



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

ESPERI@

ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
E-LEARNING



# **La politica di coesione e il quadro normativo dei Fondi SIE**

**Formez** PA

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

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

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



*Autore:* Daniela Pieri

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Dipartimento della Funzione Pubblica

*Data:* Febbraio 2017

# La politica di coesione e il quadro normativo dei Fondi SIE

## Caratteristiche generali della politica di coesione 2014-2020

L'Unione europea concentra le proprie attività sullo sviluppo del mercato unico, ma nel corso degli anni ha esteso il suo raggio d'azione anche su 13 politiche settoriali, complementari al mercato unico:

- politica regionale e di coesione
- politica agricola comune
- politica comune della pesca
- politica ambientale
- protezione dei consumatori e sanità pubblica
- politica dei trasporti e del turismo
- politica energetica
- reti transeuropee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni
- politica industriale e di ricerca
- politica sociale e dell'occupazione
- politica fiscale
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- cultura, istruzione e sport.

Nell'ambito delle 13 politiche settoriali, la politica di coesione - economica, sociale e territoriale - è finalizzata al perseguimento di una società europea più giusta, portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, e in cui non vi siano disparità di sviluppo economico e sociale. Attraverso la sua implementazione, l'Unione europea mira, quindi, a ridurre le disparità, non abbassando il livello di sviluppo delle aree più abbienti, ma promuovendo una crescita parallela di tutti gli Stati membri che garantisca un più elevato livello di benessere per tutte le aree geografiche.

Gli strumenti attuativi della politica di coesione sono costituiti dai Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) e dalla Banca europea degli investimenti (BEI). Lo specifico compito attribuito a tali strumenti è, quindi, quello di contribuire finanziariamente alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione europea, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo.

Dal 2000, alla politica di coesione è stato affidato, altresì, il compito di concorrere dapprima alla realizzazione della strategia di Lisbona e, successivamente, alla strategia Europa 2020 per una crescita “intelligente, sostenibile e inclusiva” dell’Unione europea.

Per il periodo 2014-2020, alla politica di coesione viene destinato un terzo delle risorse previste nel bilancio complessivo dell’UE, pari ad un investimento di 351,8 miliardi di euro, cui si aggiungono i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, per un impatto quantificabile in circa 450 miliardi di euro.

## Elementi di novità rispetto al passato

La politica di coesione per il periodo 2014-2020 si caratterizza per diversi elementi di novità rispetto ai precedenti periodi di programmazione. I principali aspetti riguardano:

- **maggiore concentrazione delle risorse su obiettivi e traguardi della strategia Europa 2020**, grazie ad una nuova governance multilivello che si basa su vari passaggi programmatori, quali:
  - un **Quadro Strategico Comune (QSC)** per tutti i Fondi SIE (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) che stabilisce le linee guida attraverso cui i Fondi SIE devono contribuire alla strategia dell’Unione e fissa le priorità di investimento a livello europeo;
  - un **Accordo di Partenariato** che, basandosi sul QSC, stabilisce per ogni Stato membro, le priorità di investimento, la distribuzione delle risorse nazionali e dell’Unione europea tra i settori e i programmi prioritari, e il coordinamento tra i fondi a livello nazionale;
  - i **Programmi Operativi**, che elaborano le concrete priorità d’investimento e gli obiettivi da conseguire a partire dal QSC e dall’Accordo di Partenariato. I Programmi Operativi sono, dunque, strumenti più snelli e meno descrittivi, per rispondere al forte orientamento ai risultati della politica di coesione;
- **concentrazione tematica**: i Programmi Operativi concentrano le risorse su una quantità limitata di Obiettivi Tematici indicati dai Regolamenti;
- **condizionalità ex ante**: i Regolamenti individuano specifici requisiti che devono essere soddisfatti fin dall’inizio della programmazione e come pre-requisito per la spesa dei Fondi in modo da assicurare l’efficacia degli investimenti previsti;
- **quadro di riferimento dei risultati**: ogni Programma viene valutato in base a un quadro di *performance*, definito da obiettivi misurabili grazie a indicatori fisici e

finanziari, da raggiungere progressivamente nel corso della programmazione. Sulla base di una verifica di metà percorso dell'effettivo rispetto degli impegni assunti (fissata alla fine del 2018) vengono definite possibili sanzioni (sospensioni dei pagamenti, ma anche correzioni finanziarie) e viene attribuita una riserva di *performance*, cioè di una quota di risorse che viene assegnata ai Programmi che raggiungono gli obiettivi intermedi prefissati;

- **orientamento ai risultati:** obiettivi e indicatori chiari e misurabili sono stabiliti *ex ante* e l'attività di valutazione, maggiormente enfatizzata, utilizza metodologie rigorose in linea con gli standard internazionali come la valutazione dell'impatto;
- **uso rafforzato degli strumenti finanziari:** è promosso il ricorso a nuovi strumenti di ingegneria finanziaria (fondi, prestiti, garanzie) in grado di trasformare le semplici sovvenzioni in fondi di rotazione, più sostenibili nel lungo periodo;
- **rafforzamento della coesione territoriale:** i nuovi Programmi attribuiscono notevole rilevanza al ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali, delle aree che affrontano specifici problemi geografici o demografici e, infine, al ruolo delle strategie macroregionali. Sono stati individuati degli specifici strumenti dedicati allo sviluppo territoriale (come, ad esempio, "Community Led Local Development" e "Integrated Territorial Investment") che possono essere sostenuti da tutti i Fondi SIE, consentendo così di raggiungere una migliore integrazione territoriale degli investimenti in favore dello sviluppo locale e urbano;
- **semplificazione delle procedure:** le procedure di governo dei fondi sono semplificate, sono più trasparenti e informatizzate e sono previste azioni specifiche per la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

## Obiettivi della politica di coesione

Nel periodo di programmazione 2014-2020, i Fondi SIE sono indirizzati al perseguimento di due obiettivi:

1. **"Investimenti per la crescita e l'occupazione"**, obiettivo che riguarda tutto il territorio dell'Unione;
2. **"Cooperazione territoriale europea"** (CTE), obiettivo che interviene tra specifici attori a livello nazionale, regionale e locale dell'UE.

Per quanto riguarda gli interventi per la crescita e l'occupazione, le risorse per investimenti in questo ambito sono destinate a tutte le regioni dell'Unione europea a seconda del **livello di sviluppo**. L'intensità degli investimenti, infatti, varia per:

- regioni meno sviluppate (per le quali il PIL pro-capite medio è inferiore al 75% della media UE);
- regioni più sviluppate (ove il PIL pro-capite medio è superiore al 90% della media UE);
- regioni in transizione (ove il PIL pro-capite medio è compreso tra il 75 e il 90% della media UE).

La cooperazione territoriale europea è volta a sostenere l'interazione tra i territori di diversi Stati membri mediante la realizzazione di progetti congiunti, lo scambio di esperienze e la costruzione di reti. Le componenti della CTE sono tre:

- la **cooperazione transfrontaliera** fra regioni limitrofe, che mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato fra regioni confinanti aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri o fra regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un paese terzo sui confini esterni dell'Unione diversi da quelli interessati dai programmi nell'ambito degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione;
- la **cooperazione transnazionale** su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali;
- la **cooperazione interregionale** che coinvolge tutti i 28 Stati membri dell'Unione europea e mira a rafforzare l'efficacia della politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi.

## Strumenti della politica di coesione

I principali strumenti finanziari utilizzati per l'attuazione della politica regionale e di coesione sono i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) composti da:

1. il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
2. il Fondo sociale europeo (FSE);
3. il Fondo di coesione (FC).

Il **Fondo europeo di sviluppo regionale** punta a consolidare la coesione economica e sociale regionale in particolare attraverso investimenti nella competitività delle imprese, nella ricerca e innovazione, nello sviluppo delle infrastrutture, per favorire la crescita economica e la creazione di occupazione.

Il **Fondo sociale europeo** si pone lo scopo di migliorare la competitività attraverso investimenti mirati alle persone, favorendo la creazione e l'utilizzo della conoscenza, il miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione, la qualità del lavoro e la coesione sociale.

Il **Fondo di coesione** interviene principalmente nei settori delle reti transeuropee di trasporto e della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Opera negli Stati membri che presentano un PIL inferiore al 90% della media UE, e cioè: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Altri Fondi, che operano in sinergia con questi tre, pur non rientrando formalmente tra gli strumenti della politica di coesione, sono il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che costituisce il mezzo di finanziamento della politica di sviluppo rurale, e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che promuove lo sviluppo di una pesca sostenibile e la diversificazione economica nelle comunità costiere, finanziando la creazione di nuovi posti di lavoro e migliorando la qualità della vita in tali aree.

## **La normativa di riferimento dei Fondi SIE**

Nel periodo di programmazione 2014-2020, il funzionamento dei Fondi SIE è disciplinato in primo luogo dal **Regolamento UE 1303/2013** del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, che fissa le disposizioni comuni e le disposizioni generali relative a tutti i Fondi SIE. Tale regolamento stabilisce le regole applicabili a tutti i Fondi SIE per garantirne l'efficacia, oltre alle disposizioni specifiche per ogni Fondo.

In particolare, il Regolamento 1303/2013 stabilisce 11 Obiettivi Tematici a sostegno della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva 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 e 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. Preservare e 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 un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;

9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;
10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e nell'apprendimento permanente;
11. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

In aggiunta a tale Regolamento, sono stati adottati dall'UE Regolamenti specifici relativi ai singoli Fondi, allo scopo di delineare in modo più peculiare le loro caratteristiche distintive, illustrando, ad esempio, il loro ambito e le loro modalità di applicazione e gli Obiettivi Tematici sui quali intervengono principalmente (Reg. UE 1301/2013 per il FESR, 1304/2013 per il FSE, 1300/2013 per il FC).

I Regolamenti specifici stabiliscono, infatti, che gli investimenti del FESR finanziano tutti gli 11 Obiettivi, concentrandosi in particolare sui primi quattro, che le principali priorità del FSE sono gli Obiettivi da 8 a 11, pur potendo finanziare anche quelli da 1 a 4, e che il Fondo di coesione finanzia gli Obiettivi da 4 a 7 e l'Obiettivo 11.

A partire dai regolamenti di base, vengono delineate successivamente altre due tipologie di regolamenti:

1. i Regolamenti delegati;
2. i Regolamenti di esecuzione.

I **Regolamenti delegati** trovano origine da previsioni già contenute nei regolamenti di base, nei quali si rimanda alla possibilità da parte della Commissione di legiferare successivamente su determinati aspetti o dettagli non essenziali di un Regolamento.

I **Regolamenti di esecuzione** vengono invece deliberati dalla Commissione, senza necessità di previsione di delega, per fissare determinate disposizioni tecniche a completamento delle norme fondamentali contenute nel Regolamento di base, per assicurare l'attuazione uniforme di quest'ultimo in tutta l'Unione europea.

Ad esempio, al Regolamento UE 1303/2013 sulle disposizioni comuni ai diversi Fondi SIE hanno fatto seguito il Regolamento di esecuzione UE 215/2014 che stabilisce le norme di attuazione del regolamento di base, in particolare in relazione alla determinazione dei target intermedi e finali e il Regolamento di esecuzione UE 207/2015 che specifica i modelli da utilizzare per le relazioni e le informazioni da presentare alla Commissione.

## **Il ruolo di COESIF ed EGESIF**



Allo scopo di garantire un efficace coordinamento dei Fondi SIE sono stati creati due gruppi di esperti: il COESIF e l'EGESIF.

Il COESIF è il Comitato di coordinamento per i Fondi SIE, un Comitato permanente della Commissione europea, incaricato di discutere sulle questioni relative all'**attuazione delle normative** che disciplinano i Fondi SIE. Si riunisce una volta al mese e prevede la partecipazione anche di funzionari degli Stati membri.

L'EGESIF è, invece, il gruppo di esperti sui Fondi SIE istituito presso la Commissione europea per fornire consulenza sulle questioni relative all'**attuazione dei Programmi Operativi** adottati ai sensi dei Regolamenti sui Fondi SIE, favorire la collaborazione tra Stati membri e Commissione europea e incoraggiare lo scambio di buone pratiche relative all'implementazione dei Programmi cofinanziati.