
Lo stato di attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione nazionale

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata redatta la presente nota informativa partendo dal documento **“Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - Programmazione 2014 - 2020”** presentata il **16 febbraio 2023** e condotta dal Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) sui dati di monitoraggio e sui documenti di programmazione. La presente scheda segue quella già prodotta e condivisa in data 13/06/2023 e avrà come focus **lo stato di attuazione del ciclo di programmazione 2014-2020 della politica di coesione nazionale**, diviso in due sezioni: I) la Programmazione complementare e II) Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

SEZIONE I: LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE

La programmazione complementare e le modifiche intervenute

La **politica di coesione nazionale** comprende, oltre alle risorse nazionali destinate al cofinanziamento di PON e POR, anche le risorse destinate ai **Programmi Operativi Complementari** e le risorse aggiuntive nazionali del **Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)**. I Programmi Operativi Complementari (POC) 2014-20 sono pensati per perseguire le medesime finalità strategiche dei Fondi SIE e concorrere al maggiore impatto degli interventi operativi e all'efficiente esecuzione finanziaria degli stessi. Tali programmi sono stati disegnati **per superare i ritardi nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali e rafforzare l'efficacia degli interventi attraverso la riprogrammazione strategica** di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo rispetto a quelli più performanti. I POC sono adottati con delibera CIPESS¹, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Dipartimento per le politiche di coesione, in partenariato con le Amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. **Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di Rotazione**, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi Operativi 2014-20. Nel corso del 2020, a seguito delle modifiche ai regolamenti europei per impiegare le risorse dei fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti economico e sociali dell'emergenza epidemiologica, è stato stabilito uno stretto legame tra riprogrammazione dei fondi europei per emergenza Covid-19 e i POC. In attuazione del **Regolamento UE 2020/58**, si è previsto che le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi strutturali 2014-20 potessero richiedere l'applicazione **del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei fondi SIE** per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2020-21, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti generati dall'epidemia di Covid-19. La norma prevede che le risorse a carico della quota nazionale del Fondo di Rotazione che si rendono disponibili a seguito dell'integrazione al 100 per cento del tasso di cofinanziamento erogate dall'Unione europea confluiscono

¹ Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

sui POC, unitamente ai rimborsi relativi alle rendicontazioni delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato sempre per il contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia Covid -19. La medesima modalità di destinazione delle risorse ai Programmi Operativi Complementari 2014-20 è stata prevista anche per le risorse liberate in applicazione di tale opzione per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2021-2022, anche in relazione alle spese sostenute per far fronte alle sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina. La modifica normativa introdotta ha comportato, per le amministrazioni che non avevano ancora un POC, la necessità di istituire i relativi programmi. A tale riguardo, **il CIPESS ha provveduto nel giugno 2021 all'istituzione "programmatica" di tali POC**, al contempo aggiornando la stima della dotazione di quelli già esistenti sulla base degli importi indicativi previsti dagli Accordi governativi circa le attese rendicontazioni di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato. In ogni caso, gli importi dei POC stabiliti dalla stessa delibera devono essere considerati di carattere indicativo: le dotazioni effettive dei POC dipenderanno dalle spese emergenziali effettivamente rendicontate sui POR e PON, e dalle risorse effettivamente liberate dalle rendicontazioni al 100 per cento².

I Programmi Operativi Complementari e l'emergenza COVID-19

Ad oggi risultano istituiti, secondo la delibera CIPESS n.10 del 2015, diciannove POC, per complessivi 11.860 milioni di euro di dotazione, di cui:

- **n.13 POC** a titolarità delle Amministrazioni Centrali, per un importo pari a 4.761,2 milioni di euro;
- **n.6 POC** a titolarità delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno, per un importo pari a 7.098,99 milioni di euro;
- Le assegnazioni ad alcuni Programmi Operativi Complementari includono anche risorse destinate a consentire il completamento di interventi relativi alla programmazione dei Fondi strutturali 2007-13.

In attuazione delle modifiche introdotte dall'art.242 del D.L. n. 34/2020 per l'emergenza COVID-19 risultano, ad oggi, da integrare le risorse dei 19 POC suddetti e da adottare 14 nuovi POC, per un importo complessivo pari a 19.985 milioni di euro (secondo i dati IGRUE al 15 01 2023, in aggiornamento), di cui:

- **2.786 milioni di euro per n.14 nuovi POC** a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome
- **8.493,96 milioni di euro per n.6 POC** esistenti a titolarità delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno;
- **8.705,93 milioni di euro per n.13 POC** esistenti a titolarità delle Amministrazioni Centrali.

L'avanzamento finanziario dei programmi complementari 2014 – 2020

L'avanzamento finanziario dei POC 2014-20, per singolo Programma Nazionale e Regionale, è riportato nelle tavole 1 e 2 (*vedi Appendice pag. 11*). I dati esposti presentano anche la dotazione dei POC inclusiva delle assegnazioni ex art. 242 del D.L. n.34/2020 provenienti dalla certificazione delle spese anticipate dallo Stato nell'ambito dei programmi UE (art. 242, comma 2) e la quota di cofinanziamento

² Al momento, le Amministrazioni per le quali si è già proceduto con delibera CIPESS a una integrazione - in alcuni casi parziale - delle risorse disponibili presso il Fondo di Rotazione sono: - la Regione Siciliana, con la delibera CIPESS n. 67 del 3 novembre 2021; - il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il POC Inclusione che è stato istituito con la delibera CIPESS n. 40 del 9 giugno 2021 a seguito della rimodulazione dei tassi di cofinanziamento FSE e quindi integrato con la delibera CIPESS n. 37 del 3 agosto 2022; - l'Agenzia per la Coesione Territoriale per il POC Metro, con la delibera CIPESS n. 33 del 29 aprile 2021 e il POC Governance, con la delibera CIPESS n. 36 del 28 luglio 2020. Sono pervenute richieste di integrazione anche da parte della Regione Calabria e della PA Bolzano, che sono in corso di istruttoria da parte del DPCoe per l'approvazione con delibera CIPESS.

nazionale assegnata ai POC per effetto dell'attivazione dell'opzione al 100 per cento (242, comma 3). Poiché l'aggiornamento di tali risorse è in itinere, **i dati riportati sono aggiornati al 15 gennaio 2023**. Tali importi, per effetto della norma citata (art. 242), sono già vincolati a specifici progetti della programmazione 2014-20 **e non riprogrammabili** se non previa individuazione di fonti di copertura alternative. I dati di attuazione presenti nel Sistema di monitoraggio nazionale **evidenziano un utilizzo molto limitato delle risorse della programmazione complementare**. Occorre comunque tenere conto che la rappresentazione dello stato di avanzamento dei POC non è completa in quanto i valori relativi ad impegni e pagamenti riportati nelle Tavole sono riferiti ai soli progetti monitorati, che rappresentano una percentuale ridotta delle risorse complessive dei POC (29 per cento per i Programmi Regionali e 30 per cento per i Programmi Nazionali). Il disallineamento tra dati di programmazione e dati in monitoraggio nel caso dei POC, per le ragioni sopra esposte, non dipende solo da ragioni tecniche o responsabilità delle singole amministrazioni: la sovrapposizione delle diverse iniziative e dispositivi speciali di riprogrammazione – connessi alle esigenze emergenziali o di razionalizzazione degli strumenti programmatori della politica di coesione nazionale, con effetti anche dal punto di vista contabile – ha dato luogo a necessari adattamenti nel monitoraggio, con frequenti casi di solo progressivo riallineamento delle informazioni e situazioni di perfezionamento ancora in atto. Inoltre, **la Commissione europea non ha ancora approvato formalmente la riduzione dei piani finanziari dei programmi europei conseguente all'utilizzo dell'opzione di cofinanziamento al 100 per cento per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022**. Ancora, occorre tener presente che le percentuali di attuazione sono state calcolate rispetto alla dotazione dei POC approvati con delibera CIPESS, che, per quanto illustrato nel precedente paragrafo, non tiene conto dei rientri ex art. 242 del D.L. n. 34/2020 già confluiti sui POC e che saranno a breve oggetto di adeguamento dei relativi programmi. Tali adeguamenti porteranno ad un relativo aggiustamento dei dati di attuazione, anche per effetto dei progetti spostati dai rispettivi PON e POR, nonché dalle sezioni speciali dei PSC. Infine, occorre evidenziare che **attualmente i POC sono stati istituiti solo per le regioni del Mezzogiorno**, che avevano un tasso di cofinanziamento UE superiore al tasso minimo stabilito dai Regolamenti europei e manifestano una **maggiore difficoltà a programmare e spendere le risorse a disposizione anche con gli altri strumenti di programmazione**. Tenendo conto delle considerazioni espresse, e dell'assenza di dati relativi al POC della Regione Puglia dovuta a problemi tecnici del sistema di monitoraggio, si osserva che **i Programmi Regionali mostrano percentuali di avanzamento degli impegni inferiori al 30 per cento e percentuali di avanzamento dei pagamenti inferiori al 17 per cento, con eccezione della Regione Campania (71 per cento impegni e 54 per cento pagamenti)**. Con riferimento ai **Programmi Nazionali, i dati di monitoraggio al 31 ottobre 2022 mostrano impegni superiori al 40 per cento soltanto in tre casi, e pagamenti inferiori al 10 per cento per sette Programmi**. I **Programmi più performanti**, in base ai dati di monitoraggio disponibili, dal punto di vista degli impegni, sono il **POC Ricerca** ed il **POC Scuola**.

Elementi emersi dall'osservazione dall'andamento dei POC 2014 2020

Come già evidenziato, i POC 2014-20 sono strumenti di programmazione che concorrono all'attuazione della politica di coesione e a sviluppare sinergie con i POR e PON. Il sistema di modifiche e di integrazione tra i vari programmi della coesione che è stato introdotto a partire dal 2020 per affrontare l'emergenza COVID-19 ha avuto un **impatto anche sui POC**, utilizzati anche per funzioni diverse da quelle per le quali sono stati istituiti. Come precedentemente indicato, per contrastare gli effetti della pandemia da Covid e affrontare al meglio le sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina, **nel corso del ciclo 2014-20 la programmazione complementare ha visto aumentare la propria dotazione e l'ambito di applicazione**, con un'estensione dell'utilizzo anche alle Regioni più sviluppate. Anche per tali ragioni,

l'elaborazione dei Piani è divenuta via via più articolata e dipendente, dal punto di vista finanziario, da risorse ancora non consolidate nella loro interezza. Questi programmi hanno **peculiarità specifiche**, secondo l'impianto definito nella **delibera CIPE n.10 del 2015**. Tra le altre si ricordano:

- **sono finanziati dal Fondo di Rotazione** di cui all'articolo 5 della Legge n.183/1987, che ammette il finanziamento di interventi di carattere sia infrastrutturale che immateriale;
- non sono previsti **vincoli di concentrazione** su obiettivi tematici specifici;
- non sono previsti specifici **organismi di sorveglianza**, né relazioni di attuazione o finali, né un sistema di valutazione;
- **non è previsto il cofinanziamento**: le Amministrazioni interessate possono integrare, su base volontaria, la dotazione finanziaria dei Programmi con l'attivazione di specifiche risorse a carico dei rispettivi bilanci;
- la data di scadenza dei POC 2014-20 è fissata al **31 dicembre 2026** (ai sensi dell'art.242, comma 7 del D.L 34/2020, modificato con D.L 152/21);
- le risorse dei POC possono essere utilizzate anche per il **supporto tecnico e operativo all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** ai sensi del predetto art.242, comma 7;
- le rimodulazioni del Programma, ovvero le modifiche che non comportano una revisione degli obiettivi strategici né variazioni della dotazione finanziaria, sono **approvate in accordo con il DPCoe e non richiedono l'approvazione del CIPESS** né di altri organismi.

Per tutto questo, i POC da un lato si sono dimostrati strumenti molto duttili e flessibili, che permettono alle Amministrazioni titolari di programmare interventi di qualsiasi tipologia, nel rispetto della normativa nazionale ed europea ed operando in complementarità con la programmazione europea; dall'altro, a causa di tale flessibilità, i **POC sono stati utilizzati più per mettere al sicuro le risorse europee che per realizzare**, in modo complementare, **gli stessi obiettivi strategici dei programmi europei**. La previsione di pochi adempimenti e l'aggiornamento discontinuo dei dati sul sistema di monitoraggio RGS IGRUE non consente di monitorare e valutare con sufficiente tempismo ed efficacia l'avanzamento dei Programmi stessi. Sarebbe dunque auspicabile prevedere un **rafforzamento degli strumenti di sorveglianza, controllo e valutazione**, in modo omogeneo rispetto agli altri programmi della coesione, al fine di consentire un più efficace coordinamento a livello centrale. Sarebbe auspicabile, inoltre, una maggiore uniformità nelle regole di gestione dei diversi programmi. Un altro aspetto da rafforzare riguarda la **qualità dei dati inseriti nel monitoraggio e la tempestività dell'aggiornamento**: come per gli altri programmi, è fondamentale che le Amministrazioni titolari dei POC alimentino costantemente il Sistema Nazionale di Monitoraggio, inserendo i singoli progetti nella **Banca Dati Unitaria (BDU)**³.

La programmazione complementare nel ciclo 2021 – 2027

La legge di bilancio 2021 ha definito le **modalità di cofinanziamento nazionale dei Programmi finanziati dai fondi SIE 2021-27**. La norma prevede che il Fondo di Rotazione, nel limite delle proprie

³ Il **Sistema Nazionale di Monitoraggio**, gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE), è la fonte dei dati sui progetti in attuazione (e pubblicati su OpenCoesione). Al centro del Sistema Nazionale di Monitoraggio c'è la **Banca Dati Unitaria (BDU)**, alimentata a livello di singolo progetto dai Sistemi informativi Locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione sulla base di regole e standard condivisi. L'esigenza di disporre di uno strumento informativo centralizzato origina dalle richieste comunitarie formulate nei regolamenti a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 e, dal 2007-2013, vede la rilevante estensione del proprio campo di osservazione anche a tutti gli interventi delle politiche di coesione realizzati con le risorse nazionali (in primis il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - FSC ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate-FAS).

disponibilità, concorra al finanziamento di eventuali interventi complementari rispetto ai Programmi della politica di coesione europea, prevedendo altresì la possibilità, per Regioni e Province autonome, di concorrere al finanziamento di tali programmi con risorse dei propri bilanci. Al riguardo, la sezione III della delibera CIPESS 78/2021 – di approvazione della proposta di Accordo di Partenariato e definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi europei – è interamente dedicata a **“Interventi e Programmi complementari”**. Essa prevede, in analogia con il ciclo 2014-20, che le risorse del Fondo di Rotazione resesi disponibili a seguito dell'adozione, con Decisione della Commissione europea, di Programmi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore alla misura massima stabilita dalla stessa delibera **concorrano al finanziamento di interventi complementari destinati ai medesimi territori**. La delibera stabilisce che i programmi complementari concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali della programmazione 2021-27 consentendo l'attuazione di:

- *interventi addizionali e omogenei a quelli già previsti dai programmi cofinanziati (anche quale necessario overbooking);*
- *interventi non omogenei ma funzionali alle finalità dei programmi cofinanziati;*
- *interventi ulteriori comunque finalizzati a obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.*

Essi sono adottati con **delibera CIPESS su iniziativa delle regioni interessate**, previa istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze su proposta dell'Autorità politica per il sud e la coesione territoriale. Alcuni dei programmi del ciclo 2014-20 (ad es. il POC Inclusione) includono gli indicatori del Programma a cui sono collegati. In prospettiva, tenendo conto che il nuovo modello di monitoraggio comune previsto per i Fondi strutturali nella programmazione 2021-27 stabilisce che le AdG debbano inserire nei Programmi degli indicatori “comuni” (elaborati a livello europeo) di output e di risultato (riportati nella Tabella 1 dell'Allegato I al Reg. (UE) 2021/1058), **si potrebbe valutare di realizzare un set comune di indicatori per i programmi della coesione europei e nazionali, come si sta già facendo per FSC e PNRR**, in grado di fornire una visione unitaria delle performance legate agli investimenti supportati dalla politica di coesione.

SEZIONE II: IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione: la programmazione e le modifiche intervenute

Per il ciclo di programmazione 2014-20, la legge di stabilità 2014 ha stanziato complessivi **54.810,00 milioni di euro** quale dotazione iniziale del Fondo Sviluppo e Coesione, da programmare secondo la chiave di riparto dell'80 per cento per le aree del Mezzogiorno e del 20 per cento per quelle del Centro-Nord, prevedendo una prima iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo, pari a **43.848,00 milioni di euro**. La restante quota del 20 per cento (10.962 milioni di euro) è stata iscritta in bilancio con la legge di bilancio 2017 per gli anni 2020-25, estendendo il profilo finanziario pluriennale del Fondo Sviluppo e Coesione fino all'anno 2025, in luogo del precedente limite riferito all'anno 2023. Alle risorse inizialmente assegnate si sono aggiunte, nel tempo, altre poste finanziarie:

- 5.000,00 milioni di euro ex legge 27 dicembre 2017, n. 205;
- 4.000,00 milioni di euro ex legge 30 dicembre 2018, n. 145;
- 5.000,00 milioni di euro ex legge 27 dicembre 2019, n. 160;

portando il complesso delle risorse FSC a **68.810,00 milioni di euro**.

Per il ciclo di programmazione 2014-20 la dotazione risulta ad oggi pressoché interamente finalizzata, mediante:

- deliberazioni del CIPESS, che hanno assegnato risorse per **53,3 miliardi di euro** a Piani Stralcio, Piani Operativi, Patti per lo Sviluppo (poi riorganizzati nell'ambito dei Piani Sviluppo e coesione), Contratti istituzionali di sviluppo ed altri interventi specifici;
- riduzioni (avvenute per circa € 10,3 mld di euro) o impieghi specifici stabiliti con disposizioni di legge.

L'avanzamento finanziario della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione

La lettura dei dati di programmazione e attuazione deve tener conto delle numerose iniziative straordinarie di riprogrammazione largamente connesse alle esigenze derivanti dalla pandemia Covid-19 o di razionalizzazione degli strumenti programmatori, che negli ultimi anni hanno interessato la politica di coesione. La sovrapposizione di tali iniziative e dispositivi speciali ha dato luogo a **necessari adattamenti nel monitoraggio** con non pochi casi di progressivo riallineamento delle informazioni ancora in atto. Per chiarire il quadro di riferimento, innanzitutto va richiamato l'intervento del 2019, di riorganizzazione della gran parte dei numerosi strumenti programmatori finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) nei cicli 2014-20, 2007-13 e 2000-06 ancora attivi, che ne ha stabilito la ricomposizione, a fini di semplificazione, in unitari **Piani di sviluppo e coesione (PSC)** per ciascuna amministrazione titolare. L'approvazione dei PSC da parte del CIPESS è avvenuta all'esito di una puntuale ricognizione e riclassificazione effettuata, come previsto dalla norma di riferimento, a partire dai dati presenti nel monitoraggio nazionale, integrata dalla ricostruzione degli atti deliberativi di assegnazione delle risorse. **I PSC approvati valgono complessivamente oltre 81 miliardi di euro e, ai sensi degli artt. 241 e 242 del D.L. n. 34/2020**, hanno visto anche l'incorporazione di una riprogrammazione di risorse rivenienti dalla suddetta ricognizione per circa **3,03 miliardi di euro**, cui si sono aggiunte risorse derivanti da nuove assegnazioni per **3,36 miliardi di euro**, in connessione con le misure emergenziali volte a contrastare la crisi pandemica da Covid-19. In termini di monitoraggio, i PSC sono oggi ancora al centro di una complessa attività di migrazione dei dati provenienti dagli strumenti programmatori riclassificati, che dovrebbe concludersi nella prima metà del 2023. Pertanto, i dati di avanzamento finanziario tengono conto dei dati presenti in Banca Dati Unitaria, nelle more della conclusione del processo di migrazione. Inoltre, l'attuazione della Strategia per il contrasto agli effetti della pandemia Covid-19 con la politica di coesione ha generato un'**ampia mobilità di progetti tra diversi ambiti di programmazione delle politiche di coesione**. In particolare, si fa riferimento al previsto passaggio di risorse e, in alcuni casi, anche progettualità tra i Programmi Operativi 2014-20 cofinanziati dai Fondi strutturali, la Sezione speciale 2 dei Piani Sviluppo e Coesione⁴ e i Programmi Operativi Complementari (POC). In ultimo, va segnalato che sono in corso le verifiche previste per i Piani Sviluppo e Coesione a valere sul FSC, che prevedono al 31 dicembre 2022 l'assunzione di **obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV)** da parte dei progetti della Sezione ordinaria, al fine di tener conto di quanto previsto dall'art. 56 del D.L. n. 50/2022, in termini di categorie di progetti da salvaguardare. A tale

⁴ I Piani Sviluppo e Coesione sono organizzati in tre Sezioni distinte:

- **Sezione Ordinaria** - interventi confermati
- **Sezione Speciale 1** - contrasto effetti Covid-19
- **Sezione Speciale 2** - copertura progetti ex Programmi Operativi Fondi Strutturali 2014-2020 per contrasto emergenza Covid-19

riguardo, nella seduta del CIPESS del 27 dicembre 2022, è stata sottoposta ad approvazione una prima ricognizione degli interventi da salvaguardare, rientranti nell'ambito di applicazione del citato articolo 56, vale a dire gli interventi infrastrutturali privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante (di cui al punto 2.3 della delibera CIPESS n. 26/2018) aventi valore finanziario superiore a 25 milioni di euro, corredati dei relativi obiettivi iniziali, intermedi e finali. Nella delibera sono pure indicati, fermo restando eventuali successivi aggiornamenti, gli **interventi infrastrutturali sottoposti a commissariamento governativo e quelli inclusi nei CIS, con relativi cronoprogrammi, sottratti all'ambito di applicazione della regola del definanziamento**. Peraltro, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, già nel mese di novembre 2022, ha inviato ai Ministeri assegnatari delle risorse e ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome una nota finalizzata all'acquisizione delle informazioni necessarie a ricostruire «con precisione lo stato dell'arte dell'impiego delle risorse destinate alle politiche di coesione» in vista delle «conseguenti iniziative governative». **La ricognizione riguarda l'utilizzo di tutte le risorse destinate alle politiche di coesione, dai Fondi strutturali europei (FESR e FSE) ai fondi nazionali (FSC e fondo di rotazione) della programmazione 2014-20**. Il confronto ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risulta a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte evidentemente dai sistemi informativi locali. Ciò induce ulteriormente a riflettere sulle **lacune/carenze del monitoraggio centrale** e sulla **manca di tempestività nello scambio di informazioni tra livello locale e centrale**. Dai dati di monitoraggio riferiti agli interventi e strumenti risultanti nella Banca Dati Unitaria, aggiornati al 30 ottobre 2022, con riferimento alle singole sezioni (sezione ordinaria, sezione speciale 1 e sezione speciale 2) dei Piani sviluppo e coesione (PSC) delle Amministrazioni Centrali, Regionali, delle Province autonome e delle Città metropolitane, si evidenzia che, **su un totale assegnato ai PSC di 81,3 miliardi di euro** (comprensivo di risorse FSC 2000-06, 2007-13 e 2014-20), **risultano impegni per 45,3 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 55,7 per cento, e pagamenti per 25,4 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 31 per cento**. Se l'osservazione si limita alle risorse relative ai programmi 2014-20 confluiti nei PSC, su un totale assegnato di 49,9 miliardi di euro, risultano impegni per 21 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 42 per cento, e pagamenti per 6,5 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 13 per cento.

NB → Dai dati del monitoraggio, si può anche osservare che la distribuzione territoriale delle risorse non ancora impegnate **tende a concentrarsi nel territorio delle Regioni del Mezzogiorno**, ivi incluso il caso di assegnazioni riferibili a programmi nazionali.

Focus: I contratti istituzionali di sviluppo

I **Contratti istituzionali di sviluppo (CIS)** sono strumenti di programmazione negoziata volti ad accelerare la realizzazione di progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale che richiedono un approccio integrato in quanto funzionalmente connessi tra loro. I relativi interventi possono essere finanziati con **risorse della politica di coesione europea**, con **risorse del Fondo Sviluppo e Coesione** o con altre **risorse nazionali** concorrenti alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese.

Evoluzione dello strumento → i CIS sono stati istituiti nel 2011⁵ nell'ambito della disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali. Nel 2013, anche ai fini della più rapida utilizzazione dei Fondi strutturali europei, sono state introdotte **specifiche disposizioni**

⁵ Art. 6 del decreto legislativo n. 88/2011.

per accelerare la realizzazione degli interventi strategici, disponendo, tra l'altro, che le Amministrazioni responsabili degli interventi possano avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia) per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche – comprese quelle di progettazione – nonché in qualità di Centrale di committenza, ad esclusione di quanto demandato all'attuazione dei concessionari di servizi pubblici. In via successiva, nel prevedere quale modalità generale di impiego delle risorse FSC 2014-20 la definizione di appositi Piani Operativi “progressivamente definiti dalla Cabina di Regia” e soggetti all'approvazione del CIPE, è stato disposto che, successivamente all'approvazione dei predetti piani operativi, l'**Autorità politica delegata per la coesione individui i casi nei quali, “per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità”, si debba procedere alla stipula del CIS.** Nel 2017, si è stabilito che, per accelerare l'attuazione di interventi complessi, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per la coesione territoriale individui gli interventi per i quali si procede alla sottoscrizione di appositi Contratti istituzionali di sviluppo, su richiesta delle amministrazioni interessate. La legge di bilancio per il 2021 ha attribuito al **Ministro per il Sud e la coesione territoriale** il compito di individuare i casi nei quali, per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità o per interventi di sviluppo integrati relativi a particolari ambiti territoriali, si debba procedere alla sottoscrizione del contratto istituzionale di sviluppo. **Recentemente, le norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione del PNRR sono state estese anche a questo strumento.** Da ultimo, il Ministero della Salute ha individuato nei CIS la modalità di attuazione degli interventi di competenza finanziati dal PNRR, sottoscrivendo, sotto il proprio coordinamento, n. 21 CIS, uno per ogni Regione e Provincia autonoma. Nel contratto sono definiti i tempi di attuazione degli interventi (cronoprogramma), le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e monitoraggio e le sanzioni per eventuali inadempimenti. Il CIS è, di norma, sottoscritto dal Ministro delegato alla coesione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni interessate, nonché dalle altre Amministrazioni competenti e dai concessionari di pubblici servizi eventualmente coinvolti. La governance dei primi CIS “**infrastrutturali**” (Cis ferroviari e stradali) prevede un **Comitato di coordinamento** e un **Comitato di attuazione e sorveglianza**. Per i CIS “**territoriali**”, a partire dal CIS Taranto, è stata delineata una governance che contempla l'istituzione di un “Tavolo istituzionale”, composto dalle Amministrazioni sottoscrittrici del Contratto con funzioni di programmazione e sorveglianza, e, in ogni caso, la nomina di un Responsabile unico del contratto (RUC), nella maggior parte dei casi incardinato nell'Agenzia per la coesione territoriale, con funzioni di impulso e di coordinamento delle attività.

Ad oggi sono sottoscritti i seguenti CIS:

- ❖ **CIS ferroviari e stradali**, stipulati per l'accelerazione della realizzazione di grandi infrastrutture strategiche e di rilevanza nazionale:
 - CIS Direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce/Taranto (siglato il 2 agosto 2012);
 - CIS Direttrice ferroviaria Salerno-Reggio Calabria (siglato il 18 dicembre 2012);
 - CIS Direttrice ferroviaria Messina-Catania-Palermo (siglato il 28 febbraio 2013);
 - CIS Itinerario stradale Sassari-Olbia (siglato il 6 marzo 2013).
- ❖ **CIS territoriali**, aventi come obiettivo la valorizzazione di specifici territori:
 - CIS Area Taranto (sottoscritto il 30-12-2015);
 - CIS Foggia-Capitanata (sottoscritto il 13-08-2019);
 - CIS Molise (sottoscritto l'11-10-2019);
 - CIS Matera (sottoscritto il 26-09-2017);
 - CIS Ventotene (sottoscritto il 03-10-2017);
 - CIS Centro storico di Cosenza (sottoscritto il 14-09-2020);
 - CIS Centro storico di Napoli (sottoscritto il 03-12-2020);
 - CIS Centro storico di Palermo (sottoscritto il 02-02-2021);

- CIS Aree Sisma (sottoscritto il 14-09-2021);
- CIS Terra dei Fuochi (sottoscritto il 26-01-2022);
- CIS Napoli Vesuvio Pompei (sottoscritto il 17-05-2022);
- CIS Roma (sottoscritto il 06-07-2022);
- CIS Calabria – Svelare bellezza (sottoscritto il 21-06-2022);
- CIS Brindisi-Lecce-Costa Adriatica (sottoscritto il 28-06-2022);
- CIS Volare – Aeroporti di Calabria (in fase di sottoscrizione).

NB → Si evidenzia come evoluzione dello strumento dei CIS si sia passati da essere uno strumento di attuazione rafforzata delle politiche di sviluppo e coesione a **strumento di programmazione delle risorse residue**. Tale **evoluzione negativa** ha inciso profondamente sulla strategicità dello strumento. I primi CIS infatti riguardavano interventi complessi di particolare strategicità con un valore finanziario molto sostenuto. Gli ultimi CIS prevedono interventi anche inferiori al milione di euro dove l'inserimento nel Contratto, di fatto, non comporta nessun elemento di semplificazione e accelerazione rispetto al finanziamento ordinario ai soggetti beneficiari.

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.

La programmazione 2021-2027 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 2021, 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 2019. 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 2022 ha previsto lo stanziamento di ulteriori 23.500,00 milioni di euro a completamento della dotazione programmatica 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**.

NB → *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.*

Appendice - Tabelle

Tavola 1 – Risorse programmate e avanzamento finanziario POC 2014-20 - Amministrazioni centrali (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Dotazione POC complessiva (agg. in itinere)	Impegni	Pagamenti	% impegni	% pagamenti
	(A)	(A1)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
Cultura	163,41	197,91	30,50	10,98	18,67%	6,72%
Energia	120,4	353,27	11,31	0,81	9,40%	0,67%
Governance e Cap.Istituzionale	739,1	956,27	143,77	27,66	19,45%	3,74%
Governance dei SiGeCo	302,2	302,20	119,63	78,35	39,59%	25,93%
Imprese	696,3	2.626,26	179,77	79,32	25,82%	11,39%
Inclusione	273,3	310,69	0,00	0,00		
Infrastrutture	670,4	793,63	96,75	59,64	14,43%	8,90%
Legalità	78,99	354,18	0,00	0,00		
Metro	523,4	634,35	45,26	27,20		5,20%
Ricerca	408,3	529,01	276,61	103,86	67,75%	25,44%
Scuola	171	657,74	284,77	86,32	166,53%	50,48%
SPAO **	602,4	988,40	30,32	21,44	5,03%	3,56%
CTE	12	12,00	6,20	0,59	51,70%	4,92%
TOTALE	4.761,20	8.705,92	1.224,90	496,18	25%	10,4%

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuap su documenti di programmazione e dati IGRUE (Avanzamento al 31 ottobre 2022 e al 15 gennaio 2023 per dati dei rientri ex art. 242 del D.L. 34/2020)

**Tavola 2 – Risorse programmate e avanzamento finanziario POC 2014 20
Amministrazioni regionali e Province autonome (milioni euro)**

POC	Dotazione attuale POC (*)	Dotazione POC complessiva (agg. in itinere)	Impegni	Pagamenti	% impegni	% pagamenti
	(A)	(A1)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
Basilicata	275,34	348,56	73,23	23,45	26,60%	8,52%
Calabria	720,80	878,41	143,23	117,85	19,87%	16,35%
Campania**	1.336,20	1.836,05	944,44	722,25	70,68%	54,05%
Molise	24,58	62,34	7,09	1,64	28,84%	6,67%
Puglia ***	2.670,36	2.952,54	0,00	0,00	0%	0%
Sicilia ****	2.071,71	2.416,06	43,07	25,21	2,08%	1,22%
TOTALE	7.098,99	8.493,96	1.211,06	890,40	17%	12,5%

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuap su documenti di programmazione e dati IGRUE (Avanzamento al 31 ottobre 2022)