



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

FONDO SVILUPPO E COESIONE 2014-2020

**Documento di posizione
di Confindustria**

Aprile 2015

Position Paper

1. L'eredità dei cicli di programmazione precedenti

Nel periodo di programmazione 2000-06, con riferimento alle Amministrazioni regionali le assegnazioni sono state definitivamente confermate con la delibera CIPE n. 41/2012 in 18,1 miliardi di euro (di cui 14,5 milioni di euro assegnati al Mezzogiorno e 3,6 miliardi di euro al Centro Nord). In base all'ultimo monitoraggio disponibile del 31.12.2014, il costo realizzato per i 24.203 progetti in monitoraggio è pari a 12,4 miliardi di euro (il 68,6% del totale, e rispettivamente l'87,7% nel Centro Nord e il 63,8% nel Mezzogiorno). L'85% di tali progetti è concentrato principalmente nei settori Infrastrutture di trasporto (42%), Infrastrutture ambientali e risorse idriche (26%) e Opere e Infrastrutture sociali (17%). Si tratta dunque, nel complesso, di interventi caratterizzati da una realizzazione rallentata.

Per quanto riguarda, invece, il periodo di programmazione 2007-13, il Fondo Sviluppo e Coesione è stato caratterizzato da numerosi interventi di riprogrammazione, di tagli in bilancio e lentezze procedurali, che ne hanno fortemente limitato l'efficacia.

La legge finanziaria del 2007, aveva fissato la dotazione dell'allora Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) in circa 63 miliardi di euro per il ciclo 2007-13, ma negli anni successivi numerosi tagli e riprogrammazioni hanno fatto scendere la dotazione complessiva a circa 44 miliardi di euro. Di questi circa il 45% sono stati destinati ad Amministrazioni Centrali dello Stato e il 55% ad Amministrazioni Regionali. Le risorse centralizzate, non più confluite in programmi, ma concentrate in tre grandi contenitori¹, sono state prevalentemente destinate, per legge, a specifici interventi non strettamente correlati ad investimenti per finalità di coesione territoriale (tra i quali, fra gli altri, il finanziamento degli ammortizzatori in deroga e la ricostruzione post terremoto in Abruzzo). Tra gli interventi più tipici delle finalità del Fondo, vi sono stati il rifinanziamento del Fondo di Garanzia, la manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica e il risanamento ambientale, gli interventi infrastrutturali di medio-grandi dimensioni. Per le amministrazioni centrali, al termine del ciclo di programmazione, è rimasta disponibile una entità contenuta di risorse.

La programmazione regionale, dal canto suo, all'inizio del 2011 poteva contare su circa 24 miliardi di euro di cui l'85% destinati al Mezzogiorno e il 15% al Centro-Nord. A dicembre 2013 la fase attuativa registra notevoli ritardi: nelle Regioni del Centro-Nord, i pagamenti raggiungono un avanzamento del 18%, in quelle del Mezzogiorno solamente l'1%². Le risorse regionali, oltre che su Programmi Operativi, sono state in parte

¹ Fondo per le Infrastrutture strategiche, Fondo Strategico per il sostegno dell'economia reale, Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

² Cfr. Allegato al Documento di Economia e Finanza 2014, *Relazione del Ministro dello Sviluppo Economico sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*.

utilizzate per misure non coerenti con le finalità del Fondo, tra le quali, tra le altre, il ripiano dei debiti del SSN e quelli del Trasporto Pubblico Locale (TPL).

In seguito ai tagli previsti dalla legge di stabilità per il 2014³, le somme definitivamente assegnate alle Regioni ammontano a 17,23 miliardi di euro a cui si aggiungono 0,968 miliardi attratti dal periodo di programmazione precedente, per un totale di 18,1 miliardi di euro (di cui 3,8 assegnati alle Amministrazioni del Centro Nord e 14,3 miliardi di euro alle Amministrazioni meridionali).

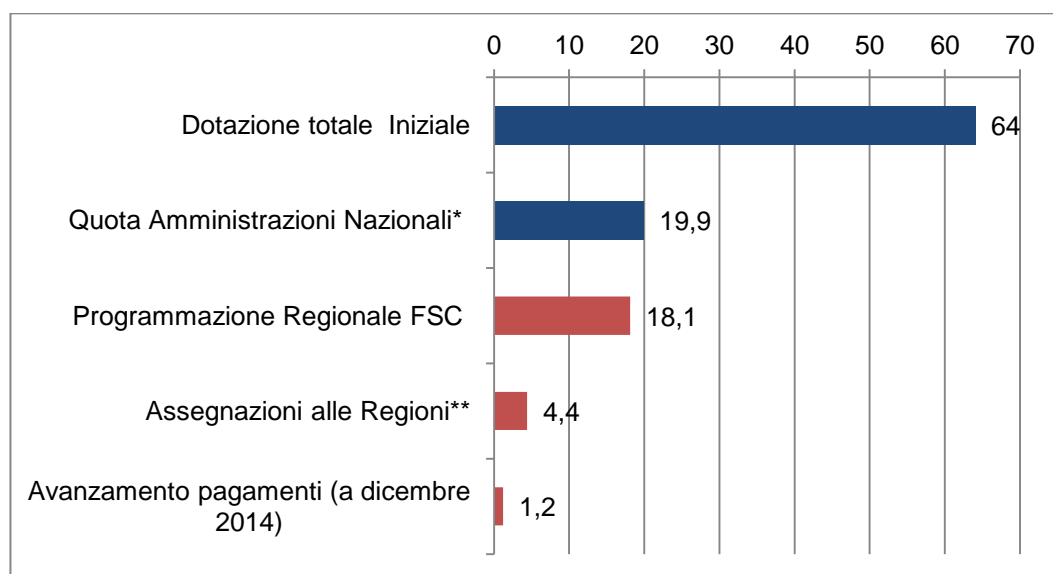
FSC 2007-13: dotazione e assegnazione alle Amministrazioni Regionali (valori in miliardi di €)

Dotazione Fondo	Risorse (mld di €)		Risorse (mld di €)
Dotazione iniziale	64		
Di cui Quota trasferita ad Amministrazioni Nazionali post tagli ⁴	19,9		
di cui: Programmazione Regionale (post tagli)	18,1	Monitoraggio Open Coesione (31.10.2014)⁵	
		Assegnazioni alle Regioni	4,4
		Avanzamento pagamenti	1,7

3 Legge di stabilità per il 2014, n. 147/2013, art. 1 commi 522-525

4 Le risorse sono state trasferite al Fondo per le Infrastrutture strategiche, al Fondo Strategico per il sostegno dell'economia reale e al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

5 L'allegato al DEF sugli interventi nelle aree sottosviluppate, presenta dati parzialmente diversi da quelli monitorati da Open Coesione. La fonte utilizzata nell'allegato al DEF è la banca dati unitaria RGS-IGRUE, la quale mostra come al 31.12.2014, le Regioni abbiano "inserito" 10.881 progetti, aventi un costo complessivo pari a 14,5 miliardi di euro (di cui 7,7 a carico del FSC e il restante a carico di altre fonti finanziarie). Il costo realizzato dal FSC sui progetti in monitoraggio ammonta a circa 1,59 miliardi di euro. La percentuale di realizzazione della spesa, rapportata alle sole quote del FSC dei progetti in monitoraggio è del 20% (41% nel Centro Nord e 11% nel Mezzogiorno): rispetto al valore complessivo assegnato al FSC, il costo realizzato dal FSC è, invece, dell'8,2% (25,8% al Centro Nord e il 3,8% nel Mezzogiorno). Nel complesso, dunque, il livello dei pagamenti registrati è sostanzialmente simile a quello desumibile da Open Coesione.



* Include il riutilizzo delle risorse 2000-2006 e i successivi rifinanziamenti

**Fonte Open Coesione, aggiornamento ottobre 2014

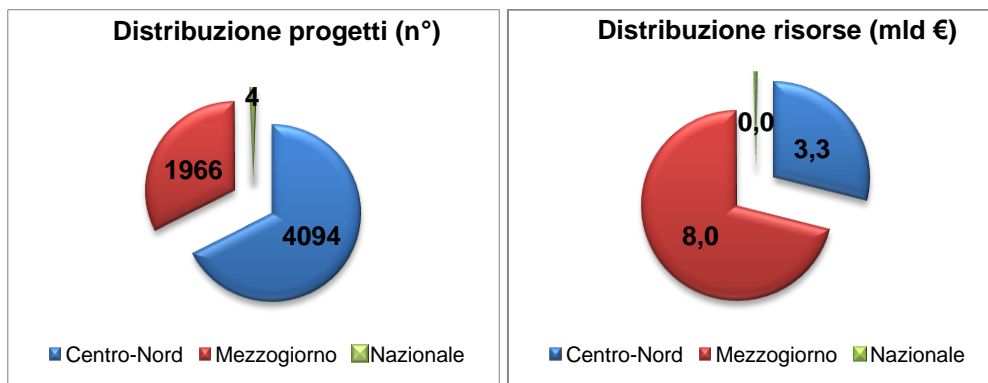
Secondo l'ultimo aggiornamento a dicembre 2014 della banca dati Open Coesione⁶, sono 11.278 i progetti finanziati dai Programmi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), che ha preso il posto del FAS, (per un valore di 15,4 miliardi di euro) e 5.746 progetti individuati da assegnazioni CIPE a valere sullo stesso Fondo (16,5 miliardi di euro).

Dei 11.278 progetti in attuazione, che valgono (come detto) 15,4 miliardi di euro, di cui 8,9 afferenti al FSC, vengono registrati dalla banca dati solamente 2,4 miliardi di pagamenti, di cui 1,2 miliardi relativi al solo FSC e il restante derivante da altre fonti di finanziamento, corrispondenti al 15% del totale del finanziamento.

La distribuzione dei progetti su territorio, evidenzia una percentuale maggiore di progetti ricadenti nelle regioni del Centro-Nord (circa il 68%) rispetto a quelli localizzati nel Mezzogiorno, mentre la proporzione dei finanziamenti totale (prevalentemente del FSC, ma non solo), vede una prevalenza del Mezzogiorno (70%) rispetto al Centro-Nord.

⁶ I dati relativi alla distribuzione dei progetti e risorse per territorio si riferiscono all'aggiornamento di Open Coesione di ottobre 2014. I dati relativi alla distribuzione per tematica sono relativi all'ultimo aggiornamento disponibile (dicembre 2014).

FSC 2007-13: distribuzione risorse e progetti per territorio (monitoraggio Open Coesione, 31 ottobre 2014)



Anche in virtù della dimensione media più contenuta dei progetti (più facili dunque da realizzare), la percentuale di pagamenti relativi ai progetti localizzati nelle regioni del Centro-Nord si attesta intorno al 18%, nel Mezzogiorno è di circa il 7%.

Rispetto alla distribuzione di progetti e risorse per livello amministrativo, secondo la banca dati circa la totalità dei progetti è gestita da Amministrazioni regionali (96%) andando a coprire tuttavia appena la metà delle risorse finanziarie totali (53%). Dunque i progetti gestiti da Amministrazioni Centrali sono pochi ma di dimensioni più ampie. Per tale motivo, fanno registrare anche una maggiore lentezza nella realizzazione. I pagamenti sui progetti gestiti dalle Amministrazioni Centrali si attestano, infatti, al 5%, mentre quelli dei progetti gestiti dalle Regioni raggiungono circa il 30%.

Relativamente alla tematica dei progetti, la percentuale più alta dei progetti dal punto di vista del loro numero, riguarda il tema della competitività delle imprese, pur interessando una esigua percentuale di risorse. Il FSC ha dunque finanziato un gran numero di progetti di piccola dimensione di sostegno alle imprese: il finanziamento medio dei progetti di questo settore è, infatti, di circa 130mila euro. I finanziamenti maggiori vanno, invece, ai progetti relativi alle Infrastrutture e all'Ambiente (circa 8,7 miliardi di euro in totale).

FSC 2007-13: distribuzione risorse e progetti per Obiettivi Tematici (monitoraggio Open Coesione, 31 dicembre 2014)

Distribuzione per Obiettivi tematici (% n° progetti)		Distribuzione per Obiettivi tematici (% risorse)	
Ambiente e prevenzione dei rischi	29%	Trasporti e infrastrutture a rete	50%
Ricerca e innovazione	20%	Ambiente e prevenzione dei rischi	27%
Competitività per le imprese	16%	Attrazione culturale, naturale e turistica	5%
Attrazione culturale, naturale e turistica	11%	Istruzione	5%
Istruzione	9%	Inclusione sociale	4%
Trasporti e infrastrutture a rete	4%	Ricerca e innovazione	4%
Inclusione sociale	4%	Competitività per le imprese	2%
Agenda digitale	2%	Agenda digitale	1%
Rafforzamento capacità della PA	2%	Rinnovamento urbano e rurale	1%
Rinnovamento urbano e rurale	2%	Servizi di cura infanzia e anziani	0%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	2%	Rafforzamento capacità della PA	0%
Servizi di cura infanzia e anziani	0%	Energia e efficienza energetica	0%
Energia e efficienza energetica	0%	Occupazione e mobilità dei lavoratori	0%

La Banca dati Open Coesione, monitora, inoltre, le assegnazioni CIPE, cioè i progetti ancora non in attuazione ma approvati formalmente. Si tratta di 5.114 progetti, per un valore di 12,7 miliardi, principalmente destinati a Infrastrutture e Ambiente (circa 8 miliardi di euro).

La lentezza realizzativa sembra tuttavia essere stata messa in conto già in via programmatica: senza tenere conto dei residui, la quota rimanente degli stanziamenti di competenza FAS-FSC relativi al ciclo 2007-13, è quantificata, nella legge di stabilità 2015, in 5.801 milioni per il 2015 e 1.700 milioni per il 2016, ultimo anno di programmazione di questo ciclo.

In sintesi

L'analisi dei dati della programmazione FAS-FSC evidenzia come criticità:

- *l'ampia quota di risorse destinate a finalità non coerenti con gli obiettivi del Fondo;*
- *la frammentazione tematica e progettuale degli interventi;*
- *i ritardi nell'attuazione, più forti con riferimento alle amministrazioni centrali, anche in ragione delle dimensioni maggiori dei progetti;*
- *le difficoltà di realizzazione dei progetti più complessi;*
- *l'eterogeneità dei risultati a livello territoriale;*
- *la scarsa rilevanza quantitativa e qualitativa della tematica della competitività delle imprese nell'allocazione delle risorse;*
- *la prevalenza di interventi infrastrutturali, di più lenta realizzazione.*

2. Le prospettive e le opportunità per il prossimo ciclo 2014-20

La legge di Stabilità 2014 ha determinato la dotazione complessiva del Fondo per il ciclo di programmazione 2014-20, in 54,8 miliardi da destinarsi territorialmente secondo la proporzione 80% al Mezzogiorno e 20% al Centro Nord (in precedenza la proporzione era 85% Mezzogiorno, 15% Centro Nord). Al netto delle riduzioni di spesa operate con il DL Sblocca Italia (per il finanziamento di infrastrutture strategiche) e con il DL 116/2014 (per il finanziamento del Credito d'imposta per beni strumentali), la legge di Stabilità 2015 ha iscritto a bilancio solo l'80% (pari a 39 miliardi) di queste risorse, negli anni dal 2015 al 2018 e successivi: una quota pari a circa 10 miliardi di euro viene posta a riserva, per essere assegnata nel corso di programmazione.

La stessa legge, inoltre, definisce una cornice programmatoria semplificata (rispetto al periodo 2007-13) della programmazione delle risorse del FSC 2014-2020. Si dispone, infatti, che tale dotazione sia impiegata per "obiettivi strategici" relativi ad aree tematiche nazionali, anche legate alla prevista Strategia Nazionale di Specializzazione intelligente, e alle programmazioni di settore (trasporti, ambiente, ICT, ecc.) indicate come condizionalità ex ante dai regolamenti comunitari. Gli Obiettivi strategici sono definiti entro il 31 marzo prossimo dalla Presidenza del Consiglio (PCM), in collaborazione con le Amministrazioni interessate e con la Conferenza delle Regioni: sulla base di questi obiettivi, entro il 30 aprile 2015 il CIPE adotta la ripartizione FSC tra le aree tematiche individuate. Entro la stessa data, viene istituita una Cabina di Regia, composta dalle Amministrazioni interessate e dalle Regioni, chiamata a definire Piani Operativi per ciascuna area tematica, inclusi i singoli interventi, i soggetti attuatori nazionali e regionali, i tempi di attuazione e i fabbisogni finanziari. La programmazione per piani nazionali sembrerebbe superare l'allocazione delle risorse per chiavi di riparto rigide tra le regioni in favore di un meccanismo maggiormente "competitivo" all'interno dei contenitori finanziari delle due macroaree.

In attesa dell'adozione dei Piani Operativi, la PCM può proporre al CIPE di approvare "a stralcio" singoli progetti, che poi confluiranno nei Piani una volta approvati. Viene inoltre modificato il meccanismo finanziario di gestione delle risorse: sia il FSC 2014-20 sia le risorse residue 2007-13 vengono trasferite al Fondo di Rotazione (lo stesso che garantisce il cofinanziamento dei Fondi Strutturali), il quale trasferisce a sua volta alle amministrazioni i fondi sulla base dello stato di avanzamento comunicato.

La definizione di compiti, ruolo, funzionamento della Cabina di regia, nonché il suo avvio operativo, è particolarmente urgente anche in considerazione dell'orientamento espresso dal Governo di affidare la delega per il FSC al Ministero delle Infrastrutture e di mantenere quella per i Fondi strutturali in capo alla Presidenza del Consiglio.

In sintesi

Il legislatore ha inteso cambiare radicalmente le modalità di programmazione e attuazione del Fondo per lo Sviluppo e Coesione:

- l'assegnazione dei fondi nelle diverse annualità tiene conto dell'ampia quota di risorse non spese del periodo 2007-13;*
- viene fissata una ripartizione diversa delle risorse (80% Mezzogiorno, 20% Centro Nord) in luogo della precedente (85% Mezzogiorno, 15% Centro Nord);*
- viene istituita una quota di riserva;*
- viene ipotizzata una programmazione per obiettivi strategici e Piani Operativi validi per tutto il territorio nazionale;*
- deve essere istituita (con urgenza) una Cabina di Regia con Amministrazioni Centrali e regionali per la definizione delle priorità.*

3. Criticità e soluzioni: le proposte di Confindustria per un nuovo ciclo di investimenti

Come mostrano i dati di Open Coesione e come conferma la stessa intenzione del Parlamento e del Governo di modificare le regole di utilizzo del Fondo, i risultati del periodo di programmazione 2007-13 non possono essere considerati positivi. Si possono individuare alcune criticità più rilevanti, che ne spiegano in buona parte i risultati insufficienti. Per ciascuna di esse, il presente documento di posizione, delinea alcune proposte utili ad una maggiore efficienza nell'impatto economico del Fondo.

3.1 Problemi di natura finanziaria

Secondo le stime dell'ANCE, le spese regionali relative al Fondo Sviluppo e Coesione, sommandosi al cofinanziamento regionale dei Fondi Europei, costituiscono mediamente il 40% della spesa per investimenti delle Regioni. Questo valore è mediamente più elevato nelle regioni del Mezzogiorno, per effetto della maggiore disponibilità di risorse. Poiché i Fondi Strutturali possiedono vincoli maggiori di spesa legati alla regola del disimpegno automatico, spesso è proprio la spesa del FSC ad essere posposta, per carenza di spazi finanziari. Esiste dunque una evidente incompatibilità tra gli obiettivi di spesa fissati per i Fondi per la Coesione e il Patto di Stabilità interno alle Regioni. L'esperienza del ciclo 2007-13, ha altresì mostrato che le risorse sono state rese accessibili solamente a fine 2012, complicando di fatto ulteriormente la capacità di spesa delle Regioni, che, unitamente alle criticità di politiche interne di bilancio, hanno fatto sì che il FSC negli anni sia stato spesso utilizzato a copertura di manovre di bilancio, come strumento di stabilizzazione finanziaria e di copertura di politiche anticongiunturali o di spesa corrente, sovente anche

eludendo i vincoli territoriali di destinazione delle risorse: insomma, come un “bancomat”.

Un’ulteriore criticità relativa alla gestione finanziaria del Fondo deriva dalla mancanza di un monitoraggio efficace degli interventi: per quanto negli ultimi anni la banca dati Open Coesione abbia implementato al proprio interno molti dati relativi al FSC, non vi sono sufficienti informazioni sull’andamento della programmazione e sull’avanzamento della spesa.

La Legge di Stabilità 2015 affronta indirettamente la questione del peso del Patto di Stabilità interno, introducendo l’obiettivo del conseguimento del pareggio di bilancio da parte delle Regioni (prevedendo cioè un saldo non negativo di cassa e di competenza tra entrate e spese). Poiché dunque, a regime, le entrate (anche di finanza derivata) e le uscite, dovranno equivalersi, dovrà essere assicurato un meccanismo che garantisca un flusso costante di risorse funzionale alla capacità di spesa delle varie amministrazioni, neutralizzando gli effetti del Fondo ai fini del Patto di Stabilità interno.

In sede di prima applicazione, per il 2015, dovrà essere valutata l’opportunità di esclusioni mirate proprio alla spesa per investimenti finanziata con risorse della politica di coesione.

E’ necessario, altresì, garantire, attraverso la definizione ed il rispetto di tempistiche certe, la stabilità nel tempo dei flussi finanziari, evitando che la disponibilità delle risorse possa venire utilizzata per interventi non coerenti con le finalità del Fondo. E’ inoltre necessario, a tale proposito, un accordo esplicito per evitare che la disponibilità di risorse del Fondo venga distratta dal bilancio del Fondo per coprire le manovre finanziarie annuali.

Va, inoltre, mantenuto il rispetto del vincolo territoriale previsto, destinando l’80% delle risorse al Mezzogiorno ed il 20% al Centro-Nord, al fine di soddisfare gli obiettivi di riequilibrio territoriali sanciti dall’art. 119 della Costituzione V comma, che sono alla base del Fondo.

Dal punto di vista gestionale, infine, il sistema di gestione del FSC deve essere uniformato ai sistemi di monitoraggio dei Fondi Strutturali Europei, garantendo, anche grazie ad Open Coesione, un monitoraggio regolare, periodici stati di avanzamento, forme di sorveglianza condivise, relazioni sintetiche sullo stato di attuazione delle diverse priorità.

In sintesi:

- garantire la neutralità della spesa per investimenti ai fini del Patto di Stabilità interno;*
- evitare l’utilizzo non coerente (“bancomat”) delle risorse FSC, a copertura di spese correnti;*
- mantenere il rispetto del vincolo territoriale;*
- uniformare il sistema di monitoraggio FSC a quello dei Fondi strutturali.*

3.2 Mancanza di pianificazione strategica

Come dimostra l'esame delle Delibere CIPE e l'analisi dei dati di Open Coesione, il Fondo non ha seguito una pianificazione strategica unitaria, ma le risorse sono state prevalentemente utilizzate per una molteplicità di interventi, spesso di esiguo valore, in assenza di una reale visione strategica dello sviluppo del Paese e delle singole realtà territoriali.

E' necessario che il Fondo venga utilizzato come parte di una programmazione unitaria e integrata delle risorse dei Fondi Strutturali e del FSC, all'interno di una pianificazione strategica delle politiche di coesione, che veda la collaborazione attiva di tutte le Amministrazioni interessate. Ferma restando l'opportunità di utilizzare innanzitutto il Fondo a favore delle infrastrutture e degli interventi di natura ambientale, una parte di queste risorse potrà integrare le dotazioni dei Fondi Strutturali su tematiche strategiche che, a seguito dell'adozione dell'AP, presentano una dotazione finanziaria inadeguata, a partire dal credito, dal sostegno alla propensione agli investimenti delle imprese e ai sistemi produttivi locali, dal sostegno agli investimenti in ricerca e innovazione, anche mediante collaborazione tra imprese e centri di ricerca pubblici e privati.

Analogamente, va definito nel dettaglio (attraverso un accordo tra Stato e Regioni e con l'opportuno coinvolgimento del partenariato) il possibile ricorso a programmi paralleli sul modello del PAC (soprattutto al Sud) che utilizzano la quota nazionale del cofinanziamento, definendone le Amministrazioni interessate, la dimensione finanziaria complessiva, le modalità di programmazione e gestione delle risorse: questi fondi, infatti, vanno considerati come pienamente facenti parte della politica di coesione unitaria, con la quale devono efficacemente interagire. Deve essere in ogni caso salvaguardato il principio di territorialità di tali risorse: indipendentemente dall'Amministrazione chiamata a gestirle, deve essere garantita parità di trattamento ai cittadini di tutti i territori.

Va valutata positivamente l'impostazione del Governo che sembra voler procedere nell'ottica di una programmazione per interventi integrati, con un forte impatto territoriale e di sviluppo competitivo dell'area di riferimento, a favore del superamento di frammentazione e particolarismi, ma privilegiando una logica di sistema e interregionalità.

In quest'ottica di approccio integrato, potranno essere adottati, a livello nazionale, piani strategici prioritari connessi e interdipendenti con le condizionalità ex ante richieste dalla Commissione europea, e con le strategie di sviluppo già approvate o definite a livello nazionale (come ad esempio il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale per le aree urbane degradate, previsto dal comma 431 della Legge di Stabilità 2015), all'interno dei quali le Amministrazioni Centrali, regionali e locali potranno concorrere alla presentazione di progetti sulla base della qualità

e della efficacia degli stessi in termini di risultati attesi e di impatti stimati, con l'unico vincolo del rispetto della citata proporzione 80-20.

In sintesi:

- *FSC parte di una programmazione unitaria e integrata con i Fondi strutturali;*
- *integrazione della dotazione finanziaria dei fondi strutturali;*
- *integrazione tematica (finanziando ciò che i fondi non possono finanziare);*
- *pianificazione strategica legata alle condizionalità ex ante richieste dai regolamenti UE;*
- *approccio integrato sul territorio.*

3.3 Carenza di programmazione integrata

Secondo la Legge di Stabilità 2015, la dotazione finanziaria del FSC deve essere impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, anche con riferimento alla prevista adozione della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (S3) e alle programmazioni di settore, previste dal regolamento UE n. 1303/2013.

Il citato regolamento descrive l'esercizio da realizzare come "le strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e gli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi".

Dal canto loro, le condizionalità ex ante sono definite come "fattore critico concreto e predefinito con precisione, che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo a una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione – al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto".

In un caso e nell'altro, le pianificazioni richieste dai regolamenti comunitari possono costituire lo spunto per orientare la programmazione e l'utilizzo anche delle risorse nazionali per la coesione

All'interno di questo quadro normativo, gli obiettivi strategici richiesti per la programmazione del FSC, dovrebbero pertanto richiamare le priorità d'investimento e le condizionalità ex ante indicate nell'Accordo di Partenariato, in linea con gli obiettivi programmatici del Fondo. In questa fase di programmazione strategica relativa agli obiettivi di investimento nazionale e all'adempimento delle condizionalità ex ante ancora non

soddisfatte interamente, la programmazione del FSC dovrebbe integrarsi con la programmazione nazionale e regionale.

In particolare, gli obiettivi strategici del FSC dovrebbero integrarsi con alcune priorità, principalmente legate alla priorità della competitività delle imprese

Ricerca e Innovazione: adozione di una strategia nazionale e regionale di specializzazione intelligente che concentri le risorse su poche priorità, definisca misure per stimolare gli investimenti in RST, preveda un meccanismo di controllo.

Infrastrutture per la ricerca e innovazione: adozione di un piano pluriennale per la programmazione di risorse previste e disponibili per gli investimenti in infrastrutture e centri di competenza per sviluppare l'eccellenza nella R&I.

Crescita Digitale: adozione di un quadro politico strategico conforme al piano per l'Agenda europea, che sostenga domanda e offerta delle TIC, tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni: piano di investimenti per la Banda Larga;

Infrastrutture di reti d'accesso di nuova generazione: piano di investimenti in infrastrutture per l'accesso ad internet ad alta velocità.

Trasporti: piano per gli investimenti in materia di rete RTE-T, rete globale, viabilità secondaria e per i quali si richiede un contributo del FESR e del FSC (sia ferrovie che strade).

Assetto del territorio: implementazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI);

In sintesi:

- piani operativi in collegamento con le condizionalità ex ante richieste dalla Commissione europea, con priorità per quelle di maggiore interesse per la competitività del sistema delle imprese, come: Ricerca e Innovazione, Infrastrutture per la R&I, Agenda Digitale, Trasporti; assetto del territorio.

3.4 Ruolo limitato dell'impresa negli interventi finanziati dal Fondo

Come emerge dalla citata analisi, secondo la banca dati Open Coesione, al tema della competitività delle imprese è stato destinato, nel periodo 2007-13, solo l'1,7% delle risorse del FSC, che sempre più ha dovuto abbandonare questa priorità essendo chiamata a sostituire le politiche ordinarie sia dal punto di vista delle risorse sia delle priorità di intervento.

Tale limitata rilevanza è stata, peraltro, frutto di una impostazione del complesso della politica di coesione in Italia negli ultimi anni (soprattutto al Sud) tesa prevalentemente al miglioramento delle condizioni di contesto e,

in misura minore, alla compensazione di svantaggi localizzativi o al sostegno diretto all'apparato produttivo.

Tra le priorità tematiche della Cabina di Regia, è necessario individuare, un Piano strategico nazionale orientato alla competitività del tessuto produttivo, a partire dall'attuazione della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente. All'interno del Piano potranno essere previsti interventi legati alla competitività delle imprese che non possono essere finanziati tramite Fondi Strutturali (es. strumenti automatici di sostegno agli investimenti, finanziamento al Fondo di Garanzia per le imprese, interventi attivi di internazionalizzazione, sostegno agli investimenti delle grandi imprese, progetti sovra regionali di ricerca e innovazione, consolidamento e promozione di filiere produttive, eventualmente sostegno ad imprese in difficoltà con buone possibilità di ripresa).

La complementarità degli interventi rispetto alle azioni finanziabili dai Fondi Strutturali dovrà essere estesa anche ad altri campi legati alla competitività delle imprese (trasporto stradale, bonifiche) in maniera sinergica ed integrata rispetto alle esigenze delle imprese e alle azioni finanziabili con i fondi strutturali europei.

In sintesi:

- priorità per gli interventi per la competitività delle imprese (S3);*
- complementarità del FSC rispetto ai Fondi Strutturali;*
- finanziamento di azioni solo parzialmente finanziate dai fondi strutturali (infrastrutture stradali; recupero siti inquinati);*
- interventi di contesto coerenti e integrati con gli obiettivi di competitività delle imprese.*

3.5 Una governance poco efficace

Nel precedente ciclo di programmazione le modalità di gestione del Fondo non sono state ispirate da un efficace principio di leale collaborazione tra soggetti programmatori e attuatori ma hanno spesso proceduto a strappi, sovente in una situazione di conflitto istituzionale e amministrativo. In questo ambito, il coinvolgimento del partenariato socio-economico (peraltro piuttosto ridotto con riferimento alla progettualità FSC) è stato, a sua volta, solo occasione formale di incontro e non momento di comune costruzione e realizzazione di una strategia condivisa. La carenza di dialogo ha spesso causato l'adozione di progetti che hanno incontrato scarso interesse nel territorio e nelle categorie economiche, venendo, non di rado, percepiti come spreco di risorse.

La prevista Cabina di Regia, dovrà dotarsi di regole, prassi e finalità tali da favorire una forma permanente di coordinamento e di valorizzazione delle specificità territoriali, soprattutto tra le Amministrazioni centrali e quelle regionali, precisi obiettivi “quantificabili” da raggiungere nel corso del periodo di programmazione e dovrà prevedere un sistema di coinvolgimento delle rappresentanze degli interessi regolamentato ed efficace, estendendo la prassi prevista dal Codice di Condotta per il Partenariato, che deve divenire strumento d’indirizzo per il complesso della Politica di coesione in Italia. In analogia con le regole comunitarie, potrà essere previsto l’utilizzo di una quota di risorse di assistenza tecnica per favorire il coinvolgimento degli interessi organizzati nei processi di programmazione e attuazione del Fondo.

In sintesi:

- cabina di Regia come sede di governance effettiva della politica;
- effettivo principio di leale collaborazione;
- coinvolgimento del Partenariato socioeconomico secondo le regole del Codice di Condotta;
- regole di coinvolgimento degli interessi ispirate a quelle comunitarie partecipazione più concentrata (e dunque non pletorica) sulle effettive tematiche di interesse, alla luce di un più generale principio di competenza e di interesse prevalente;
- risorse per l’assistenza tecnica al partenariato.

3.6 Inefficienza amministrativa

Unitamente ai problemi di natura finanziaria (risorse trasferite con estremo ritardo alle amministrazioni), la gestione del Fondo Sviluppo e Coesione ha scontato una serie di inefficienze amministrative, a livello sia centrale sia regionale, che ne hanno rallentato l’attuazione e ridotto l’efficacia contribuendo alla caduta della spesa per investimenti registrata nel nostro Paese negli ultimi anni. La capacità di utilizzo non è stata uniforme tra le amministrazioni, potendosi annoverare casi di utilizzo efficiente sia nelle amministrazioni nazionali sia in quelle regionali. Le Amministrazioni centrali e regionali hanno ricevuto indicazioni per la programmazione estremamente generiche, non caratterizzate da un indirizzo strategico. Nel Mezzogiorno, in particolare, le regole di utilizzo del Fondo sono differenti da quelle dei programmi paralleli (PAC), complicandone le procedure amministrative.

E' necessario accelerare le procedure di assegnazione delle risorse da parte del CIPE, evitando di lasciare a lungo i fondi non programmati, limitando così il rischio di vederli utilizzati come copertura di manovre di bilancio.

E' necessaria, altresì, una migliore e più forte capacità di indirizzo dell'Amministrazione centrale capofila (nell'attuale assetto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri), che non trascuri l'importanza del principio di sussidiarietà ma che, al tempo stesso, coordini in maniera razionale l'utilizzo delle risorse, svolgendo un ruolo di definizione della strategia, indirizzo e coordinamento delle azioni regionali e delle altre amministrazioni centrali. L'Agenzia della Coesione potrà intervenire in caso di gravi ritardi ed inadempienze da parte delle Amministrazioni titolari.

E' necessario, infine, ai fini di una maggiore semplificazione amministrativa e procedurale, uniformare le regole di utilizzo di eventuali Programmi paralleli (finanziati con le risorse del cofinanziamento nazionale) a quelle del Fondo.

In sintesi:

- *assegnazione più celere delle risorse da parte del CIPE;*
- *ruolo di indirizzo della Presidenza del Consiglio;*
- *attuazione affidata alle Amministrazioni regionali e settoriali;*
- *ruolo di supporto tecnico dell'Agenzia per la Coesione in caso di ritardi;*
- *regole simili per FSC e PAC.*

3.7 Premiare la capacità amministrativa

Le raccomandazioni della Commissione europea indicano nell'inefficienza amministrativa la principale criticità da affrontare. Questa debolezza è stata aggravata dai cambi di governo e dei decisori politici che, spesso, sono stati estesi ai più alti livelli dirigenziali sia a livello centrale sia regionale (con conseguenti difficoltà amministrative e ritardi ulteriori). L'inefficacia è tanto più grave in quanto si è già tentato invano di porvi rimedio: al miglioramento della capacità istituzionale sono state, infatti, dedicate in passato (soprattutto al Sud) risorse consistenti principalmente potenziando l'assistenza tecnica, con risultati deludenti. Al fine di affrontare tali difficoltà, la Commissione europea ha richiesto alle amministrazioni italiane titolari di programmi cofinanziati da Fondi strutturali l'adozione di Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) mirati sulle principali problematiche emerse nel precedente ciclo di programmazione.

E' opportuno favorire l'adozione di sistemi per la valorizzazione ed il sostegno delle amministrazioni più efficienti, prevedendo l'istituzione di un accantonamento premiale (utilizzando a tal fine, in tutto o in parte, le risorse FSC 2014-20 non ancora iscritte a bilancio) che potrebbe essere ripartito per regioni e Amministrazioni, a configurare una sorta di premialità potenziale che spetta a ciascuna di esse a fronte del raggiungimento di prefissati risultati in termini di efficienza ed efficacia, anche al fine di rafforzare l'azione dei PRA. Le risorse non assegnate per il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati potrebbero essere riassegnate anche al di fuori dei perimetri regionali per premiare le performance migliori. Oltre che a premiare l'efficienza ed il completo utilizzo delle risorse, i meccanismi premiali (attraverso una definizione preliminare dei criteri e dei meccanismi di assegnazione che prevedano idonei indicatori di risultato e "target qualitativi") dovrebbero essere uno strumento capace di rafforzare l'efficacia degli interventi anche attraverso il miglioramento di tempi e qualità dell'azione amministrativa rivolta alle imprese. Ad esempio, una parte della quota premiale potrebbe essere assegnata a quelle amministrazioni che si impegnano concretamente (e che dimostrano l'effettivo miglioramento conseguito) al rispetto dei tempi dei pagamenti, o alla conclusione in date certe dei procedimenti amministrativi nei confronti delle imprese. Ciò presuppone la realizzazione, in tempi, ravvicinati, di un lavoro in profondità su procedure e sistemi di valutazione. Per tale motivo, obiettivi e meccanismi di misurazione dovrebbero essere definiti assieme alle Organizzazioni di rappresentanza delle imprese. Le risorse premiali dovrebbero, di conseguenza, essere prioritariamente destinate al sostegno, diretto o indiretto, del sistema produttivo.

In sintesi:

- istituzione di una riserva premiale per l'efficienza e l'efficacia della programmazione;
- adozione di criteri di valutazione coerenti con le esigenze delle imprese;
- impiego prioritario delle risorse premiali per il sostegno al sistema produttivo.

3.8 Debolezza progettuale

Secondo il rapporto del 2014 sui tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, realizzato da UVER- DPS, i tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche prevedono una fase di progettazione che va dai 2 ai 6 anni. In particolare le durate più lunghe sono rilevate nei settori "Altri trasporti" (ferroviari, marittimi, aerei, lacuali e fluviali), nel settore delle risorse idriche e delle strade, che impiegano in media per tutte le fasi di attuazione dell'opera, rispettivamente 6,8, 5,4 e 5,2 anni. I progetti monitorati da Open Coesione, che riguardano la realizzazione di lavori

pubblici nel settore dei trasporti, sono 257 per un finanziamento di circa 6,5 miliardi di euro. Di questi, più del 50% è concentrato in 13 progetti da un valore complessivo delle opere superiore a 100 milioni di euro, che impiegano, secondo il rapporto, per la loro realizzazione mediamente 14,6 anni con una fase di progettazione di oltre 6 anni.

E' necessario migliorare e rendere più efficiente il ruolo della progettazione, nell'ambito della gestione del FSC. Una parte dei fondi non iscritti del ciclo 07-13 potrebbe essere utilizzata per interventi di Assistenza Tecnica alla progettazione, anche prevedendo una apposita riserva finanziaria ("fondo rotativo") in tal senso.

Soprattutto per le Amministrazioni più in difficoltà del Mezzogiorno, potrà essere sviluppata una specifica azione di sostegno da parte dell'Agenzia per la Coesione, volta alla realizzazione di studi di fattibilità e analisi preliminari.

In sintesi:

- Potenziamento della progettazione anche mediante Assistenza Tecnica e specifico sostegno dell'Agenzia per la Coesione, in particolare al Sud.

4. Conclusioni

In sintesi:

Le proposte di metodo e di merito per un più efficace utilizzo del FSC 2014-20, possono essere così sintetizzate:

- escludere in via transitoria, per l'anno in corso, dal patto di Stabilità interno alle Regioni le spese per investimenti finanziate con risorse della politica di coesione, e garantire, in via strutturale, un flusso funzionale alla capacità di spesa;*
- garantire la stabilità nel tempo delle disponibilità del Fondo;*
- garantire il rispetto del vincolo territoriale previsto;*
- strutturare un rapporto stabile di collaborazione tra livelli istituzionali;*
- promuovere l'adeguamento del sistema di gestione del FSC ai sistemi di monitoraggio dei Fondi Strutturali Europei;*
- prevedere l'utilizzo del Fondo all'interno di una programmazione unitaria e integrata delle risorse della politica di Coesione (FSC e FS);*
- favorire una pianificazione coerente con le condizionalità ex ante dei fondi strutturali, complementare con quella dei fondi stessi e centrata sulla priorità per la competitività delle imprese, attraverso interventi integrati e con chiaro impatto territoriale, in particolare su: banda larga, infrastrutture, bonifiche, dissesto idrogeologico, assetto del territorio*
- individuare, fra gli altri, un Piano strategico nazionale orientato alla competitività delle imprese, legato alla Strategia Nazionale di Specializzazione intelligente (S3);*
- migliorare le regole e le prassi di governance del Fondo, e prevedere uno stabile sistema di coinvolgimento degli interessi;*
- accelerare le procedure di assegnazione delle risorse da parte del CIPE;*
- migliorare la capacità di indirizzo dell'Amministrazione centrale capofila, destinando l'attuazione alle amministrazioni settoriali e regionali;*
- promuovere una maggiore semplificazione amministrativa e procedurale;*
- uniformare le regole di utilizzo di eventuali Programmi paralleli a quelle del Fondo;*
- prevedere sistemi di premialità per le amministrazioni efficienti;*
- migliorare e rendere più efficiente il ruolo della progettazione;*
- prevedere forme di assistenza tecnica al partenariato.*