

PROGRAMMAZIONE DEI FONDI COMUNITARI 2014-2020

27 gennaio 2014

PROGRAMMAZIONE 2014-2020 DEI FONDI COMUNITARI SINTESI DEL PERCORSO E STATO DELL'ARTE

A. Negoziato Europeo

Il **2 dicembre 2013** il **Consiglio dell'Unione europea** ha adottato il regolamento 11791 relativo al **Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020**, da attuare dal **1° gennaio 2014**. Il regolamento prevede una spesa di **959,99 miliardi di euro in impegni** e **908,40 miliardi in pagamenti** per i prossimi **7 anni**. Un confronto con il bilancio precedente evidenzia una **diminuzione** del 3,5% degli impegni e del 3,7% dei pagamenti. Il focus è sulla rubrica dedicata alla **crescita** e all' **occupazione**, con un incremento superiore al **37%** rispetto al periodo 2007-2013.

La **politica di coesione** rappresenta una parte importante del bilancio comunitario, con una **dotazione di 325,149 miliardi** (sottorubrica 1b), mentre alla rubrica 2 - Gestione sostenibile e protezione delle risorse naturali, che comprende i fondi per la politica agricola comune (**PAC**) e il **Programma di Sviluppo Rurale e Pesca** sono attribuiti **373,179 miliardi di euro**.

Per l'Italia l'allocazione dei Fondi per la politica di coesione a prezzi correnti è pari a 32,268 miliardi, tra FESR e FSE mentre alla politica di sviluppo rurale, ovvero al FEASR sono attribuiti 10, 429 miliardi.

Politica di Coesione	SOMMA in miliardi di euro
Totale Fondi strutturali Italia di cui:	32,268
<i>Regioni più sviluppate</i>	<i>7,695</i>
<i>Regioni in transizione</i>	<i>1,102</i>
<i>Regioni meno sviluppate</i>	<i>22,334</i>
<i>Cooperazione territoriale</i>	<i>1,137</i>
<i>FEAD - Fondo di aiuto agli indigenti</i>	<i>0,659</i>
Politica di Sviluppo Rurale	10,429
Totale Italia	42,697

Il **17 dicembre 2013** dopo un lungo percorso¹ di consultazione e discussione tra istituzioni europee nei "triloghi" sono stati pubblicati anche i testi definitivi dei **regolamenti** del pacchetto **Politica di Coesione e Politica di Sviluppo Rurale**².

¹ Le proposte della Commissione erano state pubblicate il 6 ottobre 2011

² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;

Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006;

Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio;

Per orientare il contributo dei Fondi strutturali al conseguimento degli obiettivi e dei target di Europa 2020 i regolamenti introducono alcune importanti novità rispetto al precedente periodo di programmazione:

- un **approccio integrato allo sviluppo territoriale** supportato dai Fondi strutturali in risposta alle sfide territoriali, da realizzarsi attraverso strumenti ad hoc
- un **coordinamento tra i fondi** che si realizza attraverso un **Quadro Strategico Comune** per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)
- una **concentrazione tematica** su undici obiettivi collegati ad Europa 2020 degli investimenti dei fondi ed una ulteriore concentrazione delle risorse su alcune priorità strategiche diversificata per aree territoriali
- una filiera di **programmazione strategica rafforzata** che si articola nel Quadro Strategico Comune, negli Accordi di partenariato tra la Commissione e ciascuno Stato Membro, e nei programmi operativi nazionali e/o regionali
- un forte orientamento ai risultati, attraverso il rafforzamento delle condizionalità, l'enfasi posta sugli indicatori di impatto e la previsione di una riserva di efficacia ed efficienza con assegnazione in capo alla Commissione.

Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio;

Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea;

Regolamento (UE) n. 1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi;

Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio;

pubblicati su GUCE L 347 del 20.12.2013

B. Negoziato Nazionale per l'Accordo di partenariato (riparto dei fondi tra categorie di regioni e il cofinanziamento nazionale)

Negoziato per l'Accordo di Partenariato

Il negoziato tra Commissione Europea e governo italiano per la stesura dell'Accordo di Partenariato si è ufficialmente avviato con la pubblicazione del **Position Paper** il 9 novembre 2012. Il documento identifica le principali sfide per lo sviluppo e delinea quattro **macro-priorità di investimento** ad esse collegate:

- 1) Sviluppare un **ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione**
- 2) Costruire **infrastrutture performanti** e favorire una **gestione efficiente delle risorse naturali**
- 3) Incrementare la **partecipazione al mercato del lavoro**, migliorare l'**inclusione sociale** e aumentare il **capitale umano**
- 4) Migliorare la qualità, efficacia e l'**efficienza della PA**

Con il **documento Barca** del 27 dicembre 2012 "Metodi e obiettivi per la programmazione dei Fondi Comunitari 2014-2020", ha preso avvio il percorso di partenariato istituzionale.

Il documento introduce **7 innovazioni di metodo**, individua **3 opzioni strategiche territoriali** legate a mezzogiorno, città ed aree interne e propone per ciascuno degli 11 obiettivi della Politica di Coesione 14-20 una **strategia di intervento** articolata in risultati attesi ed azioni da intraprendere per realizzarli.

Le innovazioni di metodo riguardano la programmazione operativa che deve:

1. definire gli **obiettivi sotto forma di risultati attesi**, in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese, misurati attraverso "indicatori di risultato"
2. far discendere dai risultati attesi la **definizione delle azioni con cui conseguirli**,
3. associare ad ogni azione i **tempi previsti di attuazione**, tradotti in previsioni dei **flussi di pagamento**, a loro volta sottoposti ad un forte sistema centrale di sorveglianza
4. rendere disponibili tutte le informazioni con formati unificati, nazionali (**opendata**)
5. **allargare il partenariato** a tutti gli stakeholders e coinvolgerlo fino alla fase discendente
6. **rafforzare la valutazione**, mettendola maggiormente al servizio delle domande del partenariato e dei beneficiari finali
7. **rafforzare il presidio** del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica nelle funzioni di coordinamento e affiancamento dei programmi della politica di coesione (costituzione **Agenzia Sviluppo e Coesione**).

Il confronto partenariale è stato realizzato attraverso la convocazione, tra febbraio e marzo 2013, di **4 tavoli di confronto sui temi "missione"** identificati dal Ministero, cioè:

1. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e Innovazione
2. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente
3. Qualità della vita e Inclusione sociale
4. Istruzione, formulazione e competenze

Ai tavoli hanno partecipato rappresentanti di tutte le Regioni e dei Ministeri competenti per materia, oltre che i principali stakeholders, con il compito di discutere risultati attesi, indicatori e azioni individuati nel documento Barca.

Gli esiti dei lavori dei tavoli sono confluiti nella **prima proposta di Accordo di partenariato**, del 9 aprile 2013, discussa con i servizi della Commissione negli incontri tenutisi il 21-23 aprile 2013. La Commissione ha auspicato una **maggiore concentrazione** degli interventi **sugli obiettivi di Europa 2020** e ha eccepito su alcune azioni proposte nell'ambito dell'obiettivo inclusione sociale, più attinenti a suo parere ad interventi di politica ordinaria.

Una **seconda versione informale dell'Accordo**, che recepisce alcune delle osservazioni della Commissione e fornisce qualche indicazione sulle modalità di raccordo tra i futuri programmi nazionali e quelli regionali, senza però proporre alcuna ipotesi di allocazione delle risorse è stata pubblicata in data 15 luglio. L'ultima versione informale è stata presentata dal Ministro Trigiglia ai servizi competenti della Commissione Europea il 9 dicembre 2013 e nei punti successivi viene fornita la sintesi dei contenuti.

Negoziato per il riparto risorse per categoria di Regioni e il cofinanziamento

Tra settembre e ottobre 2013 il Ministro Trigiglia ha presentato alle Regioni le prime simulazioni di **riparto delle risorse per categoria di Regioni**, e per Fondo comunitario, indicando un **tasso di cofinanziamento nazionale pari al 50%**, **che deve essere suddiviso tra Stato e Regioni** in base all'articolazione dei programmi e tenuto conto delle risorse complessivamente disponibili sul **Fondo di Rotazione, pari a 24 miliardi**.

Il 10 ottobre è stato raggiunto un **accordo tra il Ministro e i Presidenti delle Regioni** (designati nel Gruppo di coordinamento politico della Conferenza delle regioni) che stabilisce un **cofinanziamento regionale sui POR del 30%** del cofinanziamento nazionale e una **contribuzione delle Regioni più sviluppate ai PON pari a 2 miliardi**³.

In Tavola 1 la simulazione a prezzi correnti illustrata il 15 ottobre dal DPS⁴.

Tavola 1 - Fondi strutturali 2014-2020 per categorie di regioni con e senza cofinanziamento nazionale (FEAD scorporato da totale e quota FSE al 31,8% sul totale escluso cooperazione territoriale)
elaborazione 14 ottobre 2013

	Fondi strutturali (escluso cofinanziamento nazionale)		Cofinanziamento nazionale ****		Fondi strutturali + Cofinanziamento		TOTALE FESR + FSE		TOTALE FESR + FSE + FEAD + coop terr	
	Totale Fondi strutturali 2014-2020 netto risorse				IPOTESI		TOTALE FESR + FSE incluso		+ FEAD + coop terr incluso	
	FEAD (milioni di euro, prezzi correnti)*	Parametri quota FSE**	FSE	FESR	Moltiplicatore	%	FSE TOTALE	FESR TOTALE	cofinanziamento	cofinanziamento
Italia	32.268	0,318	9.900	22.368			19.800	43.801	63.600	64.376
REG più sviluppate	7.695	0,391	3.871	3.824	2	50	7.742	7.649	15.391	15.391
REG in transizione	1.102	0,042	416	687	2	50	832	1.373	2.205	2.205
REG meno sviluppate	22.334	0,567	5.613	16.720	2	50	11.226	33.441	44.667	44.667
Cooperazione territoriale	1.137			1.137	1,18	15		1.337		1.337
per memoria FEAD ***	659				1,18	15				775
Totale Italia, netto FEAD ed esclusa Cooperazione territoriale	31.131	1,000	9.900	21.232			19.800	42.463	62.263	

³ Per le Regioni in transizione il contributo ai PON sarà compreso tra il 20-25% della quota complessiva spettante, tra il 30-38% per le Regioni meno Sviluppate.

⁴ In tale occasione il DPS ha sollecitato le Regioni a formulare una propria simulazione di attribuzione delle risorse per obiettivo tematico e risultato atteso, nonostante non fosse stata ancora definita una ripartizione tra Programmi Nazionali e Programmi Regionali e le Regioni si fossero dichiarate contrarie ad uno "spacchettamento" della programmazione a livello di risultato atteso.

La bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013

Lo scorso 9 dicembre il Ministro Trigilia ha inviato alla Commissione Europea una bozza di Accordo che descrive per ogni obiettivo tematico la strategia di intervento ed i risultati attesi, corredati dai relativi indicatori, aggiornati rispetto alle precedenti versioni per tener conto delle osservazioni delle Regioni.

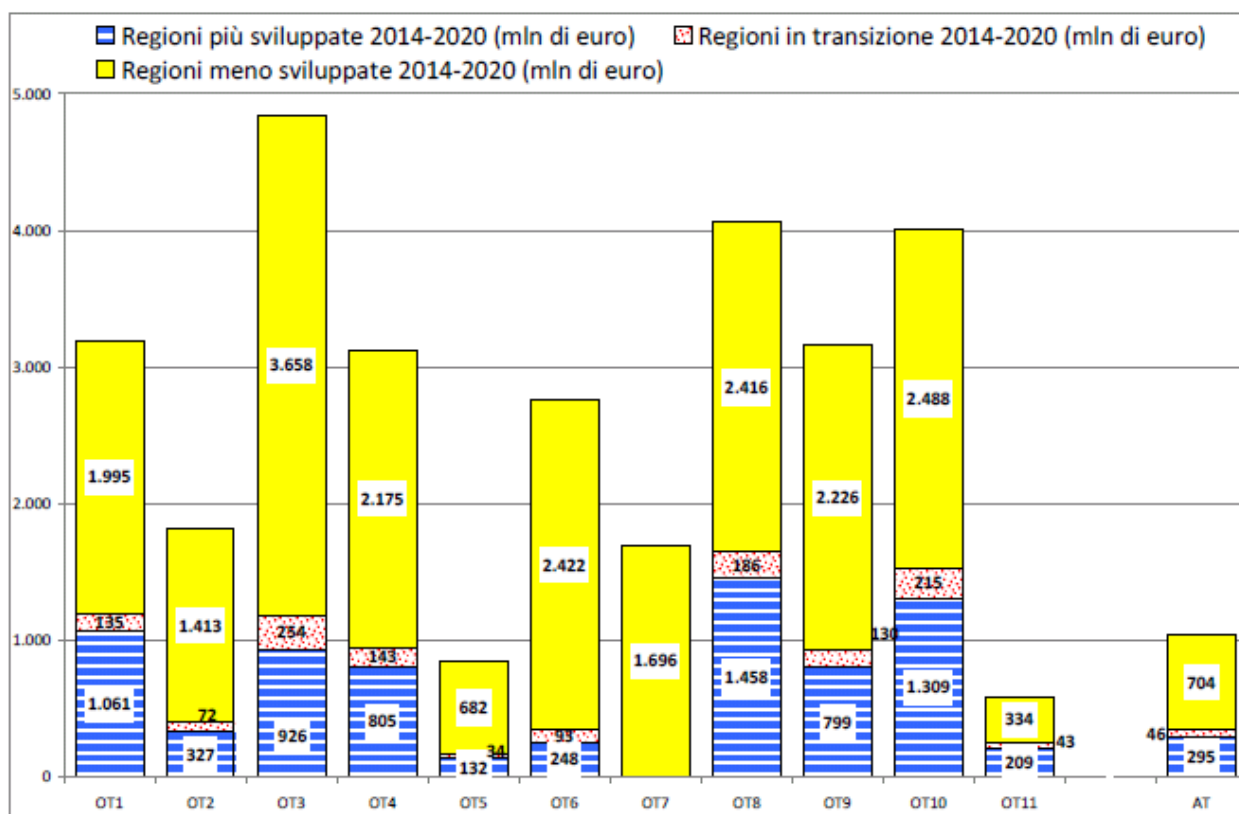
Inoltre l'Accordo:

- Contiene una proposta che quantifica le **risorse comunitarie** attribuite a ciascun **OT** per ciascun **fondo**, compreso il FEASR come da tabella seguente:

Accordo di Partenariato (Bozza 09.12.13): Allocazione risorse per OT e per Fondo					
Obiettivi tematici	FESR	FSE	FEASR	TOT	%
OT1 – Ricerca e innovazione	3.191,0	0,0	500,0	3.691,0	8,9%
OT2 – ICT	1.813,0	0,0	140,0	1.953,0	4,7%
OT3 – competitività	4.838,0	0,0	4.420,0	9.258,0	22,3%
OT4 – energia	3.123,0	0,0	1.200,0	4.323,0	10,4%
OT5 – cambiamento climatico	847,1	0,0	1.850,0	2.697,1	6,5%
OT6 – ambiente	2.763,3	0,0	980,0	3.743,3	9,0%
OT7– trasporti	1.696,0	0,0	0,0	1.696,0	4,1%
OT8 – occupazione	201,8	3.859,0	300,7	4.361,5	10,5%
OT9 – inclusione sociale	1.063,7	2.092,0	650,0	3.805,7	9,2%
OT10 – istruzione e formazione	807,4	3.205,0	134,0	4.146,4	10,0%
OT11 – capacità amministrativa	210,3	376,0	0,0	586,3	1,4%
AT	677,0	368,0	255,0	1.300,0	3,1%
Totale in milioni di euro	21.231,6	9.900,0	10.429,7	41.561,3	100,0%

- riporta l'allocazione delle risorse attribuite a ciascun **obiettivo e a ciascuna categoria di Regioni** come illustrato nello schema seguente:

Italia: allocazione agli OT per categoria di regioni (Fondi FESR e FSE 2014-2020, solo risorse comunitarie, milioni di euro, prezzi correnti)



- indica i **pesi assegnati**, all'interno degli obiettivi tematici, ai singoli **risultati attesi**
- quantifica l'allocazione** specifica attribuita **all'Iniziativa per l'occupazione giovanile** (567,5 milioni di euro di risorse UE da integrare con una quota corrispondente di cofinanziamento FSE)
- riporta la **lista dei programmi** operativi (senza specificarne l'allocazione finanziaria degli stessi), che include: **21 Programmi Regionali** (sia per il FSE sia per il FESR), un **Programma Nazionale FEASR** ed uno **FEAMP**, **due Programmi multi regionali** per le **Regioni in transizione** e **meno sviluppate** sui temi Ricerca e Innovazione e Imprese e competitività, **tre Programmi multi regionali per le Regioni meno sviluppate** su Infrastrutture e reti, Beni culturali e Legalità e infine **sei Programmi con ricadute su tutto il territorio nazionale** (riportati nella tabella seguente).

Elenco dei programmi Operativi nazionali proposti			
Tem	FESR	FSE	Obiettivi Tematici
Istruzione	x	x	10 e 11
Occupazione	x	x	8 e 11
Inclusione sociale		x	9 e 11
Città metropolitane	x	x	Trasversale
Governance, reti, progetti speciali, Assistenza Tecnica	x	x	11
Iniziativa per l'occupazione giovanile		x	

- include una tabella con la richiesta di **trasferimento dei fondi** strutturali tra categorie di Regioni che **attinge per il 50%** dall'allocazione delle Regioni meno sviluppate e per il restante 50% **dalle Regioni più sviluppate** a favore delle Regioni in transizione che aumentano le proprie risorse di 247.709.508 €.
- descrive la strategia comune dell'**Agenda urbana**, che si implementa attraverso il PON nelle 14 Città metropolitane e attraverso i POR nelle città medie. L'AP identifica tre temi "nazionali" da sviluppare nei PON e POR, più un quarto che sarà definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio. I tre sono:
 - a. ridisegno e **modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori** delle città (mobilità e logistica sostenibile, risparmio energetico e fonti rinnovabili)
 - b. pratiche e progettazione per **l'inclusione sociale** per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati
 - c. rafforzamento della capacità della città di potenziare segmenti locali pregiati delle **filiera produttive globali a vocazione urbana** (servizi avanzati per le imprese, imprese sociali, creative e per i servizi ai cittadini).
- illustra la strategia per le aree interne. L'AP prevede due tipologie di azioni: l'adeguamento della qualità e quantità dei **servizi essenziali** (istruzione, mobilità e salute) e progetti di **sviluppo locale**, da realizzare in **aree composte da gruppi di comuni** e identificate dalle Regioni d'intesa con il Comitato tecnico aree interne. I progetti si **attuano** attraverso **APQ** sottoscritti dalle Regioni, gli EELL, l'amministrazione di coordinamento e le amministrazioni centrali competenti per materia e vengono **finanziati** dalle Regioni nell'ambito dei **POR** e dei **PSR**.

C. La programmazione regionale 2014-2020

Con la DGR 1691 del 18 novembre 2013, la **Regione ha avviato** formalmente la elaborazione dei **Programmi Operativi Regionali** di propria competenza, consentendo di avviare da un lato il **confronto partenariale** e dall'altro il raccordo con i servizi competenti della Commissione Europea.

La DGR 1691 adotta gli esiti del lavoro svolto dal Comitato dei direttori e dal tavolo tecnico (organismi definiti con precedente delibera, la 930 del luglio 2012) che si sostanziano in:

- Redazione di un **quadro di contesto della regione Emilia-Romagna** (utile a definire il posizionamento macroeconomico della Regione stessa),
- Redazione di **linee guida per la programmazione strategica** dei POR.

Inoltre, viene istituito un **Comitato Permanente** con il compito di sviluppare il **Documento Strategico Regionale** per assicurare l'**integrazione tra i Programmi** FESR, FSE e FEASR sulle priorità regionali, anche di carattere territoriale, non solo nella attuale fase di programmazione ma anche nel periodo di attuazione dei programmi.

I prossimi passi

Nelle more della definizione chiara da parte del DPS delle allocazioni dei fondi alle Regioni e i contenuti dei Programmi Nazionali (PON), continua il presidio dei diversi gruppi di lavoro con il DPS per approfondire gli aspetti non ancora condivisi e da inserire nell'Accordo di Partenariato e la definizione dell'architettura organizzativa e gestionale dei programmi (scelta dell'Autorità di certificazione, Autorità di audit ecc..).