

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione								
			A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
	FRUII-VENEZIA GIULIA	48,09	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LAZIO	489,90	228,01	46,54%	86,78	17,71%	14,02	2,86%	14,02	2,86%	369
	LIGURIA	90,92	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LOMBARDIA	219,60	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MARCHE	37,48	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MOLISE	49,69	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA BOLZANO	40,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA TRENTO	51,00	25,96	50,90%	22,04	43,21%	7,79	15,28%	7,79	15,28%	59
	PIEMONTE	345,17	95,28	27,60%	95,28	27,60%	64,75	18,76%	64,75	18,76%	638
	PUGLIA	249,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SARDEGNA	286,33	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SICILIA	423,82	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	TOSCANA	194,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	UMBRIA	98,59	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VALLE D'AOSTA	18,80	4,75	25,27%	2,64	14,04%	0,32	1,70%	0,32	1,70%	2
	VENETO	253,70	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale	3.548,62	557,83	15,72%	344,27	9,70%	181,23	5,11%	181,23	5,11%	2.756
	BARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
METROPOLITANA	BOLOGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						Numero progetti
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	
A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I	
	CAGLIARI	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	CATANIA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	FIRENZE	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	GENOVA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MESSINA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MILANO	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	NAPOLI	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	PALERMO	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	REGGIO CALABRIA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	VENEZIA	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
Totale		0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
Totale		4.071,59	557,83	13,70%	344,27	8,46%	181,23	4,45%	2.756

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 attratte nel ciclo 2014-20

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati

III.8 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

I dati di attuazione della politica di coesione nazionale sono significativamente rappresentativi delle difficoltà di “mettere a terra” la mole di risorse a disposizione, residuando tuttora risorse dei vecchi cicli di programmazione non solo non spese, ma neppure impegnate.

In tale contesto, si inseriscono alcuni fenomeni rilevanti, utili per comprendere appieno le dinamiche di tale politica, quali:

- la prassi, seppure legittima, di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee;
- lo scarso e non tempestivo scambio di informazioni tra gli attori della coesione, necessarie a cogliere l'esatta entità del predetto fenomeno e consentire un ruolo attivo a livello centrale per la finalizzazione delle risorse FSC così “liberate”;
- il frequente uso del FSC con norme di legge, ora per far fronte a tagli di finanza pubblica, ora per rispondere ad esigenze contingenti, ora per finanziare interventi specifici, talora con natura di spesa corrente, aggirando il meccanismo di una programmazione fondata sulla condivisione e su una visione strategica di ampio respiro;
- un senso diffuso di scarsa coerenza delle regole del FSC, riviste continuamente anche per rispondere a richieste di proroga da parte delle Amministrazioni in ritardo di attuazione;
- la confusione di ruolo tra i vari attori centrali della coesione;
- lo snaturamento dello strumento del Contratto istituzionale di sviluppo, che, nato per dare attuazione ad interventi strategici di particolare complessità, ha finito con l'essere uno strumento di programmazione in favore di determinati territori.

L'instabilità del quadro regolatorio, un'inadeguata analisi a monte dei fabbisogni, una complessa governance interistituzionale, completano la rappresentazione delle criticità emerse dall'osservazione.

III.9 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

In una fase di forte mobilitazione per il rilancio degli investimenti e l'attuazione di riforme per l'intero Paese, si inserisce anche la programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo 2021-27, che, confermando la destinazione delle risorse per l'80 per cento in favore delle Regioni del Mezzogiorno, in complementarietà con il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR), il Fondo complementare e i Fondi strutturali dell'Unione europea, ripropone l'obiettivo principale di un rafforzamento strutturale dei territori del Mezzogiorno per colmare il divario con le aree più sviluppate del Paese.

La legge di bilancio per il 2021⁴⁴, nel disciplinare le modalità di programmazione del FSC 2021-27, ha mutuato in parte i principi già previsti dalle precedenti disposizioni di legge del 2014 e 2019⁴⁵.

In attuazione del primo passaggio procedurale previsto nella succitata normativa, nella Conferenza Stato Regioni del 28 aprile 2022 sono state condivise, nello specifico, 12 aree tematiche in cui poter inserire la futura programmazione delle risorse FSC 21- 27, coprendo, nella sostanza, ogni possibile sfera di attività.

Tali aree sono classificate nei quattro grandi macro-ambiti trasversali che seguono:

1. Ricerca, digitalizzazione e competitività;
2. Transizione ecologica ed energetica;
3. Mobilità e servizi sostenibili per i territori;
4. Società inclusiva e cultura.

L'ammontare delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-27 è stato definito nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020, per un ammontare complessivo di 73.500,00 milioni di euro.

La legge di bilancio per l'anno 2021 ha quindi assegnato al FSC i primi 50.000,00 milioni di euro per il ciclo di programmazione 2021-27; successivamente, la legge di bilancio 2022⁴⁶ ha previsto lo stanziamento di ulteriori 23.500,00 milioni di euro a completamento della dotazione programmata riportata nel DEF 2020.

Con il decreto-legge n. 59 del 2021, articolo 2, il Fondo è stato rifinanziato per l'ammontare di 15.500,00 milioni di euro, a quasi totale copertura di una quota di 15.616,00 milioni di euro destinata al finanziamento di iniziative progettuali inserite nel PNRR.

Ulteriori risorse sono state assegnate al Fondo come di seguito riportato:

- 729,70 milioni di euro ex articolo 1, co. 75, della legge di bilancio 2021 n. 178/2020;
- 200,00 milioni di euro ex articolo 77, co. 3, del decreto-legge n. 73/2021;
- 1.500,00 milioni di euro ex articolo 56, co. 1 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50;

portando la dotazione complessiva del Fondo a 91.429,70 milioni di euro.

Su tali risorse hanno inciso, contestualmente ai predetti incrementi, sia riduzioni (i.e. variazioni di bilancio) a norma di legge, sia impieghi in attuazione di norme di legge e/o da delibere CIPESS, come di seguito specificato.

Le riduzioni delle risorse del FSC 21-27, per un totale di 9.270,42 milioni di euro, sono state disposte dalle seguenti norme:

- art. 1, comma 73 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 729,700 milioni di euro per la proroga degli incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici;

⁴⁴ Commi 177 e 178, art. 1, legge n. 178 del 2020.

⁴⁵ Art. 1, comma 703, legge n. 190 del 2014; art. 44, decreto-legge n. 34 del 2019.

⁴⁶ Legge n. 234/2021.

- art. 1, comma 169 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 3.500,00 milioni di euro per la decontribuzione al Sud;
- art. 1, comma 172 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 2.107,8 milioni di euro per la proroga del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno;
- art. 1, comma 187 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 312 milioni di euro per la proroga del credito d'imposta potenziato per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno;
- art. 1, comma 194 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 60 milioni di euro per l'istituzione di un Fondo finalizzato a promuovere la ricerca, il trasferimento tecnologico e la formazione universitaria in ognuna delle regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 2016;
- art. 1, comma 200 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 45 milioni di euro al Fondo per il sostegno dei Comuni Marginali (contrasto fenomeni di deindustrializzazione);
- art. 32, comma 1, del decreto-legge del 22 marzo 2021 n. 41, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 maggio 2021, n. 69, che ha destinato 35 milioni di euro al completamento del programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica digitale per le regioni del Mezzogiorno;
- art. 11 ter del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 28 maggio 2021, n. 76, che ha destinato 100 milioni di euro per misure urgenti per le baraccopoli di Messina;
- art. 77 comma 10 lettera c) del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, che ha destinato 200 milioni di euro per la copertura di misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali;
- art. 57 del decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha destinato 90,4 milioni di euro al credito d'imposta nelle Zone Economiche Speciali;
- art. 36 bis del decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha destinato 80 milioni di euro per il finanziamento di interventi di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e idraulico in Calabria;
- art. 12, comma 1 del decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121, come modificato dalla legge di conversione 9 novembre 2021, n. 156, che ha destinato 161,515 milioni di euro per la costituzione di un "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale";
- art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 17 del 1° marzo 2022, che ha destinato 290 milioni di euro al credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud;
- art. 37, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che ha destinato 9 milioni di euro per l'estensione del credito di imposta nelle ZES;

- art. 58, comma 4, lettera g, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, che ha destinato 1.500 milioni di euro a copertura delle misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina;
- art. 42, comma 5-ter, del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che ha destinato 40 milioni di euro all'incremento fondo di cui all'art. 30, comma 14-ter, del decreto legge 30 aprile 2019;
- art. 42, comma 5-quater, del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che ha destinato 10 milioni di euro a favore delle province autonome di Trento e di Bolzano per gli interventi in conto capitale connessi al PNRR.

La legge di bilancio 2023⁴⁷ ha disposto un definanziamento del Fondo per 3.000,00 milioni di euro e ulteriori riduzioni, per 1.758,80 milioni di euro, di seguito riportate:

- 1.467,00 milioni di euro (art. 1, co. 266) per il rifinanziamento del credito imposta nuovi beni strumentali mezzogiorno;
 - 65,20 milioni di euro (art. 1, co. 267) per il rifinanziamento del credito d'imposta per investimenti nelle ZES;
 - 165,60 milioni di euro (art. 1, co. 269) per il rifinanziamento del credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno;
 - 1,00 milione di euro (art. 1, co. 270) per il rifinanziamento del reddito d'imposta per le spese documentate relative all'installazione e messa in funzione di impianti di compostaggio presso i centri agroalimentari presenti nelle regioni Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia;
 - 60,00 milioni di euro (art. 1, co. 747) per il rifinanziamento della Zona Franca Urbana Sisma Centro Italia;
- portando il valore totale delle riduzioni di legge disposte, ad oggi, a carico del Fondo, a complessivi 14.029,22 milioni di euro.

Con le seguenti norme di legge, invece, sono stati disposti utilizzi delle risorse del FSC 2021-27, per un totale di 2.132,50 milioni di euro:

- art. 1, comma 189, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, al fine di favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, prevede la costituzione di Ecosistemi dell'innovazione e che, con apposita deliberazione del CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, sono assegnati 150 milioni di euro al Ministero dell'università e della ricerca nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza (disposizione attuata con delibera CIPESS 27 luglio 2021 n. 48);
- art. 1, comma 191 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, al fine di consentire il coordinamento strategico e l'attuazione integrata di interventi per lo sviluppo socio-economico dei territori delle

⁴⁷ Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

- regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, prevede la destinazione, con apposita deliberazione del CIPESS, di 100 milioni di euro al finanziamento di uno specifico contratto istituzionale di sviluppo (disposizione attuata con delibera CIPESS 3 novembre 2021 n. 66);
- art. 2, comma 1 bis, lettere da a) a h) del decreto-legge 6 maggio 2021 n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101 che prevede che, con apposita delibera CIPESS, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano assegnati complessivi 700 milioni di euro a investimenti in vari settori;
 - art. 1, comma 977, della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (legge di bilancio 2022) che prevede che, con delibera CIPESS, siano destinate risorse pari a complessivi 30 milioni di euro per la realizzazione di un programma di interventi in settori imprenditoriali di particolare rilevanza nell'economia del Mezzogiorno dando priorità all'*information technology*, all'agroalimentare, al biomedicale, al farmaceutico, all'*automotive* e all'aerospaziale;
 - art. 9, comma 5-bis, del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, introdotto dalla legge di conversione 28 marzo 2022, n. 25, che autorizza la spesa di 150 milioni di euro al fine di garantire la sostenibilità dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale, in un'ottica di miglioramento della capacità e della fruibilità delle dotazioni infrastrutturali esistenti e da realizzare, per le opere di infrastrutturazione, ivi comprese quelle per l'accessibilità;
 - art. 37, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che destina 250 milioni di euro per rafforzare la struttura produttiva delle Zone economiche speciali (ZES) mediante lo strumento agevolativo «Contratti di sviluppo» di cui all'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le risorse sono assegnate con delibera CIPESS al Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito del pertinente Piano di sviluppo e coesione, programmazione 2021/2027, con specifica destinazione al finanziamento aggiuntivo delle iniziative imprenditoriali nelle ZES;
 - art. 24 bis del decreto-legge 30 aprile 2022, inserito dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, che destina 60 milioni di euro quali contributi in favore di infrastrutture sportive e piscine per l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili;
 - art. 5, comma 3-bis del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 9, che destina 20 milioni di euro per interventi di bonifica e risanamento ambientale e rigenerazione "zona falcata" di Messina, da assegnare mediante deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, con la quale è individuato altresì il soggetto attuatore degli interventi;
 - art. 27, comma 3 del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che, al fine di migliorare l'infrastrutturazione stradale per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo nella città di Taranto nel 2026, destina 4,5 milioni di euro

alla Regione Puglia per il completamento della fase di progettazione degli interventi per la realizzazione della strada statale n. 7 nel tratto compreso tra il comune di Massafra e il comune di Taranto. Con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile sono stabilite le modalità attuative per il trasferimento e l'utilizzo delle risorse di cui al presente comma, sono individuate le forme di copertura finanziaria ai fini della realizzazione dell'intervento, anche nell'ambito del Piano di sviluppo e coesione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, programmazione 2021-27, di cui è titolare la regione Puglia, ed è indicato il relativo cronoprogramma procedurale e finanziario, fermo restando che la progettazione dell'intervento deve assicurare che il suo completamento sia coerente con lo svolgimento del predetto evento;

- art. 42, comma 5-bis del decreto legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che, al fine di rafforzare il progetto «Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati», previsto nel quadro del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a) , numero 4, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, destina 200 milioni di euro, prioritariamente allo scorrimento, nei limiti della capienza, della graduatoria dei progetti valutati come idonei nell'ambito della procedura attuativa del citato programma, ma non finanziati per insufficienza della dotazione finanziaria originariamente prevista;
- art. 34, del decreto legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 17 novembre 2022, n. 175, che, allo scopo di completare il programma di consolidamento delle farmacie rurali sussidiate, di cui all'articolo 2 della legge 8 marzo 1968, n. 221, destina 28 milioni di euro per il finanziamento delle farmacie rurali sussidiate che operano in Comuni, centri abitati o frazioni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti, collocati al di fuori del perimetro delle aree interne, come definito dalla mappatura 2021-27 di cui all'Accordo di Partenariato 2021-27, di cui all'avviso pubblico approvato con decreto del direttore dell'Agenzia per la coesione territoriale, n. 305 del 28 dicembre 2021, attuativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5, Componente 3, Investimento 1, sub investimento 1.2;
- art. 1, comma 697, legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) che ha destinato complessivi 440,00 milioni di euro al sostegno per interventi per spese in conto capitale della regione Calabria volti a prevenire e a mitigare il rischio idrogeologico e idraulico (inserire nel PSC Calabria).

Con delibere del CIPESS, sono state disposte ulteriori assegnazioni del FSC 2021-27 per complessivi 11.075,16 milioni di euro:

- n. 47 del 27 luglio 2021 di assegnazione di 68,80 milioni di euro per il completamento dell'ampliamento della stazione navale in Mar Grande nell'ambito del Contratto istituzionale di sviluppo dell'Area di Taranto;
- n. 79 del 22 dicembre 2021 di assegnazione, a titolo di anticipazione, di complessivi 2.561,8 milioni di euro alle Regioni ed alle Province

Autonome per interventi di immediato avvio o completamento di interventi in corso;

- n. 1 del 15 febbraio 2022 di assegnazione di 4.680,09 milioni di euro per il finanziamento di progetti infrastrutturali ad alta rilevanza strategica proposti dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili;
- n. 7 del 14 aprile 2022 di assegnazione di 2.000,00 milioni di euro al Ministero dello sviluppo economico per i Contratti di sviluppo;
- n. 33 del 2 agosto 2022 di assegnazione di 200 milioni di euro per il finanziamento del Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) Roma;
- n. 35 del 2 agosto 2022 di assegnazione di 1.564,47 milioni di euro al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), quale integrazione delle risorse di cui alla delibera CIPESS n. 1/2022, al fine di coprire il fabbisogno derivante dall'incremento dei prezzi.

Pertanto, alla luce delle riduzioni, delle allocazioni disposte per legge e delle assegnazioni con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse del Fondo destinate alla copertura degli interventi per il PNRR (i suddetti 15.616,00 milioni di euro), le disponibilità del FSC ancora da programmare risultano pari a 48.576,83 milioni di euro.

Si deve precisare, tuttavia, che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 50/2022, nelle more della conclusione della ricognizione del valore complessivo delle risorse FSC 2014-20 da porre a copertura del taglio previsto dall'art. 58, comma 4, lettera f, del medesimo decreto-legge, nel suddetto importo complessivo, 6.000,00 milioni di euro sono attualmente indisponibili.

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E QUESTIONI APERTE

IV.1 SINTESI DELL'ANALISI

La presente sezione riporta in sintesi gli esiti dell'analisi presentata nei capitoli precedenti e le considerazioni conseguenti all'osservazione dello stato di attuazione della politica di coesione in Italia nel periodo 2014-20

La politica di coesione rappresenta un terzo del bilancio europeo ed è finalizzata alla riduzione dei divari nel livello di sviluppo tra le regioni d'Europa. I dati pubblicati dalla Commissione europea (*Cohesion Open Data Platform*) collocano l'Italia, nel confronto con gli altri Paesi membri, agli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e, di conseguenza, per la capacità di massimizzarne l'impatto (Cfr. Capitolo 1).

Nel 2022, nonostante la mole di risorse investite in Italia nell'ambito della politica di coesione a partire dal 1994, l'"Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale" della Commissione europea pone in evidenza come l'Italia sia uno dei Paesi in cui l'attesa riduzione dei divari tra le regioni non si sia verificata, e che, al contrario, dimostri una tendenza all'aumento delle disparità.

La Commissione sottolinea che i Paesi che si trovano in questa condizione vivono la cd. "trappola dello sviluppo", e, in particolare, le regioni nelle quali questa condizione persiste per almeno 15 anni sono definite "intrappolate nello sviluppo": si tratta delle regioni che, pur ricevendo un sostegno sostanziale dalla politica di coesione, hanno stentato a sostenere una crescita a lungo termine, e presentano, come tratti comuni, bassi livelli di valore aggiunto nell'industria, di qualificazione del capitale umano, di innovazione e qualità istituzionale. Tali regioni sono particolarmente concentrate in Italia (Cfr. Capitolo 1).

Nelle precedenti sezioni, attraverso l'analisi dei documenti di programmazione e dei dati di monitoraggio, l'osservazione dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20 - sia per la componente europea, relativa all'impiego dei Fondi strutturali, che per la componente nazionale, relativa all'impiego delle risorse del Fondo di Rotazione e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - conferma l'allarme già in più sedi richiamato: il grave ritardo nell'avanzamento della spesa, che si traduce inequivocabilmente nel rischio di comprometterne gli obiettivi più importanti, quelli legati all'effettivo sviluppo del territorio.

Nel mese di gennaio 2023, la Corte dei Conti, nell'ambito della «Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei

Fondi europei»⁴⁸, nel considerare le importanti interconnessioni tra il PNRR e gli interventi della politica di coesione, auspica, alla luce dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20, che vi sia una “vera inversione di rotta” nell’attuazione di tali politiche e nella capacità di spesa delle risorse europee che definisce “preoccupanti”.

Gli esiti dell’analisi presentata nei precedenti capitoli sono sintetizzati nella tavola che segue, che riporta i valori delle risorse programmate ed impegnate, e l’ammontare dei pagamenti, anche con l’evidenza dei valori al netto delle misure di flessibilità introdotte per far fronte all’emergenza Covid:

Fondo	Strumento	Risorse programmate (mln)	Impegni (mln)	Impegni/ Ris. Progr.	Pagamenti (mln)	Pagamenti/ Ris. Progr.
FESR/ FSE	PON/POR	47.876,60 +	51.717,60	79,7%	35.149,70	54,1%
Fondo di Rotazione	Cof. nazionale PON/POR					
	POC	11.860,19	2.435,96	20,5%	1.386,58	11,7%
FSC	PSC	49.879,37	21.072,82	42,2%	6.575,01	13,2%
TOTALE		126.605,66	75.226,38	59,4%	43.111,29	34%
Al netto degli interventi Covid		116.240,07	67.238,50	57,84%	36.579,55	31,47%

Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati di monitoraggio e da documenti di programmazione (in milioni di euro)

Le percentuali di avanzamento della programmazione 2014-20, in termini di impegni e pagamenti, oltre a “quantificare” il preoccupante ritardo già evidenziato dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti, rendono più chiaro e comprensibile un fenomeno già noto: la spesa effettiva riguarda sostanzialmente le risorse europee, dove il vincolo del cd. “disimpegno automatico” ha spinto le amministrazioni titolari dei programmi (nazionali e regionali) a rendicontare mediante il ricorso massiccio ai progetti retrospettivi; per quanto attiene le risorse nazionali, mancando un incentivo effettivo all’utilizzo delle risorse, i singoli programmi sono divenuti dei

⁴⁸ Relazione approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti.

contenitori di idee progettuali e allocazione programmatica delle risorse senza un impegno concreto alla effettiva realizzazione.

I 43 miliardi complessivamente spesi sul totale di 126,6 miliardi della programmazione 2014-20, si compongono di

- A 35 miliardi di euro per la politica di coesione europea (PON e POR) (Cfr. Capitolo 2),
- B 8 miliardi di euro per la politica di coesione nazionale (programmazione complementare e FSC) (Cfr. Capitolo 3).

Con particolare riferimento al punto A, scomponendo ulteriormente la programmazione europea (PON e POR) in contributo europeo (FESR e FSE) e cofinanziamento nazionale (Fondo di Rotazione), si può rilevare che dei 35 miliardi di euro spesi (dato relativo alla certificazione della spesa, Cfr. Capitolo 2, Tavola 2.f), 28 miliardi di euro sono risorse europee, 7 miliardi quelle nazionali e regionali.

Infine, tenuto conto degli interventi di contrasto all'emergenza Covid a oggi monitorati, tali valori si riducono a 24 miliardi di euro di risorse europee e 5 miliardi di euro di risorse nazionali e regionali.

Con riferimento specifico ai Fondi europei, il 2023 rappresenta l'anno in cui deve concludersi la spesa del periodo di programmazione 2014-20. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni porta alla conclusione che, per evitare il disimpegno delle risorse europee, sarebbe necessario spendere, in meno di un anno, un volume di risorse quasi pari a quanto rendicontato complessivamente dal 2015 ad oggi.

La soluzione, già utilizzata nei precedenti periodi di programmazione, di rendicontare a valere sui programmi attuativi dei Fondi europei i progetti finanziati con risorse nazionali, rinviando nel tempo l'utilizzo delle risorse nazionali disimpegnate, non è più sostenibile: se da una parte consente di raggiungere il risultato contabile richiesto a livello europeo per evitare la perdita di risorse dei Fondi strutturali, dall'altra disattende in gran parte gli obiettivi effettivi delle politiche di coesione, trascura la qualità degli interventi, funzionali alla promozione di sviluppo economico e sociale e al miglioramento della qualità della vita dei territori per ridurne i divari.

A tale evidenza, già estremamente grave, si aggiunge la constatazione, ancora più preoccupante, che l'impiego delle risorse nazionali è fermo a livelli di molto inferiori rispetto alle risorse europee.

Il dato pone all'attenzione l'aspetto più allarmante che emerge dall'analisi: a dispetto del disegno originario, delle finalità e dei principi sanciti dai Trattati, in Italia non è stata garantita l'"addizionalità" delle risorse della politica di coesione, in quanto tali politiche hanno agito in sostituzione delle politiche ordinarie, anche in considerazione dei continui tagli alla spesa per investimenti.

La lettura congiunta dei dati relativi alla programmazione e all'impiego dei Fondi strutturali e dei Fondi nazionali, che avrebbe dovuto evidenziare una comune tensione verso il perseguimento degli obiettivi della coesione, necessaria a garantire l'impiego aggiuntivo delle relative risorse, ha dimostrato invece nel tempo una sempre più debole integrazione e focalizzazione sugli obiettivi programmatici.

I POC, nati per concorrere e sviluppare sinergie con POR e PON, sono stati di fatto utilizzati anche per funzioni diverse. L'attesa complementarietà

ha trovato un limite anche nel modo in cui sono stati concepiti, con regole diverse dai programmi dei Fondi strutturali, procedure di sorveglianza meno rigorose, e la possibilità di operare rimodulazioni interne senza l'approvazione del CIPESS né di altri organismi collegiali.

Anche il FSC, la cui attuazione è vincolata al perseguimento degli obiettivi della politica di coesione, ha subito nel corso del tempo una deviazione dalle finalità proprie del Fondo: sia per il frequente uso per far fronte a tagli di finanza pubblica, rispondere ad esigenze contingenti, finanziare interventi specifici, ivi incluse spese di natura corrente; sia per la prassi di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee.

Ha inciso profondamente sugli esiti critici dell'attuazione l'incertezza del quadro normativo di riferimento, sul piano della variabilità della consistenza del Fondo, dell'evoluzione degli strumenti utilizzati, e, non ultimo, dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), oggetto di successive proroghe introdotte per via legislativa.

In quest'ambito, anche del "Contratto istituzionale di sviluppo" è stato fatto un uso distorto, che lo ha reso uno strumento di programmazione anziché uno dei principali strumenti di attuazione del Fondo per sostenere interventi strategici di particolare complessità.

Un ulteriore aspetto critico, più volte richiamato nel corso della relazione, che emerge tanto più forte in sede di osservazione dello stato di avanzamento dell'attuazione, concerne i sistemi di gestione e monitoraggio dei programmi e degli strumenti attuativi della coesione, che risultano ancora disomogenei e non in grado di fornire dati adeguati a supportare la decisione pubblica per una politica così complessa, in particolar modo con riferimento alla necessaria integrazione della componente europea con quella nazionale.

A tale proposito, gli esiti della ricognizione sull'utilizzo delle risorse destinate alla programmazione 2014-2020 - Fondi strutturali europei (FESR e FSE) e Fondi nazionali (FSC e Fondo di rotazione) - realizzata dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, nel mese di novembre 2022, ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risultava a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte dai sistemi informativi locali. Ciò induce a riflettere sulle carenze del sistema e dei flussi informativi tra livello locale e centrale. Il problema comprende aspetti molto diversi: dalla incoerenza dei sistemi di regole, al disallineamento temporale, alle differenze tecniche ed operative degli strumenti di raccolta delle informazioni, alla qualità dei dati.

IV.2 PROSPETTIVE DI RAFFORZAMENTO DELLA POLITICA DI COESIONE

Le considerazioni sopra esposte inducono il Governo a definire tempestivamente linee di intervento adeguate a rafforzare le funzioni di programmazione e gestione dei Fondi europei e nazionali della coesione.

Le prospettive individuate, che valorizzano gli esiti dei momenti di confronto e del dialogo in corso con la Commissione europea, sono sinteticamente riportate di seguito.

Rivedere la programmazione europea 2021-27

L'Accordo di Partenariato e i programmi 2021-27 riflettono, oltre ad una chiara continuità di visione con i cicli di programmazione che li precedono, anche un contesto socio-economico non più attuale considerate le ripercussioni della guerra in Ucraina, che continuano a dispiegarsi in maniera pervasiva, e che non erano ancora note fino alla fase conclusiva del negoziato formale con la Commissione europea.

Da tale considerazione muove l'esigenza di una riflessione sull'adeguatezza delle previsioni della programmazione 2021-27 rispetto alle attuali esigenze di sostegno al sistema imprenditoriale, alle famiglie, ai lavoratori, da cui far scaturire una revisione del quadro programmatico che, da un lato, possa dare risposta ai fabbisogni emergenti con soluzioni efficaci e di rapida attuazione e, dall'altro, sia volta ad evitare il rischio di frammentazione nella fase attuativa per addivenire a una maggiore concentrazione degli interventi, ad una supervisione e ad un accompagnamento più efficaci.

Inoltre, la concomitante attuazione fino al 2026 degli interventi della politica di coesione e del PNRR richiede uno straordinario sforzo di integrazione e coordinamento tra i due strumenti, considerata la dimensione delle risorse messe a disposizione per l'Italia - che si classifica anche per il Dispositivo di Ripresa e Resilienza tra i Paesi maggiormente beneficiari - le analogie in termini di obiettivi di *policy* e le sostanziali differenze nella *governance*, nella gestione, nella logica di intervento e rendicontazione. Come sottolineato dall'analisi comparativa della Corte dei Conti europea (2023) richiamata nel Capitolo 2, la legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi, nel rispetto del divieto di doppio finanziamento.

Con riferimento alla possibilità di aggiornamento della programmazione, la stessa Commissione ha proposto l'iniziativa REPowerEU, pensata per rispondere alla crisi energetica, che prevede l'introduzione di opportune modifiche ai programmi 2021-27 per renderli idonei a contribuire a fronteggiare l'emergenza. Alla proposta di regolamento REPowerEU è infatti collegata la possibilità di utilizzare le risorse della programmazione 2014-20 per finanziare misure eccezionali per supportare le PMI colpite dall'aumento del prezzo dell'energia e sostenere le famiglie bisognose nell'affrontare le spese energetiche unitamente ad un uso flessibile del FESR e del FSE (c.d. Iniziativa SAFE).

A tale proposito, facendo seguito all'incontro del RRF Expert Group del 12 gennaio, in data 6 febbraio è stata avviata in Italia la consultazione dei principali *stakeholder*. Entro il 30 aprile occorre presentare alla Commissione europea la proposta di PNRR integrato con il capitolo dedicato. L'obiettivo è definire una prima bozza di capitolo REPowerEU entro la prima settimana di

marzo per avviare in tempo utile le interlocuzioni con la Commissione europea.

L'introduzione del capitolo aggiuntivo PNRR relativo al REPowerEU rappresenta l'opportunità per avviare il necessario allineamento dei quadri programmatori. Il 2023, l'anno di conclusione del ciclo di programmazione 2014-20 e di avvio del 2021-27, è l'anno in cui il PNRR entra nella sua piena fase attuativa. Oggi, la possibilità di razionalizzare il quadro complessivo degli interventi attuativi delle due cornici programmatiche rappresenta un'urgenza, non più solo un'opportunità.

Migliorare il sistema informativo e di monitoraggio per il supporto alla decisione pubblica

Il miglioramento delle *performance* dell'attuazione non può prescindere da una corretta rappresentazione delle politiche di coesione nel monitoraggio, attraverso la creazione di un sistema solido e tempestivo che consenta di misurare in maniera attendibile ed esaustiva i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi.

Questa esigenza è riconosciuta sia a livello europeo, in quanto inserita dalla Commissione europea nel Piano delle performance per il 2021-27, sia a livello nazionale, dove la riclassificazione delle risorse FSC nei PSC ha fatto emergere in modo particolare la necessità di migliorare il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione per garantire completa unitarietà nella Banca Dati Unitaria del MEF-RGS/IGRUE.

Per rafforzare le prerogative propriamente gestionali del monitoraggio, oltre a quelle del supporto alle attività di controllo amministrativo dell'avanzamento dei programmi, le attuali banche dati dovranno essere integrate da quella componente di dati e informazioni funzionale alla previsione dei rischi di fallimento e di una migliore gestione dei processi in corso.

La spinta in questa direzione è coerente con la regolamentazione per il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi europei e la disciplina degli altri fondi stanziati con lo strumento *Next Generation EU*, che presentano una comune maggiore attenzione alla *performance*, intesa sia nel senso di governance attuativa, che di attenzione ai risultati concreti della spesa.

Il sistema REGIS, operativo con successo per il monitoraggio del PNRR, rappresenta un'opportunità per sviluppare una piattaforma comune inclusiva anche di tutti i Fondi della coesione da mettere a sistema con le diverse banche dati ad oggi disponibili.

Con riferimento alle politiche di coesione 2021-27, si presenta l'opportunità di consentire alle Amministrazioni di adottare il REGIS direttamente come gestionale piuttosto che come sistema ricevente dati dal Sistema informativo locale già in uso, favorendo la tempestività e la completezza dell'informazione presente sul sistema.

Ripensare il sistema di regole, gli strumenti e le modalità di gestione della politica di coesione nazionale

Con riferimento alle risorse nazionali della politica di coesione, ed in particolare al Fondo Sviluppo e Coesione, è stato evidenziato, da un lato, come esso venga interessato continuamente da forti riduzioni o riorientamenti delle risorse, minando la certezza e solidità dell'impianto programmatico; dall'altro, come l'uso di progetti "retrospettivi", per consentire il raggiungimento dei traguardi di spesa dei programmi europei, ne abbia indebolito in termini quantitativi e qualitativi l'efficacia.

A ciò si accompagna una carenza delle capacità amministrative, a livello centrale come a livello locale, e una fragilità del presidio di coordinamento a fronte di funzioni di sostegno e accompagnamento rivelatesi, invece, sempre più necessarie.

Questi argomenti innescano un ripensamento delle regole di gestione e governance della politica di coesione nazionale.

Il Fondo garantirebbe la sua funzione originaria se:

- venisse tutelata la sua intangibilità come fonte di finanziamento di Programmi pluriennali, assistiti e indirizzati da una forte analisi di contesto e valutativa;
- ne venisse garantito il carattere di spesa di sviluppo, basata su strategie unitarie;
- se ne concentrasse l'impiego su grandi infrastrutture e su politiche industriali presidiate a livello centrale, in grado di integrare una visione sinergica e lungimirante del sistema Paese, senza trascurare le istanze regionali e la scelta dei livelli di governo più efficaci per assicurare la solidità delle azioni "aggiuntive" che si vogliono mettere in campo.

In termini operativi, andrebbe limitata la pratica della rendicontazione di progetti finanziati con FSC nell'ambito dei programmi europei.

Parallelamente, andrebbero assicurati forti meccanismi di coordinamento tra le varie programmazioni - europee, nazionali complementari, nazionali con FSC, e del PNRR - allo scopo di massimizzare l'impatto di tali politiche "concorrenti" verso la riduzione del divario infrastrutturale, economico e sociale ed evitare un effetto di spiazzamento o sovrapposizione.

Ripensare la governance della politica di coesione e intervenire in modo strutturato sulla capacità amministrativa

La *governance* della politica di coesione è stata interessata a partire dal 2013 da un disegno riformatore pensato per far fronte all'evidenza delle problematiche emerse nell'attuazione del ciclo di programmazione 2007-13, relative alla parcellizzazione degli interventi, alla mancanza di un coordinamento delle politiche a livello territoriale e tematico, all'esigenza diffusa delle amministrazioni di un accompagnamento rafforzato e di una sorveglianza sistematica nella realizzazione degli interventi previsti dai Programmi Operativi e dagli altri strumenti della coesione.