

LA COESIONE NELL'EMERGENZA

Il contributo dei Fondi SIE per fronteggiare la crisi e preparare la ripresa

A seguito della pandemia Covid-19 che ha innescato la grave crisi in corso, la Commissione europea, con i due Regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, ha introdotto ampi margini di flessibilità nei regolamenti dei fondi strutturali, finalizzati a favorire l'utilizzo delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale.

Questa possibilità di riprogrammazione è il frutto di una lunga e fruttuosa interlocuzione intrattenuta con la Commissione Europea e, in particolare, con la Commissaria Elisa Ferreira, il Commissario Paolo Gentiloni e il Vicepresidente Timmermans.

Per entità, dimensione finanziaria ed effettiva semplificazione procedurale si tratta della più importante riforma della Politica di Coesione degli ultimi dieci anni e va pressoché totalmente nella direzione da sempre sostenuta dall'Italia (con governi di qualsiasi colore politico) a livello europeo.

Non va dimenticato, infatti, che la Politica di Coesione rappresenta – ora con Next Generation EU – la principale leva di investimento pubblico europeo. Per il Sud, nel corso degli ultimi decenni ha rappresentato l'unica fonte stabile di intervento, a fronte del progressivo disinvestimento pubblico nazionale sul riequilibrio territoriale, l'innovazione e l'inclusione.

La riprogrammazione per rispondere all'emergenza Covid-19 ha rappresentato **l'occasione per recuperare credibilità e fiducia** su una politica essenziale per un Paese segnato da gravi divari territoriali che minano la capacità di riavviare uno sviluppo robusto, durevole, sostenibile. Questa **occasione non è andata sprecata**: da un lato, era necessario **mobilitare il maggior numero di risorse per rispondere all'emergenza sanitaria, economica e sociale**, individuando le misure orizzontali su cui concentrare tali risorse, sulla base delle loro caratteristiche di efficacia e di più semplice rendicontabilità sui programmi europei; dall'altro, rafforzare gli interventi sul piano territoriale, sulla base delle specifiche priorità locali determinate dall'emergenza Covid-19, ma **evitando la dispersione di interventi a pioggia** o particolaristici, nell'ambito di precise linee guida nazionali.

Il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, grazie al lavoro preparatorio che il Dipartimento delle Politiche di coesione, l'Agenzia per la coesione territoriale e le

Autorità di gestione hanno condotto, **ha sottoscritto un accordo con i Ministri gestori di fondi europei e accordi con le singole Regioni**, per massimizzare le risorse europee da utilizzare per l'emergenza.

Questi accordi, anche attraverso un dispositivo normativo di “garanzia”¹, preservano i principi cardine della coesione: la salvaguardia degli interventi già previsti nei programmi di intervento concordati con la Commissione e il partenariato economico e sociale; **il mantenimento del vincolo di destinazione territoriale delle risorse**, che impedisce ciò che è sempre avvenuto nelle crisi precedenti, e cioè che le misure anticongiunturali fossero finanziate con risorse già destinate alle regioni meno sviluppate.

Si tratta non di una semplice riprogrammazione, ma di **una fortissima accelerazione della spesa**, nella maggior parte dei casi a livello nazionale già effettuata. Grazie alla riprogrammazione **utilizziamo almeno 10,4 miliardi di fondi strutturali europei per l'emergenza** nel 2020².

Complessivamente, abbiamo raggiunto la quota di risorse da riprogrammare già stimate dalla Commissione³. Il percorso di riprogrammazione sia sul FESR che sull'FSE ha superato le aspettative **con i Ministeri, raggiungendo il valore di 5,4 miliardi** a valere sui PON. Mentre **con le Regioni, si è attestato intorno ai 5 miliardi**, a valere sui POR. Il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ritiene che ci siano ulteriori margini in particolare su alcuni Programmi nazionali e su alcuni Programmi regionali (ad esempio quelli della Sicilia e della Sardegna).

In conclusione, questo lavoro ha consentito di impiegare utilmente risorse per l'emergenza, di accelerare fortemente la spesa al fine di recuperare uno storico ritardo, di riacquistare credibilità in Europa (utile anche alla luce dell'impegnativo negoziato sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale e sul programma Next Generation EU condotto appena pochi giorni fa dal Presidente del Consiglio), avendo riprogrammato la mole di risorse più grande a livello europeo.

¹ In particolare l'articolo 126, comma 10 del decreto legge 17 marzo 2020 n.18, (convertito dalla legge 24 aprile 2020 n.27) prevede che le Amministrazioni pubbliche titolari di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali destinino le risorse disponibili alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza Covid-19. Il decreto legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. Decreto “Rilancio”) prevede specifiche norme per il contributo dei Fondi Strutturali al contrasto dell'emergenza Covid-19, volte ad ampliare la possibilità di rendicontare spese legate all'emergenza, assicurando la prosecuzione degli impegni già assunti nell'ambito della programmazione 2014-2020 anche con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. L'articolo 242 del suddetto decreto prevede che, nel caso di certificazione sui PON/POR di spese statali già sostenute - dovute all'emergenza COVID19, le risorse europee, che tornano a titolo di rimborso, confluiscono negli omologhi programmi complementari, assicurando in tal modo la necessaria copertura finanziaria alla prosecuzione dei progetti originariamente finanziati all'interno dei PON o POR, che siano stati riprogrammati per consentire la certificazione delle predette spese statali.

² La maggior parte delle Autorità di gestione ha colto l'opportunità offerta dalla Commissione di elevare il contributo dell'Unione europea al 100% per l'anno contabile che va dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021.

³ La dichiarazione di Ursula Von der Leyen, del 19 marzo scorso, indicava per l'Italia una massa di risorse riprogrammabili tra i 10 e gli 11 mld.

Programmi	Riprogrammazione	Impieghi per emergenza covid-19**				
		1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche	4) lavoro	5) sociale
PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI						
Regione meno sviluppate	4.442,77					
Regioni in transizione	317,12					
Regioni più sviluppate	673,93					
TOTALE PON	5.433,82	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09
PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI						
Regioni Mezzogiorno*	2.497,30	559,11	85,29	1.328,10	446,18	78,61
Regioni Centronord	2.421,07	1.009,54	49,78	513,44	744,48	103,83
TOTALE POR	4.918,36	1.568,65	135,07	1.841,54	1.190,66	182,44
TOTALE PON - POR	10.352,19	2.976,13	1.256,02	3.704,84	1.520,66	894,54
*non definite riprogrammazioni Sicilia e Sardegna						
**dati aggiornati al 23 luglio 2020						

Riprogrammazione Programmi Operativi Nazionali (PON)

Grazie a un lavoro condiviso con tutti i Ministeri titolari di Piani Operativi Nazionali (Interno, Cultura, Scuola, Ricerca, Sviluppo Economico, Trasporti, Lavoro) e al contributo del Fondo Sviluppo e Coesione, è stato possibile riorientare alcune importanti politiche nazionali in favore di interventi per fronteggiare l'emergenza e preparare la ripartenza.

Il MISE, per esempio, ha riprogrammato 1,480 miliardi di euro in favore del Fondo Centrale di Garanzia, il MUR 653,2 milioni a favore di interventi connessi all'emergenza Covid-19 tra cui l'esonero dalle tasse universitarie, le spese per l'adeguamento dei plessi universitari e l'acquisizione di nuove attrezzature, il MI, allo stesso modo, 731 milioni per interventi simili e per la didattica a distanza. Il Ministero dell'Interno ha messo a disposizione 188 milioni per sostenere gli straordinari delle forze di polizia, la sanificazione dei mezzi e l'acquisto di nuove tecnologie per la sicurezza sanitaria nei luoghi pubblici.

Di seguito i dati completi per ogni Programma Operativo Nazionale (*in milioni di euro*)

Programma	Riprogrammazione			Impieghi per emergenza Covid-19
	Importo UE + cofin. Nazionale	FESR	FSE	
PON per la Scuola	730,95	266,79	115,51	Formazione docenti per didattica a distanza, Device per studenti, Buoni libro, Adeguamento edifici
PON Città Metropolitane	653,49	317,44	130,14	Buoni alimentari, Interventi nel sociale, Strumentazione sanitaria, Sharing mobility (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Governance	593,09	188,89	256,01	Spese per personale medico e sanitario, strumentazione sanitaria (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Imprese e competitività	1.480	1000	-	Fondo centrale di garanzia (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Inclusione	320	-	310	Bonus baby-sitter, Servizi integrativi per l'infanzia (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Infrastrutture e reti	279,30	209	-	Finanziamento del PON Imprese e Competitività per fondo centrale di garanzia (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Legalità	188	80	57,50	Straordinari forze di polizia e personale prefetture, Dispositivi protezione individuale (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Ricerca	650	108	398	Macchinari sanitari, Riduzione tasse universitarie, fondi emergenza per università (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON SPAO	330	-	330	Fondo nuove competenze, Interventi politica attiva su digitale (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON IOG	105	-	105	Assunzione giovani medici e personale sanitario (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
PON Cultura e Sviluppo	104	78	-	Funzionamento musei e luoghi della cultura, Piattaforme digitali, Contributi per imprese culturali, creative e turistiche (<i>spese anticipate dallo stato</i>)
TOTALE	5433,83			

Dati aggiornati al 23 luglio 2020

Riprogrammazione Programmi Operativi Regionali (POR)

La riprogrammazione con le Regioni è stato il frutto di un complesso negoziato, alla fine del quale abbiamo valorizzato l'autonomia delle scelte regionali ma nel quadro di precise indicazioni nazionali per rafforzare l'efficacia degli interventi. Con l'Accordo le Regioni hanno concorso a misure nazionali, per la parte di cui hanno beneficiato i

rispettivi territori, o prevedono misure aggiuntive sulla base delle esigenze specifiche, nel quadro di priorità condivise.

Ecco le cinque linee guida nazionali, con la previsione delle misure che le singole Regioni possono rendicontare anche al 100% con contributo comunitario:

1. Emergenza sanitaria: spese sostenute da Centrali di committenza nazionali per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari (Dipartimento Protezione Civile, Consip, Struttura Commissariale) e da Centrali di Committenza Regionali nonché da Agenzie regionali di Protezione civile e da Aziende dei Servizi sanitari regionali; Assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale; aree sanitarie temporanee; rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute;
2. Istruzione e formazione: acquisto di beni e attrezzature per gli istituti e per i beneficiari finalizzato al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale (ad esempio laptop, software, e spazio digitale su server), adeguamento delle strutture o competenze nel mondo della scuola e delle istituzioni formative regionali;
3. Attività economiche: istituzione o rafforzamento della dotazione di sezioni regionali del Fondo Centrale di Garanzia per il finanziamento di misure di garanzia per il sostegno al capitale circolante, di garanzia a sostegno della moratoria dei debiti delle imprese, per la concessione di prestiti a lungo termine a tassi agevolati; di garanzia anche attraverso i Confidi regionali per l'abbattimento dei tassi di interesse, ovvero rafforzamento di strumenti finanziari regionali finalizzati a sostenere la liquidità delle imprese e/o già attivati per sostenere soggetti con difficoltà di accesso al credito ordinario derivanti dall'emergenza da Covid 19, nonché strumenti previsti nell'ambito del *temporary framework* per sovvenzioni a fondo perduto a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi;
4. Lavoro: Sostegno ai redditi dei lavoratori dipendenti del settore privato mediante finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori; sviluppo del lavoro agile; indennità di tirocinio;
5. Sociale: aiuti alimentari per i Comuni di medio-piccole dimensioni; servizi di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità aggravata dalla crisi; sostegno alle fasce sociali a rischio tramite operatori del III Settore.

In sintesi, questi sono i dati delle riprogrammazioni regionali (*in milioni di euro*)

Programma Operativo Regionale	Impieghi per emergenza covid-19 (per priorità)					
	1) emergenza sanitaria	2) istruzione e formazione	3) attività economiche	4) lavoro	5) sociale	TOTALE
Abruzzo	8,00	1,00	88,00	60,00	n.d.	157,00
Basilicata	6,00	3,79	95,57	32,19	12,85	150,39
Calabria	140,00	45,00	180,00	100,00	35,00	500,00
Campania	330,34	34,00	392,26	105,00	30,51	892,10
Molise	15,77	1,50	21,28	8,99	0,26	47,80
Puglia	59,00	n.d.	551,00	140,00	n.d.	750,00
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sicilia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
REGIONI MEZZOGIORNO	559,11	85,29	1.328,10	446,18	78,61	2.497,29
Emilia Romagna	250,00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	250,00
Friuli Venezia Giulia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lazio	222,29	8,16	133,42	237,21	45,10	646,18
Liguria	8,00	11,50	38,92	25,50	7,00	90,92
Lombardia	193,50	n.d.	n.d.	168,50	n.d.	362,00
Marche	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	160,00	n.d.	64,00	121,17	n.d.	345,17
Toscana	70,00	5,00	141,00	18,70	30,00	264,70
Provincia Autonoma Trento	13,50	1,00	13,00	23,50	n.d.	51,00
Provincia Autonoma Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	40,00	n.d.	40,00
Umbria	9,50	24,12	46,75	14,50	3,73	98,60
Valle d'Aosta	7,75	n.d.	6,35	4,70	n.d.	18,80
Veneto	75,00	n.d.	70,00	90,70	18,00	253,70
REGIONI CENTRONORD	1.009,54	49,78	513,44	744,48	103,83	2.421,07
TOTALE	1.568,65	135,07	1.841,54	1.190,66	182,44	4.918,35

LEGENDA:

In rosso le proposte di riprogrammazione in corso di definizione

1) Emergenza sanitaria : spese sostenute da Centrali di committenza nazionali per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari (Dipartimento Protezione Civile, Consip, Struttura Commissariale) e da Centrali di Committenza Regionali nonché da Agenzie regionali di Protezione civile e da Aziende dei Servizi sanitari regionali; Assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale; e personale sanitario assunto per l'emergenza anche attraverso contratti interinali, nonché spese per personale dipendente sanitario direttamente impegnato nell'attività di contrasto all'emergenza epidemiologica, ivi, compreso importi premiali (straordinari ed una tantum) riconosciuti a fronte di condizioni di lavoro maggiormente faticose e complesse; aree sanitarie temporanee; rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute;

2) Istruzione e Formazione acquisto di beni e attrezzature per gli istituti e per i beneficiari finalizzato al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale (ad esempio laptop, software, e spazio digitale su server), adeguamento delle strutture o competenze nel mondo della scuola e delle istituzioni formative regionali;

3) Attività economiche: istituzione o rafforzamento della dotazione di sezioni regionali del Fondo Centrale di Garanzia per il finanziamento di misure di garanzia per il sostegno al capitale circolante, di garanzia a sostegno della moratoria dei debiti delle imprese, per la concessione di prestiti a lungo termine a tassi agevolati e/o a fondo perduto; di garanzia anche attraverso i Confidi regionali per l'abbattimento dei tassi di interesse, ovvero rafforzamento di strumenti finanziari regionali finalizzati a sostenere la liquidità delle imprese e/o già attivati per sostenere soggetti con difficoltà di accesso al credito ordinario derivanti dall'emergenza da Covid 19, nonché strumenti previsti nell'ambito del temporary framework per sovvenzioni ed indennizzi a fondo perduto a favore delle imprese e dei lavoratori autonomi;

4) Lavoro :Sostegno ai redditi dei lavoratori dipendenti del settore privato mediante finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori; sviluppo del lavoro agile; indennità di tirocinio.

5) Sociale: aiuti alimentari per i Comuni di medio-piccole dimensioni; servizi di sostegno e cura per le persone in condizione di fragilità aggravata dalla crisi; sostegno alle fasce sociali a rischio tramite operatori del III Settore.

Dati aggiornati al 23 luglio 2020