



FONDI EUROPEI IL PATTO ITALIA-UE

Le sfide dell'Accordo di partenariato 2021-2027

A cura di Fiorella Lavorgna

Il Sole
24 ORE

Coordinamento redazionale: Antonio Pollio Salimbeni

A cura di:
Fiorella Lavorgna

Foto di copertina: Mika Baumeister/Unsplash

Isbn: 9.791.254.831.663

Tutti i contenuti (testi, immagini, grafica, layout ecc.) presenti in questo volume appartengono ai rispettivi proprietari

I contenuti riportati in questo volume sono redatti con la massima cura/diligenza, e sottoposti a un accurato controllo. Il Sole 24 ORE tuttavia, declina ogni responsabilità, diretta e indiretta, nei confronti degli utenti e in generale di qualsiasi terzo, per eventuali imprecisioni, errori, omissioni, danni (diretti, indiretti, conseguenti, punibili e sanzionabili) derivanti dai suddetti contenuti.

Copyright © 2022 Il Sole 24 ORE - Tutti i diritti riservati.

È proibita la riproduzione, anche parziale, in ogni forma o mezzo, senza espresso permesso scritto

INDICE

- 4. Una leva per la coesione (e per modernizzare l'Italia)
- 9. Strategie e numeri per sette anni
- 25. La capacità amministrativa, una corsa contro il tempo
- 28. L'autore

Si tratta
di definire
i programmi
di investimento
per distribuire
i finanziamenti Ue
alle diverse regioni
e per vari progetti
nei vari settori
dei territori

UNA LEVA PER LA COESIONE (E PER MODERNIZZARE L'ITALIA)

Oltre metà delle risorse dell'Unione europea vengono canalizzate attraverso i fondi strutturali e di investimento: è questa la leva con la quale la Ue effettua investimenti per assicurare coesione sociale, sviluppo dei territori, colmare i divari di crescita, creare posti di lavoro. Una leva comune, ma gestita concretamente dagli stati membri sulla base di accordi di partenariato negoziati, concordati e firmati con la Commissione europea. In sostanza si tratta di definire i programmi di investimento per distribuire i finanziamenti Ue alle diverse Regioni e per vari progetti nei vari settori dei territori. Nero su bianco, negli accordi di partenariato è definita la strategia di ogni stato, vengono delineate le priorità di impegno dei fondi strutturali per la programmazione di bilancio in corso. Strategia e programmi di spesa sono scelti da ogni stato coinvolgendo le istituzioni a livello centrale e locale, le parti sociali. Un processo frutto dell'interazione tra impulso europeo, in relazione alle risorse finanziarie distribuite per ogni stato e agli obiettivi generali del bilancio pluriennale, l'elaborazione e la partecipazione dal "basso".

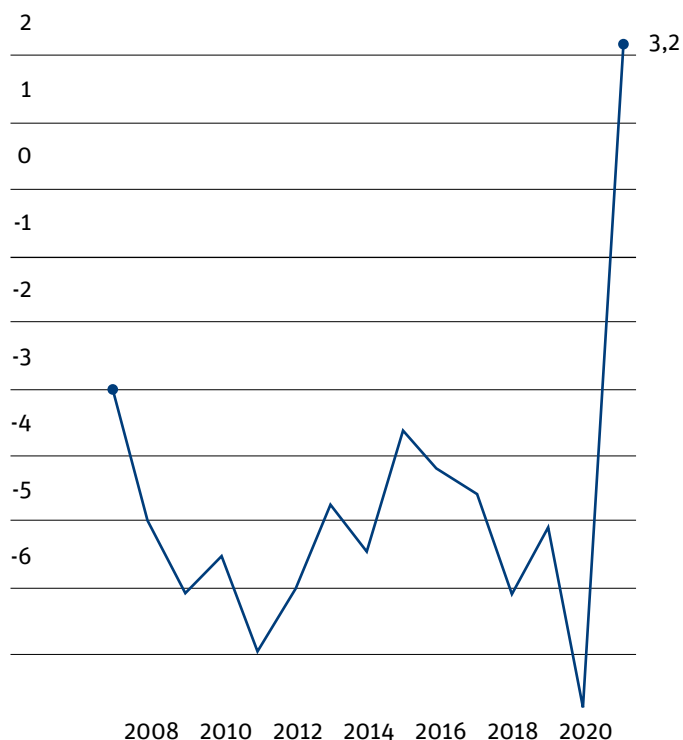
L'accordo di partenariato per il periodo di programmazione 2021-2027 è stato firmato nel luglio 2022 a Roma dalla ministra per il Sud e la coesione territoriale Mara Carfagna e la commissaria europea Elisa Ferreira, a poche ore dalle dimissioni del governo Draghi. Questa coincidenza, ma non solo, ha fatto sì che l'evento non abbia avuto l'eco che avrebbe meritato. Non è la prima volta che ai temi della coesione non viene data l'attenzione necessaria in termini di diffusione pubblica. In questo caso ha pesato anche la straordinaria concentrazione - non solo mediatica - sulla definizione degli impegni per preparare il piano nazionale anticrisi di ripresa e resilienza nel quadro di *Next Generation Ue* che, data la mole dei finanziamenti e i tempi molto stretti per la definizione degli impegni di riforma e investimento, è diventato da fine 2020 un'assoluta emergenza politico-amministrativa nazionale¹.

Mobilitando circa 75 miliardi tra fondi europei (circa 43 miliardi) e cofinanziamento nazionale, l'accordo di partenariato certifica un incremento delle risorse complessive di 10 miliardi rispetto al periodo 2014-2020. In una prospettiva più ampia, va rilevato che il piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha cambiato la posizione finanziaria relativa dell'Italia nella Ue. Se fino al 2020 era, dopo Francia e Germania, il terzo contribuente netto al bilancio europeo, sommando le risorse del PNRR - 209 miliardi di euro fra prestiti e sovvenzioni - alle risorse del bilancio dell'Unione l'Italia è entrata a far parte del club degli stati che ricevono più di quanto contribuiscano finanziariamente alla Ue.

Per quanto non abbia senso contrapporre Paesi beneficiari netti e Paesi contributori netti al bilancio, per la semplice ragione che anche i contributori netti beneficiano pienamente - e generalmente più degli altri - dei vantaggi del mercato unico, è un fatto che il lungo periodo di bassa crescita dell'economia italiana prima e i contraccolpi della pandemia poi, particolarmente duri per l'Italia, hanno cambiato il quadro: indubbio il vantaggio per l'Italia, che beneficia di uno spazio maggiore nella distribuzione delle risorse europee, tuttavia questo vantaggio dipende pur sempre dal peggioramento della situazione economica del Paese. La situazione oggettiva del Paese, dunque, fa suonare un campanello d'allarme che non può essere silenziato solo perché l'Italia beneficia legittimamente della solidarietà europea.

(1) È lo strumento per la ripresa e resilienza finanziato con l'emissione di obbligazioni comuni Ue per prestiti e sovvenzioni agli stati membri, valore 800 miliardi di euro a prezzi 2021. Per utilizzare le risorse distribuite gli stati devono predisporre un programma dettagliato di riforme e investimenti; gli esborsi avvengono due volte l'anno sulla base dell'effettiva realizzazione degli impegni secondo le scadenze prefissate.

Figura 1 – Saldo dare/avere Italia/Ue - Importi in miliardi di euro
(serie storica: 2007-2021*)



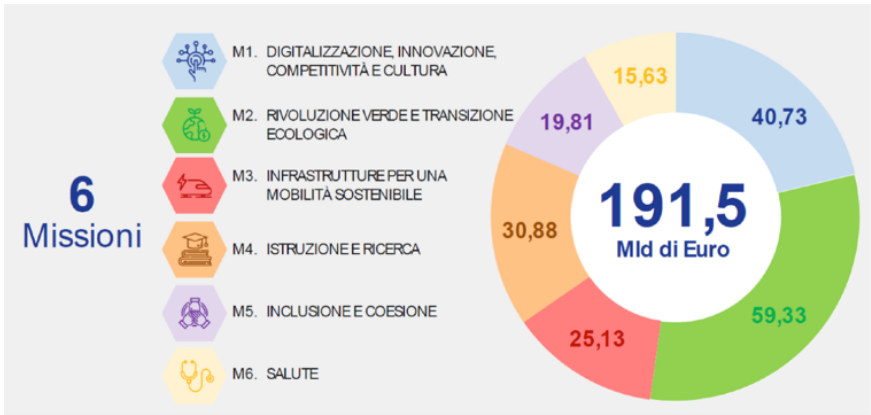
Secondo i dati dell'Ispettorato generale rapporti finanziari con l'Unione europea nel 2021 per l'Italia il saldo del dare/avere con la Ue è stato positivo per quasi 3,2 miliardi di euro.

Grafico: (*) Per il 2021 si tratta di stime preliminari

Fonte: Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea
Creato con Datawrapper

La cosa certa è che d'ora in avanti la politica di coesione e *Next Generation EU* convivranno e una delle sfide aperte di questi anni è mettere a frutto tutte le risorse europee ottenute in maniera coordinata e soprattutto efficace. Gli obiettivi strategici, i fini ultimi dei due strumenti europei, sono in buona parte sovrapponibili, ma prevedono metodi di finanziamento molto diversi.

Figura 2 – Next Generation EU



Fonte: Unione europea

Figura 3 – Fondi coesione



Fonte: Unione europea

I fondi della politica di coesione coinvolgono soprattutto le regioni e richiedono la fase di pianificazione e la fase della rendicontazione. Le politiche territoriali sono contraddistinte dal cosiddetto "approccio *place based*", per cui l'attenzione dei decisori politici e gli investimenti sono spostati dai settori e dai soggetti verso i territori aderendo il più possibile alla loro peculiarità. *Next Generation EU*, invece, è gestito centralmente dal governo, prevede

che i finanziamenti siano erogati in *tranche* e dipendano strettamente dal conseguimento di *milestone* e *target* qualitativi, con un *mix* di riforme e progetti di investimento che hanno scadenze intermedie e finali stabilite con Bruxelles (con decisione finale del Consiglio Ue): ogni sei mesi viene fatto il punto sulla loro realizzazione e in base a tale valutazione vengono decisi gli esborsi. Tra i due strumenti europei sono diversi anche i tempi: riforme e investimenti finanziati dal PNRR (per l'Italia 209 miliardi a prezzi 2021) devono essere realizzati rigorosamente entro agosto 2026; il calendario dei fondi di coesione classici è per il periodo 2021-2027 con possibilità di "sfondare" in parte la scadenza². Il rimborso dei capitoli dei fondi strutturali, invece, non è condizionato.

Ci si aspetta che il PNRR guidi il processo di crescita, sia da un punto di vista economico che normativo, mentre la politica di coesione agisce localmente per estendere i benefici del primo anche nelle aree più marginali e remote. E non è un caso che, a questo proposito, si sia parlato di una sorta di "spinta riformista" indotta dal PNRR a tutta la politica della spesa pubblica. Da un lato ha forzato Paesi come l'Italia (ma questo vale anche per Spagna, Portogallo, Grecia e molti Paesi dell'Est) a creare le condizioni per un contesto amministrativo favorevole alla progettazione e all'attuazione degli investimenti (sfida dall'esito non scontato): un nuovo contesto normativo e politico di cui beneficerà anche la spesa con le risorse dei fondi Ue classici; dall'altro lato, ha introdotto una pratica di controlli "tra pari" nell'uso di risorse finanziarie comuni, che può far decollare iniziative finanziarie comuni ben oltre le emergenze (basti pensare alle prospettive ora solo teoriche della creazione di una capacità di bilancio comune nell'area euro).

(2) I fondi impegnati per gli anni 2021-2026 devono essere spesi entro la fine del terzo anno dalla loro assegnazione; quelli impegnati per il 2027 devono essere spesi entro fine 2029.

STRATEGIE E NUMERI PER SETTE ANNI

La strategia contenuta nell'accordo di partenariato mira, oltre che alla riduzione delle disuguaglianze economiche tra le Regioni Ue, soprattutto alla realizzazione di opere funzionali al conseguimento degli obiettivi guida della Commissione europea

Per l'Italia la partita dei fondi europei vale 75 miliardi di euro per sette anni: 43 miliardi arrivano da Bruxelles, il resto è cofinanziamento nazionale. Per il 2021-2027, come detto, si registra un aumento delle risorse Ue di circa 10 miliardi rispetto al 2014-2020. Guadagnano di più le regioni del Mezzogiorno, destinatarie di più della metà dell'investimento.

Questa la ripartizione delle risorse nell'accordo di partenariato per categoria

- **regioni più sviluppate**, con un Pil superiore al 100% della media dei Paesi Ue. Ne fanno parte Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Veneto. In totale riceveranno 23,882 miliardi di euro;
- **regioni in transizione**, con un Pil compreso tra il 75% e il 100% della media Ue. Ne fanno parte l'Abruzzo, che si conferma in questa categoria, Umbria e Marche, che nel ciclo 2014-2020 facevano parte della categoria superiore. Queste regioni riceveranno in totale 3,612 miliardi di euro;

- **regioni meno sviluppate**, con un Pil inferiore al 75% della media Ue. Ne fanno parte Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. A queste sono destinati 46,575 miliardi di euro.

Alcune regioni, come Umbria e Marche, sono retrocesse di categoria, passando da quelle *sviluppate* a quelle in *transizione* a dimostrazione del peggioramento della posizione economica del Paese.

La strategia contenuta nell'accordo di partenariato mira, oltre che alla riduzione delle disuguaglianze economiche tra le regioni Ue, soprattutto alla realizzazione di opere funzionali al conseguimento degli obiettivi guida della Commissione europea. Questi sono l'attuazione del *Green deal* e del pilastro europeo dei diritti sociali, che si inseriscono nel più ampio contesto di adesione dell'UE all'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile. Queste policy trovano espressione esplicita in due degli obiettivi strategici dell'accordo, ma sono anche trasversali all'intero piano. Per esempio, ogni opera a prescindere dal suo scopo adotta il principio "non arrecare un danno significativo" agli obiettivi ambientali già reso obbligatorio per le opere realizzate tramite il PNRR.

Sono cinque le *policy* dell'accordo di partenariato concluso fra l'Italia e la Commissione europea. Ogni titolo rimanda ad aspetti strategici della strategia complessiva di modernizzazione dello "spazio" dell'Unione che deve essere una leva per rafforzare la coesione economica e sociale:

- Europa più intelligente
- Europa più verde
- Europa più connessa
- Europa più sociale e inclusiva
- Europa più vicina ai cittadini

I fondi della coesione vengono gestiti attraverso programmi nazionali (PN) e programmi regionali (PR). I primi sono gestiti a livello nazionale e riguardano l'intero territorio. Ognuno di essi declina un aspetto tematico di particolare rilevanza corrispondente a uno o a più degli obiettivi definiti a livello comunitario per l'utilizzo dei fondi strutturali. I secondi sono sotto responsabilità di un'amministrazione locale (Regione o Provincia autonoma), sono

monofondo e plurifondo. Riguardano il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)³.

Il numero dei piani nazionali, in linea con quanto richiesto dalla Commissione europea, è diminuito rispetto al periodo di programmazione 2014-2020 passando da tredici a dieci. Le novità più importanti sono il nuovo programma dedicato alla salute; il potenziamento del programma “metro” che si estende anche alle città medie del Sud; il programma collegato al Fondo per la transizione giusta, introdotto per la prima volta in questo ciclo di programmazione. Si tratta di risorse canalizzate da un nuovo strumento finanziario, *Just Transition Fund* appunto, per sostenere i territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. Di questo fondo beneficeranno la Sardegna e la Puglia, le due regioni che, a causa della loro storia industriale, rischiano di subire maggiormente gli effetti avversi della transizione verde.

I programmi nazionali vengono sostenuti con 25,5 miliardi di euro tra finanziamenti europei e cofinanziamento nazionale. Questi i PN previsti dal ciclo di programmazione 2021-2027:

- ricerca, innovazione e competitività
- per la transizione verde e digitale
- sicurezza e legalità
- equità nella salute
- inclusione e lotta alla povertà
- giovani, donne e lavoro
- metro plus e città medie del Sud
- cultura
- capacità per la coesione
- *Just Transition Fund*

25,5 mld €
Programmi
nazionali

48,5 mld €
Programmi
regionali

(3) <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/>

I FONDI DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO

Nel dettaglio, in totale, l'Italia ha a disposizione circa 74 miliardi di euro tra FESR, FSE+ e JTF, ai quali si sommano 987 milioni di euro di FEAMPA, per un totale di circa 75 miliardi di euro a prezzi correnti, composti da 42,6 miliardi di contributo Ue e 32,3 miliardi di euro di contributo nazionale.

	Ue	Cofinanziamento	Totale
2021-2027	42,6 mld	32,4 mld	75 mld
2014-2020	46,9 mld	17,4 mld	64,3 mld *

(*) Escluso il FEASR

FESR Fondo europeo sviluppo regionale	Sviluppo equilibrato nelle diverse regioni
FSE+ - Fondo sociale europeo plus	Occupazione, istruzione e riforme strutturali in questi settori
JTF - Just Transition Fund	Territori che fronteggiano gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verde: risorse per evitare nuove disuguaglianze
FEAMPA - Fondo europeo per affari marittimi, pesca e acquacoltura	Interventi a sostegno della pesca sostenibile e delle comunità costiere
FEASR - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale	Finanzia i programmi di sviluppo rurale, è gestito secondo le norme della nuova PAC

LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER CATEGORIA DI REGIONI

Categorie di regioni	Totale*	% sul totale	Confronto con 2014-2020*
Meno sviluppate	31.118 (compreso JTF)	73,8%	+5.628 (compreso JTF)
In transizione	1.528	3,6%	+260
Più sviluppate	9.534	22,6%	+1.947
Totale	42.180	100%	+7.835

(*) Milioni di euro a prezzi correnti

LE RISORSE ASSEGNATE ALLE REGIONI PER I PROGRAMMI REGIONALI

In nero le regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Piemonte, Toscana, Valle d’Aosta e Veneto); in azzurro le regioni in transizione (Abruzzo, Marche e Umbria); in rosso le regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia).

Regione	Quota*	Regione	Quota*
Abruzzo	1.087,6	Bolzano	396,6
Basilicata	983,0	Trento	340,7
Calabria	3.173,1	Piemonte	2.812,4
Campania	6.973,1	Puglia	5.577,3
Emilia-Romagna	2.048,4	Sardegna	2.325,1
Friuli V.G.	738,6	Sicilia	7.374,5
Lazio	3.419,8	Toscana	2.312,5
Liguria	1.087,5	Umbria	813,4
Lombardia	3.507,4	Valle d’Aosta	174,0
Marche	881,8	Veneto	2.062,6
Molise	402,5	Totale	48.491,9

(*) quote comprensive del contributo Ue e del contributo nazionale in milioni di euro a prezzi correnti

EUROPA PIÙ INTELLIGENTE

Con la *policy* “un’Europa più intelligente” finanziata attraverso il FESR si intende investire nei territori per creare opportunità di lavoro e di crescita attraverso le nuove tecnologie, senza incrementare le disuguaglianze sociali. Una delle priorità è incidere sulla competitività dei sistemi produttivi attraverso investimenti nella ricerca, la valorizzazione del capitale umano, lo sviluppo delle competenze soprattutto digitali per sostenere la transizione industriale. Nel settore dell’innovazione permangono ampie differenze territoriali in Italia: la spesa in ricerca e sviluppo rimane fortemente concentrata al Nord. Nel 2019 (anno precedente la pandemia) oltre il 60% degli investimenti in R&S è stato realizzato al Nord mentre Mezzogiorno e isole hanno contribuito con

una quota pari al 14,5%)⁴. Se si estende l'orizzonte agli altri stati Ue, emerge che le regioni più innovative del Nord spendono circa la metà rispetto alla media Ue; nel Mezzogiorno si spende meno dell'1% del pil in innovazione, contro il 2,11% della media Ue.

Categorie di regioni	FESR*	Totale (UE + cofinanziamento)*
Meno sviluppate	6.950	10.356
In transizione	356	813
Più sviluppate	2.225	5.512
Totale	9.511	16.681

(*) Milioni di euro a prezzi correnti

L'accordo di partenariato individua cinque priorità di intervento:

- ricerca e innovazione per le imprese e il settore pubblico;
- digitalizzazione dei servizi pubblici e privati, evitando l'insorgere di nuovo disuguaglianze tra i cittadini dovute alla differente qualità dei servizi presenti sul territorio;
- crescita e competitività delle piccole e medie imprese attraverso diversi strumenti finanziari per ridurre i forti divari regionali;
- competenze per la transizione industriale attraverso incentivi o fornitura di servizi reali.
- rafforzamento della connettività digitale in sinergia con il PNRR per garantire l'accesso alle reti digitali a cittadini e imprese anche nelle aree meno popolate.

Essendo la capacità innovativa delle imprese fortemente legata al contesto socio-culturale dei territori e alla disponibilità di infrastrutture, una parte significativa degli investimenti sarà erogata attraverso programmi regionali in modo da amministrare i fondi al livello in cui la conoscenza del territorio è più diretta e più elevata è la capacità di adattare gli interventi alle potenzialità di sviluppo tecnologico e imprenditoriale delle aree coinvolte.

Accanto ai piani regionali, la strategia è sostenuta dai piani nazionali: innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale; cultura; metro plus e città medie del Sud; sicurezza per la legalità.

(4) <https://www.istat.it/it/files/2022/04/11.pdf>

EUROPA PIÙ VERDE

A causa della conformazione del territorio, il rischio idrogeologico e la competizione per l’accesso a risorse che potranno diventare sempre più scarse, come l’acqua, l’Italia è tra i Paesi europei più vulnerabile ai cambiamenti climatici. Oltre alla disponibilità delle risorse idriche, il Paese deve affrontare urgentemente problemi relativi alla preservazione della qualità dell’area, alla salvaguardia della biodiversità terrestre e marina, alla difesa del paesaggio.

Categorie di regioni	FESR/FEAMPA*	Totale (UE + cofinanziamento)*
Meno sviluppate	6.950	9.959
In transizione	308	716
Più sviluppate	1.534	3.835
Totale	8.776	14.510

(*) Risorse per obiettivo (in milioni di euro a prezzi correnti)

Non tutte le regioni italiane hanno lo stesso grado di vulnerabilità e resilienza ai cambiamenti climatici. Secondo il Disaster Resilience Index, elaborato dall’ONU sulla base di diversi parametri tra cui l’accesso ai servizi, le risorse economiche disponibili, la condizione degli edifici, l’istruzione, la qualità delle istituzioni, la coesione territoriale, il Mezzogiorno conta un numero elevato di aggregati urbani con un basso livello di resilienza. Tuttavia, anche il Nord non è immune da problemi né è preparato all’impatto dell’innalzamento delle temperature⁵. Con un aumento tra i 5 e i 10 gradi, soprattutto nel momento in cui si verificheranno eventi estremi come piogge intense e ondate di forte calore, saranno più colpite le città rispetto alle aree rurali. Secondo le valutazioni del Centro euro-mediterraneo sui cambiamenti climatici, saranno soprattutto i settori più fragili della popolazione - i bambini, e le persone anziane o con disabilità - a essere maggiormente penalizzati⁶.

(5) AA.VV. *Constructing a comprehensive disaster resilience index: The case of Italy*, 2019, <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0221585>

(6) AA.VV. *Analisi del rischio. I cambiamenti climatici in Italia*, 2020. <https://www.cmcc.it/analisi-del-rischio-i-cambiamenti-climatici-in-italia>

Nello sforzo globale per contenere l’aumento delle temperature - in coerenza con il piano nazionale integrato energia e clima - la politica di coesione contribuirà:

- a investire nella transizione verso le energie rinnovabili per quanto riguarda l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati e nella riduzione dei consumi energetici del 43% entro il 2030;
- alla creazione di comunità energetiche e alla trasformazione intelligente delle reti di trasmissione di elettricità;
- a prevenire il dissesto idrogeologico attraverso interventi per la messa in sicurezza di territori a rischio come le aree montane;
- a finanziare interventi infrastrutturali, previsti anche dal PNRR, per la conservazione dell'acqua sempre più a rischio a causa dei periodi di prolungata siccità (data l'inadeguatezza delle infrastrutture la dispersione d'acqua attualmente arriva anche al 50%)⁸;
- a limitare il trasferimento dei rifiuti nelle discariche in particolar modo nel Mezzogiorno dove questa pratica coinvolge il 30-40% dei rifiuti. L'obiettivo, sostenuto anche dai finanziamenti del PNRR è limitarlo al 10% entro il 2035.

L'obiettivo "Europa più verde" è finanziato tramite il FESR, di cui è una delle priorità insieme all'Obiettivo 1, e il FEAMPA.

Concorrono alla realizzazione di questo obiettivo strategico soprattutto i programmi regionali, ai quali si aggiungono gli interventi dei piani Innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale; cultura; metro plus e città medie del Sud e del PN FEAMPA.

EUROPA PIÙ CONNESSA

Categorie di regioni	FESR*	Totale (UE + cofinanziamento)*
Meno sviluppate	1.588	2.274
In transizione	-	-
Più sviluppate	-	-
Totale	1.588	2.274

(8) Istat, 2022, <https://www.istat.it/it/files/2022/03/REPORTAC-QUA2022.pdf>

Rientrano in questo obiettivo solo i programmi regionali nelle regioni meno sviluppate

(*) Risorse per obiettivo (in milioni di euro a prezzi correnti)

Migliorare le dotazioni infrastrutturali è una delle principali sfide per l'Italia e l'accordo di partenariato è uno strumento complementare rispetto al piano nazionale di ripresa e resilienza che investirà più del 10% delle sue risorse per ridisegnare il trasporto in chiave sostenibile, ridurre il divario infrastrutturale tra Nord e Sud e connettere la rete ferroviaria italiana al resto d'Europa.

L'estensione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale è di poco superiore alla media dei più grandi stati Ue - Germania, Francia Spagna e Polonia - se si considera la superficie. Se si guarda invece alla popolazione residente, la capacità delle ferrovie italiane di servire il territorio è meno robusta: 3,1 km per 10 mila abitanti contro una media di 4,4 km di rete ferroviaria degli altri grandi Paesi europei. Per quanto riguarda la qualità della tecnologia utilizzata, in Italia i treni viaggiano a trazione elettrica e con alimentazione a diesel. Potrà sorprendere, ma al Sud la rete ferroviaria è più estesa: circa 16 km ogni 1000 metri quadrati, contro gli 11km del Nord Italia. Tuttavia, le reti elettrificate nel Mezzogiorno sono ferroviarie e delle reti regionali; la riduzione del divario infrastrutturale Nord-Sud. Entro il 2030 è previsto un aumento all'83% delle linee elettrificate.

Lo scopo dell'accordo di partenariato, grazie ai fondi FESR e attraverso i piani delle regioni meno sviluppate, è garantire l'accesso ai servizi nelle aree in cui la scarsa qualità del sistema di trasporto è un ostacolo alla riduzione delle disparità economiche e alla qualità della vita. In altre parole, questo percorso permetterebbe di estendere i benefici del PNRR anche alle aree più remote e marginali dell'Italia.

L'accordo Italia-UE si pone due obiettivi specifici da perseguire in complementarietà e pianificazione coordinata con il PNRR:

l'avanzamento delle connessioni ferroviarie nei segmenti meridionali del corridoio scandinavo-mediterraneo, il sostegno alla multi-modalità e alla logistica attraverso interventi sulle dorsali ferroviarie e sulle connessioni di "ultimo miglio" dei nodi portuali, logistici e aeroportuali⁸;

- potenziamento delle connessioni ferroviarie verso i centri urbani, digitalizzazione delle zone economiche speciali, elettrificazione e messa in sicurezza delle linee ferroviarie regionali, mitigazione del rischio ambientale nelle aree aeroportuali esistenti, interventi nei porti regionali⁹.

(8) Il corridoio scandinavo-mediterraneo (SCAN-MED) è uno dei corridoi individuati come prioritari nella strategia europea TEN-T. La sua estensione comprende 9 dei 14 porti italiani appartenenti alla rete Core European TEN-T.

(9) Le zone economiche speciali (ZES) sono aree industriali regolate secondo politiche e norme fiscali diverse rispetto al Paese che le ospita per attrarre investimenti esteri. Tali aree ruotano attorno ai porti, ma si estendono all'entroterra comprendendo insediamenti produttivi all'interno dell'economia portuale. Attualmente in Italia ne sono state istituite otto. <https://www.agenziacooperazione.gov.it/zes-zone-economiche-speciali/>

EUROPA PIÙ SOCIALE E INCLUSIVA

Questo obiettivo di policy, così come l'obiettivo "un'Europa più verde" è strettamente legato a una delle priorità strategiche della Ue: il pilastro europeo dei diritti sociali, che definisce venti principi e diritti fondamentali considerati essenziali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro come dei sistemi di protezione sociale. L'idea di fondo è far procedere in contemporanea progresso economico e progresso sociale. Realizzare gli obiettivi di questo "pilastro" costituisce una responsabilità condivisa delle istituzioni europee, degli enti nazionali, regionali e locali, delle parti sociali e della società civile.

Categorie di regioni	FESR/FEAMPA*	Totale (UE + cofinanziamento)*
Meno sviluppate	11.311	17.592
In transizione	728	1.749
Più sviluppate	5.043	12.607
Totale	17.082	31.948

(*) Risorse per obiettivo (in milioni di euro a prezzi correnti)

EUROPA PIÙ SOCIALE E INCLUSIVA

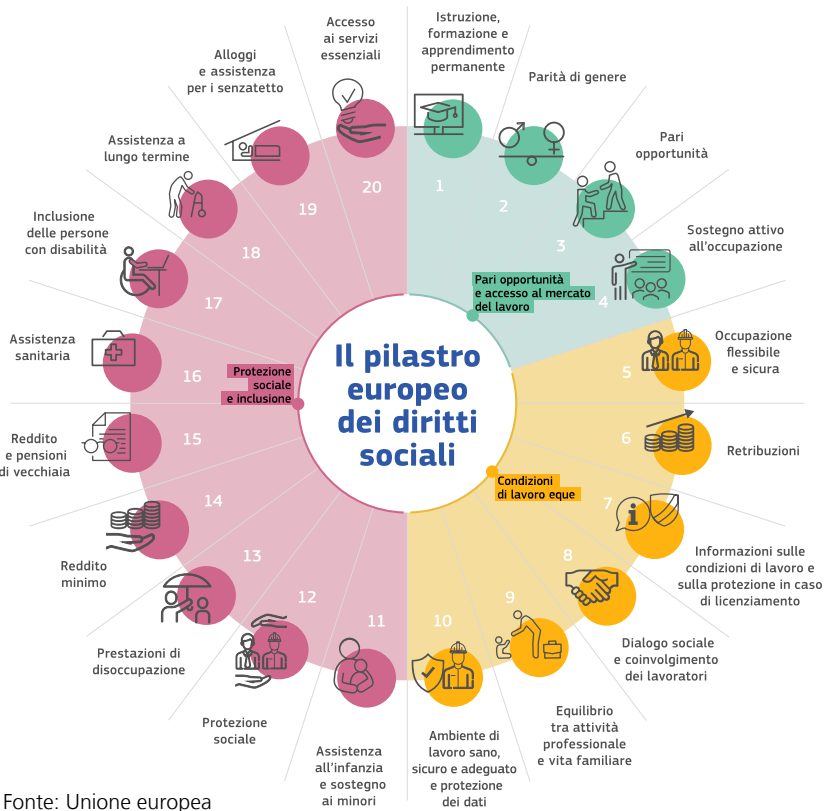
Tre gli obiettivi generali Ue al 2030:

- almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro;
- almeno il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione;
- ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Si tratta di obiettivi di cui si coglie la rilevanza se si osserva la situazione attuale. Nel 2020 la pandemia aveva messo fine a una tendenza positiva che durava dai sei anni del tasso di occupazione delle persone di età compresa fra i 20 e i 64 anni, nel terzo trimestre 2020 attestato al 72,4% (però, già nel primo trimestre 2022 era risalita al 74,5%). Fino al 2016 solo il 37% degli adulti partecipava

ogni anno ad attività di apprendimento. Nel 2019 un adulto su cinque non aveva un livello di istruzione secondaria superiore. Nello stesso anno circa 91 milioni di persone (di cui 17,9 milioni di giovani fino a 17 anni) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale nella Ue. A metà 2022 i ministri degli affari sociali hanno presentato gli obiettivi nazionali e nel complesso, gli impegni degli Stati membri, secondo l'analisi della Commissione europea, "pongono saldamente la Ue sulla strada verso il conseguimento o addirittura il superamento dei *target*". Sulla base degli impegni assunti, nel 2030 l'Italia raggiungerebbe quota 73% di occupati (-5% rispetto all'obiettivo Ue); centrerebbe l'obiettivo dell'attività di formazione per gli adulti, 60%; ridurrebbe di 3,2 milioni il numero dei poveri.

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI



Fonte: Unione europea

Con un contributo di 17 miliardi di euro, provenienti soprattutto dal FSE+, l'accordo di partenariato prevede che questo comparto assorba

più risorse degli altri e ciò a causa degli effetti sociali devastanti provocati dalla pandemia che ha aggravato le condizioni dei settori di popolazione più vulnerabili. Specialmente nel Sud le emergenze individuate sono:

- la partecipazione di giovani e donne al mercato del lavoro;
- la prevenzione e il contrasto dell'abbandono scolastico;
- l'innalzamento del livello di istruzione terziaria, il rafforzamento delle competenze soprattutto digitali, la partecipazione a corsi di formazione durante tutto l'arco della vita;
- il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, la valorizzazione della cultura e del turismo nello sviluppo economico per l'inclusione e l'innovazione.

Gli interventi si concentreranno su quattro priorità, contribuendo laddove possibile all'attuazione dei cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni (LEP)¹⁰:

- occupazione, con particolare attenzione all'accesso al mercato del lavoro dei giovani;
- Istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita attraverso incentivi all'acquisizione di nuove competenze per i docenti, rafforzamento delle competenze in discipline tecnico-scientifiche (scienza, tecnologia, ingegneria, matematica, acronimo inglese STEM) con particolare attenzione alla partecipazione femminile¹¹, l'acquisto di attrezzature e prevenzione dell'abbandono scolastico;
- Inclusione e protezione sociale attraverso il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini, l'inclusione sociale dei cittadini di Paesi terzi soprattutto dei minori, il superamento della discriminazione e della segregazione abitativa per le comunità Rom, Sinti e Caminanti, il potenziamento delle strutture a sostegno delle donne, il contrasto della povertà estrema e della marginalizzazione;
- sostegno a cultura e turismo attraverso la promozione di collaborazione e sistemi di *governance* partecipata tra istituzioni e centri culturali, amministrazioni, imprese e soggetti del terzo settore.

All'obiettivo "Europa più sociale e inclusiva" concorrono i piani nazionali "scuola e competenze", "inclusione e povertà", "giovani, donne e lavoro", "cultura", "metro plus" e "città medie del Sud", "equità nella salute". Oltre ai programmi regionali su tutto il territorio nazionale.

(10) Si tratta di servizi e prestazioni che lo Stato deve garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, che consentono il pieno rispetto dei diritti sociali e civili dei cittadini. I livelli essenziali di prestazioni si riferiscono ai servizi di carattere sociale, distinti dai livelli essenziali di assistenza (LEA) che riguardano il campo sanitario. <https://www.ministropersud.gov.it/approfondimenti/lep/cosa-sono/>

(11) Secondo i dati Istat nel 2019, il 24,6% dei laureati in Italia (25-34enni) aveva una laurea nelle aree disciplinari scientifiche e tecnologiche. Il divario di genere è molto forte: il 37,3% degli uomini laureati ha una laurea STEM contro il 16,2% delle donne. <https://www.istat.it/it/files/2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>

EUROPA PIÙ VICINA AI CITTADINI

L'obiettivo è convogliare risorse verso le aree più marginali per facilitarne l'integrazione assicurando uno sviluppo sostenibile. L'Italia è tra i Paesi Ue fortemente interessati dal fenomeno dello spopolamento delle aree rurali a favore delle aree urbane, un processo che innesta una catena di situazioni di progressivo impoverimento civile compreso il peggioramento netto dei servizi ai cittadini che restano. Per contro, non va dimenticato che anche i grandi agglomerati urbani, dove si concentrano ricchezza, servizi avanzati e opportunità di lavoro, presentano maggiori rischi collegati all'inquinamento, al degrado urbano, alla povertà e al disagio sociale.

Categorie di regioni	UE FESR*	Totale (UE + cofinanziamento)*
Meno sviluppate	1.722	2.542
In transizione	78	187
Più sviluppate	409	1.023
Totale	2.209	3.752

(*) Risorse per obiettivo (in milioni di euro a prezzi correnti)

Per contrastare la marginalizzazione e ripartire i benefici dello sviluppo economico in maniera equa su ogni tipo di territorio, i fondi FESR e FEAMPA saranno utilizzati

- nelle città ampliando e modernizzando i servizi, creando attività economiche e culturali con attenzione alle periferie e alle aree disagiate con particolare attenzione alle città del Sud di media dimensione alle quali si estende il nuovo piano nazionale metro plus;
- nelle aree interne per le quali l'obiettivo prioritario è ridurre le disuguaglianze tra cittadini e garantire agli abitanti dei comuni isolati l'accesso ai servizi pubblici;
- nelle aree costiere, insulari e interne a beneficio delle quali con le risorse FEAMPA potranno essere finanziati interventi nei settori della cultura e del turismo sostenibile, iniziative per rivitalizzare il tessuto economico e sostenere la partecipazione sociale.

FONDO PER UNA TRANSIZIONE GIUSTA

Al fine di mitigare i costi dell'attuazione del *Green deal*, la Commissione europea ha previsto per il bilancio 2021-2027 un nuovo fondo per far sì che la transizione ecologica sia equa e socialmente sostenibile. Il *Just Transition Fund* intende ridurre i costi sociali della riconversione ecologica nelle regioni la cui economia dipende fortemente dalla produzione di combustibili fossili. Per accedervi ogni stato membro ha dovuto presentare alla Commissione i piani per la "transizione giusta" dove sono indicati i territori - non più le regioni, ma le province e i comuni - che presentano i requisiti per ricevere i fondi: un'economia dipendente dai combustibili fossili ed emissioni di gas serra superiori alla media Ue.

Dotazione	JTF*	Totale (JTF + cofinanziamento)*
	988 milioni di euro	1,21 miliardi di euro

Le aree individuate dall'Italia sono:

- Sulcis-Iglesiente (Sardegna): una delle più grandi aree minerarie d'Italia dove si trova l'ultima miniera di carbone italiane operativa fino al 2018;
- l'area di Taranto dove si trovano l'impianto ex Ilva di produzione dell'acciaio che dà lavoro a oltre diecimila addetti, un arsenale militare marittimo, una raffineria di petrolio e una centrale elettrica a carbone.

Gli interventi saranno individuati nei piani territoriali di transizione, uno per ciascuna area, definiti con il coinvolgimento dei soggetti istituzionali, economici e sociali interessati. Per definire i piani territoriali, è stato avviato nel 2021 un confronto della Commissione europea con questi stakeholder coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione e dall'Agenzia per la coesione territoriale.

I piani territoriali devono essere definiti e realizzati in coerenza e sinergia con i programmi regionali finanziati dai fondi FERS e FSE+ oltreché con altri programmi territoriali che interessano le

stesse aree (per esempio il piano per il Sulcis e il “contratto di sviluppo” di Taranto). La priorità è assegnata agli investimenti per la diversificazione del tessuto economico e dell’occupazione anche attraverso interventi in innovazione e ricerca, energia, mobilità, economia circolare, lavoro, risanamento e tutela del territorio, digitalizzazione, istruzione e inclusione sociale.

IL FONDO DI SVILUPPO REGIONALE E LA NUOVA PAC

(politica agricola comune)

Se nella programmazione del bilancio Ue 2014-2020 il Fondo di sviluppo regionale (FEASR) faceva parte dell’accordo di partenariato, per il periodo 2021-2027 viene gestito all’interno della programmazione della politica agricola comune (PAC).

Il FEASR è uno dei due pilastri della PAC insieme al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA). Queste le caratteristiche dei due fondi:

- il FEAGA è uno strumento di sostegno al reddito e prevede un sistema di pagamenti diretti destinati agli operatori del settore agricolo e di investimenti settoriali. A partire dalla destinazione nazionale delle risorse ogni agricoltore dispone di un numero di ettari ammissibili a questo finanziamento; per ciascun ettaro ammissibile è associato un valore detto “titolo”. Il pagamento diretto è legato dalla produzione poiché il beneficiario riceve i fondi in cambio di buone condotte in termini di benefici ambientali;
- il FEASR sostiene lo sviluppo rurale, non prevede sostegni diretti agli operatori del settore. Gli obiettivi generali sono quattro: efficientamento delle aziende agricole e miglioramento della competitività del settore; miglioramento ambientale e climatico; sviluppo rurale attraverso la promozione della multifunzionalità, il finanziamento attività rurali, villaggi agricoli; valorizzazione del capitale umano. A differenza del FEAGA che prevede pagamenti diretti da Bruxelles agli operatori, il FEASR si compone di quote nazionali che vengono ripartite tra le singole regioni. Inoltre prevede una quota di co-finanziamento nazionale che si somma alle risorse europee.

Quote cofinanziamento FEASR	
Regioni meno sviluppate	59,30%
Regioni in transizione	57,50%
Regioni più sviluppate	49,50%

Per il periodo di programmazione 2021-2027 le regioni riceveranno complessivamente quasi 37 miliardi di euro così ripartiti:

INTERVENTI PSP (piano strategico PAC)	DOTAZIONI (miliardi di euro)
I pilastro FEAGA - pagamenti diretti	17,6
I pilastro FEAGA - interventi settoriali	3,4
II pilastro FEASR + cofinanziamento	16,0
TOTALE PAC (I e II pilastro)	37,0

Fonte: ministero dell'Agricoltura

Nel precedente periodo di programmazione ogni Regione redigeva un programma di sviluppo regionale che veniva negoziato con la Commissione attraverso una interlocuzione diretta nel quale il ministero dell'Agricoltura aveva un ruolo secondario. Con la nuova governance della PAC è cambiato il metodo. I pilastri della politica restano i fondi FEASR e FEAGA, tuttavia sulla base dei nuovi regolamenti la Commissione riconosce come unica autorità di gestione. Il ministero è tenuto a sottoporre a Bruxelles un unico documento in cui sono delineate le 21 politiche di sviluppo relative alle singole regioni.

LA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA, UNA CORSA CONTRO IL TEMPO

Ci si aspetta,
sulla base delle
misure già prese
dall'Italia
per semplificare
e ridurre
drasticamente
i tempi di effettiva
realizzazione dei
progetti
di investimento,
che la "corsa" per
rispettare
gli impegni
del PNRR
incrementi anche
la capacità di spesa
dei fondi Ue

La partita italiana per la modernizzazione è giocata sulla capacità di spesa dei fondi europei e tanto più delle risorse di *Next Generation EU* con una difficoltà in più per queste ultime: i progetti di investimento vanno attuati entro agosto 2026. Si tratta di una massa di risorse nettamente superiore a quelle che l'Italia riceve da tutti i fondi Ue nel quadro del bilancio dell'Unione. Ci si aspetta, sulla base delle misure già prese dall'Italia per semplificare e ridurre drasticamente i tempi di effettiva realizzazione dei progetti di investimento, che la "corsa" per rispettare gli impegni del PNRR incrementi anche la capacità di spesa dei fondi Ue. Una sfida nella sfida, perché al di là del pur necessario ingresso di forze professionali fresche nell'amministrazione pubblica, non è facile passare rapidamente a una pratica diffusa di efficienza. Secondo uno studio della Banca Mondiale del 2020 il confronto tra i 27 Paesi membri della Ue indicava l'Italia al penultimo posto per i tempi medi per completare il percorso di un appalto infrastrutturale, dalla pubblicazione del bando di gara al

termine dei lavori¹². Una recente analisi dell'Ufficio parlamentare di bilancio indica la media della durata degli appalti avviati dal 2012: per un'opera di valore superiore a un milione di euro dal preaffidamento all'esecuzione occorrono 5,2 anni; per un'opera fino a 15 milioni di euro ne occorrono 7¹³. Il valore economico delle opere incide in modo sostanziale sulle fasi di attuazione (progettazione, affidamento e lavori) e nella realizzazione: un rapporto del 2018 del Dipartimento per la coesione indicava che gli interventi inferiori a 100 milioni di euro venivano completati in 12,2 anni; quelli superiori in 15,7 anni; quelli fra 2 e 5 milioni in 6,7 anni¹⁴.

Risulta quindi evidente l'importanza dell'azione per la semplificazione delle procedure allo scopo di favorire gli investimenti nelle infrastrutture, dalle norme per i concorsi pubblici al quadro giuridico degli appalti, secondo gli impegni contenuti nel PNRR. La corsa contro il tempo è ritmata dal cosiddetto "cronoprogramma": le misure di riforma economica e amministrativa, i progetti di investimento sono vincolati a precisi calendari. Se non si rispettano, per quanto concerne gli impegni del PNRR, niente *tranche* semestrali da Bruxelles.

L'accordo di partenariato sull'utilizzo dei fondi Ue prevede un programma nazionale specifico per sostenere la pubblica amministrazione nella programmazione e nella spesa. Gli interventi finanziati dalle politiche di coesione hanno sofferto nei cicli di programmazione precedenti di un deficit nella capacità di gestione dovuto, da un lato, alla complessità del quadro regolamentare e procedurale, dall'altro lato alla carenza di capacità progettuale. Insufficienti sono sia le competenze diffuse - anche digitali - sia il grado di esperienza del personale amministrativo. Tra il 2009 e il 2020 i dipendenti pubblici sono diminuiti di 267mila unità, mentre le assunzioni previste nel quadro del PNRR ne prevedono 28mila. I percorsi di riqualificazione del personale amministrativo spesso di età lavorativa avanzata sono lenti e i risultati non si vedono rapidamente.

Stando ai dati della Commissione europea a metà 2022 l'Italia si trovava al terzultimo posto nella Ue per spesa realizzata delle risorse 2014-2020, il 51% del totale a fronte del 91% di progetti decisi; al penultimo risultava la Danimarca al 50% per la spesa, ultima la Spagna al 47%¹⁵.

(12) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>

(13) https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/07/Nota-di-lavoro-tempi-OOPP_final.pdf

(14) http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/I_tempi_delle_opere_pubbliche/I_tempi_delle_opere_NEW/Visualizzazioni_interattive/Tempi_realizzazione_opere/TempiOOPP_TempiRealizzazioneOpere_Home.html

(15) <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

L'accordo di partenariato mette a disposizione 1,267 miliardi di euro (tra fondi FESR, FSE+ e cofinanziamento nazionale) per migliorare la capacità organizzativa delle amministrazioni. La strategia prevede due azioni: il programma nazionale "capacità per la coesione" per rafforzare, appunto, la professionalità amministrativa soprattutto degli enti locali nelle regioni meno sviluppate attraverso reclutamenti selezionati in base a specifiche necessità; i piani di rigenerazione amministrativa (PRigA) che identificheranno le azioni di rafforzamento delle capacità per la gestione dei programmi FESR, con un'attenzione particolare alla digitalizzazione.

Per la "capacità di coesione", il programma nazionale interverrà nelle realtà più fragili del Mezzogiorno con piani di intervento e supporto in tutte le aree più rilevanti per la progettazione agli appalti, la gestione degli aiuti di stato, la trasparenza e il contrasto di corruzione, frodi, conflitti di interesse. L'obiettivo è sostenere "sul terreno" le realtà amministrative più periferiche. Gli interventi saranno anticipati utilizzando risorse ancora disponibili dell'attuale programmazione e con parte dell'assistenza tecnica di React EU. I piani di "rigenerazione amministrativa" saranno definiti dalle autorità di gestione.

L'AUTORE

Fiorella Lavorgna

Collaboratrice e podcaster del Sole24 ORE dal 2019. Ha iniziato a occuparsi di fondi europei prima da Bruxelles e poi da Roma, dove è tornata nel 2020. Si è laureata a Milano in Relazioni Internazionali per poi specializzarsi a Roma prima in studi diplomatici, poi in giornalismo.

GRUPPO ORE

Il Gruppo 24 ORE è il principale gruppo editoriale multimediale attivo in Italia nel settore dell'informazione economica, finanziaria, professionale e culturale.

L'offerta informativa del Sole 24 ORE, quotidiano leader nell'informazione economica, finanziaria e normativa, è integrata con l'Agenzia di stampa Radiocor (leader italiana nell'informazione finanziaria), il portale www.ilsole24ore.com e Radio 24, l'emittente radiofonica *news&talk*, nata il 4 ottobre 1999.

Nei servizi ai professionisti e alle imprese il Gruppo occupa una posizione di mercato fortemente competitiva con le sue banche dati e servizi on line.

Il Gruppo 24 ORE, quotato presso la Borsa Italiana dal 6 dicembre 2007, vanta inoltre una presenza importante nell'organizzazione di mostre e appuntamenti culturali realizzata attraverso 24 ORE Cultura, uno dei principali *player* del mercato che, con vent'anni di esperienza e oltre 200 grandi mostre prodotte, può vantare una consolidata rete di relazioni con le principali istituzioni in Italia e nel mondo.

La strategia contenuta nell'accordo di partenariato 2021-2027 mira, oltre che alla riduzione delle disuguaglianze economiche tra le regioni Ue, alla realizzazione di opere funzionali al conseguimento degli obiettivi guida della Commissione europea: l'attuazione del Green deal e del pilastro europeo dei diritti sociali, che si inseriscono nel più ampio contesto di adesione dell'Ue all'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In questo volume vedremo le novità dell'ultimo Accordo di partenariato, la ripartizione delle risorse a disposizione per i cinque obiettivi di policy e le sfide che l'Italia deve affrontare per realizzarli. Considerato che la partita italiana per la modernizzazione è giocata sulla capacità di spesa dei fondi europei e tanto più delle risorse di Next Generation EU.

Gli altri volumi pubblicati nell'ambito del progetto Work For Future, cofinanziato dall'Unione europea e realizzato da Il Sole 24 Ore in collaborazione con Osservatorio Balcani e Transcaucaso e Issira Cnr sono

**UE, LA SFIDA DELLA COESIONE
COESIONE UE A SUD-EST**



La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno finanziario dell'Unione europea.
Il suo contenuto è esclusiva responsabilità degli autori e non riflette necessariamente le opinioni dell'Unione europea