



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING



Gli altri strumenti della politica di coesione

Formez PA

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperia@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Lorenzo Improta

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Febbraio 2017

Gli altri strumenti della politica di coesione: il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e i Programmi complementari 2014-2020

Il quadro di riferimento degli strumenti nazionali della politica di coesione

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), assieme ai Fondi strutturali europei e al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie - istituito ai sensi della legge 183/87, per assicurare il cofinanziamento dei Programmi operativi - costituisce lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il FSC ha la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289 – articoli 60 e 61). Con il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, il FAS ha assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione ed è stato finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Il FSC ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i Fondi comunitari. In particolare, l'intervento del Fondo è finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale.

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo 2014-2020

La dotazione iniziale del FSC per il ciclo di programmazione 2014-2020, pari a complessivi 54,8 miliardi di euro, è stata individuata dall'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 che ne ha anche disposto l'iscrizione in bilancio dell'80% (43,8 miliardi di euro), secondo una determinata articolazione annuale (50 milioni per il 2014, 500 milioni per il 2015, 1.000 milioni per il 2016; per gli anni successivi la determinazione della quota annuale è demandata alle successive leggi di stabilità e di bilancio). Viste le diverse norme di legge con cui sono state disposte altre destinazioni del Fondo, la dotazione del FSC si è ridotta a 38,7 miliardi di euro.

Il citato comma 6 ha previsto che le risorse del FSC siano destinate a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo e interventi anche di natura ambientale. La chiave

adottata per la ripartizione delle risorse prevede di assegnarne l'80% alle aree del Mezzogiorno e il 20% a quelle del Centro-Nord.

Con la legge di stabilità 2015 è stata ridefinita la cornice di programmazione delle risorse FSC 2014-2020, con nuovi elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura. In particolare, l'art. 1, comma 703, della citata legge ha previsto che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, articolati in Piani operativi definiti da apposita Cabina di regia. La Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con DPCM 25 febbraio 2016, ha il compito di definire Piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, recanti l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, la relativa stima finanziaria, i soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, i tempi di attuazione e le modalità di monitoraggio, nonché l'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020, in coerenza con l'analoga articolazione dello stanziamento deciso per ogni area tematica nazionale.

I Piani operativi, quindi, devono tener conto della destinazione ai territori delle Regioni del Mezzogiorno di un importo non inferiore all'80% della dotazione complessiva e devono indicare, per ciascuna area tematica nazionale, i risultati attesi, le azioni, la tempistica ed i soggetti attuatori. La ripartizione per aree tematiche nazionali e la successiva approvazione dei singoli Piani operativi sono attribuite al CIPE attraverso proprie deliberazioni, come anche, in base ai riscontri sulla effettiva attuazione dei Piani operativi, il potere di disporre una diversa ripartizione della dotazione tra le aree tematiche nazionali, la rimodulazione delle quote annuali di spesa per ciascuna area e la revoca di assegnazioni a causa di impossibilità sopravvenute, di mancato rispetto dei tempi o di inadempienze.

La Cabina di regia, come da DPCM 25 febbraio 2016 è composta "dall'Autorità politica per la coesione, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di Segretario del CIPE, dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, dal Ministro delegato per l'Attuazione del programma di Governo, dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, nonché da un Presidente di Città metropolitana designato dall'ANCI, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, quale parte dei Presidenti di Regione designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (...), di cui due rappresentanti delle Regioni meno sviluppate e in transizione ed un rappresentante delle Regioni più sviluppate". Assicura il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una più stretta correlazione con le politiche di governo per la coesione territoriale, anche al fine di massimizzare le sinergie con i Fondi strutturali europei. In relazione allo stato di avanzamento degli impieghi

delle risorse, la Cabina di regia, anche sulla base delle istruttorie tecniche svolte dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'Agencia per la Coesione Territoriale, in relazione ai compiti di propria competenza, formula indicazioni e proposte per la destinazione più opportuna dei finanziamenti disponibili, in ragione della realizzazione tempestiva degli investimenti.

Pertanto, la Cabina di regia, il Dipartimento per le Politiche di Coesione e l'Agencia per la Coesione Territoriale, ciascuno per gli ambiti di propria competenza, sono impegnati ad assicurare il necessario coordinamento con le amministrazioni centrali e con quelle regionali e locali per dare impulso all'azione amministrativa e per rimuovere ostacoli procedurali e accelerare i processi autorizzatori e l'attuazione degli interventi. Tale processo, che richiede il rafforzamento della cooperazione interistituzionale e di una collaborazione attiva tra Governo, Regioni ed Enti locali, è realizzato tramite la stipula dei Patti, inizialmente sottoscritti solo con le amministrazioni del Sud e successivamente estesi alle Regioni e Città Metropolitane del Centro-Nord. L'obiettivo dei "Patti" è quello di definire Piani operativi con l'indicazione degli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica per la realizzazione e le reciproche responsabilità.

In ciascun Patto vengono descritti i seguenti aspetti:

- la visione che la Regione o la Città ha del proprio futuro e che condivide col Governo (aree di industrializzazione o reindustrializzazione, bonifiche e tutela ambientale, agricoltura e industria agroalimentare, turismo e attrattori culturali, servizi e logistica, infrastrutture e servizi di pubblica utilità, legalità, rafforzamento amministrativo);
- la ricognizione degli strumenti e delle risorse a disposizione (interazione tra PON e POR, intervento centrale col Fondo per lo sviluppo e la coesione, Accordi di Programma tra le istituzioni coinvolte e Contratti di Sviluppo con le imprese del territorio, altri strumenti);
- gli interventi prioritari perché rappresentativi della nuova direzione di marcia che si vuole imprimere alla Regione o alla Città e della potenzialità nell'attrazione di capitali privati nonché della tempistica di realizzazione (Governo e amministrazioni regionali e locali si impegnano qui su tempi e azioni da mettere in campo per realizzare gli interventi indicati e rimuovere gli ostacoli che potranno insorgere);
- la *governance* del processo, snellimento dei procedimenti amministrativi, definizione delle reciproche responsabilità, individuazione di un responsabile chiaro dell'esecuzione del Piano.

Per quanto riguarda i Patti per il Sud, gli interventi ivi inclusi costituiscono l'asse portante del *Masterplan* per il Mezzogiorno, che rappresenta il quadro di riferimento entro cui si collocano le scelte operative che compongono i 16 Patti per il Sud: 15 con le Regioni (8) e le Città Metropolitane (7) ai quali si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) di Taranto. Con Delibera CIPE n. 26 del 10 agosto 2016 vengono formalmente assegnate le risorse ai 15 Patti sottoscritti dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Regione o Sindaco della Città metropolitana.

La Delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, oltre all'individuazione delle aree tematiche nazionali (di cui alla tabella 1) e degli obiettivi strategici e della relativa dotazione finanziaria, disciplina le modalità di funzionamento del FSC. In particolare, viene disciplinato il contenuto dei Piani operativi, l'attuazione e la sorveglianza, gli interventi ammissibili, il monitoraggio, la revoca delle risorse, la pubblicità e le informazioni, le riprogrammazioni, il trasferimento delle risorse, l'ammissibilità delle spese, le varianti in corso d'opera, i sistemi di gestione e controllo e le attività di verifica.

Tabella 1: Articolazione finanziaria per area tematica

Aree tematiche	(milioni di euro)
1. Infrastrutture	21.422,86
2. Ambiente	7.505,95
3.a Sviluppo economico e produttivo	5.887,16
3.b Agricoltura	546,31
4. Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	2.222,13
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	376,10
6. Rafforzamento PA	29,75
7. Fondo riserva non tematizzato	725,84
Totale	38.716,10

La programmazione complementare: i Programmi di Azione Coesione 2014-2020

Accanto ai programmi operativi finanziati dai Fondi SIE e dalla quota di cofinanziamento nazionale (Fondo di rotazione), sono stati previsti dei Programmi di Azione Coesione complementari per l'attuazione della politica di coesione 2014-2020. I Programmi Operativi complementari (POC) sono finanziati da una quota delle risorse del Fondo di rotazione, che ammonta complessivamente a circa 7,4 miliardi di euro e hanno l'obiettivo di garantire il completamento degli interventi avviati nel ciclo 2007-2013 e di avviarne di nuovi per il periodo 2014-2020.

Questi interventi, previsti nell'ambito di Programmi di Azione e Coesione, riguardano esclusivamente le Regioni Calabria, Campania, Sicilia con specifici Programmi complementari regionali e le amministrazioni centrali titolari dei seguenti Programmi operativi nazionali: Governance, Inclusione, Legalità, Città Metropolitane, Ricerca e innovazione, Cultura, Infrastrutture e Reti, Imprese e competitività.

Tali Programmi sono finanziati con le disponibilità del citato Fondo di rotazione per il periodo di programmazione 2014-2020, al netto delle assegnazioni attribuite a titolo di cofinanziamento nazionale degli interventi di politica comunitaria. Ciò significa che per quei Programmi Operativi, regionali e nazionali, per i quali il tasso di cofinanziamento nazionale è stato posto al 25%, invece che, rispettivamente, al 50% o al 45%, le risorse non allocate nei PO rimangono nella disponibilità delle amministrazioni titolari e vengono riutilizzate attraverso "Programmi complementari" (o "Programmi di Azione Coesione"). Per i restanti Programmi Operativi che incidono sui territori delle Regioni "meno sviluppate" (Puglia, Basilicata, Scuola, Sistemi di politiche attive per l'occupazione) non esistono risorse da destinare ai Programmi complementari in quanto i rispettivi Programmi Operativi sono cofinanziati al 50%, per il POR, e al 45%, per i PON.

I contenuti degli interventi dei Programmi di azione e coesione sono definiti sulla base di comuni indirizzi di impostazione e articolazione, assieme alle amministrazioni nazionali responsabili dei relativi Fondi SIE di riferimento, alle singole amministrazioni interessate e sotto il coordinamento dell'Autorità politica delegata per le politiche di coesione.

I Programmi di azione e coesione sono adottati con delibera del CIPE, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta dell'amministrazione centrale che ha il coordinamento dei Fondi SIE di riferimento, assieme alle Regioni interessate e d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Infine, come per il FSC, la Cabina di regia opera anche sui Programmi complementari, in quanto luogo di confronto e di raccordo per garantire le necessarie sinergie ed integrazioni tra le diverse fonti di finanziamento.

Le eventuali modifiche ai Programmi di Azione Coesione approvati, consistenti in variazioni della dotazione finanziaria o in una revisione degli obiettivi strategici, comprese le riprogrammazioni basate sullo stato di avanzamento delle azioni, sono approvate con delibera del CIPE, su proposta dell'amministrazione che ha il coordinamento dei Fondi SIE di riferimento e in partenariato con le Regioni interessate. Alle rimodulazioni interne ai Programmi stessi, che non comportino una revisione degli obiettivi strategici e/o una modifica della dotazione finanziaria, si provvede di comune accordo tra l'amministrazione titolare del Programma stesso e l'amministrazione responsabile del coordinamento del Fondo SIE di riferimento.

Fermo restando l'opportuno presidio di coordinamento nazionale, la sorveglianza sull'attuazione dei Programmi complementari viene svolta dal Comitato istituito a livello nazionale con funzioni di sorveglianza e accompagnamento dell'attuazione dei Programmi SIE 2014-2020.