

Fondo di Sviluppo e Coesione 2021–2027

Aree Tematiche e Obiettivi Strategici

Comunicazione ai sensi dell'articolo 1, comma 178, Legge n. 178/2020

Aprile 2022

SOMMARIO

I. FSC 2021-2027: risorse, aree tematiche e criteri generali per la programmazione .	3
I.1 Premessa.....	3
I.2 Risorse finanziarie	5
I.3 Criteri generali per la programmazione.....	8
II. Obiettivi Strategici delle Aree Tematiche.....	13
II.1 Ricerca e Innovazione.....	13
II.2 Digitalizzazione	15
II.3 Competitività imprese	16
II.4 Energia.....	23
II.5 Ambiente e risorse naturali	25
II.6 Cultura	31
II.7 Trasporti e mobilità.....	33
II.8 Riqualificazione urbana	37
II.9 Lavoro e occupabilità.....	40
II.10 Sociale e salute.....	41
II.11 Istruzione e formazione	44
II.12 Capacità amministrativa.....	46

I. FSC 2021-2027: risorse, aree tematiche e criteri generali per la programmazione

I.1 Premessa

Con l'occasione della programmazione del Fondo sviluppo e coesione per il ciclo 2021-2027, che interviene in una fase di forte mobilitazione per il rilancio degli investimenti e l'attuazione di riforme per l'intero Paese, si può ripensare l'intervento per il Mezzogiorno - cui sono destinate l'80% delle risorse del FSC - con proposte che riconoscano le energie esistenti e le moltiplichino per il futuro, costruendo alleanze consapevoli con gli altri strumenti di azione per lo sviluppo (il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza - PNRR, il Fondo complementare - FoC, i Fondi strutturali dell'Unione europea - FS) che unitamente al FSC possono essere rappresentati come un complessivo "Piano per l'Italia".

Affinché il Mezzogiorno ne sia protagonista e non solo destinatario di quote pur rilevanti d'intervento, bisogna partire dalla valorizzazione dei primati industriali, universitari e di ricerca, dalla specializzazione dell'offerta di creatività, cultura e turismo di qualità, in parte già esistenti ma da sollecitare in un quadro rinnovato di ambizioni, favorito da un sistema infrastrutturale più adeguato e garantito parallelamente dalla realizzazione delle altre componenti del Piano, integrate dalle risorse dello stesso FSC. Questa azione sinergica di rafforzamento strutturale è dovuta soprattutto in alcuni territori del Mezzogiorno le cui condizioni rimangono tuttora incompatibili con lo sviluppo e la competitività del Paese e con il raggiungimento di uno standard minimo di dotazioni di servizi che favorisca la crescita economica e il rafforzamento del capitale umano e sociale.

Tutto ciò deve convergere verso il raggiungimento di un unico obiettivo: ridurre il divario ampio e inaccettabile in diversi ambiti qualificanti le condizioni di cittadinanza e del fare impresa (istruzione, salute, sociale, ricerca, competitività delle imprese, treni veloci e regionali, riqualificazione urbana, banda larga ultra veloce, insieme ad altri numerosi servizi infrastrutturali), promuovendo al contempo l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente, l'accessibilità, l'adattabilità dei lavoratori e lo sviluppo di mercati di lavoro che favoriscano l'occupazione, nonché sviluppando le diversificate vocazioni produttive dell'area .

Occorre investire in modo coordinato e sistemico sull'infrastrutturazione e l'allargamento della base produttiva, muovendo dall'assunto che le priorità sono dare fiducia, fornire strumenti, valorizzare e accrescere le energie, le intelligenze, i saperi e le capacità, che costituiscono il "capitale umano" dell'area. Si tratta dunque di affermare una logica che determini un irreversibile cambio di passo del Sud Italia, applicando, attraverso l'impiego di questi fondi, un principio solidaristico che ne favorisca la competitività a livello nazionale e internazionale.

Solo in questo modo il Mezzogiorno può diventare un reale attrattore di investimenti capaci di innalzare stabilmente la persistente competitività e permettere la rinascita dei territori. In questa prospettiva, la filiera della logistica, quale infrastruttura cruciale all'attività d'impresa e alle vocazioni dell'area, assume una valenza strategica in chiave di sviluppo dei traffici commerciali e per inverare un ruolo di guida dell'Italia nel Mediterraneo. In questo quadro, si colloca anche il nodo ormai ineludibile, pur se ancora controverso, del ponte sullo Stretto, la cui fattibilità andrà valutata agli esiti dell'apposita Commissione tecnica recentemente istituita dal Governo e comunque sostenuto con fondi ordinari di bilancio.

Senza gli investimenti che mirano a creare le condizioni di sviluppo, senza l'economia privata dei territori e senza reclutamenti adeguati per migliorare le capacità operative della pubblica amministrazione, non si potrà verificare l'effetto leva di moltiplicatore economico dell'investimento privato, che si andrà ad aggiungere ai risultati già potenzialmente acquisiti sul piano degli investimenti infrastrutturali previsti.

Questo "Piano Italia" è un tavolo a quattro gambe. La prima è il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza. La seconda è il Fondo complementare, alimentato dal bilancio pubblico. La terza, i fondi strutturali europei. La quarta, il Fondo di Sviluppo e Coesione, con la sua privilegiata attenzione al Mezzogiorno. La stabilità nel tempo del tavolo, che è indispensabile per consentire un flusso di investimenti pubblici e privati di lungo termine, è legata al rafforzamento della qualità e della quantità degli investimenti dell'ultima gamba, che è proprio quella del Fondo di Coesione e Sviluppo per la programmazione 2021-2027.

È necessario che il FSC operi innanzitutto in coordinamento con il PNRR (e anche, con il FoC e la programmazione dei Fondi strutturali), al fine di agire in maniera complementare nei diversi ambiti, finanziando anche interventi necessari ma non previsti o possibili con gli altri strumenti. Ne sarà in tal modo prolungato e rafforzato l'impatto, innanzitutto del PNRR stesso, nelle regioni meridionali, agendo per colmare il *gap* del Mezzogiorno, innalzando il livello di crescita del capitale umano, con investimenti in conto capitale diversificati e con modalità di incentivo ispirati a una logica premiale.

Per garantire la svolta, anch'essa ineludibile, nella capacità effettiva di spesa secondo i tempi previsti, occorre agire su tre livelli. Vanno in primo luogo utilizzate tutte le semplificazioni normative e amministrative garantite dalle nuove disposizioni in vigore per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Occorre individuare un soggetto pubblico centrale che garantisca coerenza di piano e accompagni tutte le procedure attuative, indirizzando le consulenze tecniche a sostegno dei soggetti attuatori. Bisogna infine privilegiare strumenti operativi che favoriscano il coinvolgimento dell'iniziativa privata e soprattutto velocizzino le procedure esecutive. La coerenza complessiva del Piano Italia richiede una macchina esecutiva che rompa le storiche disfunzioni di sistema.

All'elaborazione di questo documento, predisposto a partire da apporti tecnici dell'amministrazione, ha contribuito una Commissione di ascolto e di proposta nominata dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale¹, che ha avuto il compito di avviare audizioni con le istituzioni e le organizzazioni sociali per raccogliere suggerimenti e indicazioni. Un cruciale contributo è venuto per iniziativa del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, che ha promosso il 9 e il 14 dicembre 2021, con la partecipazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, una iniziativa di ascolto aperta alle Regioni, ai rappresentanti delle amministrazioni locali, alle parti sociali, ai rappresentanti di categoria, agli ordini professionali, al mondo accademico, al terzo settore e ad altri soggetti interessati, portatori di idee e contributi. Si è trattato di un'occasione in cui ciascuno dei partecipanti ha potuto trasmettere le priorità che intendeva promuovere nell'ambito del nuovo ciclo del FSC. Il metodo di confronto adottato potrà proseguire nelle fasi successive.

¹ La Commissione è composta da Prof. Rodolfo De Dominicis, Prof. Amedeo Lepore, Avv. Beatrice Lucarella, Dott. Roberto Napoletano e Prof.ssa Serena Sileoni.

I.2 Risorse finanziarie

Il decreto legislativo n. 88 del 31 maggio 2011, facendo espresso riferimento al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, ha ridefinito, all'art. 4, il precedente Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), con l'obiettivo di "dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese".

Il Fondo ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale dei Fondi strutturali dell'Unione europea in periodi di programmazione settennale. Il Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici di carattere sia infrastrutturale, sia immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale in un quadro di unitarietà strategica, tenendo conto di principi di complementarietà e addizionalità sia con la programmazione dei fondi europei, sia con gli interventi di carattere ordinario. Per l'attuale programmazione i medesimi principi di complementarietà e addizionalità dovranno applicarsi anche rispetto alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'ammontare delle risorse del Fondo viene definito nel *Documento di Economia e Finanza* (DEF) dell'anno precedente a quello di inizio del periodo di programmazione di riferimento, tenuto conto dell'andamento del PIL e degli equilibri di finanza pubblica. La legge di bilancio stanziava le relative risorse, distribuendole per annualità in funzione delle previsioni di utilizzo. La legge di stabilità (ora di bilancio) per l'anno 2014 (legge n. 147/2013), con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, ha stabilito di destinare le risorse per l'80 per cento al Mezzogiorno e per il 20 per cento al Centro-Nord.

Il DEF 2020, in coerenza con quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 88 del 2011, ha stabilito l'ammontare complessivo delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-2027 nella misura di 73,5 miliardi di euro, aumentandone l'incidenza percentuale sul PIL dallo 0,5 per cento del ciclo 2014-2020 allo 0,6 per cento.

L'art. 1, commi 177-178, della legge di bilancio per l'anno 2021 (legge n. 178/2020) ha assegnato al FSC i primi 50 miliardi di euro per il ciclo di programmazione 2021-2027. La stessa legge e successivi interventi legislativi adottati nel corso del 2021 hanno ridotto l'entità delle disponibilità FSC 2021-2027 per un ammontare, al 28 febbraio 2022, di 7,42 miliardi di euro, destinando le relative risorse a iniziative in larga misura situate nel Mezzogiorno. Ulteriori disposizioni normative hanno previsto, poi, impieghi di risorse FSC 2021-2027, da assegnare con successive delibere del CIPESS, per un totale di 980 milioni di euro. Inoltre, nelle sedute del 27 luglio 2021, del 22 dicembre 2021 e del 15 febbraio 2022, il CIPESS ha approvato l'impiego di ulteriori risorse del FSC 2021-2027 per complessivi 7,31 miliardi di euro, in favore del CIS Taranto (68,8 milioni di euro), di iniziative regionali (2,56 miliardi di euro) e di progetti infrastrutturali ad alta rilevanza strategica proposti dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (4,68 miliardi di euro).

Si segnala, altresì, che 15,6 miliardi di euro delle disponibilità del FSC 2021-2027 sono stati destinati a copertura di iniziative progettuali inserite nel PNRR; per tale ragione, con il decreto legge n. 59 del 2021, art. 2, il Fondo è stato rifinanziato per l'ammontare, pressoché corrispondente, di 15,5 miliardi di euro.

La legge di bilancio 2022, da ultimo, prevede lo stanziamento di ulteriori 23,5 miliardi a completamento della dotazione programmata prevista nel DEF 2020.

Considerando l'insieme delle disposizioni rilevanti, il Fondo può contare, alla data del 28 febbraio 2022, su una disponibilità complessiva di circa 58,6 miliardi di euro.

La tabella seguente mostra le disponibilità del FSC 2021-2027, distinte per annualità, sulla base degli stanziamenti e delle riduzioni e finalizzazioni già previsti.

Dotazione finanziaria del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027

ASSEGNAZIONI E RIDUZIONI APPORTATE DA PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E IMPIEGHI (dati in Milioni di euro)

	Totale	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Assegnazioni al Fondo												
FSC Legge Bilancio 2021 n. 178/2020 art. 1 co. 177	50.000	4.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	6.000	0
Incremento Fondo FSC	730							730				
Rifinanziamento del Fondo sviluppo e coesione	15.500	0	850	1.000	1.250	2.850	3.600	2.280	2.200	600	500	370
Incremento FSC	200	200										
FSC Legge Bilancio 2022 n. 234/2021	23.500	0	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	2.500		
1) TOTALE ASSEGNAZIONI a febbraio 2022	89.930	4.200	8.850	9.000	9.250	10.850	11.600	11.010	10.200	8.100	6.500	370
Riduzioni ed impieghi del Fondo												
Riduzioni apportate da provv. legislativi	-7.421	-1.280	-1.401	-3.654	-154	-102	-830	0	0	0	0	0
Riduzioni per apporto coperture PNRR	-15.616	-200	-1.785	-1.954	-3.917	-4.144	-3.615					
Impieghi ex lege da assegnare con delibere CIPESS	-980	-200	-226	-276	-266	-6	-6	-0	0	0	0	0
Ulteriori Impieghi (sedute CIPESS 27 luglio 2021, 22 dicembre 2021 e 15 febbraio 2022)	-7.311	0	-1.190	-604	-1.561	-1.461	-811	-719	-389	-331	-245	0
2) TOTALE RIDUZIONI E IMPIEGHI a febbraio 2022	-31.328	-1.680	-4.602	-6.488	-5.899	-5.713	-5.261	-719	-389	-331	-245	0
RISORSE COMPLESSIVE DA PROGRAMMARE/DESTINARE (1)+(2)	58.602	2.520	4.248	2.512	3.351	5.137	6.339	10.291	9.811	7.769	6.255	370

Fonte: elaborazione DPCoe

I citati commi 177 e 178 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nel disciplinare le modalità di programmazione del FSC 2021-2027, hanno mutuato, in parte, i principi già previsti dall' art. 1, comma 703, della legge n. 190 del 2014. In particolare:

- viene confermata la **destinazione dell'80 per cento delle risorse del Fondo a favore del Mezzogiorno**;
- le risorse sono impiegate su **obiettivi strategici, declinati per aree tematiche, che in si intendono raccogliere in un obiettivo unificante intrecciato con tutte le medesime aree, il Capitale umano, e in quattro grandi macro-aree trasversali finalizzate alla convergenza, alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese e a rendere più efficace e trasparente la coerenza con i confermati principi di addizionalità e complementarità con gli obiettivi e le strategie dei fondi strutturali definiti per il ciclo di programmazione 2021-2027. Il comma 178 introduce tuttavia, un importante elemento di novità: la dotazione finanziaria relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 deve essere impiegata in coerenza anche con le politiche di investimento e di riforma previste nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), nonché con le missioni previste nel Piano Sud 2030, fermi restando i principi di complementarità e addizionalità**;
- il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, individua le aree tematiche e gli obiettivi strategici per ciascuna area, comunicandoli alle competenti

Commissioni parlamentari e, successivamente, propone al CIPESS il riparto tra le diverse aree tematiche della dotazione finanziaria del FSC iscritta in bilancio;

- d) gli interventi sono attuati utilizzando lo strumento del “Piano Sviluppo e Coesione” (PSC) di cui possono essere titolari le amministrazioni centrali, regionali, le città metropolitane e altre amministrazioni pubbliche individuate con deliberazione del CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale. I PSC sono definiti in coerenza con i principi previsti dall'art. 44 del decreto legge “Crescita” (decreto legge n. 34 /2019 e s.m.i).

Aree Tematiche

Il “Decreto Crescita”, all'articolo 44, ha disposto un processo di riclassificazione degli strumenti di programmazione finanziati dal FSC per il periodo 2014-2020, congiuntamente ai cicli 2007-2013 e 2000-2006. Tale processo è finalizzato all'approvazione, da parte del CIPESS, di un unico PSC per ogni amministrazione, articolato per aree tematiche.

Con la Delibera CIPESS n. 2 del 29 aprile 2021 sono state approvate **12 aree tematiche** che caratterizzano gli attuali PSC².

Anche per il **ciclo di programmazione del FSC 2021-2027**, sia in ragione della loro esaustività, sia per rendere più agevole il confronto con la programmazione dei precedenti cicli, si intendono confermare, ai fini del monitoraggio e valutazione degli interventi e delle politiche e della costruzione dei nuovi PSC, tali 12 aree tematiche, specificate nella tabella che segue.

Aree Tematiche

1	Ricerca e innovazione
2	Digitalizzazione
3	Competitività imprese
4	Energia
5	Ambiente e risorse naturali
6	Cultura
7	Trasporti e mobilità
8	Riqualificazione urbana
9	Lavoro e occupabilità
10	Sociale e salute
11	Istruzione e formazione
12	Capacità amministrativa

² L'Allegato 2 della citata delibera CIPESS n. 2/2021 declina i principali contenuti di ciascuna area tematica, come richiamati nella successiva Sezione II

Per quel che riguarda, invece, la proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale in ordine al riparto della dotazione finanziaria del FSC tra le aree tematiche, ai sensi del comma 178 lettera b) della legge 178/2020, queste ultime saranno aggregate in quattro grandi macro-aree trasversali, al fine di meglio evidenziare e rafforzare i principi di coerenza, complementarità e addizionalità del FSC con le politiche europee per la coesione. In quest'ottica, le seguenti quattro macro-aree sono state individuate in coerenza con le nuove sfide dell'economia italiana ed europea e soprattutto con gli obiettivi strategici della programmazione 2021-2027 delle risorse europee per la coesione:

- 1) Ricerca, digitalizzazione e competitività (aree tematiche 1, 2, 3, 9 e 12);
- 2) Transizione ecologica ed energetica (aree tematiche 4 e 5);
- 3) Mobilità e servizi sostenibili per i territori (aree tematiche 7 e 8);
- 4) Società inclusiva e cultura (aree tematiche 6, 10 e 11);

Tutto ciò premesso, nelle sezioni che seguono, oltre ai **criteri generali** che devono orientare le scelte programmatiche per il FSC, si riportano, anche sulla base delle proposte pervenute dalle amministrazioni interessate, gli **obiettivi strategici** e le priorità di intervento, ai sensi della lettera b) del citato comma 178, per ciascuna delle **12 aree tematiche**.

I.3 Criteri generali per la programmazione

La sostanziale simultaneità dell'avvio del ciclo di programmazione del FSC 2021-2027 con il PNRR e con il dispositivo REACT-EU, da un lato, e con il nuovo ciclo settennale dei fondi strutturali dell'Unione europea, dall'altro, concentra nell'arco di un decennio un ammontare di risorse finanziarie disponibili per le politiche di sviluppo e riequilibrio territoriale privo di precedenti.

Ne deriva l'esigenza, molto più di quanto accaduto in omologhe circostanze passate, di improntare la programmazione a effettivi criteri di complementarità, per assicurare che l'eccezionale ammontare di fondi disponibili venga impiegato in un'ottica di massimizzazione delle sinergie fra i diversi strumenti, livelli programmatici e di governo.

Si ritiene, pertanto, che il **criterio guida** a cui debba ispirarsi la programmazione operativa delle risorse del FSC 2021-2027 sia la **complementarità funzionale**, laddove le scelte definite nel PNRR e nell'Accordo di Partenariato (AdP) 2021-2027, tenuto conto della dimensione finanziaria di maggior rilievo di tali strumenti e del più ravvicinato orizzonte di attuazione delle iniziative in essi previste, rappresentano la base per orientare in maniera coordinata strategicamente e sinergica operativamente le opzioni/scelte di programmazione della politica di coesione nazionale. Gli interventi infrastrutturali e gli incentivi alle attività produttive finanziati con le risorse FSC – da attuare su un arco temporale più lungo, anche se da definire attraverso una pianificazione finanziaria e attuativa più vincolante rispetto al passato – devono, pertanto, essere programmati in modo da garantire il soddisfacimento, in termini di volume, qualità e accessibilità, di fabbisogni ulteriori rispetto a quelli assicurati dalle programmazioni a valere sui fondi europei, garantendo allo stesso tempo l'assenza di soluzioni di continuità.

La complementarità funzionale del FSC deve inoltre rappresentare, in un'ottica di più lungo periodo, la modalità con cui proseguire, anche dopo la realizzazione del PNRR, in maniera

strutturata e strutturale, la politica di investimento nei settori nei quali ancora sussistano fabbisogni da soddisfare e divari territoriali da colmare.

Questa strutturazione di lungo periodo della politica per gli investimenti potrà consentire agli interventi del FSC, anche grazie alla complementarità con il PNRR, di generare **un effetto moltiplicatore molto ampio e significativo, attraverso l'attivazione e l'implementazione degli investimenti privati**, capaci di determinare nuovi e più elevati livelli di sviluppo e occupazione.

Sulla base di questa premessa, nel seguito del documento è stato seguito un approccio che, ai fini dell'individuazione degli obiettivi strategici per ciascuna area tematica, mira a esplicitare le priorità d'intervento sui cui convogliare e concentrare le risorse del FSC 2021-2027 senza procedere, in coerenza con il dettato normativo, né all'individuazione di elenchi di opere o interventi, né a stime o quantificazioni delle risorse del FSC da destinare a ciascuna area tematica³.

Resta fermo che, a integrazione della declinazione delle priorità e obiettivi specifici rappresentata di seguito, le amministrazioni potranno avanzare - in sede di proposta dei PSC - ulteriori motivate declinazioni delle azioni, degli interventi e degli strumenti da finanziare con il FSC in ragione di specifici fabbisogni territoriali puntualmente identificati, purché coerenti con le aree tematiche e con le finalità sostanziali degli obiettivi.

Al riguardo, tra i fattori che possono rendere opportuni proporzionati adattamenti delle priorità generali, nella fase di programmazione operativa, figura, nel caso delle due isole maggiori e delle regioni nei cui confini amministrativi ricadono le isole minori, la considerazione dell'**insularità**. Per compensare gli svantaggi competitivi di tipo strutturale che tale condizione comporta, le autorità titolari della programmazione potranno motivatamente privilegiare, soprattutto nelle aree tematiche in cui le azioni infrastrutturali assumono maggiore salienza (digitalizzazione, ambiente, trasporti), scelte dirette a colmare tale peculiare divario.

La definizione degli obiettivi strategici e delle priorità di ciascuna area, oggetto della successiva Sezione II, è avvenuta partendo dall'analisi dei divari territoriali interni al Paese, dei fabbisogni di intervento e delle risorse finanziarie già disponibili - o che verranno rese tali nell'orizzonte temporale di riferimento - provenienti da altri strumenti di programmazione, in modo da configurare **interventi coordinati** che, pur partendo da fonti finanziarie di diversa provenienza e forma di attuazione, si presentino come **programmi unitari** per la realizzazione di **una grande spinta (big push)** alla ripresa economica e allo sviluppo innovativo del Paese.

Si è inoltre tenuto conto di alcuni **criteri generali** che riflettono sia le caratteristiche finanziarie e contabili, sia le modalità di funzionamento e regolazione proprie del FSC in rapporto agli altri contenitori programmatici-finanziari, con particolare riferimento agli investimenti indirizzati alle regioni del Mezzogiorno.

³ Il comma 178 prevede, come ricordato la paragrafo precedente, che la ripartizione tra le diverse aree tematiche della dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione debba avvenire con deliberazione del CIPESS su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

In particolare, oltre al **rispetto dell'obbligo di concentrazione territoriale delle risorse del Fondo per l'80 per cento nelle regioni del Mezzogiorno e dei principi di unitarietà, complementarità e addizionalità** con quanto previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea e per il PNRR, sono **cinque i criteri generali** di cui la programmazione del FSC 2021-2027 tiene conto:

- 1) sotto il **profilo procedurale**, il FSC presenta **regole d'utilizzo delle risorse più flessibili** rispetto agli stringenti limiti di tempo cui è soggetta l'attuazione dei Fondi europei e soprattutto del PNRR: in particolare, come già evidenziato, il profilo annuale di disponibilità delle sue risorse travalica le scadenze di attuazione del PNRR (2026) e dei Fondi europei per la coesione (2029). Ne consegue che la selezione delle priorità consente di considerare iniziative progettuali non necessariamente già "mature" (e, pertanto, non solo progetti immediatamente cantierabili), orientandosi anche su iniziative ancora da definire pienamente nel dettaglio progettuale, di maggiore complessità e di più ampio respiro, come pure su ambiti di intervento in cui è ragionevole ritenere che i tempi di copertura dei fabbisogni di investimento o di recupero di un'adeguata capacità di attuazione superino i cogenti limiti temporali delle programmazioni europee. Naturalmente, questo criterio si deve coniugare con quelli della **qualità dei progetti**, della **tempestività della spesa** e della **efficacia ed efficienza delle realizzazioni**, nella prospettiva di concepire un Piano coerente con le esigenze di ripresa economica, modernizzazione e crescita del Mezzogiorno e dell'Italia. A tal fine, la maggiore flessibilità sui tempi di realizzazione non deve coincidere con l'insoddisfacente implementazione degli interventi e avanzamento della spesa che ha caratterizzato i precedenti cicli di programmazione del FSC. Al riguardo, oltre a puntare sulla qualità e coerenza degli interventi che saranno oggetto di finanziamento, non dovrà assolutamente essere sprecata la grande novità normativa che estende anche agli interventi finanziati attraverso il FSC le importanti semplificazioni procedurali e attuative già previste per gli interventi finanziati attraverso il PNRR (articolo 23, comma 1 bis, del decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021);
- 2) sotto il **profilo dei settori d'intervento**, in coerenza con principi di complementarità e addizionalità, si ritiene che il FSC debba finanziare anche investimenti in settori **non ricompresi** nelle missioni PNRR, ovvero **non ammissibili** a finanziamento o **non finanziati in misura sufficiente** dagli altri strumenti di programmazione europea disponibili per il medesimo ciclo di riferimento;
- 3) sotto il **profilo della selezione delle priorità di intervento** all'interno di ciascuna area tematica, appare opportuno che le risorse del Fondo privilegino le aree e i settori in cui è **più ampia l'entità dei fabbisogni**, anche prospettici, da soddisfare, o in cui siano **più acuti i divari territoriali da colmare nel livello e nella qualità dei servizi offerti e delle strutture, delle produzioni e dell'occupazione**;
- 4) sotto il profilo della **sostenibilità complessiva** degli interventi, è auspicabile che le amministrazioni integrino nella programmazione operativa delle risorse FSC di cui saranno destinatarie e nella selezione degli interventi da finanziare i principi che ispirano l'approccio multi-dimensionale di sostenibilità dello sviluppo che è alla base dell'Agenda ONU per il 2030, assunto nella *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*

(SNSvS), privilegiando interventi capaci di far progredire i territori verso una maggiore inclusione, accessibilità ai servizi, parità di genere, equità inter-generazionale, conservazione delle risorse ambientali non riproducibili. Tale orientamento è coerente con il perseguimento dei *target* di obiettivi di sviluppo sostenibile che le amministrazioni componenti il CIPRESS sono tenute a rispettare in seguito all'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 dicembre 2021⁴;

- 5) sotto il **profilo attuativo**, le amministrazioni a cui verranno assegnate le risorse del FSC dovranno rispettare **criteri di rapidità e certezza nei tempi** delle procedure di attuazione diretta, di affidamento nelle forme di legge, di bando e di assegnazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree tematiche che prevedono incentivi e sussidi a favore delle imprese e degli investimenti e per le quali tali criteri rappresentano fattori decisivi sia per massimizzare la propensione all'investimento, all'innovazione e alla ricerca delle imprese, sia per attrarre risorse private. Con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'impiego delle risorse e la loro effettiva addizionalità, l'avvio di azioni di sostegno a valere sul FSC dovrà essere comunicato con congruo anticipo ai soggetti potenzialmente interessati, attraverso la pubblicazione di **calendari annuali** delle procedure attuative, dei bandi e delle opportunità previste. Il nuovo profilo attuativo, dovrà inoltre prevedere le modalità di finanziamento e *governance* per un'efficace manutenzione delle opere, che altrimenti rischiano di decadere rapidamente.

Infine, tenuto conto che le risorse del FSC per il ciclo 2021-2027 si inseriscono, come evidenziato, nella grande sfida del Paese nella realizzazione delle riforme e degli investimenti indicati nei Programmi finanziati dall'Unione europea, appare indispensabile porre in essere un' incisiva attività di **coordinamento nella programmazione degli obiettivi e nell'attuazione degli interventi** e delle risorse che verranno assegnate alle competenti amministrazioni centrali e regionali, con particolare riferimento alle politiche che coinvolgono una pluralità di amministrazioni e livelli di governo nella fase attuativa. Solo attraverso questa attività di coordinamento, da espletarsi sia nella fase di programmazione dei PSC, anche attraverso una **piena corrispondenza tra aree tematiche e obiettivi strategici di livello nazionale e quelli di livello territoriale**, sia nella fase attuativa e di monitoraggio, potranno essere concretamente perseguiti, già a partire dal momento dell'assegnazione delle risorse, principi di unitarietà, complementarietà, specializzazione e addizionalità, insieme agli altri criteri generali di efficace funzionamento articolati nel documento.

Da questo punto di vista, appare opportuno **proporre che le procedure del PNRR divengano, sempre di più, il metodo ordinario di lavoro**, in modo da permettere di potenziare le capacità amministrative, di semplificare le procedure e di realizzare una *governance* unitaria, in grado di assicurare la qualità dei progetti e la tempestività della spesa.

Per quanto riguarda la **governance complessiva dei PSC**, appare di grande importanza la valorizzazione di tutti gli strumenti legati alle politiche di investimento e di coesione. Infatti,

⁴ Recante le "Linee di indirizzo sull'azione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPRESS) per l'anno 2022" (URL: <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/direttiva-del-presidente-del-consiglio-mario-draghi-in-materia-di-investimenti-pubblici-sostenibili/>)

sulla base dell'esperienza avviata con il PNRR, è possibile una **razionalizzazione delle strutture** esistenti, senza costituire nuovi enti, ma assicurando una nuova dimensione in termini di efficienza ed efficacia della capacità amministrativa attraverso un coordinamento delle funzioni e delle competenze disponibili.

Un primo intervento va indirizzato al **rafforzamento del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, preposto al coordinamento e alla programmazione di tutte le politiche e risorse nazionali ed europee per la coesione**, che ha visto sensibilmente accrescere i suoi compiti e responsabilità, ma che continua ad essere dotato di una struttura organizzativa troppo esigua in termini di professionalità e risorse. Il **coordinamento operativo** degli interventi del FSC può essere assunto dall'**Agenzia per la Coesione Territoriale**, che ha visto ampliarsi il proprio organico con l'immissione di giovani competenze e, al tempo stesso, estendersi i propri compiti nella direzione della gestione (e non solo del monitoraggio) degli interventi e del supporto tecnico alle amministrazioni regionali e locali. L'organigramma dell'ACT va adeguato alle nuove esigenze operative e la sua struttura complessiva rimodulata per consentirne la funzionalità nella forma di una "cabina di regia tecnica" del FSC, diretta ad accompagnare tutti gli interventi programmati.

L'ACT, a questo scopo, si avvale delle strutture con le quali già opera, per potenziare la sua capacità di attuazione e realizzazione concreta delle strategie e degli obiettivi definiti con il PSC, ivi comprese le attività di valutazioni di congruità e le analisi costi-benefici, privilegiando in ogni caso la logica di risultato e le realizzazioni concrete. Al contempo, interagisce con gli enti e le società pubbliche o con missione pubblica che si occupano di coesione territoriale e investimenti, allo scopo di migliorare la gestione unitaria degli interventi e precisare i livelli di specializzazione/diversificazione delle singole attività e iniziative.

L'ACT è la struttura che, insieme ad altre indicate, è deputata all'accompagnamento e al supporto tecnico dei livelli decentrati di progettazione e attuazione dei Piani. In questo quadro, è necessario rafforzare, anche attraverso un'azione di approfondimento e di riforma e di riorganizzazione territoriale dell'Agenzia stessa per essere più prossima agli enti territoriali, le possibili sinergie di partenariato pubblico-privato con le grandi aziende a partecipazione diretta del MEF e con i soggetti in grado di rappresentare strumenti di accelerazione ed esecuzione degli interventi programmati con il Fondo. Questo coordinamento, che implementa la logica di un'Agenzia di Sviluppo articolata e produttiva, a disposizione dell'intera politica di coesione, è posto al servizio dei PSC nazionali e di quelli regionali, fungendo da sintesi tecnico-operativa per l'azione da realizzare ai diversi livelli di attuazione del FSC.

All'interno di **una strategia complessiva fondata sui fattori di sviluppo**, uno strumento di particolare importanza – insieme al credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno e ai contratti/accordi di sviluppo per il Sud per l'attrazione di risorse private, il rilancio della competitività e la crescita economica – è rappresentato dai **Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS)**. Come indicato dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, il CIS si fonda su accordi strategici tra le amministrazioni centrali, regionali, locali e i soggetti attuatori finalizzati alla valorizzazione dei territori e alla realizzazione di opere infrastrutturali di rilievo nazionale, interregionale e regionale, e funzionali alla coesione territoriale e allo sviluppo equilibrato e sostenibile del Paese.

Attraverso tali accordi, è possibile accelerare la realizzazione di opere ritenute strategiche e l'utilizzo dei Fondi strutturali europei, che possono finanziare gli investimenti dei CIS, oltre a risorse nazionali, tra le quali, appunto, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, in una logica di complementarità, addizionalità e unitarietà.

II. Obiettivi Strategici delle Aree Tematiche

II.1 Ricerca e Innovazione

L'area tematica "Ricerca e Innovazione" comprende "Interventi in materia di sostegno alla ricerca e promozione dell'innovazione tecnologica, di investimento nelle strutture dedicate alla ricerca e di accrescimento delle competenze per ricerca, innovazione e transizione industriale".

La programmazione degli investimenti del FSC ambisce a incrementare l'intensità dell'investimento pubblico e privato in ricerca nelle aree meno sviluppate del paese e a valorizzare le risorse umane qualificate, anche al fine di contenerne la migrazione verso aree più dinamiche, aprendo nuove opportunità e sbocchi di mercato in un sistema avanzato.

Gli interventi FSC in tale ambito tematico devono essere indirizzati, in via prioritaria, al perseguimento dei seguenti **obiettivi strategici**:

- intensificare e qualificare la **componente pubblica della spesa in ricerca**, investendo in **progetti strategici** di carattere infrastrutturale e immateriale e rafforzando il collegamento nazionale e internazionale delle **infrastrutture di ricerca**, per renderle attrattive in un'ottica di riequilibrio e armonizzazione territoriale. In tal modo, il FSC concorre all'attuazione del *Programma nazionale per la Ricerca 2021-2027*. Il rafforzamento della componente di investimento risulta fondamentale soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, in cui la spesa per ricerca si attesta a livelli particolarmente bassi. Le risorse saranno focalizzate a sostegno della **ricerca applicata**, contenendone la flessione degli ultimi anni. In tal modo, l'investimento del FSC amplifica i suoi effetti di sviluppo agendo in **complementarità** sia con la **ricerca di base**, prevalentemente finanziata a valere sulle risorse ordinarie (e dal PNRR), ma che può vedere nel FSC un consolidamento e completamento, sia con lo sviluppo sperimentale, ambito prevalente del sostegno offerto alle imprese dalle risorse europee della coesione. In ogni caso, nello spirito di un nuovo rapporto tra i diversi tipi di ricerca e gli investimenti pubblico/privati, questo obiettivo si pone la necessità di realizzare una salda connessione tra ricerca, innovazione/trasferimento tecnologico, applicazione concreta dei risultati e contesto produttivo;
- promuovere **grandi investimenti pubblico-privati di ricerca collaborativa** tra imprese, università, istituzioni di ricerca pubbliche e private, distretti tecnologici, *cluster* tecnologici di scala sovraregionale, focalizzati su specifici **ambiti tecnologici e applicativi di interesse strategico**. Tali progetti favoriscono l'aggregazione di soggetti di diversa natura e dimensione, riconoscendo i benefici connessi allo scambio di conoscenza sin dalla fase di ideazione. Per tale tipologia di progetti, la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure di finanziamento nazionali e regionali con quelle

europee possono contribuire a facilitare le attività amministrative richieste dalla predisposizione delle domande di finanziamento e dalla successiva gestione dei progetti.

Gli investimenti privilegeranno sia le vocazioni produttive del Paese, guardando, ad esempio, all'agroindustria ed alla farmaceutica, come alle altre aree di specializzazione e alle filiere di maggiore interesse per il Mezzogiorno, sia le nuove sfide della società italiana, come, ad esempio, l'ambito della bioeconomia circolare, della salute, del benessere e dell'*agrifood*.

In questa prospettiva, è di grande importanza il sostegno da parte del FSC all'iniziativa per la realizzazione di **ecosistemi dell'innovazione**, in particolare al Sud, considerati come luoghi di contaminazione e collaborazione tra Università, Centri di ricerca, settore privato, società civile e istituzioni, rivolti allo sviluppo di idee e soluzioni innovative. Data la vasta e molto qualificata partecipazione alla relativa manifestazione d'interesse del Ministero, è necessario, in un quadro di complementarità con le altre risorse disponibili per gli interventi (PNRR e Fondo complementare), porsi l'obiettivo dell'implementazione di questi finanziamenti con il FSC, al fine di assicurare un pieno decollo dell'iniziativa, il completamento di un'azione articolata, complessa e di grande portata innovativa, capace di innalzare la dotazione in termini di strutture ed ecosistemi per la modernizzazione e il rafforzamento dell'apparato pubblico di ricerca e del suo rapporto con le imprese;

- **sostenere gli investimenti privati in Ricerca e Sviluppo (R&S)** che rappresentano la quota maggioritaria della spesa nazionale in R&S, ma a cui le regioni del Mezzogiorno contribuiscono in misura modesta. Il FSC sosterrà la creazione e la crescita di imprese ad alta intensità di R&S, anche in direzione dell'economia circolare, della transizione 4.0 e della digitalizzazione, dell'innovazione aperta e della nuova economia delle piattaforme, e strategie di investimento e di riposizionamento delle imprese basate sulla conoscenza e sulle competenze, al fine di accrescere la capacità di generare valore aggiunto, la competitività del sistema produttivo e, non ultimo, le ricadute territoriali degli investimenti. Dal momento che tali strategie assegnano un ruolo rilevante allo **sviluppo del capitale umano** (obiettivo generale e unificante delle 4 grandi macro-aree trasversali e delle 12 aree tematiche del FSC) e all'acquisizione di risorse qualificate, soprattutto nei settori *hi-tech*, esse potranno contribuire a contenere il dannoso processo migratorio di laureati e dottori di ricerca dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord e verso l'estero e favorire l'inserimento e la crescita professionale dei ricercatori nelle imprese;
- **favorire l'interazione tra sistema della ricerca e imprese** attraverso il sostegno a processi continuativi e circolari di scambio di conoscenze. Il FSC promuoverà il trasferimento della conoscenza (tecnologia, competenze, anche di tipo interdisciplinare, metodi di fabbricazione, prototipi e servizi) dal mondo della ricerca scientifica, pubblica e privata, al mercato, incoraggiando l'uso dei risultati della ricerca presso le imprese e sostenendo le strutture che istituzionalmente perseguono la finalità dello scambio di conoscenza (*cluster*, distretti, centri di competenza, ecc.). Nei contesti meno dinamici e dove l'innovazione è meno diffusa, il FSC sosterrà sia la messa a punto e la fornitura alle imprese di servizi tecnologici avanzati erogati da soggetti pubblici e privati, sia l'acquisizione da parte delle imprese di competenze specialistiche funzionali all'avvio e

alla gestione di processi innovativi, in particolare negli ambiti delle transizioni digitale e verde, con particolare riferimento all'economia circolare.

II.2 Digitalizzazione

L'area tematica "Digitalizzazione" comprende "Interventi per la diffusione di tecnologie e servizi digitali in tutti gli ambiti, anche per favorire l'interazione di cittadini, imprese e associazioni con la pubblica amministrazione e investimenti per il potenziamento della connettività digitale". In coerenza con tale dettato, si individuano due settori d'intervento per l'area: **tecnologie e servizi digitali e connettività digitale**.

Gli interventi sulla **connettività digitale**, su cui non è più prevista un'azione importante dei fondi strutturali europei 2021-2027 per l'Italia, saranno attuati in **correlazione sinergica con le azioni di sviluppo dei servizi digitali prefigurate in tutte le aree tematiche**, dalla ricerca, alle attività produttive, alla logistica e alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni. Giustificano tale scelta il nesso strutturale che lega le infrastrutture ai servizi digitali e la natura abilitante di questi ultimi.

Le risorse FSC in quest'area tematica dovranno prioritariamente concentrarsi sugli ambiti dove i fabbisogni, anche prospettici, sono tendenzialmente maggiori rispetto alle risorse disponibili negli altri contenitori programmatici, anche al fine di contribuire a colmare i divari settoriali e territoriali esistenti. Gli interventi del FSC dovranno pertanto sostenere il **miglioramento delle dotazioni e dei servizi digitali strategici**, che ancora allontanano l'Italia, e ancor più il Mezzogiorno, dagli standard europei, contribuendo all'allineamento a tali standard.

L'ancora scarsa penetrazione delle connessioni digitali progredite e in fibra ultra-veloce e, correlativamente, la modesta adozione da parte di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni di soluzioni digitali avanzate inducono a indirizzare le risorse del FSC 2021-2027 sui seguenti **obiettivi strategici**:

- **sviluppare soluzioni appropriate per le aree urbane nonché marginali, agricole e rurali**, capaci di garantire prestazioni di connettività a banda ultralarga anche con interventi a favore della domanda di servizi.
- **sostenere lo sviluppo di nuovi servizi e applicazioni mobili**, a partire dai settori finali ("verticali" o "use cases") tecnologicamente più promettenti e socialmente più rilevanti. Vi rientrano l'industria *hi-tech*, i trasporti⁵, la sensoristica e l'aerospazio per il monitoraggio dei rischi catastrofali a carico delle infrastrutture, la salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale, il turismo, la sanità (fascicolo sanitario elettronico, diagnostica a distanza e telemedicina), la sicurezza pubblica e l'istruzione, la digitalizzazione delle attività logistiche e produttive territoriali;
- accompagnare la **completa digitalizzazione del cartaceo** esistente a completamento degli interventi sui servizi, con un'azione trasversale che oltre a ridurre gli oneri documentali favorisca il raccordo con i provvedimenti di semplificazione. Un programma per una dematerializzazione diffusa che consenta agli enti la gestione

⁵ Si fa riferimento, in particolare alle soluzioni di *Mobility as a Service* (MaaS), alle *smart roads* di lunga percorrenza; all'offerta di connettività 5G lungo le porzioni italiane dei circa 2.600 km di "corridoi europei".

completa dei documenti, dalla formazione alla conservazione in via informatica. Oltre a supportare nello specifico la digitalizzazione degli archivi cartacei esistenti, individuando priorità di salvaguardia sulle quali agire, si tratta di consolidare e diffondere in maniera omogenea standard e tecnologie abilitanti;

- ampliare e potenziare, a complemento della prevalente vocazione infrastrutturale e produttiva del Fondo, il sostegno **all'abilitazione delle competenze digitali** di famiglie, cittadini, imprese di media e piccola dimensione, manifattura artigianale e produttori agricoli, imprese di logistica e produzione, per accelerare l'effettivo *take-up* dei servizi, ancora debole nel Mezzogiorno.

II.3 Competitività imprese

L'area tematica "Competitività e imprese" comprende "Interventi a sostegno di strutture, investimenti e servizi per la competitività delle imprese in tutti i settori, ivi inclusi i settori dell'agricoltura, del turismo e delle imprese culturali e creative". Ai fini dell'individuazione degli obiettivi strategici, l'area è pertanto articolata in tre settori di intervento: **industria e servizi; turismo e ospitalità; agricoltura e agroalimentare**⁶.

Industria e Servizi. Il FSC contribuirà ad attuare la strategia definita dall'Accordo di Partenariato 2021-2027, abbracciando un ambito di intervento più ampio, in quanto il contributo che il Fondo può recare alla politica di incentivazione è disciplinato da regole meno stringenti di quelle dei fondi europei in termini sia delle esclusioni o limitazioni al sostegno di specifiche attività economiche o classi dimensionali di imprese, sia dei vincoli temporali imposti all'attuazione. Questa riaffermata caratterizzazione del Fondo permette di convogliarne le risorse finanziarie verso **una grande spinta** a favore delle iniziative industriali e dei servizi produttivi, attraverso strategie basate su fattori di sviluppo e priorità individuate allo scopo di ampliare la base produttiva del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno, irrobustendo una massa critica di attività, anche di piccole e medie dimensioni, in grado di fare sistema e di sostenere lo sviluppo delle aree in ritardo.

A questo scopo, è di straordinaria rilevanza la compartecipazione di capitali e interventi privati alla realizzazione di una strategia di coesione e sviluppo, attivando **un effetto leva essenziale** con la spesa delle risorse pubbliche. La programmazione FSC 2021-2027 dovrà comunque inserirsi in un quadro di semplificazione e razionalizzazione dell'attuale sistema degli incentivi alle imprese, contribuendo alla concentrazione degli interventi in azioni di carattere produttivo, in grado di ampliare la capacità di mercato e di potenziare la crescita autonoma del Mezzogiorno.

Da questo punto di vista, in un'ottica di complementarità e addizionalità con le risorse già all'uopo previste dal PNRR, una priorità di grande rilievo è rappresentata dall'intervento finanziario a favore dei **contratti di sviluppo**, il sostegno agli investimenti privati attraverso il

⁶ La componente relativa ai progetti imprenditoriali dei settori culturali e creativi viene invece illustrata nell'Area tematica "Cultura", per mantenere unitarietà nella rappresentazione dell'approccio strategico delle politiche culturali nel loro complesso. Di converso, gli interventi in ambito agricolo, che in alcuni casi perseguono simultaneamente finalità di sostegno alla competitività delle attività produttive e di tutela del territorio, per analoghi motivi di unitarietà e positività, sono raccolti nella presente area.