

Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027

Aree Tematiche e Obiettivi Strategici

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

Marzo 2022

SOMMARIO

I.	FSC 2021-2027: risorse, aree tematiche e criteri generali per la programmazione	3
I.1	Premessa.....	3
I.2	Risorse finanziarie	5
I.3	Criteri generali per la programmazione.....	8
II.	Obiettivi Strategici delle Aree Tematiche.....	12
II.1	Ricerca e Innovazione	12
II.2	Digitalizzazione	14
II.3	Competitività imprese	15
II.4	Energia.....	22
II.5	Ambiente e risorse naturali.....	24
II.6	Cultura	29
II.7	Trasporti e mobilità.....	31
II.8	Riqualificazione urbana	35
II.9	Lavoro e occupabilità.....	37
II.10	Sociale e salute.....	39
II.11	Istruzione e formazione	41
II.12	Capacità amministrativa.....	43

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

I.1 Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.2 Risorse finanziarie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dotazione finanziaria del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027

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

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

Fonte: elaborazione DPCoe

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

- a) viene confermata la **destinazione dell'80 per cento delle risorse del Fondo a favore del Mezzogiorno;**
- b) le risorse sono impiegate su **obiettivi strategici, declinati per aree tematiche, che in questo documento si intendono raccogliere in un obiettivo unificante intrecciato con tutte le medesime aree, il Capitale umano, e in quattro grandi macro-ambiti trasversali** (Adeguamento, semplificazione e potenziamento della capacità amministrativa ai compiti del Piano; Attività Produttive, Innovazione, Lavoro e Competitività; Cultura, formazione, salute e società; Logistica, digitalizzazione, ambiente e rigenerazione urbana), finalizzati alla convergenza e alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese. Vengono inoltre confermati i principi di addizionalità, complementarità e coerenza con gli obiettivi e le strategie dei fondi strutturali definiti per il ciclo di programmazione 2021-2027, cui si aggiunge, tuttavia, un importante elemento di novità: il comma 178 prevede che la dotazione finanziaria relativa al ciclo di programmazione 2021-2027 sia impiegata in coerenza anche con le politiche di investimento e di riforma previste nel *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza* (PNRR), nonché con le missioni previste nel *Piano Sud 2030*, fermi restando i principi di complementarità e addizionalità;

- c) il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, individua le aree tematiche e gli obiettivi strategici per ciascuna area, comunicandoli alle competenti Commissioni parlamentari e, successivamente, propone al CIPESS il riparto tra le diverse aree tematiche della dotazione finanziaria del FSC iscritta in bilancio;
- d) gli interventi sono attuati utilizzando lo strumento del “Piano Sviluppo e Coesione” (PSC) di cui possono essere titolari le amministrazioni centrali, regionali, le città metropolitane e altre amministrazioni pubbliche individuate con deliberazione del CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale. I PSC sono definiti in coerenza con i principi previsti dall'art. 44 del decreto legge “Crescita” (decreto legge n. 34 /2019 e s.m.i).

Arete Tematiche

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

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

Anche per il **ciclo di programmazione del FSC 2021-2027**, sia in ragione della loro esaustività, sia per rendere più agevole il confronto con la programmazione dei precedenti cicli, si intendono confermare tali 12 aree tematiche, specificate nella tabella che segue

Arete Tematiche

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

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

Queste aree tematiche, come già evidenziato, possono essere aggregate in un obiettivo unificante intrecciato con tutte le medesime aree, il Capitale umano, e in quattro grandi macro-ambiti trasversali: **Adeguamento, semplificazione e potenziamento della capacità amministrativa ai compiti del Piano** (12 e tutte le altre aree tematiche); **Attività Produttive, Innovazione, Lavoro e Competitività** (1, 3, 4, 9); **Cultura, formazione, salute e società** (6, 10, 11); **Logistica, digitalizzazione, ambiente e rigenerazione urbana** (2, 5, 7, 8).

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

1.3 Criteri generali per la programmazione

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

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

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

La complementarietà funzionale del FSC deve inoltre rappresentare, in un'ottica di più lungo periodo, la modalità con cui proseguire, anche dopo la realizzazione del PNRR, in maniera strutturata e strutturale, la politica di investimento nei settori nei quali ancora sussistano fabbisogni da soddisfare e divari territoriali da colmare.

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

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

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

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

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

- 1) sotto il **profilo procedurale**, il FSC presenta **regole** d'utilizzo delle risorse **più flessibili** rispetto agli stringenti limiti di tempo cui è soggetta l'attuazione dei Fondi europei e soprattutto del PNRR: in particolare, come già evidenziato, il profilo annuale di disponibilità delle sue risorse travalica le scadenze di attuazione del PNRR (2026) e dei Fondi europei per la coesione (2029). Ne consegue che la selezione delle priorità consente di considerare iniziative progettuali non necessariamente già "mature" (e, pertanto, non solo progetti immediatamente cantierabili), orientandosi anche su iniziative ancora da definire pienamente nel dettaglio progettuale, di maggiore complessità e di più ampio respiro, come pure su ambiti di intervento in cui è ragionevole ritenere che i tempi di copertura dei fabbisogni di investimento o di recupero di un'adeguata capacità di attuazione superino i cogenti limiti temporali delle programmazioni europee. Naturalmente, questo criterio si deve coniugare con quelli della **qualità dei progetti**, della **tempestività della spesa** e della **efficacia ed efficienza delle realizzazioni**, nella prospettiva di concepire un Piano coerente con le esigenze di ripresa economica, modernizzazione e crescita del Mezzogiorno e dell'Italia. A tal fine, la maggiore flessibilità sui tempi di realizzazione non deve coincidere con l'insoddisfacente implementazione degli interventi e avanzamento della spesa che ha

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

caratterizzato i precedenti cicli di programmazione del FSC. Al riguardo, oltre a puntare sulla qualità e coerenza degli interventi che saranno oggetto di finanziamento, non dovrà assolutamente essere sprecata la grande novità normativa che estende anche agli interventi finanziati attraverso il FSC le importanti semplificazioni procedurali e attuative già previste per gli interventi finanziati attraverso il PNRR (articolo 23, comma 1 bis, del decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021);

- 2) sotto il **profilo dei settori d'intervento**, in coerenza con principi di complementarità e addizionalità, si ritiene che il FSC debba finanziare anche investimenti in settori **non ricompresi** nelle missioni PNRR, ovvero **non ammissibili** a finanziamento o **non finanziati in misura sufficiente** dagli altri strumenti di programmazione europea disponibili per il medesimo ciclo di riferimento;
- 3) sotto il **profilo della selezione delle priorità di intervento** all'interno di ciascuna area tematica, appare opportuno che le risorse del Fondo privilegino le aree e i settori in cui è **più ampia l'entità dei fabbisogni**, anche prospettici, da soddisfare, o in cui siano **più acuti i divari territoriali da colmare nel livello e nella qualità dei servizi offerti e delle strutture, delle produzioni e dell'occupazione**;
- 4) sotto il **profilo attuativo**, le amministrazioni a cui verranno assegnate le risorse del FSC dovranno rispettare **criteri di rapidità e certezza nei tempi** delle procedure di attuazione diretta, di affidamento nelle forme di legge, di bando e di assegnazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree tematiche che prevedono incentivi e sussidi a favore delle imprese e degli investimenti e per le quali tali criteri rappresentano fattori decisivi sia per massimizzare la propensione all'investimento, all'innovazione e alla ricerca delle imprese, sia per attrarre risorse private. Con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'impiego delle risorse e la loro effettiva addizionalità, l'avvio di azioni di sostegno a valere sul FSC dovrà essere comunicato con congruo anticipo ai soggetti potenzialmente interessati, attraverso la pubblicazione di **calendari annuali** delle procedure attuative, dei bandi e delle opportunità previste. Il nuovo profilo attuativo, dovrà inoltre prevedere le modalità di finanziamento e *governance* per un'efficace manutenzione delle opere, che altrimenti rischiano di decadere rapidamente.

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

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

Per quanto riguarda la **governance complessiva dei PSC**, appare di grande importanza la valorizzazione di tutti gli strumenti legati alle politiche di investimento e di coesione. Infatti, sulla base dell'esperienza avviata con il PNRR, è possibile una **razionalizzazione delle strutture** esistenti, senza costituire nuovi enti, ma assicurando una nuova dimensione in termini di efficienza ed efficacia della capacità amministrativa attraverso un coordinamento delle funzioni e delle competenze disponibili.

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

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

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

All'interno di **una strategia complessiva fondata sui fattori di sviluppo**, uno strumento di particolare importanza – insieme al credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno e ai contratti/accordi di sviluppo per il Sud per l'attrazione di risorse private, il rilancio della

competitività e la crescita economica – è rappresentato dai **Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS)**. Come indicato dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, il CIS si fonda su accordi strategici tra le amministrazioni centrali, regionali, locali e i soggetti attuatori finalizzati alla valorizzazione dei territori e alla realizzazione di opere infrastrutturali di rilievo nazionale, interregionale e regionale, e funzionali alla coesione territoriale e allo sviluppo equilibrato e sostenibile del Paese.

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

II. Obiettivi Strategici delle Aree Tematiche

II.1 Ricerca e Innovazione

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

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

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

- intensificare e qualificare la **componente pubblica della spesa in ricerca**, investendo in **progetti strategici** di carattere infrastrutturale e immateriale e rafforzando il collegamento nazionale e internazionale delle **infrastrutture di ricerca**, per renderle attrattive in un'ottica di riequilibrio e armonizzazione territoriale. In tal modo, il FSC concorre all'attuazione del *Programma nazionale per la Ricerca 2021-2027*. Il rafforzamento della componente di investimento risulta fondamentale soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, in cui la spesa per ricerca si attesta a livelli particolarmente bassi. Le risorse saranno focalizzate a sostegno della **ricerca applicata**, contenendone la flessione degli ultimi anni. In tal modo, l'investimento del FSC amplifica i suoi effetti di sviluppo agendo in **complementarietà** sia con la **ricerca di base**, prevalentemente finanziata a valere sulle risorse ordinarie (e dal PNRR), ma che può vedere nel FSC un consolidamento e completamento, sia con lo sviluppo sperimentale, ambito prevalente del sostegno offerto alle imprese dalle risorse europee della coesione. In ogni caso, nello spirito di un nuovo rapporto tra i diversi tipi di ricerca e gli investimenti pubblico/privati, questo obiettivo si pone la necessità di realizzare una salda connessione tra ricerca, innovazione/trasferimento tecnologico, applicazione concreta dei risultati e contesto produttivo;

- promuovere **grandi investimenti pubblico-privati di ricerca collaborativa** tra imprese, università, istituzioni di ricerca pubbliche e private, distretti tecnologici, *cluster* tecnologici di scala sovraregionale, focalizzati su specifici **ambiti tecnologici e applicativi di interesse strategico**. Tali progetti favoriscono l'aggregazione di soggetti di diversa natura e dimensione, riconoscendo i benefici connessi allo scambio di conoscenza sin dalla fase di ideazione. Per tale tipologia di progetti, la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure di finanziamento nazionali e regionali con quelle europee possono contribuire a facilitare le attività amministrative richieste dalla predisposizione delle domande di finanziamento e dalla successiva gestione dei progetti.

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

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

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

sostenendo le strutture che istituzionalmente perseguono la finalità dello scambio di conoscenza (*cluster*, distretti, centri di competenza, ecc.). Nei contesti meno dinamici e dove l'innovazione è meno diffusa, il FSC sosterrà sia la messa a punto e la fornitura alle imprese di servizi tecnologici avanzati erogati da soggetti pubblici e privati, sia l'acquisizione da parte delle imprese di competenze specialistiche funzionali all'avvio e alla gestione di processi innovativi, in particolare negli ambiti delle transizioni digitale e verde, con particolare riferimento all'economia circolare.

II.2 Digitalizzazione

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

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

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

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

- **Sviluppare soluzioni appropriate per le aree marginali, agricole e rurali**, capaci di garantire prestazioni di connettività a banda ultralarga anche con interventi a favore della domanda di servizi.
- **sostenere lo sviluppo di nuovi servizi e applicazioni mobili**, a partire dai settori finali ("verticali" o "use cases") tecnologicamente più promettenti e socialmente più rilevanti. Vi rientrano l'industria *hi-tech*, i trasporti⁴, la sensoristica e l'aerospazio per il monitoraggio dei rischi catastrofali a carico delle infrastrutture, la salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale, la sanità (fascicolo sanitario elettronico, diagnostica a distanza e telemedicina), la sicurezza pubblica e l'istruzione, la digitalizzazione delle attività logistiche e produttive territoriali;

⁴ Si fa riferimento, in particolare alle soluzioni di *Mobility as a Service* (MaaS), alle *smart roads* di lunga percorrenza; all'offerta di connettività 5G lungo le porzioni italiane dei circa 2.600 km di "corridoi europei".

- accompagnare la **completa digitalizzazione del cartaceo** esistente a completamento degli interventi sui servizi, con un'azione trasversale che oltre a ridurre gli oneri documentali favorisca il raccordo con i provvedimenti di semplificazione. Un programma per una dematerializzazione diffusa che consenta agli enti la gestione completa dei documenti, dalla formazione alla conservazione in via informatica. Oltre a supportare nello specifico la digitalizzazione degli archivi cartacei esistenti, individuando priorità di salvaguardia sulle quali agire, si tratta di consolidare e diffondere in maniera omogenea standard e tecnologie abilitanti;
- ampliare e potenziare, a complemento della prevalente vocazione infrastrutturale e produttiva del Fondo, il sostegno **all'abilitazione delle competenze digitali** di famiglie, cittadini, imprese di media e piccola dimensione, manifattura artigianale e produttori agricoli, imprese di logistica e produzione, per accelerare l'effettivo *take-up* dei servizi, ancora debole nel Mezzogiorno.

II.3 Competitività imprese

L'area tematica "Competitività e imprese" comprende "Interventi a sostegno di strutture, investimenti e servizi per la competitività delle imprese in tutti i settori, ivi inclusi i settori dell'agricoltura, del turismo e delle imprese culturali e creative". Ai fini dell'individuazione degli obiettivi strategici, l'area è pertanto articolata in tre settori di intervento: **industria e servizi; turismo e ospitalità; agricoltura e agroalimentare**⁵.

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

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

⁵ La componente relativa ai progetti imprenditoriali dei settori culturali e creativi viene invece illustrata nell'Area tematica "Cultura", per mantenere unitarietà nella rappresentazione dell'approccio strategico delle politiche culturali nel loro complesso. Di converso, gli interventi in ambito agricolo, che in alcuni casi perseguono simultaneamente finalità di sostegno alla competitività delle attività produttive e di tutela del territorio, per analoghi motivi di unitarietà espositiva, sono raccolti nella presente area.

in grado di ampliare la capacità di mercato e di potenziare la crescita autonoma del Mezzogiorno.

Da questo punto di vista, in un'ottica di complementarietà e addizionalità con le risorse già all'uopo previste dal PNRR, una priorità di grande rilievo è rappresentata dall'intervento finanziario a favore dei **contratti di sviluppo**, il sostegno agli investimenti privati attraverso il rafforzamento delle dotazioni finanziarie a favore dei **contratti di sviluppo**, cioè del principale strumento per sostenere, in modo flessibile e rapido, gli investimenti di grandi dimensioni delle imprese. A tale riguardo, la scelta di inserire il finanziamento di tale strumento tra gli obiettivi e le priorità da perseguire con il FSC deriva proprio dalla constatazione dell'insufficienza delle dotazioni finanziarie previste nel PNRR a far fronte alle sole richieste giacenti alla data odierna e della possibilità di poter finanziare, attraverso lo strumento nazionale, anche investimenti in settori non ritenuti ammissibili dai regolamenti comunitari sull'impiego delle risorse europee.

In questo quadro, va considerata positivamente l'interazione di questo strumento con quello del **credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno**, che è uno sperimentato automatismo di intervento, **finanziato di norma da risorse ordinarie**, che può avere un effetto di rafforzamento della coesione territoriale laddove intervenga in favore delle strutture produttive ubicate nelle regioni meridionali e nelle ZES. Iniziative di questo tipo favoriscono l'innalzamento della competitività nelle aree meno sviluppate.

Con riferimento agli **obiettivi strategici**, il FSC interverrà per:

- **attenuare le difficoltà nell'accesso al credito** che ostacolano la competitività delle piccole e medie attività produttive e il potenziamento dell'artigianato, vincolano lo *start-up* e la crescita dimensionale delle imprese e che, soprattutto in alcune aree del Mezzogiorno, si sommano ad altre condizioni di contesto sfavorevoli all'imprenditorialità e all'espansione del mercato. A correzione di questi svantaggi strutturali, il FSC sosterrà l'accesso al credito e la crescita dimensionale delle imprese, anche attraverso le forme più avanzate di aggregazione e prevalentemente attraverso strumenti di carattere finanziario, che permettano anche un ricorso articolato alla finanza alternativa e all'*equity*. Tali strumenti comprenderanno: i) fondi di garanzia che mirano ad allargare la platea dei beneficiari di credito bancario ad aziende attraverso l'assunzione di una parte dei rischi da parte della finanza pubblica; (ii) fondi di capitale di rischio che conferiscono risorse al capitale di aziende nelle diverse fasi dello sviluppo d'impresa (*start-up, early stage, expansion*); (iii) fondi prestiti o misti; (iv) fondi di fondi che, guidati da strategie territoriali o da priorità tematiche rilevanti per lo sviluppo, alimentano a loro volta strumenti finanziari delle categorie sopra elencate, di norma gestiti da operatori privati secondo regole condivise.

In questo quadro, appare di notevole importanza innovativa il ricorso alla sperimentazione e all'applicazione sempre più estesa di strumenti in grado di **mobilitare i risparmi e gli investimenti privati**, consentendo di integrare significativamente le risorse pubbliche del FSC con le risorse private, che i medesimi fondi pubblici possono stimolare, mettendo in moto un moltiplicatore per gli investimenti privati. Gli strumenti da impiegare, in questo caso, sono diversificati e

possono comprendere, ad esempio: *bonds* di filiera e *basket bonds* (nel campo delle imprese, per contrarre i rischi); fondi di *equity* (nel campo del consolidamento della ripresa produttiva, della ricerca applicata e del trasferimento tecnologico); *project bonds* (nel campo delle infrastrutture, per investimenti specifici). Naturalmente, si tratta di strumenti aggiuntivi, che devono affiancarsi al coinvolgimento del risparmio privato attivato attraverso la presenza del sistema bancario e dei relativi dispositivi.

Nel caso in cui le risorse del FSC siano veicolate da strumenti di ingegneria finanziaria gestiti da intermediari secondo logiche di mercato, le strategie di investimento dei fondi e di selezione dei progetti dovranno essere orientate al perseguimento delle finalità proprie delle politiche di coesione, quali lo sviluppo economico territoriale, la creazione di occupazione di qualità e il contributo agli obiettivi climatici e alla transizione *green* verso la bioeconomia circolare.

- **sostenere le transizioni verde e digitale delle imprese.** Nel campo della digitalizzazione, le imprese italiane, soprattutto di piccole dimensioni, mostrano un ritardo rispetto alla media europea che risulta particolarmente elevato nell'uso di *AI*, di *big data*, del *cloud*, delle piattaforme e nel commercio elettronico, che impedisce loro di sfruttare il potenziale di produttività e di crescita offerto dalle nuove tecnologie. Con specifico riferimento alla transizione *green*, le imprese dovranno adattare le loro strategie e i loro modelli produttivi al paradigma emergente delle "transizioni gemelle" (verde e digitale), combinando efficientamento dei processi produttivi e rimodulazione dell'offerta. In questo modo, si potrà determinare un allentamento degli attuali vincoli di produzione nella copertura del fabbisogno energetico, associato a maggiori disponibilità delle riserve europee.

La capacità di crescita del **metasettore della bioeconomia** risiede nella sua trasversalità tra ambiti della produzione diversi, ma sempre più connessi, e nella sua attitudine a contemperare tipologie di impresa tradizionali e innovative. In questo senso, la bioeconomia circolare è un modello integrato di sviluppo, verso il quale va indirizzato un impegno significativo del FSC, in complementarietà con il PNRR, che sostiene in prevalenza il riuso delle risorse e non l'incentivazione della trasformazione dei processi produttivi, dei materiali e dei prodotti. In particolare, vanno individuate azioni capaci di valorizzare le intere catene del valore, partendo dall'utilizzo delle biomasse e degli scarti per la fabbricazione di beni intermedi e prodotti, fino alla reindustrializzazione dei siti produttivi dismessi, specialmente nel Mezzogiorno⁶.

In coerenza con le strategie europee e nazionali, il FSC accompagnerà questi processi attraverso misure di supporto e incentivo alla transizione digitale delle PMI e alla transizione verde delle imprese di qualunque dimensione, nonché all'ottimizzazione del Sistema Logistico Nazionale Digitale.

- **attrarre e sostenere nelle regioni del Mezzogiorno investimenti complessi e qualificanti**, sia nazionali che esteri, in grado di generare effetti positivi sul piano

⁶ A questo proposito, i punti strategici per una vera rigenerazione sono i siti *brownfield* e le aree marginali. In un'opera di "grande trasformazione" sono indispensabili interventi declinati all'interno dei territori, per tramutare siti di crisi in laboratori in cui imparare, sperimentare e innovare sul campo, connettendo settori diversi, dall'agricoltura, all'energia, all'industria *bio-based*, al comparto dei rifiuti, e puntando alla riconversione delle aree industriali dismesse ai fini di un'opportunità di ripresa.

tecnologico e delle competenze e sull'economia locale. Questo obiettivo verrà perseguito attraverso il ricorso a strumenti di incentivazione rivolti a medie e grandi imprese o aggregazioni di piccole e medie imprese (anche con *mid-cap* e grandi imprese), secondo modelli già sperimentati nella programmazione 2014-2020 (contratti di sviluppo o di filiera) che prevedono sufficienti margini flessibilità dal punto di vista sia della tipologia di spese agevolate (che possono comprendere in proporzione variabile attività di ricerca ed innovazione o formazione in abbinamento agli investimenti materiali e alla dotazione tecnologica), sia della natura e dell'entità dell'incentivo. Nella programmazione 2021-2027 del FSC, questi strumenti possono essere funzionali anche all'agevolazione di investimenti privati in grado di rispondere a specifici obiettivi. A questo proposito, potranno essere adottati accordi di programma con le Regioni e le Città metropolitane e criteri di selezione utili ad orientare gli investimenti privati a livello territoriale, con l'impiego congiunto di risorse e incentivi nazionali e regionali o verso priorità emergenti di valore complessivo, come le finalità ambientali e di innovazione digitale. Il FSC, allo scopo di razionalizzare, concentrare e ottimizzare l'uso degli incentivi pubblici, comprende quattro campi specifici e prioritari in cui concentrare **gli interventi riservati a contratti di sviluppo**:

- **le 6A (agro-alimentare, agricoltura, aerospazio, *automotive*, abbigliamento e acque, cui si aggiunge il settore chimico-farmaceutico)** rappresentano le imprese più avanzate del Mezzogiorno e possono essere alimentate da investimenti produttivi, capaci di consolidare il loro ruolo di "gazzelle", favorendo l'ampliamento del tessuto industriale delle aree meno sviluppate. Inoltre, è prioritario il sostegno alla filiera agroalimentare per fronteggiare la crisi energetica e le difficoltà di approvvigionamento che potranno discendere dal conflitto ucraino. Analoga attenzione va prestata al settore farmaceutico che, oltre a scontare il caro energia, rischia di perdere parte del mercato di riferimento delle sue esportazioni (Russia e Ucraina) oltre che l'interruzione di virtuose collaborazioni di ricerca. In settori come l'aerospazio e l'*automotive* è poi soprattutto necessario favorire l'aggregazione delle PMI in filiere produttive, non limitandosi al ruolo di sub-fornitrici, seppur qualificate, ma cercando di intercettare la nuova domanda, attraverso, ad esempio, la realizzazione di velivoli di piccola dimensione e a uso speciale (come per la prevenzione dei rischi e l'*urban air mobility*);
- il **recupero dei siti industriali dismessi**, con il **reinserimento di lavoratori disoccupati per effetto di crisi aziendali** (anche mediante iniziative di *workers buyout*), rappresenta un campo privilegiato di intervento, che può permettere una profonda riqualificazione dei siti e degli impianti inattivi, per l'attrazione di investimenti *brownfield*, capaci di ripristinare attività produttive e rigenerare aree abbandonate. Il FSC può sostenere tali iniziative, prevedendo anche **azioni di progettazione integrata** su cui basare il recupero industriale di queste aree, in stretta connessione con gli obiettivi strategici delle aree tematiche "Ambiente e risorse naturali" e "Riqualificazione urbana";
- la **green economy** e la **bioeconomia circolare**, sono il metasettore nel quale il Mezzogiorno ha già sperimentato una forte propensione all'investimento, anche per le sue caratteristiche geografiche e ambientali. Attraverso il FSC è possibile farne una importante leva per lo sviluppo presente e futuro delle regioni meridionali;

- le **Zone Economiche Speciali (ZES)** sono l'asset strategico fondamentale per l'attrazione di investimenti interessati ai vantaggi fiscali, alle semplificazioni normative e amministrative, a una nuova dotazione di infrastrutture, alle connessioni logistiche, che gravitano intorno a porti e retroporti e devono ampliarsi anche agli snodi essenziali degli **aeroporti**. A strutture di supporto operativo adeguate, alle agevolazioni e ai finanziamenti già programmati, si possono aggiungere **nuove riduzioni e incentivi fiscali dedicati**, allo scopo del decollo definitivo della capacità delle ZES di richiamare investimenti di grandi dimensioni.

Il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno, che ha effetti diretti sulla crescita delle attività economiche senza generare costi di transazione (per il suo carattere automatico), si è rivelato in grado di riequilibrare gli interventi di incentivazione previsti da Impresa 4.0, rivolti essenzialmente alle industrie della parte più avanzata del Paese. Il suo utilizzo specifico per il Mezzogiorno, per investimenti in macchinari, impianti e anche in beni intangibili (come capacità manageriali e tecnologiche), rappresenta una spinta alla diffusione della base produttiva meridionale. In un'ottica di complementarità con il PNRR, va verificata la possibilità concreta di assicurare un'adeguata e congrua prosecuzione di questa iniziativa nelle aree meridionali.

- **favorire la realizzazione, riqualificazione e adeguamento** a più elevati standard di efficienza energetica e ambientale di **infrastrutture per le attività produttive in ambito industriale**. Il rilancio degli investimenti privati e della produzione nel Mezzogiorno richiede anche un importante intervento sulla dotazione e/o sulla qualità delle infrastrutture produttive come le aree industriali, dal momento che la presenza di servizi inefficienti o la loro assenza (con particolare riferimento a sicurezza, smaltimento di rifiuti, attrezzature, logistica e trasporti) tendono a scoraggiare la localizzazione e l'investimento nelle aree in ritardo di sviluppo. L'impiego delle risorse del FSC in questo ambito dovrà avvenire in coerenza con i fabbisogni infrastrutturali individuati all'interno dei Piani Strategici delle Zone Economiche Speciali (ZES) presenti nel Mezzogiorno, anche contribuendo ai relativi investimenti. Tale impiego, considerate la molteplicità delle responsabilità di intervento nelle aree industriali e il riparto delle competenze all'interno delle ZES, richiederà il coinvolgimento di enti pubblici di diverso livello, all'interno sempre di una logica di coordinamento e di unitarietà degli interventi.
- **Promuovere l'internazionalizzazione delle PMI** ed il rafforzamento del loro posizionamento nelle catene internazionali del valore, anche per contribuire all'allentamento delle strozzature nell'offerta globale. In questo contesto, va sostenuta l'esaltazione e l'avanzamento, sul piano dell'esportazione, del *Made in Italy*, con una specifica attenzione alla promozione dell'*Agrifood* e della "dieta mediterranea". Nei settori aperti alla concorrenza internazionale le micro, piccole e medie imprese meno strutturate in molti casi non risultano presenti sui mercati esteri, o difettano di una strategia attiva e continuativa di penetrazione dei mercati. Gli interventi attivabili in quest'ambito cercheranno di raggiungere le imprese meno strutturate allo scopo di incrementare, soprattutto nella macroarea Mezzogiorno, sia il numero delle imprese esportatrici, che la qualità della presenza italiana sui mercati esteri. L'ottica adottata dal FSC è quella di promuovere il sistema Italia nel suo complesso, rafforzando l'unitarietà

e la coerenza dell'offerta di supporto all'internazionalizzazione, e l'immagine dell'imprenditoria italiana sui diversi mercati di destinazione.

In un quadro di valutazione delle imprese di minori dimensioni come motore aggregato di sviluppo, va evidenziato il ruolo del **settore dell'artigianato, cerniera essenziale tra economia e società**, che, oltre a rappresentare un comparto vivo e tradizionale del Paese, può contribuire alla grande innovazione della "coda lunga" e del fenomeno di personalizzazione delle produzioni, attraverso la sua capacità di collegarsi ai bisogni diretti e ai desideri delle persone. Anche in questo ambito, senza perdere le caratteristiche proprie del settore, possono essere sostenute forme di aggregazione delle imprese e di ottimizzazione delle loro iniziative.

Turismo e ospitalità. Il FSC 2021-2027 è chiamato a svolgere un ruolo importante in favore non solo dei comparti produttivi più direttamente collegati al settore turistico e dell'ospitalità, ma anche degli interventi di valorizzazione degli *asset* che costituiscono fattori attrattivi per i flussi di turismo in Italia, come la cultura, la memoria storica, le risorse naturali e le tradizioni locali, incluse le filiere agro-alimentari e la cultura alimentare nel Mezzogiorno, dove tali risorse sono ampiamente sottoutilizzate. Questo settore necessita di strategie e priorità dedicate, dal momento che la programmazione europea (PNRR e Fondi strutturali 2021-2027) non potrà farsi carico dell'intero fabbisogno di interventi a sostegno dell'attrattività turistica dei territori, di rafforzamento della competitività del sistema delle imprese e di capacitazione delle destinazioni turistiche di questa area del Paese.

Ne consegue l'indicazione di alcuni **obiettivi strategici** capaci di accrescere l'impatto e la rilevanza delle politiche in campo turistico e salienti per i territori del Mezzogiorno dove il potenziale di crescita del settore non è ancora pienamente valorizzato, tra cui:

- **sostenere il sistema dell'offerta e della promozione turistica verso obiettivi di sostenibilità e di transizione verde**, soprattutto nelle destinazioni più note e consolidate, maggiormente soggette alla pressione antropica dei flussi turistici, con conseguenti impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali (zone costiere, aree montane, ecc.) o dove è necessario intervenire per ridurre la congestione degli arrivi, come le città d'arte e le altre mete più frequentate del turismo culturale;
- **promuovere la nascita e consolidare la diffusione di un turismo responsabile, consapevole e inclusivo**, attento alle dimensioni locali e ai valori di prossimità, con il fattivo coinvolgimento delle comunità e degli attori locali, soprattutto a beneficio della domanda interna e privilegiando le destinazioni del Mezzogiorno.

Con specifico riferimento alla **competitività delle imprese del turismo** si individuano i seguenti **obiettivi strategici**:

- **consolidare la capacità competitiva** delle imprese turistiche, facilitando l'accesso a servizi avanzati, digitali e ad alta sostenibilità ambientale e favorendo modelli innovativi di *business*, con maggiore enfasi nel Mezzogiorno, dove la produttività misurata è inferiore rispetto al Centro-Nord;
- **promuovere il miglioramento degli standard qualitativi** dei beni e servizi erogati per l'accoglienza e l'ospitalità, secondo principi di sostenibilità e di adeguatezza ai

contesti di riferimento, valorizzando filiere territoriali, reti e altre forme di aggregazione funzionale dei soggetti imprenditoriali;

- **favorire la valorizzazione del patrimonio pubblico** sotto-utilizzato per l'attivazione di servizi di interesse turistico, attraverso percorsi di collaborazione e di partenariato pubblico-privato.

Agricoltura e agroalimentare. Sebbene al centro di una politica di sviluppo propria – che riceve attuazione attraverso una filiera istituzionale dedicata, alimentata dalle risorse della *Politica Agricola Comune* dove, nel ciclo di programmazione 2021-2027, confluisce pienamente anche il Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (FEASR) – il settore agricolo rappresenta un ambito di impegno anche del FSC, in considerazione delle evidenti ricadute territoriali delle attività agricole e delle filiere produttive esistenti in questo comparto.

L'agricoltura, insieme alla valorizzazione e al consolidamento delle filiere tipiche che vanno difese dalla evenienza delle fitopatie con appropriati interventi, deve essere protagonista anche di una sostanziale modernizzazione, in direzione della **sostenibilità**, della **circolarità** e dell'**innalzamento tecnologico delle produzioni**, migliorandone i già elevati livelli di **qualità e pregevolezza**.

Nella programmazione 2021-2027 il FSC si propone di contribuire a favorire lo sviluppo dell'agricoltura, l'adattamento e il contributo di mitigazione del settore agricolo e forestale ai cambiamenti climatici per aumentarne la competitività attraverso un'azione complementare ai fondi europei dedicati e mirata ai seguenti **obiettivi strategici**:

- **promuovere la gestione sostenibile dell'acqua e l'efficienza dei sistemi irrigui**, in complementarietà con gli investimenti del PNRR. Nel settore agricolo a essere maggiormente bisognose di intervento non sono solo le grandi infrastrutture di captazione e distribuzione, quanto le reti finali di distribuzione, dal cui ammodernamento e miglioramento della capacità di monitoraggio possono derivare sensibili recuperi di efficienza in termini di contenimento dei consumi e delle perdite. Gli interventi chiave per l'efficientamento dei sistemi esistenti riguardano, in particolar modo, il potenziamento, in un'ottica di sostenibilità nell'uso della risorsa idrica, dei sistemi di irrigazione per i campi sia agricoli che da pascolo, l'adeguamento agli standard più elevati di efficienza energetica e ambientale, il miglioramento della capacità di misurazione dei consumi, anche attraverso il telecontrollo, la sensoristica e l'uso di tecnologie aerospaziali (droni e microsattelliti);
- **migliorare i sistemi logistici di gestione dei settori agro-alimentare, farmaceutico e biochimico**. La catena logistica deve adeguarsi alle emergenti preferenze dei consumatori che esigono sempre più la tracciabilità dei prodotti, la tempestività di acquisizione degli stessi, la riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti anche nella logistica, l'utilizzo e il riuso di imballaggi a basso impatto ambientale che preservino le proprietà organolettiche dei prodotti.
- **migliorare la capacità di stoccaggio** delle materie prime e dei prodotti agricoli, dei prodotti farmaceutici e biochimici, attraverso la realizzazione di *hub* ad alta tecnologia; migliorare l'efficienza e la capacità logistica dei mercati all'ingrosso, facilitando il consolidamento di una filiera di produzione e approvvigionamento che renda disponibili

con tempestività sui mercati finali prodotti sostenibili. Ciò si ottiene attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, per la riduzione degli sprechi alimentari e una migliore distribuzione del valore aggiunto agro-alimentare; utilizzare sistemi digitali avanzati per l'ottimizzazione dei flussi logistici sulla rete, considerando i porti e gli aeroporti come i *gates in/out* di prodotti finiti, materiali grezzi e semilavorati.

- **valorizzare l'agricoltura di precisione**, posizionando questo settore nel contesto della transizione 4.0, puntando ad aumentare la qualità e la produttività del suolo mediante interventi mirati e organici, con l'impiego di tecnologie progredite, come la sensoristica e l'IA, applicate all'agricoltura. In questo comparto, vanno previste azioni sia nell'ambito della coltivazione di precisione (*precision crop farming*), sia delle produzioni animali o della zootecnia di precisione (*precision livestock farming*);
- **valorizzare l'agricoltura rigenerativa e la promozione di bioprodotto innovativi e sostenibili**, allo scopo di ridurre progressivamente l'utilizzo di materiali inquinanti e ridurre la dipendenza da prodotti che degradano l'ambiente, puntando anche al recupero delle terre marginali. Allo stesso tempo, va rafforzato il ruolo dell'**agricoltura biologica** e dei comparti cardine della strategia "*Farm to fork*", per la salvaguardia dell'ecosistema e una netta diminuzione dei carichi emissivi. Inoltre, va considerata l'importanza di un'espansione della **zootecnia meridionale** e di uno sviluppo sostenibile della pesca e dell'acqua-coltura. In questo quadro, vanno promosse azioni di riuso e non di scarto, attraverso il **recupero virtuoso delle eccedenze alimentari**, con la ricerca di soluzioni "circolari" di produzione e consumo per il riutilizzo dei prodotti, al fine di arginare sprechi e rifiuti;
- **migliorare la gestione della risorsa forestale**. Nella consapevolezza che la corretta gestione delle foreste ha impatti economici, sociali e ambientali che vanno ben al di là del valore aggiunto derivante dallo sfruttamento del legno e dalle relative filiere a fini produttivi per raggiungere la sfera dei servizi eco-sistemici, si ritiene necessario che il FSC affronti la tematica in un'ottica unitaria, attenta alle dimensioni territoriali e di inclusione. Al fine di aumentare l'efficienza e la sostenibilità nell'utilizzo delle risorse forestali si intendono promuovere nuove forme associative tra proprietari forestali e imprese produttive nelle aree di montagna e interne del Paese e sostenere lo sviluppo di accordi e reti di imprese forestali e del legno, così da contrastare il frazionamento delle proprietà silvo-pastorali (pubbliche, private e collettive), diffondere la pianificazione pluriennale della gestione forestale, rafforzare le filiere produttive locali per i prodotti legnosi e non legnosi.

II.4 Energia

L'area tematica "Energia" è costituita da "*Interventi volti ad incrementare l'efficienza energetica, anche mediante la diffusione dei sistemi di produzione di energia rinnovabile e delle smart grid, reti e punti di accumulo dotati di tecnologie intelligenti*". Il tema è quanto mai attuale per le strozzature nelle catene di fornitura e le tensioni sui prezzi a livello globale. L'Italia patisce importazioni energetiche sempre più costose, e soggette a ulteriori incertezze alla luce della recente crisi ucraina. Urgente quindi è la necessità di intensificare la produzione nazionale oltre a diversificare gli approvvigionamenti dall'estero garantendo così la sicurezza energetica del

Paese, attraverso in particolare l'ampliamento della dotazione di energie rinnovabili e di quelle a minor impatto di origine naturale. Questi interventi vanno abbinati a un'iniziativa di **programmazione per l'idrogeno verde**, a cominciare dal Sud.

Stante la natura abilitante e pervasiva dell'energia nel sistema economico, l'efficacia delle azioni di investimento sostenute dal FSC è fortemente condizionata dall'esistenza di un adeguato quadro strategico, normativo e regolatorio di settore in cui anche gli interventi localizzati nel Mezzogiorno possano collocarsi.

Per corrispondere allo scenario globale, poi, occorre affrontare il problema della sicurezza degli approvvigionamenti, che poggiano sull'esigenza di rafforzare e differenziare le rotte di interconnessione dall'estero, e attuare *policies* in grado di favorire la stabilizzazione dei mercati, cominciando a impostare una strategia di lungo termine.

Inoltre, per massimizzare i benefici degli investimenti realizzati dal FSC sarebbe opportuno, nel quadro normativo nazionale, accompagnare gli interventi previsti per la realizzazione delle iniziative specifiche di potenziamento della produzione, della distribuzione e della trasmissione dell'energia con **ulteriori semplificazioni delle norme e delle procedure**.

Per l'individuazione degli obiettivi e delle priorità che guideranno l'utilizzo dei fondi FSC 2021-2027 si è fatto riferimento ai tre ambiti settoriali riconducibili a tale declinazione: **efficienza energetica; energia rinnovabile; reti e accumuli**.

Questa area tematica è caratterizzata, in misura maggiore di altri settori infrastrutturali di intervento elettivo del FSC, da tre rilevanti fattori di contesto:

- a) il ruolo decisivo che gli investimenti energetici svolgono nella "transizione ambientale" e nel conseguimento degli obiettivi di contenimento delle emissioni climalteranti al 2030 assunti dall'Europa e dall'Italia in vista della neutralità climatica entro il 2050;
- b) la presenza di una cornice programmatica di lungo respiro richiesta dalla cd. *Energy Union* e, per quanto riguarda il contesto nazionale, imperniata sul *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC, al 2030) e sulla *Long Term Strategy* (al 2050);
- c) il ruolo preponderante delle imprese private (nella generazione elettrica e nei servizi per l'efficienza energetica) e degli operatori di sistema a controllo pubblico (nella trasmissione di energia e nell'accumulo) nel finanziamento degli investimenti.

Il settore evidenzia **divari territoriali** nelle **dotazioni** e nei **livelli di servizio**: nel Mezzogiorno la continuità di fornitura dell'elettricità permane meno affidabile che nel resto del Paese, il reticolo delle reti di approvvigionamento e di distribuzione del gas naturale meno capillare, la povertà energetica più accentuata. Parte di questi divari verranno colmati grazie alle ingenti risorse messe in campo dal PNRR. Le priorità strategiche per l'impiego del FSC dovranno pertanto privilegiare gli ambiti settoriali dove i fabbisogni residui rimarranno elevati, anche a valle della piena attuazione del PNRR. In particolare, occorrerà:

- nel settore dell'**efficienza energetica**, migliorare le prestazioni delle strutture produttive meno efficienti e del patrimonio pubblico – sia abitativo, sia delle sedi amministrative e di pubblico servizio – agendo in complementarietà con le risorse che il PNRR destina all'incentivazione dell'efficientamento degli edifici privati che, per quanto

cospicue, sono ancora insufficienti a colmare il ragguardevole fabbisogno di riqualificazione energetica;

- nel settore delle **energie rinnovabili**:
 - **promuovere progetti innovativi di generazione eolica offshore**, tecnologia che offre vantaggi di efficienza in quei contesti marini nel Mezzogiorno con condizioni di ventosità e profondità delle acque comparabili con quelli nord-europei;
 - **sostenere tecnologie pulite e con elevato potenziale di sviluppo**, come **l'idrogeno "verde"** e gli **elettrolizzatori** necessari a ottenerlo, anche in un'ottica di sviluppo di nuove filiere industriali. Questa scelta, che dovrebbe inserirsi in un quadro di **programmazione per la transizione all'idrogeno e il rafforzamento energetico** del Mezzogiorno, risulterebbe, inoltre, funzionalmente sinergica alla riconversione eco-sostenibile degli impianti produttivi localizzati nel polo siderurgico di Taranto;
- nel settore delle **reti e degli accumuli**, in complementarità con il PNRR, che privilegia il potenziamento della rete di distribuzione, il FSC 2021-2027 si estenderà a comprendere anche il miglioramento dell'efficacia e delle prestazioni dei sistemi di trasmissione elettrica e di accumulo, attraverso:
 - la **modernizzazione delle reti**, sia distributive (cd. "*smart grids*"), sia trasmissive, per accrescerne la resilienza ambientale e la flessibilità adattiva, requisiti sempre più necessari in un sistema energetico nel quale il rilievo delle fonti rinnovabili è destinato a crescere ulteriormente;
 - lo **sviluppo di capacità di accumulo** di elettricità generata con fonti rinnovabili, nei territori in cui è suddiviso il sistema elettrico italiano⁷ ("*zone*") dove è più acuta la distonia localizzativa fra generazione e consumo di elettricità⁸ (come accade in particolare fra Sicilia e Mezzogiorno continentale). Il ruolo dello *storage* è fondamentale per stabilizzare le reti trasmissive ed ottimizzare il bilanciamento tra i diversi profili temporali di domanda e offerta di elettricità.

In questo contesto, è possibile valutare e **sostenere progetti pilota per l'uso di energie geotermiche a bassa entalpia** per il riscaldamento industriale e civile.

II.5 Ambiente e risorse naturali

L'area tematica "Ambiente e risorse naturali" è composta da un insieme di "interventi volti a tutelare la biodiversità, a ridurre l'inquinamento anche attraverso bonifiche di siti inquinati, a favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici e contrastare i rischi del territorio, alla gestione delle risorse idriche, alla gestione del ciclo dei rifiuti e alla valorizzazione, anche a fini di

⁷ Ai fini della produzione e vendita di elettricità, il territorio italiano è suddiviso in sei grandi ripartizioni territoriali. Di fatto, al fine di regolare le congestioni sulle dorsali di trasmissione in alta ed altissima tensione, il sistema elettrico è ripartito in aree dove produttori e consumatori possono vendere e acquistare liberamente energia elettrica, mentre esistono limitazioni agli scambi tra zone diverse. La zonizzazione è stata modificata dal 1° gennaio scorso (si veda <https://lightbox.terna.it/it/riorganizzazione-zone-mercato-elettrico>).

⁸ Con conseguente innalzamento della quota di energia dispersa nel vettoriamento dai poli di produzione remoti.

sviluppo, delle risorse naturali”. Ai fini dell’individuazione delle priorità strategiche per l’utilizzo del FSC, l’area è stata articolata in cinque ambiti di intervento: **rischi e adattamento climatico; risorse idriche; rifiuti; bonifiche; natura e biodiversità**.

Questa area tematica comprende quindi un **esteso insieme di settori d’intervento** che si differenziano per la natura dei servizi forniti (in alcuni casi a domanda individuale, in altri a carattere collettivo), per il ruolo dell’iniziativa privata, per il grado di complessità della *governance* sottostante e per il rilievo della regolazione indipendente, ma che condividono la rilevanza delle esternalità ambientali che generano, per loro natura trasversali.

In tutti questi ambiti, nei prossimi anni dovranno essere affrontate importanti sfide che sono alla base sia della politica di coesione 2021-2027, sia del PNRR, cui il FSC può dare, come già in passato, un contributo decisivo.

L’individuazione degli **obiettivi strategici** e delle priorità settoriali tiene conto, oltre che dei criteri generali che caratterizzano il FSC, anche del confronto fra i **fabbisogni infrastrutturali evidenziati negli atti ufficiali della programmazione** e le risorse disponibili nei principali contenitori programmatici nel decennio in corso.

L’effettiva attuazione delle riforme di settore, prevista anche dalle condizionalità abilitanti delle politiche di coesione 2021-2027 e dagli impegni cui è soggetto il PNRR, insieme a recenti interventi legislativi di **semplificazione** e all’adozione di **modelli gestionali più snelli**, potranno **migliorare l’attuazione** - rivelatasi sinora non del tutto soddisfacente - **degli interventi di consolidamento strutturale e di risanamento del territorio**, rivolti in particolare al contrasto del dissesto idrogeologico.

In coerenza con questi sviluppi istituzionali, le priorità d’intervento per il FSC includono anche alcune qualificate **azioni immateriali** e “di sistema” tese a **migliorare la “capacità amministrativa”** a livello centrale e locale.

Rischi e adattamento climatico. Il **dissesto idrogeologico** costituisce un tema rilevante per l’Italia a causa dell’elevata esposizione al rischio naturale, aggravata dallo spopolamento e dal minore presidio umano delle aree rurali, montane e collinari, che amplifica gli impatti di eventi meteorologici estremi, divenuti più frequenti per effetto dei cambiamenti climatici.

Per massimizzare l’impatto sui territori delle non trascurabili risorse finanziarie ancora in attuazione, il FSC sarà prioritariamente destinato a convergere sinergicamente con le azioni in corso per mitigare i rischi e a prevenire gli eventi catastrofici nella prospettiva di:

- a) **ripristinare la piena funzionalità del territorio** e la **messa in sicurezza** delle comunità attraverso un’azione diffusa di manutenzione straordinaria, sia del reticolo, sia dei versanti idrografici, promuovendo modelli sostenibili di gestione; e inoltre attività di anticipazione e mitigazione del rischio idrogeologico attraverso interventi immateriali di sistema: digitalizzazione finalizzata al monitoraggio da remoto della stabilità degli assetti territoriali, specie se soggetti a fenomeni franosi, formazione anche della popolazione, informazione e consultazione pubblica;
- b) **rafforzare l’infrastrutturazione verde**, in sinergia con le azioni programmate di gestione forestale, per il suo rilievo nella prevenzione dei fenomeni alluvionali e franosi (si veda

l'area Tematica “Competitività imprese – Agricoltura”) e del rischio di incendi;

- c) **consolidare l'adattamento ai cambiamenti climatici**, privilegiando interventi per la riduzione della vulnerabilità del territorio, assecondandone l'evoluzione naturale in termini sia di miglioramento delle caratteristiche meccaniche del suolo, sia di controllo dell'idrologia, recuperando aree abbandonate e promuovendo interventi di difesa attiva nell'ottica dell'ingegneria naturalistica.

Il territorio italiano si caratterizza anche per un elevato e diffuso **rischio sismico** e un alto **rischio vulcanico**, quest'ultimo circoscritto alla Campania e alla Sicilia. L'intero territorio nazionale è classificato come “sismicamente rilevante” e oltre un terzo dei Comuni italiani ricade in una zona caratterizzata da sismicità alta o medio-alta.

Con riferimento al *rischio sismico e vulcanico* le priorità sono così individuate:

- **messa in sicurezza di edifici e di infrastrutture pubbliche di rilevanza strategica e dei centri operativi di protezione civile** in coerenza con la pianificazione di protezione civile;
- **adeguamento sismico** del patrimonio edilizio pubblico nelle aree a maggiore rischio (scuole, patrimonio culturale, ospedali), privilegiando interventi integrati di efficienza energetica in sinergia con l'area tematica “Energia”;
- **consolidamento strutturale** della rete viaria delle aree maggiormente esposte ai rischi sismico e vulcanico per accrescerne la resilienza e per garantire l'accessibilità territoriale nel caso di eventi catastrofici, in sinergia con gli interventi di manutenzione straordinaria promossi nell'area tematica “Trasporti e Mobilità”.

Per tutte le tipologie di rischio è inoltre prioritario promuovere **azioni trasversali e sistemiche** quali:

- lo **sviluppo di sistemi di allerta e monitoraggio** a scala nazionale e locale, sfruttando le tecnologie più avanzate offerte anche dall'applicazione del 5G alla sensoristica e dai sistemi di controllo aerospaziale (come l'uso dei satelliti o di aerei a pilotaggio remoto (cd. “droni”), in sinergia con l'area tematica “Digitalizzazione”);
- il **rafforzamento del sistema di protezione civile**, dando attuazione ai piani di prevenzione e gestione dei rischi e sostenendo la pianificazione e la micro-zonazione sismica, ove non ancora complete.

Risorse idriche. La gestione della risorsa idrica è caratterizzata da elevati prelievi per uso potabile per abitante, associati a consistenti dispersioni rispetto ai volumi immessi nelle reti di distribuzione.

A fronte dell'elevato carico inquinante presente nelle acque reflue, il loro trattamento in impianti di depurazione più avanzati (cd. trattamenti “secondari” e “terziari”) è ancora insufficiente, in particolare nel Mezzogiorno, con pregiudizio per la corretta chiusura del ciclo idrico e con impatti ambientali rilevanti, testimoniati dal perdurante contenzioso comunitario che peraltro coinvolge anche diverse aree del Centro-Nord.

Nonostante le azioni finalizzate all'attuazione del servizio idrico integrato e al superamento della frammentazione gestionale, permangono criticità che compromettono la piena attuazione degli interventi; vi si associa l'incapacità di prevenire le frequenti crisi idriche, oltre che i fenomeni di inquinamento.

In questo quadro, il FSC 2021-2027 continuerà a contribuire all'obiettivo di attuare una politica per un razionale utilizzo delle risorse idriche, in linea con la Direttiva Comunitaria 2000/60/CE (cd. "direttiva quadro") e in maniera complementare rispetto agli interventi del PNRR e alle politiche europee di coesione, secondo le seguenti priorità:

- **completamento e ammodernamento della rete di distribuzione idrica**, anche attraverso tecnologie digitali per la riduzione delle dispersioni del **sistema fognario** e la conversione degli **impianti di depurazione delle acque reflue** su standard di trattamento più efficaci ed efficienti nell'abbattimento dei carichi inquinanti, anche attraverso l'uso di sistemi combinati di fitodepurazione e biodepurazione, in particolare nei piccoli centri. Nell'intervento sul servizio idrico integrato, rilievo va assegnato alla separazione fra acque bianche meteoriche e acque nere. È evidente che le complessità tecnologiche del settore, sia per la realizzazione che per la manutenzione, richiedono adeguate capacità tecniche, finanziarie e amministrative;
- **miglioramento della qualità dei corpi idrici**, assicurando un utilizzo sostenibile della risorsa basata, in chiave di economia circolare, sulla riduzione dei prelievi e su un maggior riutilizzo delle acque depurate;
- **miglioramento della resilienza delle infrastrutture di rete** a eventi catastrofici, al fine di garantire la continuità di erogazione del servizio alla popolazione, attraverso interventi infrastrutturali e di monitoraggio digitale attivo e integrato;
- **miglioramento della capacità di captazione delle acque piovane** attraverso una puntuale realizzazione di invasi e la bonifica degli invasi esistenti dal sedime, tendendo a minimizzare il consumo di territorio. In parallelo, è opportuno avviare un programma pilota che identifichi le soluzioni a più basso costo, che comprendono sia interventi infrastrutturali sia quelli gestionali delle infrastrutture esistenti e del territorio, quali l'invarianza idraulica e il miglioramento della capacità di assorbimento delle piogge e di laminazione delle portate.

Rifiuti. La *Strategia nazionale per l'economia circolare* si prefigge l'obiettivo di "rifiuti zero" nel medio-lungo periodo attraverso il riutilizzo e il riciclo delle materie seconde, assicurando una crescita economica con minori impatti ambientali. A settembre 2020, in coerenza con le direttive europee del cd. "Pacchetto Economia Circolare", l'Italia ha fissato propri obiettivi di riciclo sfidanti: almeno il 55 per cento entro il 2025, almeno il 60 per cento il 2030, ed almeno il 65 per cento entro il 2035, limitando lo smaltimento in discarica al 10 per cento entro il 2035.

Gli indicatori sui rifiuti urbani mostrano come il sistema di gestione industriale stia avanzando nel nostro Paese, anche se in ritardo rispetto agli obiettivi programmatici e in modo territorialmente non uniforme.

L'arretratezza impiantistica e gestionale del Mezzogiorno e gli obblighi legislativi europei e nazionali, insieme con l'urgenza del superamento delle infrazioni comunitarie pendenti,

rendono la gestione dei rifiuti un pre-requisito fondamentale per garantire opportunità di crescita circolare, anche alla stessa filiera del riuso dei materiali.

Gli interventi del FSC in tale ambito, in coerenza con criteri di unitarietà e complementarità con quanto previsto per i fondi strutturali europei e nel PNRR, saranno indirizzati in via prioritaria a:

- **completare il sistema impiantistico**, in particolare del Mezzogiorno, per quanto riguarda soprattutto il trattamento dei rifiuti biodegradabili e dei rifiuti di apparecchiature elettriche e elettroniche (RAEE) e delle plastiche, la cui carenza, oltre a impedire la chiusura del ciclo dei rifiuti nell'ottica dell'economia circolare, aggrava l'inquinamento di acqua e aria, con conseguente pregiudizio per la salute pubblica;
- **ammodernare e riconvertire gli impianti esistenti**, in particolare quelli destinati al trattamento dei rifiuti indifferenziati, in coerenza con gli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclo di materia imposti dalla normativa;
- **sostenere lo sviluppo di interventi di simbiosi industriale** e la creazione di poli industriali destinati all'intera gestione delle filiere di riciclo orientate alla valorizzazione di scarti e materie con approcci improntati alla sostenibilità, agendo in sinergia con l'area tematica "Competitività delle imprese".

Bonifiche. Nel territorio italiano vi è una **diffusa presenza di siti inquinati** di interesse nazionale (SIN) e di interesse regionale (SIR). Si tratta di vaste porzioni di territorio a peculiare vocazione industriale o connesse con alcune delle aree portuali più importanti del Paese, le cui condizioni minacciano la salute e la qualità della vita dei cittadini ma che, se risanate, possono offrire opportunità a nuovi insediamenti produttivi e di servizio, senza ulteriore consumo di suolo, in particolare nel Mezzogiorno. Oltre agli aspetti socio-sanitari, le bonifiche possono contribuire alla transizione verso una bioeconomia circolare.

La programmazione sui fondi strutturali europei tradizionalmente assegna agli interventi di bonifica dei siti risorse piuttosto contenute in ragione della complessità procedurale e di una tempistica non sempre compatibile con i profili temporali di spesa che caratterizzano le risorse europee. Anche il PNRR, limitato nell'orizzonte temporale di attuazione, ha previsto iniziative circoscritte all'utilizzo di tecnologie innovative per identificare le necessità di bonifica dei cd. "siti orfani", potenzialmente riqualificabili ma per i quali non è possibile identificare il responsabile dell'inquinamento.

Il FSC 2021-2027, in questo contesto, può fornire un contributo decisivo per affrontare un tema annoso per il Paese e di molte aree del Mezzogiorno, limitando il consumo di nuovo suolo e dando priorità alla **bonifica di:**

- **siti contaminati di interesse regionale e nazionale**, in funzione di progetti di sviluppo territoriale definiti *ex ante* e in coerenza con la pianificazione urbanistica;
- **aree industriali dismesse di proprietà pubblica** o di preminente **interesse pubblico** (art. 252 bis del d.lgs. 152/2006 *Testo Unico Ambientale*, TUA) in cui le attività inquinanti siano cessate, agendo in sinergia con l'area tematica "Competitività delle imprese".

In ragione della complessità multi-disciplinare richiesta dagli interventi di risanamento dei siti e delle carenze di competenze tecniche e gestionali, il FSC può inoltre sostenere **azioni immateriali di progettazione integrata** su cui basare le azioni di bonifica e la restituzione all'uso collettivo delle aree.

Natura e Biodiversità. Con la “Strategia Europea 2030” per la tutela e la salvaguardia della biodiversità, l'Europa affronta una delle sfide di maggior rilievo, gettando le basi per un *Piano UE di Ripristino della Natura* giuridicamente vincolante. Il Piano intende di “assicurare che almeno il 30% delle specie e degli habitat il cui attuale stato di conservazione non è soddisfacente lo diventi o mostri una netta tendenza positiva” al 2030.

In coerenza con le strategie europee, l'Italia sta definendo gli obiettivi nazionali di ripristino degli ecosistemi, considerando che solo un quarto degli *habitat* naturali si trova in un adeguato stato di conservazione.

L'obiettivo generale di preservare i servizi eco-sistemici assicurati dalla biodiversità verrà perseguito attribuendo alta priorità agli interventi di:

- **conservazione e ripristino dello stato qualitativo degli ecosistemi** presenti nel territorio;
- **potenziamento della “connettività ecologica”** per contrastare i fenomeni di frammentazione degli ambienti naturali, principali minacce alla diversità biologica, attraverso la pianificazione e realizzazione delle reti ecologiche e di interventi di ripristino e protezione degli ecosistemi frammentati dagli effetti delle attività antropiche;
- **realizzazione di infrastrutture verdi e blu e azioni di forestazione urbana** anche per attenuare le ondate di calore, favorire l'assorbimento della CO₂ e contribuire a prevenire il dissesto idrogeologico.

II.6 Cultura

L'area tematica “Cultura” comprende “Interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, del paesaggio e promozione delle attività culturali”⁹.

In Italia la cultura riveste un ruolo centrale nel disegno e nell'attuazione delle politiche di sviluppo, dal momento che l'intervento in questo ambito rappresenta – oltre che un valore in sé, una leva per formare e consolidare capacità di giudizio e consapevolezza dei propri mezzi, una disposizione ad affrontare la realtà e le relazioni sociali, una visione del mondo – un volano di coesione e di partecipazione, nonché un fattore di inclusione, innovazione e sostenibilità sociale, costituendo un potenziale innesco per nuovi percorsi di sviluppo economico dei territori e delle comunità.

⁹ Il tema delle politiche culturali è presente anche nell'area tematica “Competitività delle imprese”; tuttavia, per ragioni di unitarietà e di coerenza dell'approccio strategico della policy culturale, viene affrontata nell'area tematica “Cultura” anche la specifica componente dei soggetti imprenditoriali attivi nei settori culturali e creativi, che rappresenta un rilevante target per le politiche di sviluppo dirette al settore.

In questo quadro il FSC svolge un ruolo strategico, determinante nel sostenere la cultura quale valore primario di una società e volano di sviluppo socio-economico e di riequilibrio territoriale.

I principali obiettivi strategici che il FSC persegue in ambito culturale nel 2021-2027 sono declinati alla luce di alcuni criteri generali sull'uso delle risorse che hanno specifico rilievo in questo ambito.

In particolare, la **maggiore flessibilità** di utilizzo del FSC rispetto alle regole stringenti della programmazione europea consente di soddisfare meglio gli ingenti fabbisogni di intervento per la tutela, la conservazione, il recupero e la valorizzazione del patrimonio e dei luoghi della cultura, dal momento che la programmazione europea 2021-2027 non permette di colmare tali fabbisogni. Al contempo il **profilo temporale** del FSC, più prolungato nel tempo rispetto ai fondi europei, avvantaggia l'avvio a finanziamento di progettualità anche complesse e innovative per procedure o contenuti, propri di iniziative di sistemazione, gestione e miglioramento del patrimonio culturale e storico, di rigenerazione dei luoghi e di valorizzazione territoriale a base culturale.

Alla luce dei criteri suindicati e tenuto conto delle specifiche criticità e dei fabbisogni rilevanti per questa area tematica, gli **obiettivi strategici** su cui agire prioritariamente sono:

- **il rafforzamento delle attività di ricognizione, conservazione, manutenzione, potenziamento e valorizzazione della cospicua dotazione di risorse del patrimonio culturale materiale e immateriale**, degli archivi e dei musei, data la loro elevata differenziazione e capillare diffusione nelle varie aree del Paese. In questo ambito assumono carattere fondamentale anche la mitigazione dei rischi antropici e naturali (in particolare idrogeologici e sismici) e approvvigionamenti coerenti con la transizione energetica;
- **l'innalzamento dei livelli di raccolta, sistemazione e digitalizzazione della cultura e delle sue fonti**, nelle diverse forme, modalità e strumenti (es. digitalizzazione di risorse culturali, ricognizione e sistemazione di archivi storici, tutte le altre fonti documentarie e primarie per lo studio, la ricerca e la partecipazione culturale dei fruitori, piattaforme di *e-booking* e di profilazione dell'utenza, servizi digitali orientati alla domanda). Al riguardo, da un lato è necessario favorire l'innovazione e il miglioramento organizzativo e gestionale del sistema delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni culturali; dall'altro, occorre favorire un accesso alla cultura e alla documentazione culturale, più agile, diffuso, interoperabile e inclusivo e anche idoneo alle esigenze di nuove modalità digitali di fruizione dell'offerta culturale, che la pandemia ha fatto emergere con netta evidenza;
- **il sostegno e il rafforzamento delle infrastrutture, dei servizi, delle istituzioni e delle organizzazioni** (musei, biblioteche, archivi, luoghi dello spettacolo, altri centri culturali) che producono e promuovono la cultura a livello nazionale e ai vari livelli territoriali, con particolare riguardo alle aree più ai margini dei grandi flussi della domanda e ai contesti socialmente fragili (es. aree interne, periferie), nonché ai sistemi nazionali e di rilevanza interregionale (itinerari, percorsi, cammini, altre reti a valenza culturale) e tenuto conto degli impatti negativi e di lungo periodo determinati dalla pandemia. In questo quadro, vanno inserite le iniziative di ricognizione, sistemazione e

valorizzazione delle realtà che conservano la memoria storica del Mezzogiorno, nei campi della cultura materiale e immateriale, del paesaggio, dei territori e dell'ambiente, dell'evoluzione dell'economia e delle imprese, della vita sociale, della creatività e della produzione culturale, dell'associazionismo;

- **l'ampliamento e il consolidamento di esperienze di uso e gestione sostenibile del patrimonio culturale diffuso sul territorio**, e in generale dei beni pubblici sottoutilizzati o dismessi, attraverso forme di co-progettazione tra istituzioni culturali, sistema delle imprese e Terzo Settore per **l'innalzamento dei livelli di partecipazione alla vita culturale e di fruizione delle risorse culturali, storiche e museali da parte di tutti i cittadini**, che appaiono ancora troppo bassi e inadeguati, soprattutto nel Mezzogiorno;
- **la promozione della memoria dei luoghi e delle attività, delle bellezze naturali e paesaggistiche**, attraverso iniziative strutturate e durature, in grado di far cogliere la ricchezza di cultura materiale e immateriale di cui è dotata l'Italia e, in particolare, il Mezzogiorno;
- **il sostegno specifico e mirato a incrementare la competitività delle imprese dell'ampia filiera culturale e creativa**, soprattutto nel Mezzogiorno dove tali settori economici sono più discontinui e rarefatti rispetto al resto del Paese; in tale ambito occorre rafforzare la dimensione aggregativa e di filiera, anche attraverso la promozione di ambienti collaborativi ed eco-sistemici tra imprese, istituzioni culturali e della ricerca, nonché attori della ricerca e dell'innovazione.

II.7 Trasporti e mobilità

L'area tematica "Trasporti e mobilità" comprende "Interventi per lo sviluppo delle reti e dei servizi di trasporto di persone e merci in campo stradale, ferroviario, marittimo e aereo, sia con riferimento alle reti TEN-T e alle direttrici e nodi di accesso alle medesime, nonché per la promozione della mobilità regionale e urbana sostenibile e logistica urbana". Ai fini della individuazione degli obiettivi e delle priorità relative all'area tematica, si è fatto riferimento a sei ambiti settoriali: **trasporto stradale; trasporto ferroviario; trasporto marittimo e logistica portuale; mobilità urbana sostenibile; trasporto aereo e velivoli spaziali.**

L'individuazione delle priorità per il FSC prende le mosse dai criteri generali già illustrati nella Sezione I.4, coniugandoli con la considerazione delle specificità modali. Le priorità di seguito indicate privilegiano gli ambiti modali dove i **fabbisogni trasportistici sono più elevati** rispetto alle risorse disponibili in altri contenitori programmatici, soprattutto nell'ottica di **perequare i divari territoriali** fra le due macro-aree del Paese.

Ne è derivato un ordine di priorità che privilegia soprattutto gli ambiti **stradale, ferroviario** e della **logistica portuale**. Vi figurano anche interventi sulla **Mobilità Urbana Sostenibile (MUS)** e sugli **scali aeroportuali**.

Dette priorità si pongono in continuità con gli obiettivi di *policy* della politica di coesione 2021–2027 e con le azioni del PNRR. Con specifico riferimento al **Mezzogiorno**, gli interventi del FSC si prefiggono principalmente di migliorare la **granularità delle connessioni spaziali** dell'area,

facendo leva su soluzioni di mobilità urbana, locale e di area vasta, che incorporino tecnologie moderne, sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici.

Settore stradale. I principi generali di utilizzo del FSC rendono il settore stradale il tipico caso in cui il Fondo può essere utilmente concentrato, in coerenza con principi di complementarità e addizionalità, su investimenti non inclusi (nel caso delle missioni PNRR) o difficilmente ammissibili nell'ambito dei fondi strutturali 2021-2027).

Il comparto è finanziato dal Contratto di Programma con ANAS, dalle risorse residue del FSC 2014-2020 e dal nuovo Fondo Complementare associato al PNRR, oltre che da fondi ordinari di bilancio. Nel Mezzogiorno – in particolare nelle due isole maggiori e in Calabria – il settore presenta dotazioni adeguate in termini di consistenza, ma insufficienti in termini di magliatura del reticolo e di standard di servizio; tali limiti riguardano anche la viabilità delle Aree Interne di tutto il Paese – sia all'interno di esse, sia nei loro accessi. In questo ambito, appare di grande importanza l'intervento per il potenziamento e completamento delle strade meridionali e per il miglioramento degli assi viari delle città, in stato di pericoloso degrado. Perciò, va previsto un intervento molto esteso per le strade, sia in termini di realizzazione di nuovi collegamenti, sia in termini di consolidamento delle reti urbane ed extra-urbane, sia anche di innalzamento delle caratteristiche di sicurezza passiva del sistema viario, al fine di compiere un'opera pubblica di straordinaria importanza per il rafforzamento degli assi di mobilità del Mezzogiorno, per la connessione e la riqualificazione del territorio.

Nella prospettiva della riduzione dei divari e del miglioramento della percorribilità e accessibilità nei territori svantaggiati, nonché della resilienza e della sicurezza della rete viaria, gli **obiettivi strategici** dovranno pertanto riguardare:

- **l'intensificazione della manutenzione programmata** del reticolo stradale, privilegiando soluzioni tecnologicamente avanzate, più tempestive, nonché meno dispendiose in termini di costi variabili, oggi realizzabili in modo più efficiente con l'utilizzo massivo dei cd. *big data* di mobilità;
- **l'ammodernamento, l'adeguamento e la messa in sicurezza** delle strade di I° e II° livello del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), anche attraverso interventi innovativi atti a migliorare la sicurezza e l'esperienza di guida che caratterizzano le soluzioni, a forte contenuto digitale, della "strada intelligente" ("*smart road*").

Le risorse dedicate a questi due obiettivi, saranno **concentrate** in particolare sul potenziamento della **rete viaria verso le aree interne** e fra i **principali nodi urbani del Mezzogiorno, oltre che sul miglioramento delle strade all'interno dei nuclei urbani**, al fine di favorirne la fluidità degli spostamenti, l'accessibilità e l'integrazione territoriale, nonché la sperimentazione di nuove forme di propulsione e guida veicolare.

Settore ferroviario. Il completamento dei segmenti ferroviari TEN-T e del SNIT di I° livello e dei connessi nodi di scambio (stazioni) è ampiamente finanziato dal PNRR e dai Fondi europei del ciclo di programmazione 2021-2027, mentre i dati di contesto indicano che il Mezzogiorno sconta ancora significativi limiti di accessibilità alle aree interne e ai nodi urbani.

Gli **obiettivi strategici** del FSC per questo ambito modale si concentreranno pertanto sui seguenti obiettivi:

- **potenziamento della maglia territoriale della rete ferroviaria**, attraverso l'*upgrading* delle tratte regionali e dei nodi di adduzione alle direttrici fondamentali della rete *core* costituita dai tre corridoi europei che attraversano l'Italia. Gli interventi prefigurati in questo ambito modale saranno volti al pieno utilizzo del maggiore potenziale di offerta di spostamenti sulle connessioni di lungo raggio che verrà reso disponibile per il Mezzogiorno a seguito del completamento delle direttrici ferroviarie TEN-T. A tale fine occorrerà potenziare le tratte di adduzione, ed i relativi nodi, che convergono sulla rete centrale, in modo da permettere un adeguato sviluppo dei servizi ferroviari per i passeggeri e le merci;
- funzionali a tale obiettivo sono il potenziamento strutturale e la fluidificazione dei servizi lungo la **dorsale ferroviaria adriatica**, interessata da limitati interventi del PNRR, pur se integrati dai rilevanti apporti inseriti nel disegno di legge di bilancio per il 2022. Se confermati, tali interventi permetteranno di instradare sulla direttrice adriatica quote crescenti di traffico merci originate lungo la dorsale tirrenica meridionale e veicolate lungo le tre connessioni diagonali e i principali collegamenti ad alta velocità su cui interviene il PNRR (Orte-Falconara; Roma-Pescara; Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia; Napoli-Bari; Salerno-Reggio Calabria; Palermo-Catania-Messina), risultando sinergici con gli interventi sulla logistica;
- **miglioramento della qualità e della sicurezza della circolazione ferroviaria**, anche attraverso azioni di digitalizzazione. Nel Mezzogiorno, il persistere di standard effettivi di servizio diffusamente modesti – in particolare nel trasporto regionale - e il verificarsi di alcuni gravi incidenti inducono ad investire con urgenza su questi ambiti, anche al fine di attrarre sulla modalità ferroviaria una quota più elevata della domanda di spostamenti, modificando strutturalmente la composizione modale dei traffici;
- **rinnovo del parco rotabile circolante** con mezzi più sicuri, veloci e a basso impatto ambientale, per contribuire agli impegni assunti dal Paese nella transazione climatica, che vede nel trasporto collettivo – su ferro e su gomma – una variabile decisiva, in ragione dell'elevata quota di emissioni climalteranti originate dal trasporto privato.

Settore marittimo e logistica portuale. La ricognizione delle risorse disponibili evidenzia che, nei prossimi anni, il trasporto marittimo e la logistica beneficeranno di finanziamenti significativi mirati alla riconversione “verde” del settore, attraverso interventi di efficientamento dei porti, di infrastrutturazione dell'ultimo miglio e di aumento della capacità (dragaggi e accosti) degli scali della rete *core*. Lo sforzo principale che resta da compiere per rafforzare la logistica del Mezzogiorno riguarda la sua integrazione sistemica con il resto del Paese e con il Mediterraneo. In questo ambito gli **obiettivi strategici** del FSC perseguiranno pertanto due finalità:

- il **rafforzamento della vocazione di sviluppo economico sostenibile dei porti maggiori** (anche attraverso interventi **localizzati nelle ZES e di connessione con gli hub logistici, gli aeroporti e le aree industriali**). Il potenziamento della portualità del Mezzogiorno costituisce una pre-condizione infrastrutturale per lo sviluppo industriale e dei commerci (in quanto facilita il raggiungimento di mercati di sbocco remoti ma con rilevanti potenzialità di sviluppo). Nello stesso tempo, questi interventi, in quanto orientati alla sostenibilità, offrono l'opportunità di adeguare tempestivamente il settore

ai più stringenti requisiti di compatibilità ambientale che deriveranno dal futuro sistema di scambio dei permessi all'emissione (che includerà anche lo *shipping* marittimo) e dall'iniziativa *Fuel EU-Maritime* a sostegno di propulsioni alternative nel cabotaggio navale, innovazioni queste inserite nel pacchetto "*Fit for 55*" varato nel luglio scorso dalla Commissione Europea;

- il **sostegno alla portualità di rango regionale**, intesa come volano di sviluppo locale capace di fare leva sia sulla ripresa dei flussi turistici (ad esempio, con le metropolitane del mare), agendo in sinergia con le azioni prefigurate nell'area tematica "Competitività imprese", sia sulle connessioni funzionali e l'integrazione con il tessuto produttivo e logistico retrostante;
- il **sostegno all'intermodalità terra-mare**, attraverso l'utilizzazione intelligente di un *mix* tra sistemi digitali e infrastrutture puntuali a basso impatto (*buffer*), per allargare le banchine portuali a parità di banchina fisica.

Mobilità Urbana Sostenibile (MUS). Scarsa capillarità, vetustà delle flotte circolanti e inadeguatezza del servizio contribuiscono a deprimere la quota degli spostamenti urbani effettuati nel Mezzogiorno con mezzi pubblici rispetto al resto del Paese: nelle città metropolitane e medie della macroarea non si osserva ancora un decisivo mutamento strutturale verso la mobilità pubblica, integrata da forme di micro-mobilità individuale a basso impatto ambientale. Le priorità del FSC si concentreranno pertanto su tre principali linee di azione:

- **investimenti strutturali** di connettività fisica e di abilitazione dei servizi digitali che innervano il paradigma emergente della cd. *Mobility as a Service*, MaaS;
- **riqualificazione delle flotte pubbliche** in senso ambientalmente compatibile, in coerenza con gli atti di programmazione urbana previsti dall'ordinamento vigente (*Piani Urbani della Mobilità Sostenibile -PUMS*);
- **potenziamento dell'intermodalità** per fluidificare gli spostamenti abituali alla scala extra-urbana e regionale.

Nel loro insieme, tali interventi accresceranno l'efficacia dei servizi di trasporto pubblico offerti nei poli urbani del Mezzogiorno e nei loro bacini di utenza. Se, da un lato, il rafforzamento della MUS, in chiave di riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti e della transizione ecologica, trova già sostegno in diversi contenitori finanziari (sia ordinari nazionali, sia aggiuntivi europei), dall'altro, l'erompere della pandemia ha accresciuto l'attenzione per gli stili di mobilità attiva e per le condizioni di sicurezza sanitaria del trasporto locale, innescando anche fenomeni di rilocalizzazione insediativa, determinando in tal modo un ulteriore innalzamento dei fabbisogni trasportistici alla scala urbana e peri-urbana.

Settore aeroportuale. Le risorse del FSC sosterranno investimenti per il **potenziamento e la riqualificazione dal lato *land-side*** dei nodi aeroportuali del Mezzogiorno, in stretta complementarità con interventi già finanziati. Inoltre, verranno sostenute azioni, in stretta sinergia con l'area tematica "Competitività delle imprese", per il potenziamento del settore e delle infrastrutture aerospaziali, in un'ottica di rafforzamento della progettazione e del

trasporto aereo, specie di piccola portata, nonché di iniziale elaborazione e sperimentazione del trasporto spaziale del futuro (suborbitale, spaziale e degli aeromobili a pilotaggio remoto).

II.8 Riqualificazione urbana

L'area tematica "Riqualificazione urbana" comprende "Interventi di infrastrutturazione e riqualificazione ad uso civile di edifici e spazi pubblici volti ad ospitare servizi e attività di interesse collettivo, ivi comprese le finalità di rigenerazione delle periferie, di infrastrutture verdi urbane, di strutture per la promozione della pratica sportiva, di miglioramento della sicurezza e legalità dei luoghi".

La **riduzione dei divari territoriali nell'edilizia pubblica** e nella **qualità dello spazio pubblico** non riguarda solo la direttrice Nord-Sud del Paese, ma anche la diversa dimensione delle aree in cui gli investimenti sono programmati e realizzati: grandi città e loro periferie, centri urbani medi e medio-piccoli (che nel Mezzogiorno condividono con molte periferie metropolitane una situazione di profondo degrado), aree rurali e di montagna, aree costiere e isole minori.

Nell'impostare la programmazione del FSC 2021-2027 in questa area tematica, risultano determinanti le scelte operate dalle amministrazioni centrali e locali direttamente responsabili dei meccanismi attuativi e di *governance* degli interventi.

Pertanto, per gli interventi di riqualificazione urbana si rende necessario, fin dalla fase programmatica, un **maggior coinvolgimento diretto sia delle Regioni, sia delle autonomie locali**, con l'obiettivo di includere nella fase ascendente della *policy* la visione del livello istituzionale che ha migliore conoscenza delle priorità territoriali e di settore¹⁰.

In tale contesto, le priorità del FSC 2021-2027 si concentrano **su due diverse direttrici strategiche** tra loro complementari: la prima risponde ad una **dimensione geografico-territoriale**, la seconda a specifici **fabbisogni di settore**, anche alla luce della flessibilità del FSC e della sua adattabilità a interventi in conto capitale complessi e di più esteso orizzonte temporale.

La **prima direttrice** mira a indirizzare le risorse del FSC nelle aree urbane che non risultino sufficientemente sostenute negli strumenti di programmazione europea 2021-2027, anche per i limiti delle dotazioni finanziarie dedicate alla riqualificazione urbana.

Attenzione prioritaria sarà dedicata agli **investimenti per le città medie e medio piccole del Sud** (non limitatamente ai capoluoghi di provincia) e **per le periferie**, anche in sinergia con l'azione sperimentale prevista nel prossimo Programma Nazionale "Metro Plus" 2021-2027 dedicata alle aree urbane marginali di città medie del Mezzogiorno, che finanzierà prevalentemente servizi ai cittadini, lasciando così spazio a un utile intervento complementare

¹⁰ Un approccio che permetta una co-progettazione e che dunque coinvolga come interlocutori già in fase di programmazione le amministrazioni beneficiarie è anche giustificato dalla *performance* attuativa e di spesa relativamente positiva di tali realtà nell'obiettivo strategico della riqualificazione urbana nel corso del FSC 2014-2020 e di programmazioni precedenti.

del FSC nelle medesime aree, per quel che concerne gli investimenti in conto capitale. Il FSC potrà attivare misure di sostegno tecnico (es. fondi di progettazione) per allentare i vincoli di capacità degli Enti locali in relazione ai tempi di progettazione e realizzazione, mitigando i rischi di premiare esclusivamente amministrazioni più capaci e/o comunque di maggiori dimensioni.

La **seconda direttrice** strategica investe gli obiettivi settoriali e le tipologie di interventi prioritarie. Al riguardo, fermi restando i capisaldi dell'edilizia verde e *carbon neutral*, le azioni mirate a promuovere la riqualificazione urbana saranno indirizzate alla **qualificazione** e al **miglioramento degli spazi pubblici** e a **iniziative di recupero ed efficientamento di edifici pubblici e**, con interventi compatibili con le regole di ammissibilità della spesa, **di immobili privati**, per aumentarne il grado di sicurezza e di decoro.

Il miglioramento della qualità e quantità degli spazi pubblici rappresenta un pilastro delle politiche di rigenerazione urbana, la cui rilevanza è andata crescendo durante la pandemia¹¹. L'aumento della dotazione e qualificazione dello spazio pubblico urbano può essere strumentale a perseguire due obiettivi:

- **aumentare la dotazione, in termini di qualità e quantità**, di parchi e infrastrutture verdi, spazi per lo sport, piazze per lo spettacolo, al fine non solo di migliorare gli standard di vita ma anche, in un orizzonte meno immediato, di promuovere attività di animazione e attivazione sociale;
- **supportare le politiche di Mobilità Urbana Sostenibile in sinergia con gli interventi di riqualificazione degli spazi pubblici aperti**, nell'ambito dei *Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile* (PUMS), favorendo in tal modo la micro-mobilità attiva e facendo fronte ad una crescente domanda di mobilità locale e sostenibile. Gli interventi di ridisegno della mobilità possono riguardare piste ciclabili, percorsi e spazi aperti, ma anche spazi intermodali o "slow streets" destinate alla mobilità su gomma. Tali azioni permetteranno di cogliere sinergie con convergenti interventi riconducibili alle aree tematiche "Trasporti e mobilità" e "Digitalizzazione".

Gli interventi di recupero ed efficientamento degli edifici pubblici devono mirare ad aumentare la qualità del patrimonio pubblico, che rappresenta il contenitore infrastrutturale dove **promuovere interventi a favore dell'inclusione sociale e della valorizzazione culturale, storica e turistica**. In particolare, alla luce dei principali fabbisogni attuali e prospettici del Mezzogiorno, tre sono gli obiettivi strategici su cui focalizzare il ciclo FSC 2021-2027:

- **aumentare la dotazione di edifici residenziali per le fasce deboli e ad alta fragilità** (ERP, *housing* sociale, modello *housing first*, ecc.) e far fronte, al contempo, al fabbisogno di **adeguamento energetico e ammodernamento** del patrimonio residenziale pubblico (regionale e non);

¹¹ A tale proposito, le analisi emergenti, anche a livello internazionale, sulle città e territori del post-Covid enfatizzano come i nuovi stili di vita più locale (maggiore vita in casa e all'aria aperta, diversa modalità di movimento, diseguglianze accentuate su fasce già fragili) introdotti in fase di gestione pandemica richiederanno alle città e ai territori di pensare ora una diversa visione di futuro.

- **favorire l'ammodernamento, la messa in sicurezza antisismica e la riqualificazione energetica e impiantistica degli edifici e complessi sportivi pubblici** che possono rappresentare occasioni d'inclusione sociale soprattutto nelle periferie urbane;
- **contrastare i fenomeni di dismissione e degrado di complessi urbani** di valenza dimensionale significativa (edifici demaniali, ex complessi di archeologia industriale e agricola) e simbolica (beni monumentali e storici, beni confiscati alla criminalità). L'intervento su questa tipologia di beni pubblici consente anche il recupero dei cd. "vuoti urbani" quale importante volano di sviluppo locale;
- **valorizzare e riqualificare i centri minori** per contrastarne lo spopolamento, in particolare nelle aree interne e montane, per trasformarli in *hub* di innovazione, sperimentazione e ricerca.

Gli investimenti in infrastrutture saranno utilmente integrati, ove necessario, da **azioni immateriali** per l'avvio di servizi e l'innovazione sociale che prevedano il coinvolgimento attivo di cittadini e realtà associative attive localmente in un quadro di sostegno di processi di rigenerazione e gestione condivisa dei "beni comuni" attraverso forme di collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione.

II.9 Lavoro e occupabilità

L'area tematica "Lavoro e occupabilità" comprende *"Interventi volti al sostegno e sviluppo dell'occupazione anche favorendo l'adattabilità ai cambiamenti nel mercato del lavoro, alla regolarità del lavoro, all'occupazione femminile e la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro, al rafforzamento sul piano infrastrutturale dei servizi per l'impiego"*.

Il FSC, che tende a realizzare interventi diversificati capaci di promuovere la creazione di **occupazione durature e di qualità**, soprattutto in direzione **dei giovani e delle donne**, ha sempre svolto un'azione rilevante nell'ambito del **sostegno**, sotto forma di prestiti assai agevolati e sovvenzioni, **alla creazione di (piccole) imprese radicate nelle economie locali e all'autoimpiego** nei confronti di tipologie di beneficiari che non avrebbero opportunità di reperire sul mercato anche finanziamenti di modesta entità¹².

La natura in conto capitale del FSC rende inoltre coerenti **interventi sulle strutture, e relative dotazioni funzionali, dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI)** che da tempo, ancorché con note difficoltà, costituiscono leve cruciali per l'effettiva attivazione e implementazione delle iniziative di politiche attive del lavoro (PAL).

Il Fondo, infine, può rappresentare lo strumento idoneo per intervenire, anche in forme innovative (ad es. *workers buyout* in forma cooperativa) nell'agevolare **la rigenerazione di attività produttive a beneficio del mantenimento e dell'espansione dell'occupazione**.

¹² La focalizzazione sull'obiettivo di consentire opportunità di realizzazione personale attraverso l'autoimpiego e forme di lavoro autonomo è alla base della collocazione di queste tipologie di intervento nell'area "Lavoro e occupabilità" in luogo dell'area relativa alla "Competitività imprese"

Stante il quadro prima richiamato e in ragione di considerazioni di prospettiva, i principali **obiettivi e le priorità** del Fondo per il ciclo 2021-2027 sono i seguenti:

- **sostegno alle iniziative di creazione di impresa e promozione di lavoro autonomo** con particolare riferimento sia ai giovani e alle donne, sia ad ambiti collegati alla transizione ecologica nelle economie locali e nei servizi di prossimità. I mutamenti strutturali legati alla transizione verde e ai nuovi fabbisogni sociali aprono spazi per nuove attività a valore aggiunto anche di piccola dimensione e per nuove forme di servizi a persone e comunità, nonché per attività autonome e personalizzate sui bisogni di altre imprese o di consumatori, soprattutto nelle filiere a minore intensità tecnologica della transizione verde, quali il riuso e la riparazione di manufatti.

In generale, l'attivazione di tali misure in modalità sia decentrata (all'interno di PSC a titolarità di Regioni o città metropolitane), sia centrale (all'interno di PSC a titolarità di amministrazioni centrali o quali iniziative speciali), dovrebbe evitare tanto fenomeni di sovrapposizione e spiazamento fra interventi con simili finalità adottati da diverse amministrazioni o differenti livelli di governo¹³, quanto prevedere strumenti complementari di accompagnamento alle iniziative finanziate¹⁴.

Inoltre, attraverso queste e altre iniziative, è necessario rafforzare e rendere più efficaci gli interventi per lo **sviluppo dell'occupazione**, in una logica di carattere produttivo e di sbocchi di mercato;

- **sostegno alla riqualificazione e all'incremento di dotazioni infrastrutturali dei servizi pubblici per l'impiego del Mezzogiorno.** Nelle realtà amministrative del Mezzogiorno lo stato delle strutture e delle dotazioni (anche informatiche) appare insufficiente, già oggi e *a fortiori* in prospettiva, a favorire lo svolgimento sia delle delicate funzioni di stimolo all'adesione individuale delle persone in cerca di lavoro ai percorsi PAL, sia la realizzazione di relazioni stabili con le imprese da parte dei SPI. Tali interventi andrebbero comunque inquadrati all'interno di piani più ampi per farne emergere lo specifico valore aggiunto nel quadro delle politiche nazionali e regionali in materia;
- sostegno a **interventi strutturali di contrasto al lavoro nero e grigio, al caporalato, all'illegalità**, per favorire, anche attraverso **l'utilizzo dei beni confiscati e la promozione delle reti di imprese per la legalità**, una grande azione per lo sviluppo delle forme di socialità più aperte e innovative del Sud e per la lotta alle concentrazioni criminali;
- **sostegno ai percorsi di rigenerazione di attività produttive** nelle economie locali e **di reinserimento dei lavoratori privi di occupazione o espulsi dai processi produttivi**, a beneficio del mantenimento o ampliamento, in forma cooperativa, dell'occupazione, in stretta sinergia con gli strumenti e le azioni di recupero delle aree e

¹³ Sono pertanto da favorire sedi stabili di coordinamento e scambio tra i promotori e attuatori di questa tipologia di misure.

¹⁴ Tali strumenti di accompagnamento, consistenti nella fornitura di servizi reali ai beneficiari, sono particolarmente cruciali laddove le misure abbiano l'obiettivo esplicito di sostenere percorsi imprenditoriali di persone/compagnini con spirito d'iniziativa, ma più deboli sotto il profilo esperienziale di mercato.

delle strutture industriali dismesse, previsti nell'area tematica "Competitività delle imprese".

In questo ambito il Fondo può contribuire alla sperimentazione e implementazione di misure esistenti o nuove (anche a dimensione regionale) che prevedano forme di facilitazione reale e sostegno finanziario a continuare o rinnovare attività economiche che potrebbero chiudere (per crisi o mancato ricambio generazionale nella conduzione d'impresa), da parte di cooperative di lavoratori. Ciò in favore soprattutto del Mezzogiorno e per attività di relativamente modesta dimensione in cui è più probabile che si possa operare un recupero occupazionale effettivamente sostenibile nel tempo.

II.10 Sociale e salute

L'area tematica "Sociale e salute" comprende "Interventi per favorire l'accesso ai servizi di natura socio-assistenziale e sanitaria, di promozione dell'inclusione di categorie fragili della popolazione, ivi incluse persone con background straniero e comunità emarginate, di contrasto al rischio di povertà e deprivazione materiale, anche mediante il potenziamento delle infrastrutture dedicate".

Gli obiettivi strategici per il FSC 2021-2027 in questa area sono definiti in una prospettiva di rafforzamento, complementarità e addizionalità con l'approccio su cui si basano due importanti Programmi Nazionali (il PN "Inclusione" e PN "Equità in Salute") che caratterizzeranno il ciclo dei fondi strutturali 2021-2027. Attraverso questi due Programmi, la politica di coesione interviene a rafforzamento della politica ordinaria per introdurre sperimentalmente nuovi servizi con standard omogenei a livello nazionale o per affrontare le criticità di alcuni territori nel raggiungere i livelli minimi previsti per servizi di assistenza e prestazioni sociali già codificati.

Seguendo questo approccio, le priorità per il FSC sono individuate privilegiando interventi tesi ad accompagnare l'introduzione di *Livelli Essenziali delle Prestazioni* (LEP) per i servizi sociali e il raggiungimento dei *Livelli Essenziali di Assistenza* (LEA) già previsti per i servizi sanitari. Gli investimenti sono sempre realizzati nell'ottica della riduzione dei divari territoriali nel livello di erogazione e qualità dei servizi¹⁵.

In tale ottica, gli **obiettivi strategici** e le priorità del FSC 2021-2027 da perseguire nell'ambito di questa area tematica sono definiti come segue:

- **promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti.** In un contesto di progressivo invecchiamento della popolazione e di aumento dell'incidenza delle patologie croniche, l'assistenza agli anziani rappresenta una delle sfere di intervento più rilevante dei servizi sociali e socio-sanitari. L'obiettivo di rafforzare l'assistenza domiciliare ed evitare, per quanto possibile, il ricovero in strutture assistenziali è stato

¹⁵ Il sistema dei servizi sociali e quello dei servizi sanitari e socio-sanitari sono infatti accomunati da rilevanti disparità nei livelli di spesa e di erogazione dei servizi, tra Mezzogiorno e Centro-Nord, ma anche tra aree centrali e aree più periferiche delle stesse circoscrizioni.

assunto dalla politica di coesione già nei cicli di programmazione precedenti e, più recentemente, anche dal PNRR.

Tenuto conto della necessità di garantire in modo omogeneo il raggiungimento dei livelli essenziali previsti a livello nazionale, il FSC interverrà per rafforzare e completare gli investimenti previsti dal PNRR (abbattimento di barriere architettoniche, attrezzature, domotica, tecnologie e servizi), concentrandosi nei territori in cui si rilevano le maggiori criticità nella progettazione e organizzazione del servizio di assistenza domiciliare;

- **favorire lo sviluppo di soluzioni abitative innovative per anziani non autosufficienti, persone con disagio psichico e altre categorie fragili.** Il sostegno alle politiche abitative per categorie fragili, quali, oltre agli anziani, i disabili, le donne vittime di violenza, le persone con disagio psichico, è un'area in cui il FSC può recare un contributo significativo. L'intervento dei Fondi europei è infatti relativamente contenuto in ragione dell'elevata complessità amministrativa, dei tempi di progettazione e realizzazione degli interventi piuttosto lunghi e di problematiche connesse all'ammissibilità della spesa.

Tale sostegno - rivolto prioritariamente ad anziani non autosufficienti e disabili psichici, a rafforzamento di interventi già previsti da PNRR e dal PN Equità in salute ma estendibile eventualmente ad altre categorie fragili - sarà fornito attraverso la diffusione di soluzioni abitative innovative (ad esempio *co-housing*, gruppi di appartamenti, comunità residenziali) dotate di tecnologie ICT che facilitino l'assistenza e basate sulla disponibilità di spazi abitativi autonomi o condivisi, di spazi comuni e di servizi socio-assistenziali e sanitari di prima necessità. Con riferimento alle donne vittime di violenza, il FSC interverrà anche supportando soluzioni tecnologiche per la loro tutela e protezione;

- **sostenere progetti di inserimento lavorativo per persone disabili.** Il sostegno all'autonomia delle persone con disabilità comprende interventi che ne favoriscono la permanenza nel contesto domestico, l'inclusione nella vita sociale e l'indipendenza economica. Il PNRR agisce a favore dei disabili con importanti investimenti che si concentrano in particolare sull'adattamento degli spazi domestici e sul sostegno alla acquisizione di competenze digitali e di attrezzature ITC per abbattere le barriere di accesso al mercato del lavoro, attraverso lo *smart working*. In maniera complementare al PNRR, il FSC interverrà in questo ambito per favorire **l'inclusione lavorativa direttamente nei luoghi di lavoro**, sostenendo iniziative dei datori di lavoro per interventi per il superamento e l'abbattimento delle barriere architettoniche, per l'adeguamento e l'adattamento delle postazioni di lavoro e per la formazione;
- **potenziare il parco tecnologico degli ospedali e dei presidi territoriali per garantire una più alta qualità di assistenza sanitaria**, in ottica complementare al PNRR. Le infrastrutture tecnologiche e digitali nel settore sanitario presentano un significativo grado di obsolescenza e risultano carenti in molte strutture del Servizio Sanitario Nazionale; ne risulta accresciuto il rischio di inappropriata clinica e di inefficacia dei percorsi assistenziali, compromettendo la fiducia dei cittadini nel sistema sanitario, fenomeno tanto più grave in quelle aree del Paese, come alcune regioni del Mezzogiorno, già caratterizzate da elevati livelli di emigrazione sanitaria.

In questa area il FSC interverrà in modo complementare al PNRR, che si concentra esclusivamente sull'ammodernamento e la sostituzione di apparecchiature obsolete, incrementando la dotazione di strumenti tecnologicamente avanzati degli ospedali e dei presidi territoriali che presentano maggiori criticità nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza;

- **potenziare la promozione e la tutela della salute attraverso le scuole.** La scuola è un luogo di intervento privilegiato per la promozione della salute e la prevenzione, come segnalato anche dalla crisi pandemica. Nei contesti territoriali più fragili e con alti livelli di povertà infantile, la scuola può rappresentare un avamposto fondamentale anche per la tutela della salute individuale.

In questa area, per la quale non risultano attualmente finanziamenti previsti da altre fonti, il FSC agirà in modo sperimentale, concentrandosi nei territori più svantaggiati del Mezzogiorno e del Centro-Nord, con investimenti per la ristrutturazione e l'allestimento di **spazi dedicati alla salute all'interno delle scuole**, il rafforzamento dei **servizi di prevenzione** delle aziende sanitarie che operano nell'ambito scolastico, la **formazione specifica** degli operatori sanitari, socio-sanitari e sociali da impegnare negli istituti scolastici e la formazione del personale docente.

II.11 Istruzione e formazione

L'area tematica "Istruzione e formazione" comprende "Interventi volti a favorire il rafforzamento dei sistemi di istruzione e formazione, l'accesso alle competenze, l'apprendimento permanente, anche mediante il potenziamento delle infrastrutture educative e formative". Nei sistemi di istruzione e formazione si intendono ricompresi tutti i livelli di istruzione, non solo la scuola del primo e del secondo ciclo, ma anche l'educazione pre-scolare (fascia 0-6 anni), l'educazione terziaria (universitaria e non) e l'educazione degli adulti.

Nel percorso per l'individuazione delle priorità di intervento per il FSC 2021-2027 relative a questa area tematica si è partiti dalle seguenti considerazioni: i) gli esiti del sistema educativo in termini di competenze e di livelli di istruzione della popolazione presentano valori nazionali ancora distanti da quelli europei; ii) permangono forti differenze interne al Paese; iii) i divari sembrano destinati ad ampliarsi ulteriormente a seguito della pandemia. Fermo restando che le determinanti di tali esiti sono da ricercare in un complesso di fattori su cui interviene *in primis* la politica ordinaria, la politica di coesione può contribuire al miglioramento della qualità complessiva del sistema, sia con le risorse europee, sia con il FSC.

Muovendo dalla vocazione del FSC a finanziare interventi di natura infrastrutturale, **l'obiettivo strategico prioritario** consiste nel **miglioramento della sicurezza e della qualità degli spazi di apprendimento nelle scuole del primo e del secondo ciclo**. Esso sarà perseguito tenendo conto dell'ingente mole di risorse finanziarie disponibili nel PNRR e nei futuri programmi cofinanziati dai Fondi strutturali europei per la messa in sicurezza, l'efficientamento energetico e l'innovazione degli spazi scolastici. Verranno nel contempo considerate le possibili difficoltà che gli Enti locali e le istituzioni scolastiche operanti in contesti più fragili potranno incontrare nell'adattarsi alle procedure previste da queste fonti di finanziamento, caratterizzate da vincoli più stringenti in termini di tempi e capacità di progettazione e realizzazione rispetto al FSC.

Pertanto, le risorse FSC 2021-2027 saranno indirizzate prioritariamente in favore di investimenti per i quali si rileva un fabbisogno non sufficientemente soddisfatto da altre fonti e tenendo conto in primo luogo dei bisogni nelle situazioni di maggior disagio, attraverso due principali linee di azione:

- **completamento del programma di investimenti in palestre e mense degli istituti scolastici** già previsto dal PNRR e integrato dal Programma Nazionale cofinanziato dai Fondi europei 2021-2027. Mentre con gli investimenti già previsti si interviene prioritariamente per la messa in sicurezza del patrimonio esistente, con le risorse FSC sarà possibile sostenere anche la realizzazione di nuove strutture. La costruzione di nuove palestre e mense scolastiche, su cui si rileva il maggior *deficit* nel Mezzogiorno, oltre a qualificare gli spazi scolastici, è anche funzionale a una maggiore diffusione del tempo pieno e a una maggiore apertura degli spazi delle scuole al territorio, a vantaggio dell'intera comunità locale;
- **sostegno ad altri interventi di riqualificazione delle strutture scolastiche** - quali laboratori professionalizzanti, strumenti digitali per la didattica e la gestione, laboratori per la diffusione delle discipline STEM¹⁶ - nonché **interventi più complessi di ristrutturazione o costruzione di scuole innovative**, in particolare **nelle situazioni dove si rilevano maggiori criticità in termini di esiti formativi e povertà educativa**. In tali contesti, agli interventi sulle strutture potranno essere **associati anche interventi immateriali volti al rafforzamento del capitale umano, all'ampliamento dell'offerta formativa e al sostegno del diritto allo studio**.

Pur concentrando le risorse sulle scuole del primo e del secondo ciclo secondo le priorità sopra enunciate, il FSC 2021-2027 potrà intervenire anche a rafforzamento del sistema educativo della prima infanzia, dell'istruzione terziaria e dell'istruzione degli adulti, contribuendo ai seguenti obiettivi e priorità:

- **ridurre i divari nell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia, con particolare riferimento agli asili nido**, nonché migliorare la qualità complessiva del sistema. Considerato l'importante investimento in strutture pubbliche previsto dal PNRR e l'introduzione, per questo servizio, dei *Livelli Essenziali delle Prestazioni* nel disegno di legge di bilancio per il 2022, gli investimenti del FSC 2021-2027 saranno **focalizzati nelle aree del Mezzogiorno con minore offerta di servizi e maggiori criticità in termini di programmazione e gestione da parte dei Comuni**, prevedendo eventualmente anche un'azione di accompagnamento e di rafforzamento di capacità, coordinata a livello nazionale. In questi contesti il FSC sosterrà investimenti sia nelle strutture pubbliche - se non coperti adeguatamente dalle risorse del PNRR dedicate - sia in quelle private - il cui finanziamento non è previsto dal PNRR. Il **sostegno agli investimenti dei privati**, da realizzare in regime di *de minimis*, è un intervento, già sperimentato in passato con il FSC, con l'obiettivo di aumentare gli standard di qualità dell'offerta privata autorizzata, che rientra a pieno titolo nell'offerta complessiva considerata ai fini del raggiungimento del target del 33 per cento di bambini serviti, previsto dai nuovi LEP. Il FSC, oltre a rafforzare il sistema di offerta facendo leva

¹⁶ L'acronimo fa riferimento alle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (STEM-*Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

sull'iniziativa privata, potrà agire anche sull'abbattimento delle rette per incentivare la domanda delle famiglie che hanno una minore propensione a concorrere alla copertura dei costi del servizio. L'intervento consisterà nel finanziamento di buoni servizio da utilizzare in strutture pubbliche e private accreditate che rispondano agli standard di qualità previsti a livello nazionale e regionale;

- **migliorare la qualità del sistema di educazione terziaria.** Il PNRR interviene in questo ambito con azioni per l'accesso (borse di studio, orientamento e alloggi per studenti), la qualificazione e l'innovazione dei percorsi universitari, e con azioni specifiche per rafforzare l'educazione post secondaria terziaria. In un quadro di complementarietà con il PNRR e in raccordo con le risorse dell'FSE plus, va potenziato, esteso e riequilibrato dal punto di vista territoriale e delle imprese il ruolo fondamentale degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) per la formazione delle nuove competenze tecniche, manageriali e professionali necessarie alle aziende, anche in relazione alle trasformazioni globali dell'economia in atto: un intervento di questo tipo va trattato in stretta connessione con l'area tematica "Competitività delle imprese". Il FSC 2021-2027 sosterrà prioritariamente la **riqualificazione delle strutture universitarie**, allo scopo di rendere più attraenti gli spazi e favorire la permanenza degli studenti (aree sportive, ricreative, aggregative), e contribuirà al rafforzamento e continuazione oltre l'orizzonte temporale del PNRR dell'azione di finanziamento di **borse di studio** a favore di studenti meritevoli, concentrandosi sugli studenti delle Università del Mezzogiorno. In particolare, occorre sostenere studenti meritevoli con gravi situazioni di disagio economico-familiare o in situazioni di abbandono o ricadenti in località in cui non sono presenti istituti di istruzione, al fine di arginare l'abbandono scolastico e favorire lo sviluppo di potenziale capitale umano, all'interno di strutture che abbiano anche la capacità di fornire servizi residenziali;
- **rafforzare e accrescere il sistema per l'istruzione degli adulti**, che riguarda spesso giovani adulti che non hanno completato i percorsi di istruzione e hanno così una importante opportunità di recupero. A partire dai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) e delle scuole del secondo ciclo che gestiscono percorsi professionalizzanti, nonché nell'ambito delle strutture carcerarie, il FSC contribuirà a potenziare le **dotazioni di attrezzature digitali e spazi laboratoriali** di tali strutture.

II.12 Capacità amministrativa

L'area tematica "Capacità amministrativa" comprende "Interventi volti ad incrementare le capacità tecniche dell'Amministrazione, ivi compresa l'assistenza tecnica volta a supportare gestione, monitoraggio, controlli, verifiche e valutazioni degli interventi".

Si intendono qui richiamati, come parte integrante degli obiettivi relativi alla tematica della "Capacità Amministrativa", i contenuti riportati nei "Criteri generali per la programmazione", riguardanti, in particolare, la *governance* complessiva degli interventi e i punti specifici sul **rafforzamento del Dipartimento per le politiche di coesione** e sul **coordinamento operativo** degli interventi del FSC da affidare all'**Agenzia per la Coesione Territoriale**. In questo compito, l'ACT si avvale delle strutture con le quali già opera e interagisce con gli enti e le società pubbliche o con missione pubblica che si occupano di coesione territoriale e

investimenti, allo scopo di migliorare la gestione unitaria degli interventi e precisare i livelli di specializzazione/diversificazione delle singole attività e iniziative. In questo contesto, vanno consolidate le possibili sinergie di partenariato pubblico-privato con le grandi aziende a partecipazione diretta del MEF e con i soggetti in grado di rappresentare strumenti di accelerazione ed esecuzione degli interventi programmati con il Fondo. Quest'azione di coordinamento, che configura nei fatti un'Agenzia di Sviluppo vera e propria, è posta al servizio dell'attuazione dei PSC nazionali e di quelli regionali, fungendo da sintesi tecnico-operativa per l'iniziativa a tutti i livelli del FSC.

Ai fini dell'individuazione degli obiettivi strategici relativi a questa area tematica, si è partiti dall'evidenza che tutte le analisi effettuate nell'ultimo decennio, sia su dati secondari (statistici e amministrativi), sia sul campo (con verifiche su progetti e studi di caso), segnalano molteplici deficit nella capacità di realizzare investimenti e interventi in gran parte delle pubbliche amministrazioni italiane, con situazioni molto accentuate nel Mezzogiorno e nei contesti fragili di tutto il Paese.

Tali deficit di capacità si manifestano con notevole evidenza nelle fasi di valutazione ex-ante, progettazione ed esecuzione delle opere, come nel monitoraggio e nella valutazione ex post. Ne deriva la visibile difficoltà di pieno utilizzo delle risorse destinate agli investimenti e in particolar modo del FSC (fondo infrastrutturale per eccellenza) che, sia nel ciclo in corso di attuazione (2014-2020), sia nei cicli precedenti, presenta residui di finanziamento rilevanti e crescenti nel tempo.

Due appaiono i principali fattori che, combinati tra loro negli ultimi venti anni, hanno avuto un impatto negativo rilevante sul funzionamento della pubblica amministrazione italiana, con esiti diretti sulla minore capacità di realizzare investimenti (testimoniata anche dai lunghi tempi di realizzazione di quelli osservati) e conseguenze negative sui livelli di benessere delle collettività e sul potenziale di crescita del settore privato:

- la **riduzione numerica del personale** delle pubbliche amministrazioni, dovuta a protratti "blocchi del turnover", che hanno determinato un conseguente innalzamento dell'età media dei dipendenti, e una composizione obsoleta e con modeste capacità di innovazione, incapace di fornire le nuove competenze richieste da un contesto in profonda trasformazione;
- la **crescente complessità dell'organizzazione** della Pubblica Amministrazione e delle stesse procedure amministrative, in particolare quelle riferite alla spesa pubblica.

Con riferimento alla capacità di realizzare le programmazioni di investimento, che rappresentano per elezione il contenuto principale delle politiche di coesione, gli elementi di criticità più rilevanti sono:

- **bassa qualità/funzionalità** di una parte degli **investimenti realizzati**, in parte correlata ai tempi lunghi per progettarli e attuarli, e in parte a insufficienze programmatiche;
- **difficoltà** nella **gestione ordinata e tempestiva delle procedure** in tutte le fasi del processo realizzativo e di spesa;
- **insufficienti capacità tecniche e amministrative**, in particolare in alcune realtà territoriali e in alcuni settori, con specifiche criticità in quelli coinvolti dalla transizione verde e digitale.

Gli interventi di rafforzamento necessari per far fronte alle criticità illustrate dovranno, peraltro, inserirsi in una “riforma generale” della pubblica amministrazione, non più procrastinabile, che viene generalmente riconosciuta come l’intervento più rilevante per far fronte al deficit di competitività del Paese e che vedrà nel PNRR il contenitore programmatico-finanziario più rilevante per la sua realizzazione.

Inoltre, sarà necessario coordinare gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa con le omologhe iniziative previste nell’ambito della programmazione europea 2021-2027 e del TSI (*Technical Support Instrument*), rinnovato strumento di rafforzamento delle pubbliche amministrazioni europee che la Commissione europea mette da qualche anno a disposizione per l’accompagnamento alle riforme strutturali nell’ambito del Semestre Europeo e, da quest’anno, per il supporto alla realizzazione degli investimenti e delle riforme del PNRR.

Risulta, quindi, necessario, anche in questo settore di intervento, prestare particolare attenzione ai principi di addizionalità e complementarità, sia rispetto al PNRR, sia rispetto alla programmazione europea 2021-2027.

Tenuto conto della: i) tipologia di investimenti finanziati con il FSC, prioritariamente di carattere infrastrutturale e produttivo, ii) destinazione territoriale alle aree più fragili del Paese anche dal punto di vista della *performance* amministrativa, iii) tipologia di enti beneficiari dei Fondi, in gran parte enti territoriali di piccole dimensioni, nell’ambito dell’area tematica “Capacità Amministrativa” saranno confermati e rafforzati i due settori di intervento: **assistenza tecnica; rafforzamento della PA.**

Complessivamente, la dimensione degli interventi necessari nell’area tematica “Capacità Amministrativa” potrà essere commisurata al 4 per cento delle risorse destinate a ciascun PSC, in analogia a quanto già definito in materia nella delibera CIPESS n. 2 del 2021. Laddove ne sia ravvisata necessità e opportunità potranno essere sottoposte al CIPESS anche ulteriori iniziative di natura trasversale non necessariamente parte di PSC.

Assistenza Tecnica. L’accompagnamento alle Amministrazioni in tutte le fasi del processo di investimento non potrà fare a meno, anche attraverso l’opera dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, di una quota di risorse di Assistenza Tecnica (AT) che consenta di superare i colli di bottiglia dovuti all’entità dello sforzo organizzativo richiesto che risulta ancora più rilevante nel prossimo futuro, tenuto conto della coincidenza con la necessità di portare a termine in tempi stretti sia gli investimenti finanziati con le risorse dei fondi europei di coesione, sia, e soprattutto, del PNRR.

Tale AT sarà condivisa con le singole Amministrazioni titolari di PSC con riferimento agli interventi di cui esse sono titolari e attuano direttamente. In analogia con quanto previsto per i fondi europei, l’AT dovrà **rafforzare le capacità messe in campo dalle Amministrazioni titolari di PSC** al fine innanzitutto di garantire livelli adeguati di gestione, monitoraggio, controllo e valutazione del PSC, in una logica di coordinamento unitario, nonché sostenere il disegno e l’attuazione delle azioni che tali amministrazioni attuano in via diretta. Con riferimento, invece, agli interventi che saranno gestiti a livello territoriale, la erogazione dei servizi di AT potrà essere gestita dalla Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) utilizzando

lo strumento delle *task force* territoriali e settoriali. Questo settore di intervento sarà destinato a coprire il fabbisogno contingente di rafforzamento della capacità amministrativa collegato alla realizzazione delle iniziative progettuali - attraverso la provvista sul mercato o usufruendo delle strutture *in house* alle amministrazioni - di capacità tecniche necessarie alla realizzazione delle iniziative oppure destinate al monitoraggio, alla rendicontazione dei progetti, nonché alle esigenze di valutazione del PSC.

Rafforzamento della PA. Il settore di intervento “Rafforzamento della PA” sarà caratterizzato da iniziative di **rafforzamento strutturale delle pubbliche amministrazioni**. Seppure le singole iniziative potranno essere direttamente collegate alla realizzazione di azioni previste nei programmi di investimento, la caratteristica principale di questo settore di intervento è la capacità di lasciare sul terreno un miglioramento permanente della *performance* amministrativa. In complementarietà con le iniziative di rafforzamento previste sia in ambito PNRR, sia nella programmazione europea 2021-2027 (in particolare con i cosiddetti PRigA - Piani di rigenerazione amministrativa) le linee di azione privilegiate saranno tre:

- la prima destinata al **rafforzamento delle Amministrazioni titolari dei PSC** nella fase di **inquadramento strategico e programmatico del Piano**, nonché nelle sue fasi di aggiornamento o riprogrammazione, anche al fine di sostenere le amministrazioni nell’esprimere chiaramente il ruolo del PSC nel contesto programmatico pertinente più ampio;
- la seconda destinata al **rafforzamento della capacità delle amministrazioni**, particolarmente quelle di ridotte dimensioni, di **programmare e progettare gli investimenti** intervenendo sugli strumenti che facilitano questi processi, innalzando anche la qualità degli interventi (fondi di progettazione, stazioni uniche appaltanti, disponibilità centralizzata di servizi, soggetti attuatori in partenariato pubblico-privato). Le attività previste in questo campo saranno coordinate con i programmi di rafforzamento settoriali e di digitalizzazione finanziati in ambito PNRR;
- infine, una terza linea di azione, destinata alle amministrazioni territoriali del **Mezzogiorno**, che interverrà in maniera integrata per consentire un **upgrading strutturale** di queste realtà dal punto di vista della *performance* amministrativa, in tutti i suoi aspetti (dalla qualità nella fornitura dei servizi, alla trasparenza, alla integrità, alla capacità programmatica, progettuale e realizzativa degli investimenti). Questo *upgrading* necessiterà non solo di un forte coordinamento tra i diversi livelli di governo, ma anche di un coinvolgimento e della collaborazione di tutti i soggetti pubblici e in partenariato pubblico-privato, in grado di dare il loro apporto di competenze. Le realtà amministrative saranno anche accompagnate in tutti quei processi di carattere istituzionale che favoriscono il rafforzamento amministrativo (ad. esempio, e a seconda dei casi, unione e fusione dei Comuni, strumenti integrati di pianificazione e programmazione territoriale, tra cui i PUMS, Piani territoriali, ecc.). Questa terza iniziativa opererà in stretta complementarietà con il programma assunzionale straordinario finanziato a valere sul Programma Nazionale “Capacità per la coesione” previsto nella programmazione europea 2021-2027.