

PROCEDURE DI EROGAZIONE DEI

FONDI STRUTTURALI
EUROPEI (ESI FUNDS)

(2014-2020)

LE POLITICHE PER LA COESIONE

PREVISTE DAL TRATTATO DELL'UNIONE COME OBIETTIVO FONDAMENTALE DEL PROCESSO D'INTEGRAZIONE ECONOMICA DEI PAESI

ART. 174 DEL TRATTATO DI LISBONA (TFUE)

*«Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua **coesione economica, sociale e territoriale**.*

In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

I FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO EUROPEI - SIE

**I FONDI SIE (ESI FUNDS, CIOE' «EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS»)
SONO STRUMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE.**

Sono articolati in **5 CATEGORIE DISTINTE**

il Fondo di coesione (FC) - che finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente nei paesi in cui il reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media dell'UE. Nel periodo 2014-2020, si tratta di Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

[Fondo di coesione \(FC\)](#)

il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) - che promuove uno sviluppo equilibrato nelle diverse regioni dell'UE.

[Fondo europeo di sviluppo regionale \(FESR\)](#)

il Fondo sociale europeo (FSE) - che sostiene progetti in materia di occupazione in tutta Europa e investe nel capitale umano dell'Europa: nei lavoratori, nei giovani e in tutti coloro che cercano un lavoro.

[Fondo sociale europeo \(FSE\)](#)

il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) - che si concentra sulla risoluzione di sfide specifiche cui devono far fronte le zone rurali dell'UE.

[Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale \(FEASR\)](#)

il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) - che aiuta i pescatori a utilizzare metodi di pesca sostenibili e le comunità costiere a diversificare le loro economie, migliorando la qualità della vita nelle regioni costiere europee.

[Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca \(FEAMP\)](#)

UN MECCANISMO «A CASCATA»

L'erogazione dei Fondi strutturali europei (European Structural and Investment Funds -ESI Funds) attua uno degli obiettivi fondamentali del trattato dell'Unione (art. 174 TFUE): la coesione economica, sociale e territoriale. Opera attraverso un «meccanismo a cascata» previsto da Regolamenti comunitari. Per il periodo 2014-2020 (corrispondente al Quadro finanziario pluriennale/bilancio europeo) è vigente il [Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303 dell'anno 2013](#), da cui si sviluppa la seguente procedura.

FISSAZIONE DEL QUADRO STRATEGICO COMUNE (QSC) E DEL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2014-2020 (QFP)



ACCORDO DI PARTENARIATO PREDISPOSTO DAGLI STATI MEMBRI E APPROVATO DALLA COMMISSIONE EUROPEA: DISTRIBUZIONE DEI FONDI FRA I VARI PROGRAMMI OPERATIVI



PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI (PON) E PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI (POR)



EMANAZIONE DEI BANDI DI GARA PER LA PRESENTAZIONE DI PROGETTI



REALIZZAZIONE PROGETTI CON EROGAZIONE DEI FONDI A REGIONI, ENTI LOCALI, ASSOCIAZIONI E IMPRESE

DAL BILANCIO COMUNITARIO

L'importo dei fondi per le politiche di coesione UE sono stabiliti nel **Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020 (QFP - bilancio UE)**, previsto con [Regolamento n. 1311 del 2013](#) -vedi



Fonte: [Slide Presidenza Consiglio dei ministri](#) , novembre 2014 - vedi

DISTRIBUZIONE DEI FONDI STRUTTURALI FRA I PAESI EUROPEI

In seguito a successive rimodulazioni degli importi, i fondi previsti in QFP risultano così distribuiti

FONDI STRUTTURALI EUROPEI 2014-2020			
	a carico UE	fin. nazionale	TOTALE
<i>in mld di euro</i>			
TOTALE 27 Paesi UE	460,4	186,3	646,7
ITALIA	44,6	31,5	76,1
GERMANIA	27,9	16,8	44,7
FRANCIA	27,2	18,8	46
OLANDA	3,8	1,9	1,9
SPAGNA	39,5	16,2	55,7
GRECIA	21,3	5,3	26,6
PORTOGALLO	25,8	6,9	32,7
POLONIA	86,1	18,8	104,9
UNGHERIA	25	4,6	29,6
ROMANIA	30,9	6,6	37,5
SVEZIA	3,6	4,4	8
CROAZIA	10,7	1,9	12,6
SLOVENIA	3,9	1	4,9

Fonte: [Sito della commissione europea: European Structural and Investment Funds - vedi qui](#)

I FONDI ASSEGNATI ALL'ITALIA

(accordo di partenariato rimodulato ott. 2017 - vedi)

I fondi con disponibilità assegnate l'Italia (cofinanziati con risorse nazionali) sono i seguenti

Risorse finanziarie delle politiche di coesione per il periodo di programmazione 2014-2020			
<i>dati espressi in milioni di euro (aggiornamento al 31 gennaio 2018)</i>			
	Risorse UE	Risorse nazionali	Totale risorse
Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE 2014-2020)	44.656,1	31.451,3	76.107,4
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	21.660,5	12.558,0	34.218,6
Fondo sociale europeo (FSE)	11.103,4	7.983,9	19.087,3
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)	10.444,4	10.468,5	20.912,9
Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)	537,3	440,8	978,1
Iniziativa Occupazione Giovani (risorse specifiche)	910,5	-	910,5

Fonte: [sito Opencoesione del Governo italiano](#) – vedi qui e scarica tabella xls

IL COFINANZIAMENTO dei progetti

Oltre al finanziamento a carico del bilancio UE è prevista una quota di finanziamento da parte delle autorità nazionali e regionali.

L'ammontare del cofinanziamento, per ciascun fondo strutturale è articolato all'interno dei piani operativi (sia nazionali - PON che regionali - POR).

L'ammontare del cofinanziamento è definito da specifiche linee-guida nazionali; in Italia l'art. 1, commi 240 e 241 della legge di stabilità n. 147/2013 ha fissato un apporto dello Stato del 100% sui Progetti Operativi Nazionali e del 70% degli importi previsti nei Progetti operativi Regionali, con il restante 30% a carico delle Regioni interessate. Con delibera del comitato Interministeriale della Programmazione Economica (CIPE) in seguito a parere espresso dalla Conferenza Stato Regioni.

[Vedi qui delibera CIPE del 28 gennaio 2015](#) di definizione dei criteri e degli importi di cofinanziamento

[Vedi qui dal sito governativo Opencoessione le fonti di finanziamento complessive per il ciclo 2014-2020](#) (scarica anche prospetto xls)

COME SI DISTRIBUISCONO I FONDI

1. La manovra relativa all'erogazione dei fondi è basata sulla predisposizione di Programmi Operativi predisposti da ciascun Paese membro e concordati con la Commissione europea in sede di Accordi di Partenariato.
2. L'attuazione dei programmi operativi legati ai Fondi Strutturali Europei (ESI Funds) e l'erogazione dei fondi occorrenti per la loro realizzazione è compito degli Stati membri e si qualifica pertanto come gestione indiretta di fondi UE.
3. I Programmi operativi 2014-2020 sono stati predisposti dai Paesi membri sulla base della strategia **Europa 2020** che ha come obiettivi la crescita e l'occupazione nel territorio dell'UE, declinati a loro volta in 11 Obiettivi Tematici.
4. I Programmi operativi proposti dall'Italia si distinguono in Programmi operativi Nazionali (PON) e Programmi operativi regionali (POR) e sono parte integrante dell'accordo di partenariato approvato dalla Commissione Europea nel [settembre 2014 \(vedi qui\)](#) e rivisto nell'[ottobre 2017 \(vedi qui\)](#).
5. I soggetti titolari dei programmi operativi (Stato e Regioni) pubblicano sulla G.Uff. i bandi di gara per la presentazione di progetti legati a un determinato Programma Operativo;
6. La realizzazione dei progetti prescelti può essere rimessa allo Stato, alle Regioni, ad Enti locali, a imprese o soggetti associativi privati.

[PER APPROFONDIMENTI CLICCA QUI](#)

OBIETTIVI TEMATICI per la predisposizione dei programmi operativi

Stabiliti dall'articolo 9 del Regolamento n. 1303 del 2013 (vedi) **11 obiettivi tematici (OT)** a sostegno della crescita e dell'occupazione per il periodo 2014-2020.

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

I FONDI DISTRIBUITI PER OBIETTIVI TEMATICI

ACCORDO DI PARTENARIATO- Rimodulazione 2017, pag. 283

I 44 mld di euro per l'Italia sono distribuiti - [vedi accordo ott. 2017](#)

Tavola 1.4 A ITALIA– Allocazione delle risorse comunitarie per Obiettivo tematico e per Fondo (milioni di euro)

OBIETTIVI TEMATICI	FESR	FSE	FEASR	FEAMP	Totale
OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	3.802,51	-	427,05	-	4.229,56
OT2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.639,29	-	272,58	-	1.911,88
OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.738,80	-	4.319,04	218,72	8.276,56
OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	3.378,30	-	439,28	12,70	3.830,27
OT5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	989,48	-	1.734,96	-	2.724,44
OT6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.609,89	-	1.954,94	215,47	4.780,30
OT7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	2.446,98	-	-	-	2.446,98
OT8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori	-	4.785,28	188,95	58,13	5.032,36
OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione	1.265,73	2.292,59	712,89	-	4.271,22
OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente	898,94	3.020,38	116,67	-	4.035,99
OT11 - Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	187,57	644,69	-	-	832,26
Totale OT	20.957,49	10.742,95	10.166,38	505,02	42.371,83
Misure discontinue (FEASR)	-	-	8,05	-	8,05
Assistenza Tecnica	703,05	360,44	269,95	32,25	1.365,69
Totale generale	21.660,54	11.103,39	10.444,38	537,26	43.745,57

Cosa sono i PON e i POR

Sono i Programmi operativi nazionali gestiti dallo Stato (PON) o regionali (POR). Sono predisposti dai Paesi membri e approvati dalla Commissione Europea in sede di Accordo di Partenariato.

A termini dell'articolo 5 del [Regolamento europeo n. 1303 del 2013](#), uno Stato membro predispone ciascun singolo programma attraverso un partenariato con le competenti autorità regionali e locali, con le parti economiche e sociali e con organismi che rappresentano la società civile.

Per il ciclo di programmazione 2014-2020 e per l'Italia sono stati approvati ([vedi qui sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale](#)):

- 15 programmi operativi nazionali (PON) a valere sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sul fondo Sociale Europeo (FSE), sul Fondo Europeo Sviluppo Rurale (FEASR) e sul Fondo Europeo Affari Marittimi e Pesca (FEAMP);
- 60 programmi operativi regionali (POR), dei quali 39 sui fondi FESR e FSE e 21 sul FEASR.

APPROFONDIMENTI: [n. 1 clicca qui](#); [n. 2 clicca qui](#)

STRUTTURA DI UN PROGRAMMA OPERATIVO

La struttura tipica di un Programma Operativo declina uno o più di uno degli Obiettivi Tematici fissati dal Regolamento n. 1303/2013 e si articola in OBIETTIVI e ASSI PRIORITARI. Vedi qui sotto uno di questi.

PO Italia-Austria

Atto deliberativo	Decisione della CE C(2014) 8021 del 29.10.2014)
Obiettivo	Promuovere lo sviluppo equilibrato, sostenibile e duraturo e l'integrazione armoniosa nell'area di confine tra l'Italia e l'Austria, rafforzando l'attrattività e la competitività economica della regione
Assi prioritari	Asse 1 - Ricerca e innovazione Asse 2 - Natura e cultura Asse 3 - Istituzioni Asse 4 - CLLD-Sviluppo regionale a livello locale Asse 5 - Assistenza tecnica
Territori NUTS	Italia – Alto Adige: Provincia Autonoma di Bolzano – Veneto: Province di Belluno, Treviso e Vicenza – Friuli-Venezia Giulia: Province di Gorizia, Pordenone, Trieste e Udine Austria – Land Carinzia: <i>Klagenfurt-Villach, Oberkärnten e Unterkärnten</i> – Land Salisburgo: <i>Lungau, Pinzgau-Pongau, Salzburg und Umgebung</i> – Tirolo: <i>Tiroler Unterland, Innsbruck, Tiroler Oberland, Außerfern e Osttirol</i>
Autorità di gestione	Provincia Autonoma di Bolzano, Ripartizione Europa, Ufficio per l'integrazione europea

Per ciascun PON o POR possono venire emanati uno o più bandi di gara per la realizzazione di altrettanti progetti da finanziare

QUANTI I PROGETTI AUTORIZZATI IN ITALIA?

L'Agenzia per la Coesione Territoriale cura una banca dati attraverso la quale è consultabile l'indicazione, la lista completa e lo stato di gestione dei progetti autorizzati per il periodo 2014-2020.

I progetti autorizzati a tutto dicembre 2018 sono n. 327.713



[Consulta il sito OPENCOESIONE - clicca qui](#)

LA GESTIONE DEFICITARIA DEI FONDI STRUTTURALI

I dati contenuti nella relazione della Corte dei Conti del gennaio 2019 ([vedi qui alle pagine 91 e seguenti](#)) non lasciano scampo.

Tabella 20b – Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 30.6.2018

(euro)

	Programmato 2014-2020 (Comprensiva riserva efficacia)	Impegno Giuridicamente Vincolante al 30.6.2018	Pagamenti al 30.6.2018	Impegni / Programmato (%)	Pagamenti / Programmato (%)
PON	18.130.861.971	7.180.211.871	2.286.394.786	39,60%	12,61%
POR MENO SVILUPPATE	20.944.297.975	2.651.604.368	1.216.720.773	12,66%	5,81%
POR PIU' SVILUPPATE	13.197.885.288	4.202.211.505	1.736.178.453	31,84%	13,15%
POR IN TRANSIZIONE	1.943.399.466	447.956.027	153.546.159	23,05%	7,90%
TOTALE GENERALE	54.216.444.700	14.481.983.771	5.392.840.170	26,71%	9,95%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS– Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea

I dati di attuazione finanziaria sono imbarazzanti non solo per i POR, ma anche per i Programmi Operativi Nazionali gestiti dallo Stato e dalle Regioni più sviluppate. Ciò è in netta controtendenza con l'andamento del finanziamento dei fondi a gestione diretta dell'Unione Europea ([vedi qui articolo de «Il Sole 24 Ore»](#))

UN INUTILE APPARATO DI CONTROLLO

Esistono in teoria alcuni regolamentati strumenti di controllo.

- ✓ Il monitoraggio costante della Commissione europea;
- ✓ I Nuclei di Valutazione istituiti con [Decreto legge n. 101/2013, convertito in Legge n. 125/2013](#): l'articolo 10 di tale legge intese potenziare le politiche di coesione istituendo il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), con il compito di intervenire in ordine alle attività di valutazione delle politiche e dei progetti di sviluppo socio- economico e territoriale, di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale e di verifica e monitoraggio e il Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), con funzioni di verifica ed emissione di rapporti ed eventuali proposte di revoca del finanziamento, sull'attuazione dei programmi e dei progetti d'investimento delle Amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico;
- ✓ Il potere d'intervento sostitutivo di Stato e Regioni in caso di mancata attuazione dei programmi e dei progetti cofinanziati con Fondi strutturali europei ([art. 9 del D.L. n. 69/2013, convertito in Legge n. 98/2013](#));
- ✓ Le verifiche generali della Corte dei Conti con relazioni annuali al Parlamento

ALLA RICERCA DELLE CAUSE DELLA PARALISI

Non basta denunciare il fenomeno. E' necessario ricercare le cause di questa vera e propria paralisi. Si può ipotizzare:

- Un imbarazzante «giro» di carte e di «parametri di riferimento»: programmi, progetti, valutazioni tecniche, monitoraggi, tutti ruotano intorno ad un effluvio di «obiettivi strategici», «obiettivi tematici», programmi operativi, «assi prioritari», che alla fine smarriscono qualunque senso di appartenenza a solidi appigli strategici di riferimento e appesantiscono clamorosamente la forza progettuale del tutto;
- Strettamente connessa al punto precedente, l'assenza di una vera strategia di movimento dei soggetti isituzionali in campo, solida, coerente, condivisa (o, magari, pure imposta!), come riconosceva la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'anno 2014 ([vedi qui la slide n. 24](#))
- L' enorme numero di progetti autorizzati (n. 327.713), alcuni dei quali per poche decine o centinaia di euro, i quali - fuori da un'effettiva governabilità generale - assumono la caratteristica di piccole erogazioni finanziarie a pioggia a questo o quel soggetto economico (ci sono anche pasticcerie o centri fitness beneficiati). Non è certo questo il senso principale di fondi strutturali chiamati appunto «di investimento», per rimarcare il valore di traino economico generale che dovrebbero avere;
- Un sistema di controlli al solito tanto invasivo quanto inefficace, per la sua incapacità di generare utili correzioni di rotta;

ALLA RICERCA DELLE CAUSE DELLA PARALISI

(segue)

Segue la slide precedente:

- il sistema di finanziamento dei progetti, che alla fine fa carico in maniera assolutamente preponderante sull'Unione Europea e sul bilancio dello Stato, circostanza questa che deresponsabilizza i singoli ministeri, le Regioni, gli enti locali dal «rendere conto», che non induce ad una sana «accountability» dei soggetti;
- il devastante impoverimento tecnico delle amministrazioni pubbliche italiane, nelle quali operano funzionari e quadri anziani, con sola preparazione giuridico-amministrativa, cui spetta la responsabilità, alla fine delle giostre, di analizzare, esaminare, autorizzare progetti caratterizzati da alti tassi di impostazione tecnica specifica;
- Un'anarchia istituzionale ormai incancrenita, nella quale vige sovrana un'idea di diffidenza e di scarso affidamento reciproco fra organi statali, regioni, enti locali. Tutto questo opera nel senso di paralizzare reciprocamente qualunque intervento su qualunque materia istituzionalmente condivisa fra questi soggetti.

ANALISI E COMMENTI

LA VOCE.INFO: Soldi sprecati, 75 miliardi di fondi UE al palo - [clicca qui](#);

ANSA: la politica di coesione in Italia - [clicca qui](#);

Opencalabria: il silenzio della coesione - [clicca qui](#);

Il sole 24 ore: tutti i ritardi delle regioni e dei ministeri italiani - [clicca qui](#);

Associazione Nazionale Costruttori Edili: stato di avanzamento della spesa dei fondi strutturali - [clicca qui](#);

LA VOCE.INFO: il disastro dei fondi strutturali europei - [clicca qui](#);

Il Giornale: il grande bluff dei fondi UE: così l'Italia spreca - [clicca qui](#);

La Repubblica: Fondi europei, il grande spreco da 7 miliardi in formazione - [clicca qui](#).

LE FONTI DI DOCUMENTAZIONE

Commissione Europea - [clicca qui](#): sito web con informazioni di massima sui fondi strutturali e testo dei regolamenti europei;

OpenCoesione - [clicca qui](#): sito web e banca dati del Governo italiano contenente i dati generali, nonché il monitoraggio di tutti i progetti finanziati da Amministrazioni centrali e Regioni;

Relazioni annuali e delibere della Corte dei Conti - Sezione di Controllo per gli affari comunitari e internazionali - [clicca qui](#)

Senato della Repubblica: il monitoraggio della gestione dei fondi UE - [clicca qui](#);

Camera dei Deputati: la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei - [clicca qui](#)

Camera dei deputati: la governance delle politiche di coesione - [clicca qui](#).

Grazie per l'attenzione:
Giuseppe Beato