 2020);

La Cabina di regia FSC
- il **Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS)**, interviene, con proprie delibere, nella **programmazione e ripartizione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione**, secondo gli ambiti tematici nazionali, e **approva i piani operativi** proposti dall'Autorità politica delegata per la coesione e definiti dalla Cabina di regia;

II CIPESS
- il **Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP)**, istituito presso il **Dipartimento per le politiche di coesione**, ha finora svolto attività di valutazione delle politiche e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale, di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale, nonché di analisi finalizzata all'implementazione di indicatori e meccanismi premiali e di supporto tecnico alle amministrazioni, nei rapporti con gli organi internazionali, sulla valutazione e analisi statistica delle politiche di sviluppo territoriali;

II NUVAP
- il **Nucleo di verifica e controllo (NUVEC)**, istituito presso l'**Agenzia per la coesione territoriale**, ha finora condotto verifiche sull'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, degli enti e dei soggetti effettuati con il finanziamento pubblico, anche emettendo rapporti in materia e avanzando eventuali proposte di revoca dei finanziamenti;

II NUVEC
- l'**Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE)**, istituito presso il Dipartimento della **Ragioneria generale dello Stato** del MEF, gestisce il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali (legge n. 183 del 1987). A decorrere dalla legge di stabilità 2015, l'Ispettorato diventa il **centro contabile unico** di gestione di **tutte le risorse per le politiche di coesione**: Fondi strutturali 2007-2013 (sia il finanziamento UE che il cofinanziamento nazionale); Piano di azione coesione (le risorse stralciate dal cofinanziamento 2007-2013); Fondi strutturali 2014-2020 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale);

L'IGRUE

interventi della programmazione complementare (risorse stralciate dal cofinanziamento nazionale 2014-2020); Fondo Sviluppo e Coesione.

La riforma della struttura di *governance* delle politiche di coesione delineata dal decreto-legge n. 13 del 2022 (articoli 50, 51 e 53)

Il recente **decreto-legge n. 13 del 2023**, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, delinea, agli **articoli 50, 51 e 53**, una **riforma** e un **riassetto** della **struttura** e del **funzionamento** della ***governance* istituzionale delle politiche di coesione**.

In particolare, l'**articolo 50** del D.L. – al fine dichiarato di assicurare un più efficace perseguimento delle finalità di cui all'art. 119, comma 5, Costituzione, il rafforzamento delle attività connesse alle politiche di coesione e l'integrazione tra queste ultime e il PNRR – dispone la **soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale** e la contestuale **attribuzione delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione** della Presidenza del Consiglio, che succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi all'Agenzia e ne acquisisce le risorse umane, strumentali e finanziarie, con il conseguente incremento della dotazione organica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'articolo 50 demanda a un **D.P.C.M.**, da adottarsi entro **45 giorni** dall'entrata in vigore del decreto-legge, il compito di individuare la **data** a decorrere dalla quale l'**Agenzia è soppressa** e di provvedere alla conseguente **riorganizzazione del Dipartimento per le politiche di coesione**.

Per effetto della soppressione dell'Agenzia, inoltre, entro **90 giorni** dall'entrata in vigore del D.L. n. 13 del 2022 il NUVAP sarà riorganizzato e ridenominato **Nucleo per le politiche di coesione (NUPC)**, mentre le funzioni e le attività precedentemente attribuite al NUVEC saranno trasferite al neo-istituto NUPC.

L'**articolo 51** stabilisce che le **funzioni di Autorità di *audit* dei programmi nazionali cofinanziati dai fondi strutturali** e di investimento europei per il periodo **2021-2027** o da altri fondi europei, a titolarità delle Amministrazioni Centrali dello Stato sono svolte dalla Ragioneria generale dello Stato – **IGRUE** ovvero dalle **Autorità di *audit* individuate dalle amministrazioni centrali titolari di ciascun programma**, a condizione che essa sia in una posizione di **indipendenza funzionale e organizzativa** rispetto all'Autorità di gestione.

L'**articolo 53**, infine, mira ad assicurare il **completamento di taluni interventi infrastrutturali** – già **finanziati** con le risorse del **Fondo sviluppo e coesione 2014-2020** e **definanziati**, in quanto **privi al 31 dicembre 2022 delle obbligazioni giuridicamente vincolanti** – che evidenziano un **maggiore livello di avanzamento**. Gli interventi saranno **individuati dal Dipartimento per le politiche di coesione** tra quelli in relazione ai quali, alla data del 31 dicembre 2022, risultino **pubblicati bandi di gara o avvisi** per l'affidamento dei lavori o per l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori, ovvero, in

caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, siano stati **inviati gli inviti a presentare le offerte** per l'affidamento dei lavori.

Con **delibera CIPRESS** si provvederà all'**assegnazione delle risorse** necessarie al completamento dei suddetti interventi, a valere sulle risorse del **Fondo sviluppo e coesione 2021-2027**.

Per un'analisi approfondita delle disposizioni del D.L. n. 13 del 2023 concernenti la riforma della governance delle politiche di coesione, si rinvia al relativo [dossier](#) curato dal Servizio Studi della Camera e dal Servizio Studi del Senato, e in particolare alle schede di lettura relative agli articoli 50, 51 e 53 del decreto-legge (pag. 267 ss.; pag. 279 ss.; pag. 289 ss.).