

# **Politiche di coesione e ambiti urbani: POR FESR 2014-20 cristallizzati dal COVID-19 e avvio della programmazione 2021-27.**

Carlo Torselli  
c.torselli@ecoter.it  
Ecoter s.r.l.



## Introduzione

Emergenza Covid-19, Unione Europea e politiche di coesione:

1. L'emergenza COVID-19 e le modifiche nell'attuazione dei Programmi Operativi: cristallizzazione dei POR?
2. Lo stato di attuazione dei POR FESR 2014-20 in Italia nell'ipotesi della loro cristallizzazione al 31.12.2019:
  - lo scenario a livello nazionale
  - lo scenario nelle Regioni più sviluppate
  - lo scenario nelle Regioni in transizione
  - lo scenario nelle Regioni meno sviluppate
3. POR FESR e politiche urbane: lo stato di attuazione degli Assi “urbani”
4. Conclusioni

## 1 | L'emergenza COVID-19 e le modifiche nell'attuazione dei Programmi Operativi . 1/2

I primi interventi **UE** contro la pandemia si appoggiano ai Programmi Operativi finanziati dalla politiche di coesione:

- modifiche regolamentari per l'uso di risorse disponibili nei PO
- interpretazioni estensive dei settori di intervento finanziabili e nuove introduzioni correlate all'emergenza
- abolizione dei vincoli di concentrazione tematica
- pacchetto *Coronavirus Respons Investment Initiatives* (CRII e CRII+)
- applicazione dello stato di emergenza alla disciplina "aiuti"
- possibilità di avere il rimborso al 100% a carico della quota UE delle spese certificate alla CE tra il 01.07.2020 e il 30.06.2021, risparmiando l'impiego della quota nazionale di cofinanziamento

## 1 | L'emergenza COVID-19 e le modifiche nell'attuazione dei Programmi Operativi . 2/2

La risposta italiana:

- Artt. 241 e 242 del c.d. Decreto Rilancio: *Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione [...] e Contributo dei Fondi strutturali europei al contrasto dell'emergenza Covid-19*
- Forte impulso del Governo per un'ampia rendicontazione di spese Covid (a livello regionale o centrale con destinazione territoriale); per la certificazione di spese al 100% in quota UE; procedura di salvaguardia per operazioni previste a carico dei PO e sostituite con spesa Covid (sanitaria e socioeconomica) .

**Potenziale conseguenza:** rendicontando spesa Covid per grossi importi, poiché nei POR le risorse disponibili sono stimabili in oltre 8 Mrd€, essi potrebbero considerarsi virtualmente conclusi, al netto dell'ultimazione delle opere avviate e perciò si può parlare **crystallizzazione** dei POR.

## 2 | Lo stato di attuazione dei POR FESR 2014-20 in Italia nell'ipotesi della loro cristallizzazione al 31.12.2019.

1/4

- I POR FESR e il riferimento agli Obiettivi Tematici (OT)
- Dagli OT a circa 120 “settori di intervento” per un maggiore dettaglio, e la riaggregazione in “macrosettori”
- Il principio di concentrazione tematica fissa aliquote minime della quota UE dei POR da dedicare a imprese, ricerca e innovazione, TIC e abbassamento delle emissioni di carbonio a seconda della categoria delle Regioni
- Almeno il 5% delle risorse FESR va ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile
- Per i POR si utilizzano le ultime versioni disponibili al 31.12.2019; i valori sono al netto dell'Assistenza tecnica; i valori comprendono la quota UE e il cofinanziamento nazionale, al netto delle risorse destinate ai Programmi Operativi Complementari (POC)

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
<b>Totale</b>	<b>21.850,34</b>	<b>13.302,66</b>	<b>12.358,52</b>	<b>6.799,32</b>

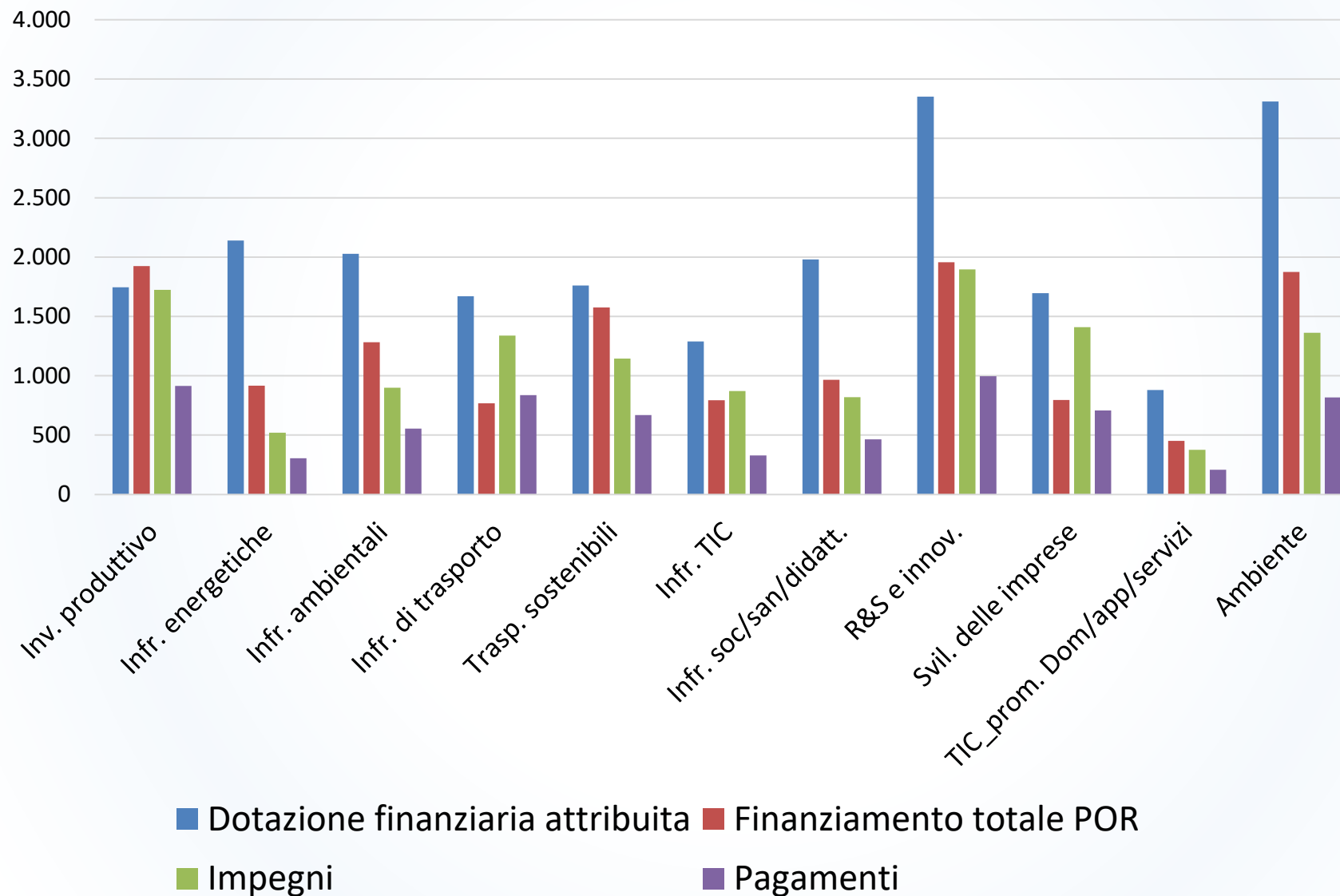
## 2.1 | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 aggregati a livello nazionale. 2/4

**Tab. I | Macrosettori di intervento POR FESR 2014-2020 - Italia (in M€)**

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Investimento produttivo	1.746,28	1.923,14	1.724,07	914,59
Infrastrutture energetiche	2.139,81	916,53	519,67	304,67
Infrastrutture ambientali	2.027,31	1.281,97	898,44	554,54
Infrastrutture di trasporto	1.670,84	767,49	1.339,24	837,52
Trasporti sostenibili	1.760,16	1.574,58	1.145,23	668,12
Infrastrutture TIC	1.288,48	793,05	870,10	329,24
Infrastrutture soc/san/didatt.	1.980,06	966,92	818,71	463,23
R&S e Innovazione	3.351,78	1.956,65	1.896,24	995,62
Sviluppo delle imprese	1.695,90	796,67	1.410,51	706,53
TIC_promoz. domanda/app/servizi	879,40	451,92	375,20	208,80
Ambiente	3.310,32	1.873,74	1.361,11	816,47
<b>Totale</b>	<b>21.850,34</b>	<b>13.302,66</b>	<b>12.358,52</b>	<b>6.799,32</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

**Graf. I | Macrosettori di intervento POR FESR 2014-2020 - Italia (in M€)**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

- Finanziare operazioni per un importo inferiore ai due terzi della dotazione complessiva; i pagamenti certificati sono pari a circa un terzo della dotazione.
- Permane la difficoltà di adeguarsi ai ritmi di spesa previsti dai Reg. UE (N+3); è significativo il ricorso ai c.d. progetti “ammissibili”:
  - Inv. Produttivi: Finanziamento > Dotazione
  - Infr. Trasporto: Impegni > Finanziamento
- La certificazione effettuata di 6,8 Mrd€ dovrebbe corrispondere a opere finanziate per circa 13,3 Mrd€; in realtà, per l'impiego di ammissibili, corrispondono a operazioni dal costo totale di circa 17,85 Mrd€, con l'appesantimento dei compiti amministrativi.



- Regioni più sviluppate: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento, Friuli–Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio.
- Le Infrastrutture di trasporto sono assenti perché tali investimenti non sono consentiti nelle Regioni più sviluppate, mentre il principio di concentrazione tematica impone maggiori investimenti verso il mondo delle imprese, della ricerca e innovazione e delle TIC (80%); nonché 20% per abbassare le emissioni di carbonio.

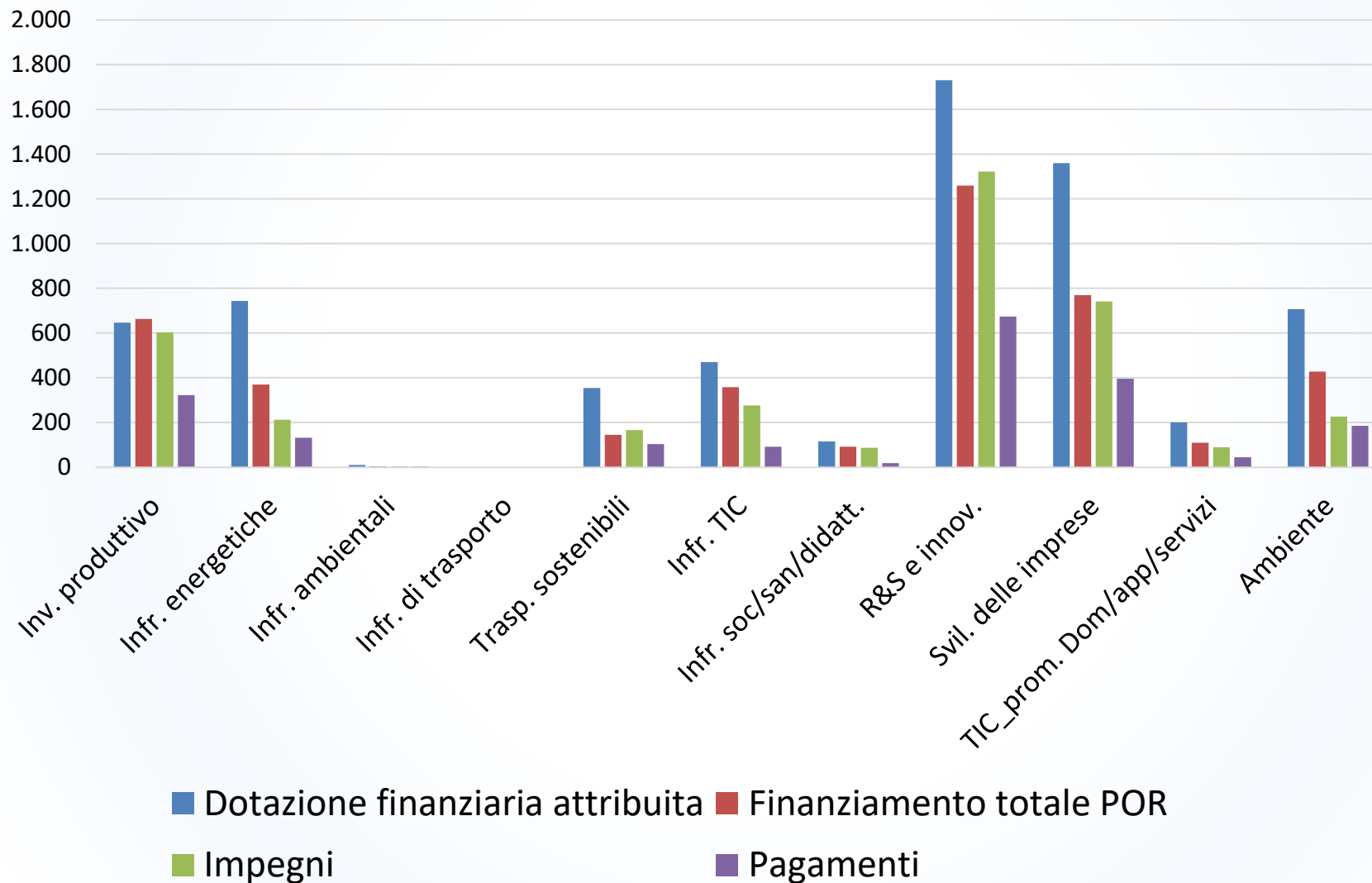
	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Totale	6.338,27	4.196,70	3.729,12	1.970,50

**Tab. I | Macrosettori di intervento POR FESR 2014-2020 - Italia (in M€)**

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Investimento produttivo	646,78	662,74	603,36	322,39
Infrastrutture energetiche	743,58	370,08	212,67	132,19
Infrastrutture ambientali	10,33	4,12	4,12	2,81
Infrastrutture di trasporto	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasporti sostenibili	354,10	145,18	166,79	103,46
Infrastrutture TIC	470,77	357,95	276,52	92,23
Infrastrutture soc/san/didatt.	115,53	91,50	87,08	18,51
R&S e Innovazione	1.730,06	1.259,26	1.322,00	673,73
Sviluppo delle imprese	1.359,85	769,19	741,10	396,02
TIC_promoz. domanda/app/servizi	200,30	109,34	89,48	43,84
Ambiente	706,97	427,34	226,01	185,32
<b>Totale</b>	<b>6.338,27</b>	<b>4.196,70</b>	<b>3.729,12</b>	<b>1.970,50</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

**Graf. II | Macrosettori di intervento POR FESR 14-20 – Regioni più sviluppate (in M€)**



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

- Similmente alla media nazionale, sono finanziate operazioni per un importo inferiore ai due terzi della dotazione complessiva; i pagamenti certificati sono pari a circa un terzo della dotazione.
- Segnali di *overbooking* da progetti “ammissibili”:
  - Inv. Produttivi: Finanziamento > Dotazione
  - R&S e Innovazione: Impegni > Dotazione
  - Trasp. Sostenibili: Impegni > Finanziamento

## 2.3 | | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni in transizione. 1/4

- Regioni in transizione: Abruzzo, Molise, Sardegna.
- Le Infrastrutture di trasporto sono assenti perché tali investimenti non sono consentiti nelle Regioni in transizione, come per quelle più sviluppate.
- Per il principio di concentrazione tematica sono privilegiati gli investimenti verso il mondo delle imprese, della ricerca e innovazione e delle TIC (60%); nonché 15% per abbassare le emissioni di carbonio.

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Totale	1.232,53	890,18	649,75	330,55

## 2.3 | | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni in transizione. 2/4

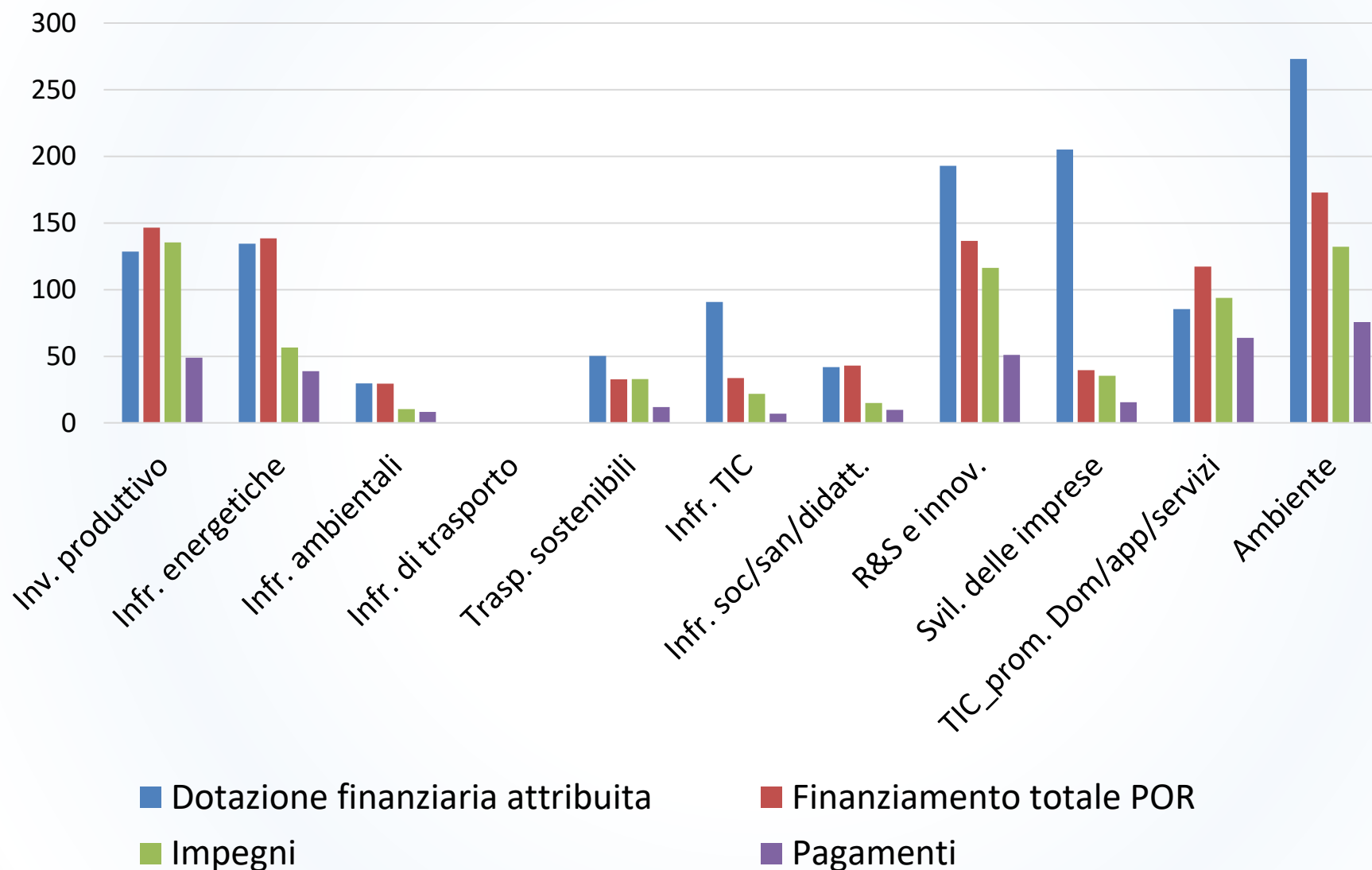
**Tab. III | Macrosettori di intervento POR FESR 2014-20 – Regioni in transizione (in M€)**

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Investimento produttivo	128,66	146,52	135,40	48,87
Infrastrutture energetiche	134,55	138,43	56,55	38,79
Infrastrutture ambientali	29,67	29,57	10,33	8,22
Infrastrutture di trasporto	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasporti sostenibili	50,24	32,68	32,84	11,86
Infrastrutture TIC	90,69	33,65	21,91	6,99
Infrastrutture soc/san/didatt.	41,92	42,96	15,03	9,76
R&S e Innovazione	193,00	136,67	116,33	50,99
Sviluppo delle imprese	205,15	39,59	35,33	15,56
TIC_promoz. domanda/app/servizi	85,46	117,31	93,76	63,78
Ambiente	273,18	172,82	132,26	75,75
<b>Totale</b>	<b>1.232,53</b>	<b>890,18</b>	<b>649,75</b>	<b>330,55</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

## 2.3 | | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni in transizione. 3/4

Graf. III | Macrosettori di intervento POR FESR 2014-20 – Regioni in transizione (in M€)



- Sono finanziate operazioni per un importo pari a circa il 70% della dotazione complessiva; i pagamenti certificati sono pari a circa il 30% della dotazione.
- Segnali di *overbooking* da progetti “ammissibili”:
  - Inv. Produttivi: Finanziamento e Impegni > Dotazione
  - Infr. Energetiche: Finanziamento > Dotazione
  - TIC prom.: Finanziamento e Impegni > Dotazione



## 2.4 | | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni meno sviluppate. 1/4

- Regioni meno sviluppate: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia.
- Gli ambiti di intervento sono più ampi rispetto a quelli delle altre categorie di regioni, in quanto sono ammesse opere infrastrutturali non consentite negli altri casi.
- Il principio di concentrazione tematica prevede investimenti verso il mondo delle imprese, della ricerca e innovazione e delle TIC per almeno il 50% della quota UE; nonché 12% per abbassare le emissioni di carbonio.

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Totale	16.209,23	8.800,37	7.873,46	4.534,40

## 2.4 | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni meno sviluppate. 2/4

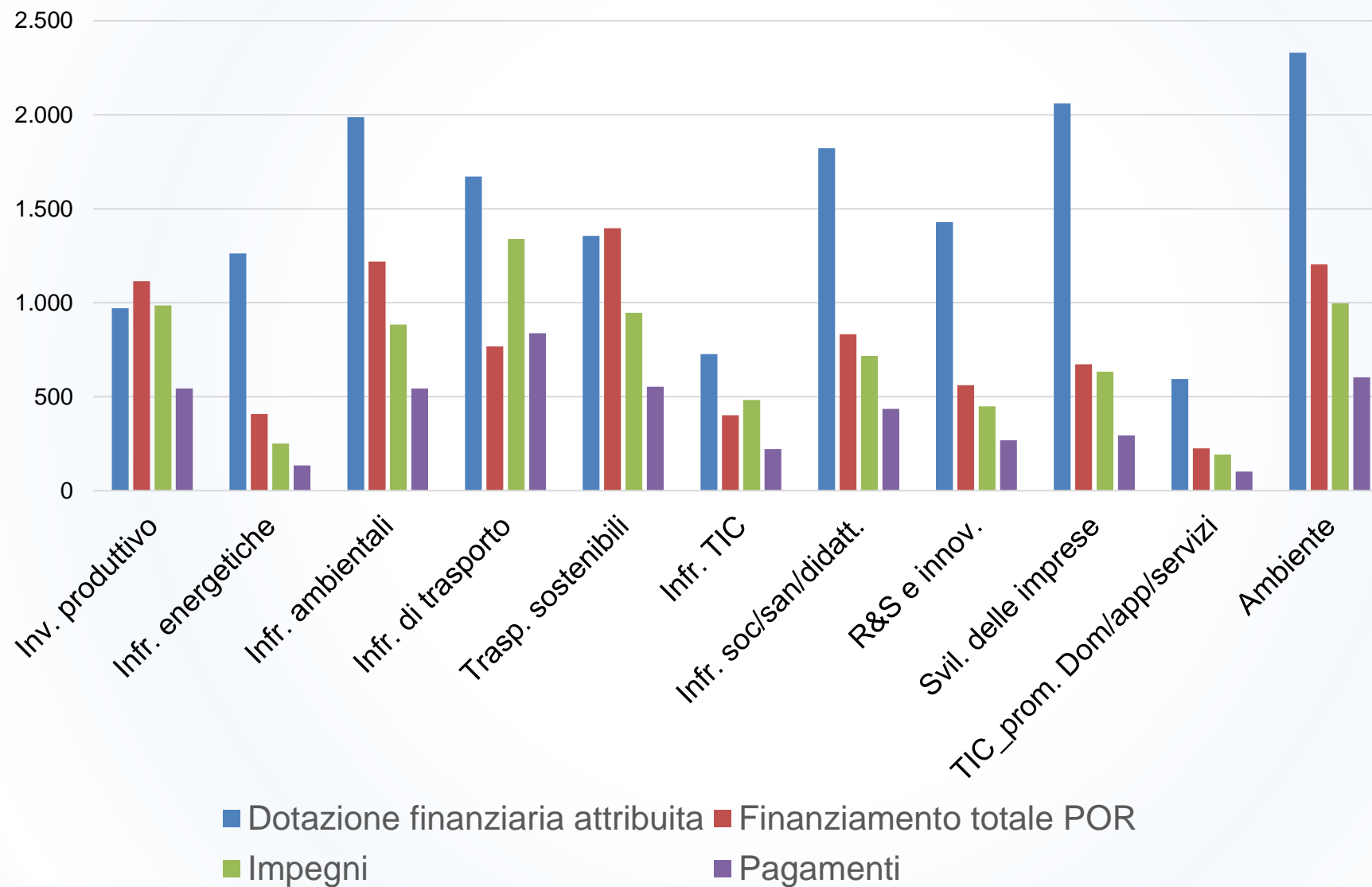
Tab. IV | Macrosettori di intervento POR FESR 14-20 – Regioni meno sviluppate (M€)

	Dotazione finanziaria attribuita	Finanziamento totale POR	Impegni	Pagamenti
Investimento produttivo	970,84	1.113,88	985,31	543,32
Infrastrutture energetiche	1.261,68	408,03	250,46	133,68
Infrastrutture ambientali	1.987,31	1.218,72	883,98	543,51
Infrastrutture di trasporto	1.670,84	767,49	1.339,24	837,52
Trasporti sostenibili	1.355,82	1.396,72	945,61	552,80
Infrastrutture TIC	727,03	401,45	483,09	221,49
Infrastrutture soc/san/didatt.	1.822,61	832,46	716,60	434,96
R&S e Innovazione	1.428,72	560,72	448,62	268,78
Sviluppo delle imprese	2.060,58	672,42	632,69	294,33
TIC_promoz. domanda/app/servizi	593,64	225,28	191,96	101,18
Ambiente	2.330,17	1.203,22	995,91	602,82
<b>Totale</b>	<b>16.209,23</b>	<b>8.800,37</b>	<b>7.873,46</b>	<b>4.534,40</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

## 2.4 | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni meno sviluppate. 3/4

Graf. IV | Macrosettori di intervento POR FESR 2014-20 – Regioni meno sviluppate (in M€)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati del portale Open Coesione

## 2.4 | | Lo scenario attuativo dei POR FESR 2014-20 nelle Regioni meno sviluppate. 4/4

- Lo stato di attuazione finanziario e realizzativo risulta più squilibrato che altrove.
- Sono finanziate operazioni per un importo pari a quasi il 55% della dotazione complessiva; i pagamenti certificati sono pari a circa il 28% della dotazione.
- Segnali di *overbooking* da progetti “ammissibili”:
  - Inv. Produttivi: Finanziamento e Impegni > Dotazione
  - Infr. di trasporto: Impegni >> Finanziamento
  - Trasp. Sostenibili: Finanziamento > Dotazione
  - Infrastr. TIC: Impegni > Finanziamento

- ✓ **Input: Pact of Amsterdam** – Urban Agenda for the EU (2016); **New Urban Agenda** (Quito, 2016) connessa all’Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo sostenibile; avvio della **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** (2017); velleitarie ambizioni da Agenda urbana dell’**AP 14-20**
- ✓ **Trasversalità** delle politiche urbane rispetto agli Obiettivi Tematici
- ✓ **Riserva** del **5% FESR** per azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile
- ✓ Interventi tramite Investimenti Territoriali Integrati (**ITI**) o con “**Assi urbani**”
- ✓ 10 Regioni hanno Assi urbani; le altre (meno il Lazio) gli ITI
- ✓ Analisi dell’attuazione a livello di **settori di intervento**

Tab. V | Dotazione finanziaria degli Assi urbani nei POR FESR 2014-2020 (€)

Regione	quota UE	quota Naz.	totale
Abruzzo	11.500.000,00	11.500.000,00	23.000.000,00
Campania	214.522.701,00	71.507.567,00	286.030.268,00
Emilia-Romagna	15.006.858,00	15.006.858,00	30.013.716,00
Friuli-Venezia Giulia	5.794.456,00	5.794.456,00	11.588.912,00
Liguria	20.000.000,00	20.000.000,00	40.000.000,00
Lombardia	30.000.000,00	30.000.000,00	60.000.000,00
Piemonte	29.146.118,00	29.146.118,00	58.292.236,00
Puglia	340.210.507,00	340.210.507,00	680.421.014,00
Toscana	24.605.712,00	24.605.712,00	49.211.424,00
Umbria	15.408.200,00	15.408.200,00	30.816.400,00
Veneto	38.500.000,00	38.500.000,00	77.000.000,00
<b>Totale</b>	<b>744.694.552,00</b>	<b>601.679.418,00</b>	<b>1.346.373.970,00</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati raccolti dall'ultima versione dei POR disponibili al 31.12.2019

*Tab. VI | Stato di attuazione al 31.12.2019 per Settori di intervento negli Assi urbani dei POR FESR 14-20*

Settori di intervento 1/2	Finanzia mento totale POR	Impegni	Pagamenti
Infrastrutture edilizie	39,66	61,61	11,61
Altre infrastrutture sociali che contribuiscono allo sviluppo regionale e locale	34,45	35,70	12,47
Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale pubblico	25,39	25,53	17,03
Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti	22,66	37,51	34,26
Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica	15,96	15,00	11,71
Servizi e applicazioni di e-government	14,43	15,74	4,18
Sistemi di trasporto intelligenti	8,89	3,41	2,94
Misure di adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima (comprese catastrofi varie)	8,47	5,79	5,04
Sviluppo e promozione del potenziale turistico delle aree naturali	7,78	9,16	6,55
TIC: altri tipi di infrastrutture TIC/risorse informatiche/impianti di grandi dimensioni	6,39	0,00	0,00

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Open Coesione e dell'ultima versione dei POR al 31.12.2019

Tab. VI | Stato di attuazione al 31.12.2019 per Settori di intervento negli Assi urbani dei POR FESR 14-20

Settori di intervento 2/2	Finanzia- mento totale POR	Impegni	Pagamenti
Protezione, sviluppo e promozione di beni turistici pubblici	4,67	3,05	2,10
Piste ciclabili e percorsi pedonali	4,23	1,49	0,75
Sviluppo e promozione di servizi culturali pubblici	3,93	1,37	1,10
Infrastrutture per l'educazione e la cura della prima infanzia	2,75	0,00	0,00
Sviluppo e promozione di servizi turistici pubblici	2,15	0,43	0,35
Sviluppo dell'attività delle PMI, sostegno a imprenditorialità e incubazione	1,53	0,03	0,02
Accesso alle informazioni relative al settore pubblico	0,70	0,44	0,32
Soluzioni TIC volte ad affrontare l'invecchiamento attivo e in buona salute; servizi e applicazioni per la sanità elettronica	0,57	0,37	0,16
Mix (più settori insieme)	11,71	8,52	2,68
<b>Totale</b>	<b>216,35</b>	<b>225,15</b>	<b>113,26</b>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Open Coesione e dell'ultima versione dei POR al 31.12.2019



- La dotazione degli Assi urbani è di circa **1,35 Mrd€**, di cui 0,97 Mrd€ in totale, per Puglia e Campania
- Sono finanziate operazioni per un importo di circa **217 M€**, con una spesa rendicontata di poco superiore a **113 M€** nonostante il notevole ricorso a progetti ammissibili
- I settori di intervento più utilizzati riguardano infrastrutture (edilizie in genere, sociali, patrimonio culturale, per trasporti urbani puliti, efficientamento energetico)
- Segnali di forte *overbooking* da progetti ammissibili:
  - Infr. edilizie: Impegni >> Finanziamento
  - Infr. x trasp. urb. Puliti: Impegni >> Finanziamento
  - Infr. sociali: Impegni > Finanziamento

- Accogliere e favorire la **crystallizzazione** dei POR FESR 2014-2020 offre una duplice opportunità:
  - Rendicontare alla CE al 100% ingenti e utili spese COVID per risorse non ancora impiegate e almeno in parte a rischio di disimpegno
  - Limitare la sovrapposizione della chiusura del ciclo 14-20 (in ritardo di attuazione) e dell'avvio (tardivo e frenetico) del ciclo 21-27
- L'approccio programmatico consente una difficile *governance* dei processi ed è preferibile ad elenchi di opere più o meno cantierabili
- La deludente *performance* degli Assi urbani sconta l'assenza di reali politiche urbane e un'Agenda urbana, nonché equivoci che paiono confermarsi per il 21-27 (Città Metropolitana/Capoluogo/Area vasta /Aree Funzionali; periferie/disagio e marginalità per le une e le altre)
- Fare tesoro delle attuali esperienze nell'imminente definizione del *Recovery Plan*, dove le invocate riforme strutturali non si limitino ad opere infrastrutturali e si trovi un livello programmatico di raccordo tra obiettivi alti e interventi puntuali.

Work in progress  
Grazie per l'attenzione

[c.torselli@ecoter.it](mailto:c.torselli@ecoter.it)