



La Politica di Coesione: Fondi Strutturali e di Investimento Europei

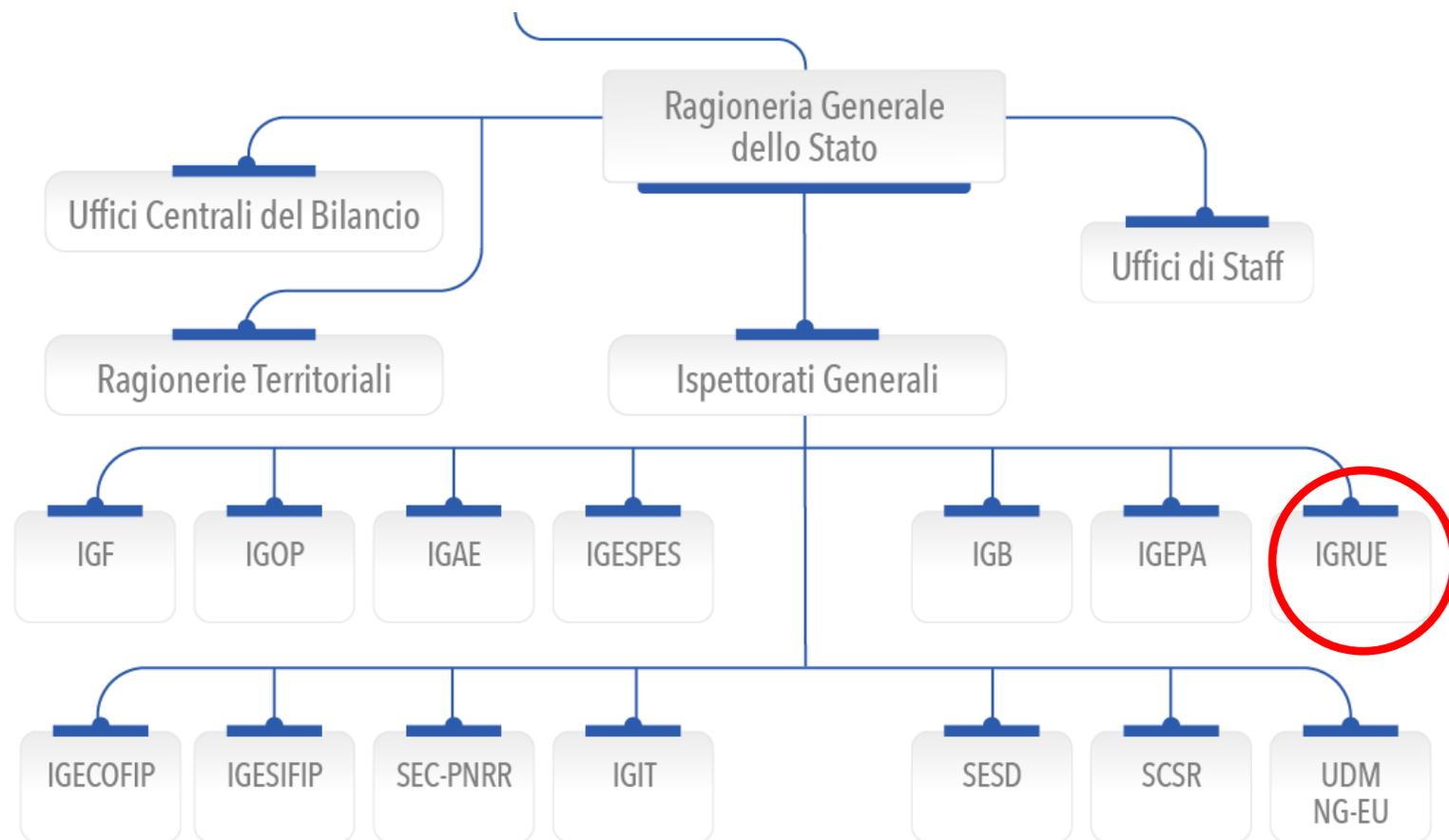
Il parte

Dott. Sergio Marchese
Università La Sapienza
27 novembre 2023

ABOUT ME

Funzionario presso l'Organismo di Coordinamento della Autorità di Audit dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (MEF-RGS-IGRUE):

- Controllo su progetti cofinanziati da Fondi SIE
- Formazione su tematiche legate alla politica di Coesione
- Supporto al tutoraggio dei Tirocini curriculari svolti presso il MEF
- Avvocato
- Revisore contabile
- Membro Comitati di Sorveglianza Programmi Operativi Regionali



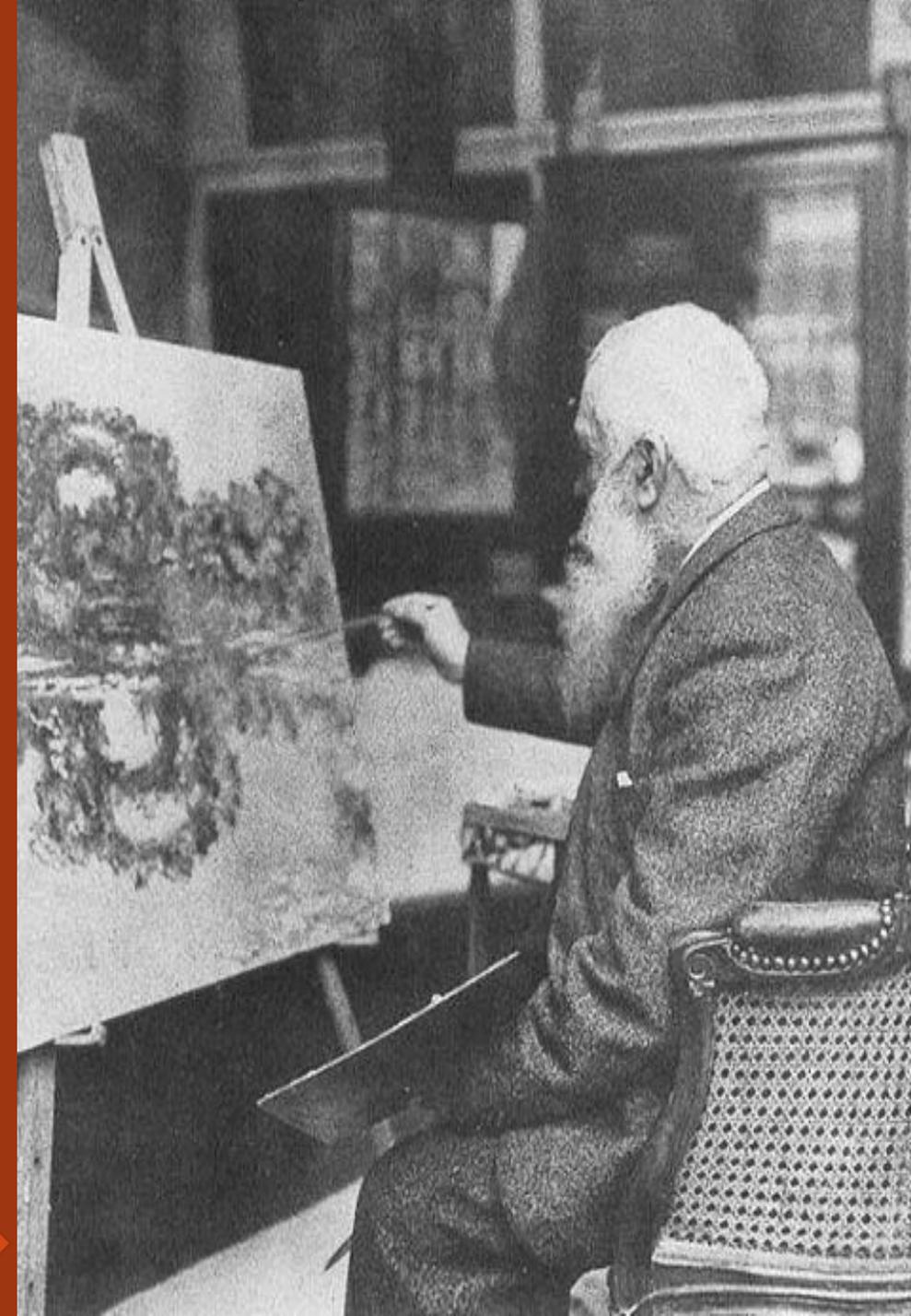
Per *question time*, info tirocinio, varie ed eventuali:

sergio.marchese@libero.it - 339 8148841

Cosa tratteremo oggi:

- L'impatto della Politica di Coesione
- L'attuazione della Politica di Coesione: gli attori istituzionali coinvolti nella gestione e nel controllo dei progetti cofinanziati da Fondi SIE
- L'attuazione della Politica di Coesione: governance multilivello, principio di sussidiarietà e rilevanza nella gestione dei progetti cofinanziati
- Il ruolo fondamentale svolto dagli enti locali nell'attuazione della Politica di Coesione e collegamenti col Federalismo Fiscale: seconda parte
- Fondi SIE ,PNRR, enti locali
- Cenni Programmazione 21-27

Claude Monet mentre dipinge nella sua villa di Giverny



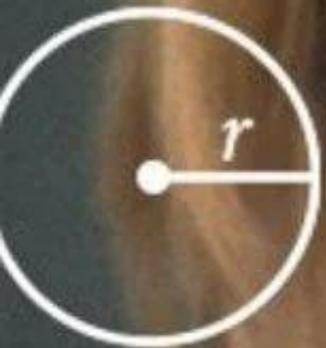
**NELLE PUNTATE
PRECEDENTI...**





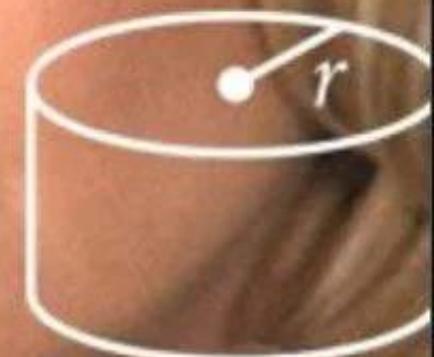
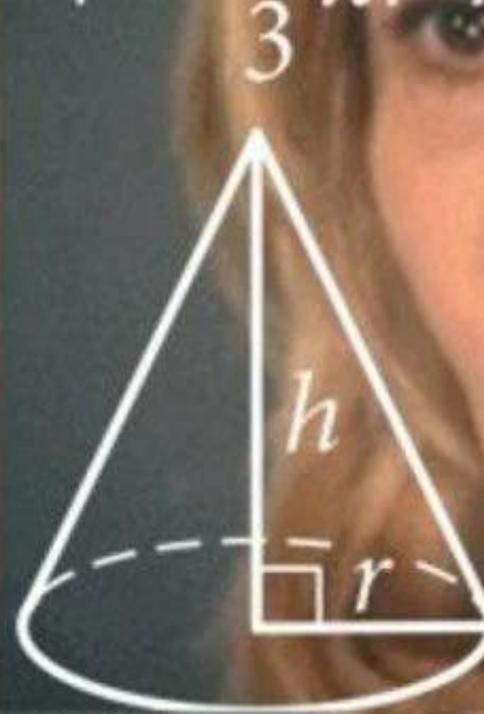
POLITICA DI COESIONE: WHAT ABOUT?

ARTICOLO 174 DEL TRATTATO DI LISBONA (2010): «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».



$$A = \pi r^2$$

$$C = 2\pi r$$



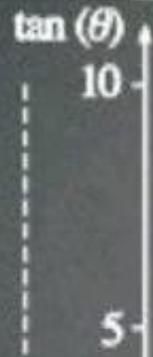
$$V = \pi r^2 h$$

| | 30° | 45° | 60° |
|-----|----------------------|----------------------|----------------------|
| sin | $\frac{1}{2}$ | $\frac{\sqrt{2}}{2}$ | $\frac{\sqrt{3}}{2}$ |
| cos | $\frac{\sqrt{3}}{2}$ | $\frac{\sqrt{2}}{2}$ | $\frac{1}{2}$ |
| tan | $\frac{\sqrt{3}}{3}$ | 1 | $\sqrt{3}$ |

$$\int \sin x dx = -\cos x + C$$

$$\int \frac{dx}{\cos^2 x} = \operatorname{tg} x + C$$

$$\int \operatorname{tg} x dx = -\ln|\cos x| + C$$



Qual è la dotazione finanziaria della Politica di Coesione nel bilancio UE?



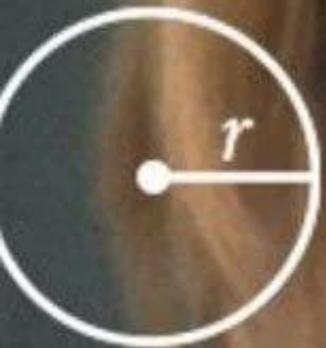
$$\int \frac{dx}{a^2 + x^2} = \frac{1}{a} \operatorname{arctg} \frac{x}{a} + C$$

$$a(x^2 + \frac{b}{a}x + \frac{c}{a}) = 0$$

$$x^2 + 2\frac{b}{2a}x + (\frac{b}{2a})^2 - (\frac{b}{2a})^2 + \frac{c}{a} = 0$$

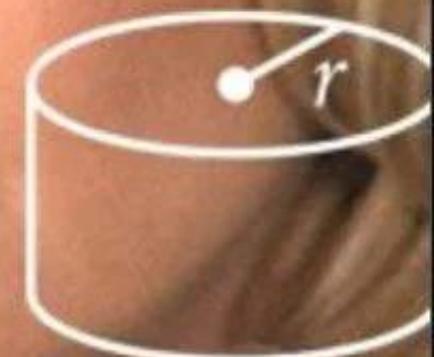
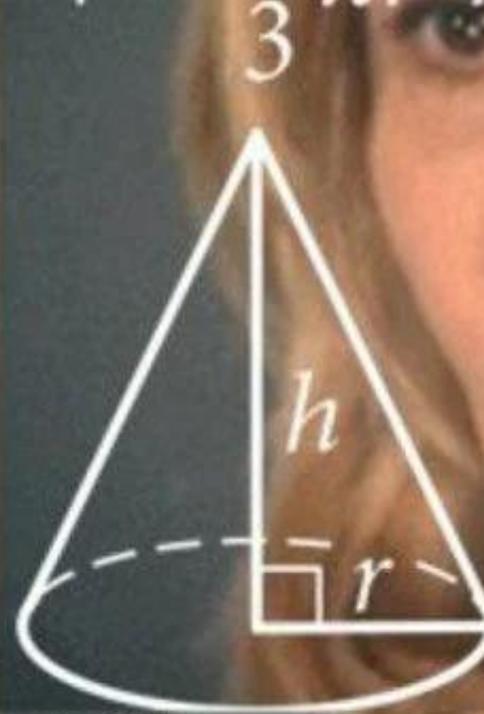


351 MLD:
1/3 del Quadro
Finanziario
Pluriennale dell'UE
(Totale
Programmazione 2014-
2020 per tutti gli Stati
Membri)



$$A = \pi r^2$$

$$C = 2\pi r$$



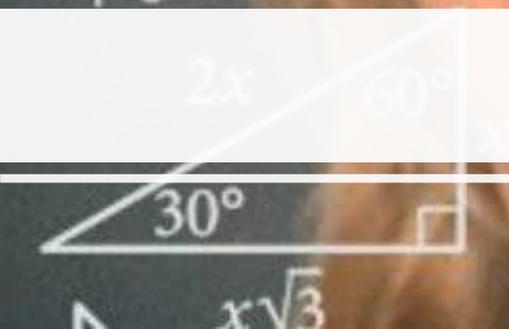
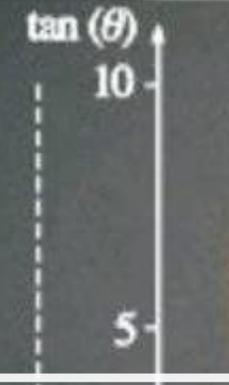
$$V = \pi r^2 h$$

| | 30° | 45° | 60° |
|-----|----------------------|----------------------|----------------------|
| sin | $\frac{1}{2}$ | $\frac{\sqrt{2}}{2}$ | $\frac{\sqrt{3}}{2}$ |
| cos | $\frac{\sqrt{3}}{2}$ | $\frac{\sqrt{2}}{2}$ | $\frac{1}{2}$ |
| tan | $\frac{\sqrt{3}}{3}$ | 1 | $\sqrt{3}$ |

$$\int \sin x dx = -\cos x + C$$

$$\int \frac{dx}{\cos^2 x} = \tan x + C$$

$$\int \tan x dx = -\ln|\cos x| + C$$



$$\int \frac{dx}{a^2 + x^2} = \frac{1}{a} \arctg \frac{x}{a} + C$$

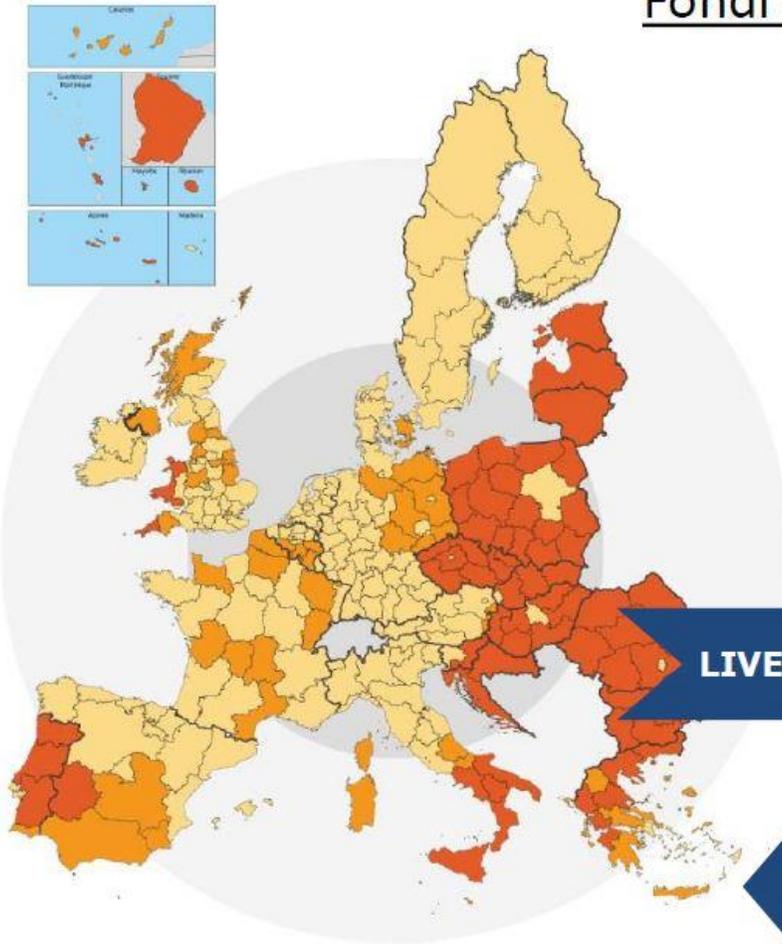
$$ax^2 + bx + c = 0$$

$$a(x^2 + \frac{b}{a}x + \frac{c}{a}) = 0$$

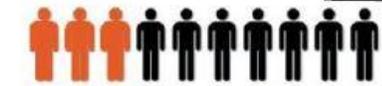
$$x^2 + 2\frac{b}{2a}x + (\frac{b}{2a})^2 - (\frac{b}{2a})^2 + \frac{c}{a} = 0$$

Qual è la ripartizione tra gli Stati Membri?

Fondi della Politica di coesione 2014-2020 (€351,8 mld)

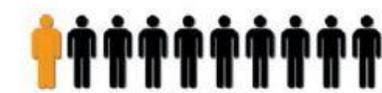


Benefici per tutte le regioni dell'UE



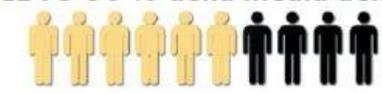
€182 mrd

per le regioni meno sviluppate
PIL < 75 % della media dell'UE a 27



27 % della pop. UE

€35 mrd per le regioni in transizione
PIL 75-90 % della media dell'UE a 27



12 % della pop. UE

€54 mrd per le regioni più sviluppate
PIL > 90 % della media dell'UE a 27



61 % della pop. UE

LIVELLO DEGLI INVESTIMENTI

PROPORZIONATO AL

LIVELLO DI SVILUPPO

Perché interessarsi alla Politica di Coesione?

- E' uno dei più importanti ed ambiziosi programmi *place-based* al mondo di redistribuzione di ricchezza tra Regioni e Paesi, volti a stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo.
- E' una fonte di finanziamento strategica per il paese, in particolare per gli enti territoriali.
- Ha un respiro multidisciplinare, come tale è un interessante oggetto di studio, indipendentemente dalla propria formazione.
- Il numero dei progetti cofinanziati è tale da coinvolgerci in prima persona.
- *Last but not the least*: la paghiamo noi...

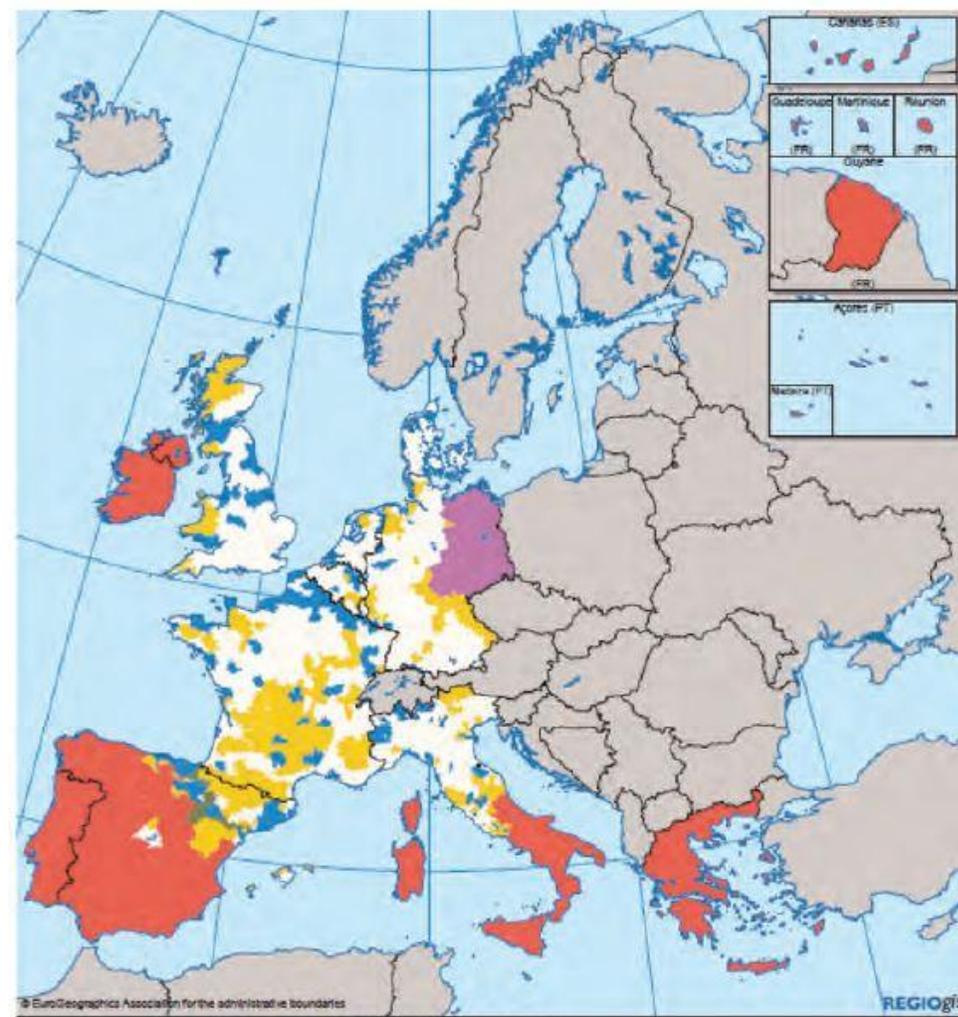


**QUAL È
L'IMPATTO DELLA
POLITICA DI
COESIONE?**



REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO NEL CORSO DELLE PROGRAMMAZIONI DEI FONDI SIE

Map One: Structural Funds eligible areas: 1989-93



Structural Funds 1989 - 1993 : Eligible Areas

- Objective 1
- Objective 2
- Objective 5b
- Objective 2 & 5b
- New German Länder

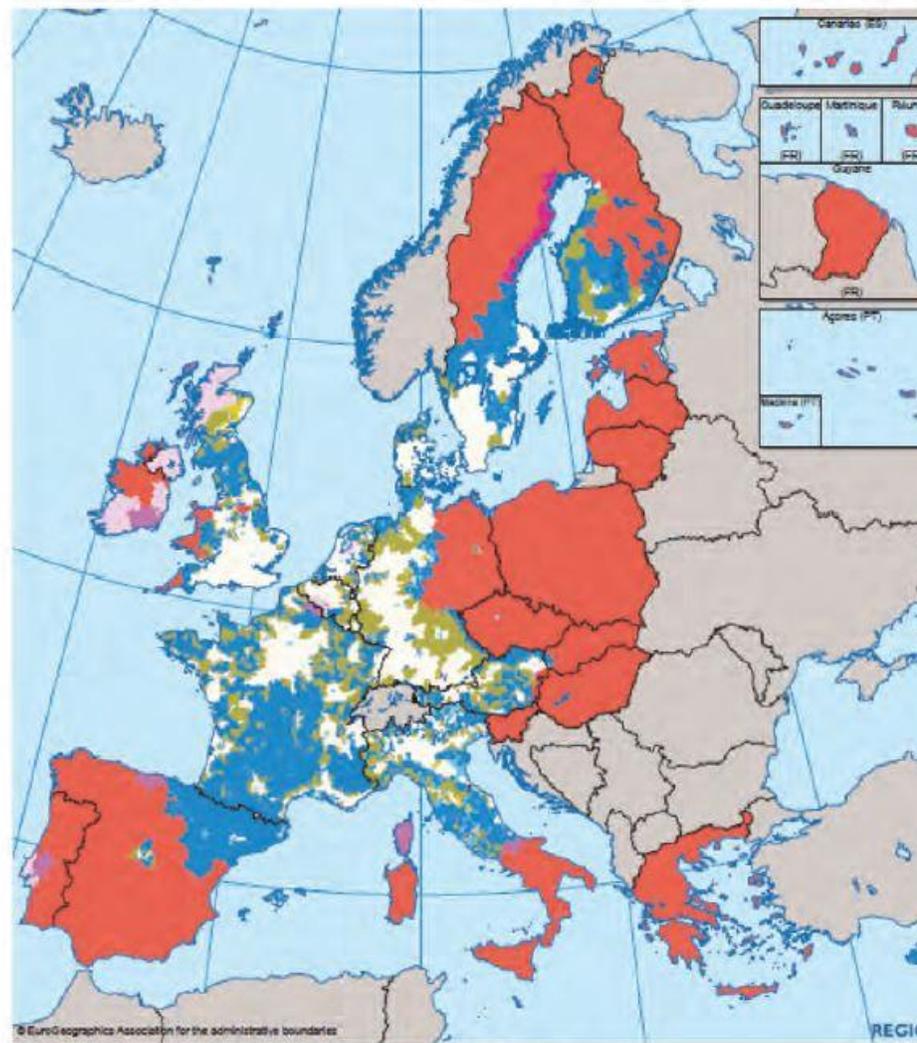
New German Länder eligible for aid from 1990
Situation of Non EU countries in 1993

0 1,000 Km

Source: European Commission, *Regional Policy-Info regio* (2011). Accessible at: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_en.htm, accessed on 15 May 2014.

© EuroGeographics

REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO NEL CORSO DELLE PROGRAMMAZIONI DEI FONDI SIE



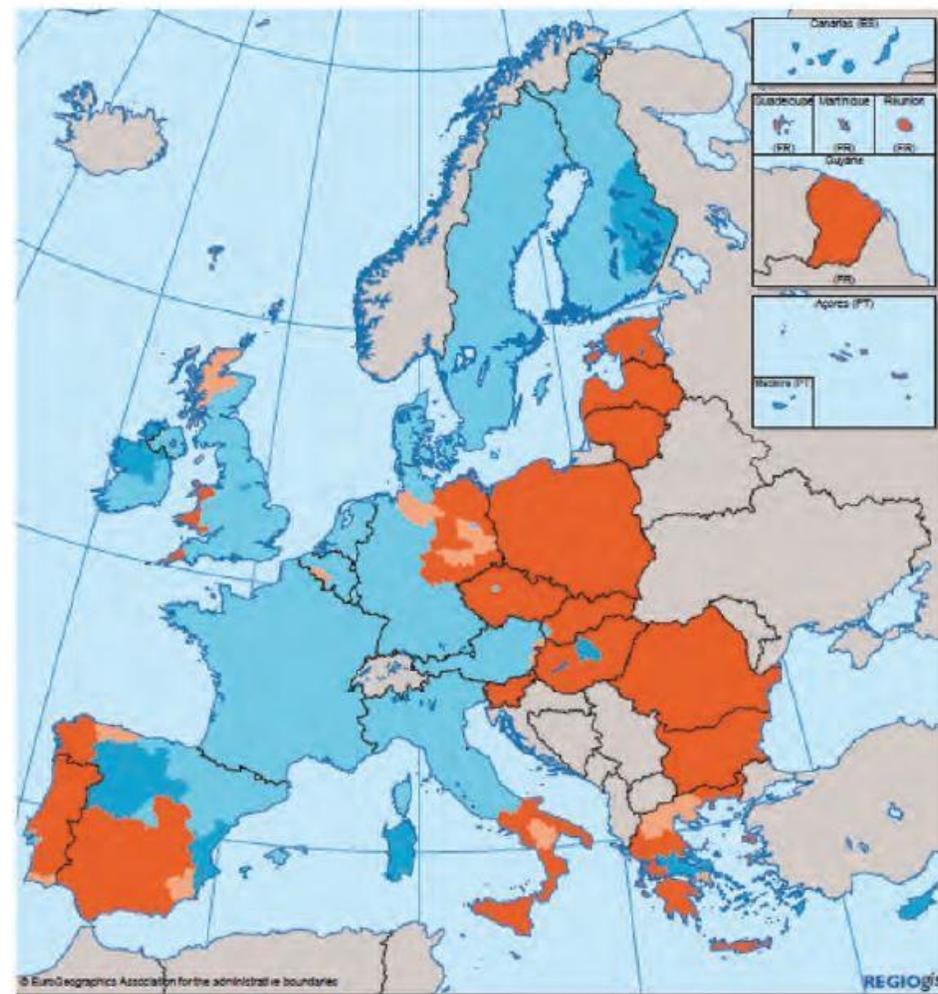
Structural Funds 2000 - 2006 : Eligible Areas

- | | |
|-------------------------------|--|
| Objective 1 | Objective 2 |
| Objective 1 | Objective 2 |
| Phasing out (till 31/12/2005) | Objective 2 (partly) |
| Phasing out (till 31/12/2006) | Phasing out (till 31/12/2005) |
| Special programme | Phasing out (Partly) (till 31/12/2005) |

Areas in Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, Cyprus and Malta eligible from 01/05/2004 onwards.

REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO NEL CORSO DELLE PROGRAMMAZIONI DEI FONDI SIE

Map Four: Programme Coverage 2007-13



**Structural Funds 2007- 2013:
Convergence and Regional Competitiveness Objectives**

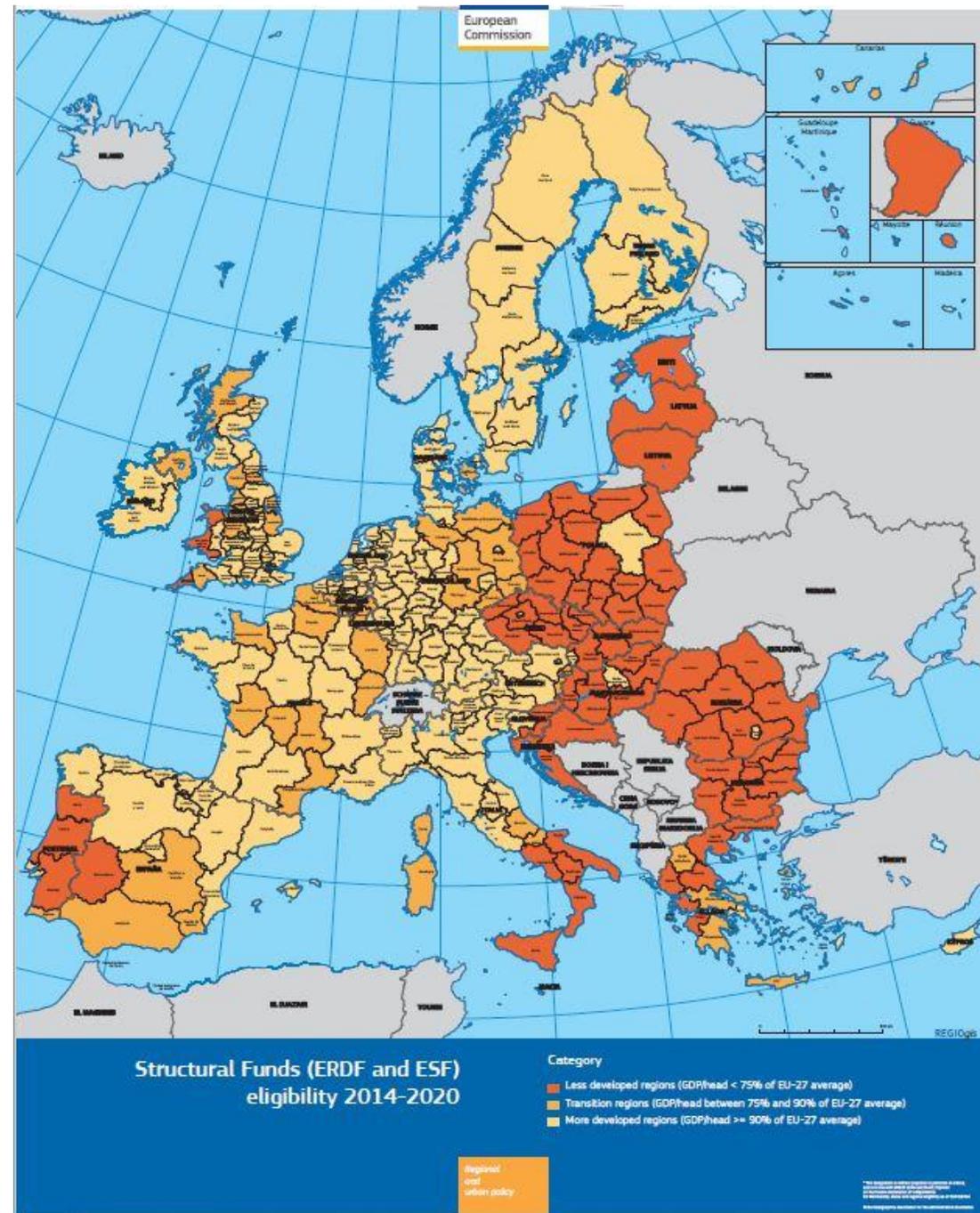
- Convergence Regions
- Phasing-out Regions
- Phasing-in Regions
- Competitiveness and Employment Regions

0 1,000 Km

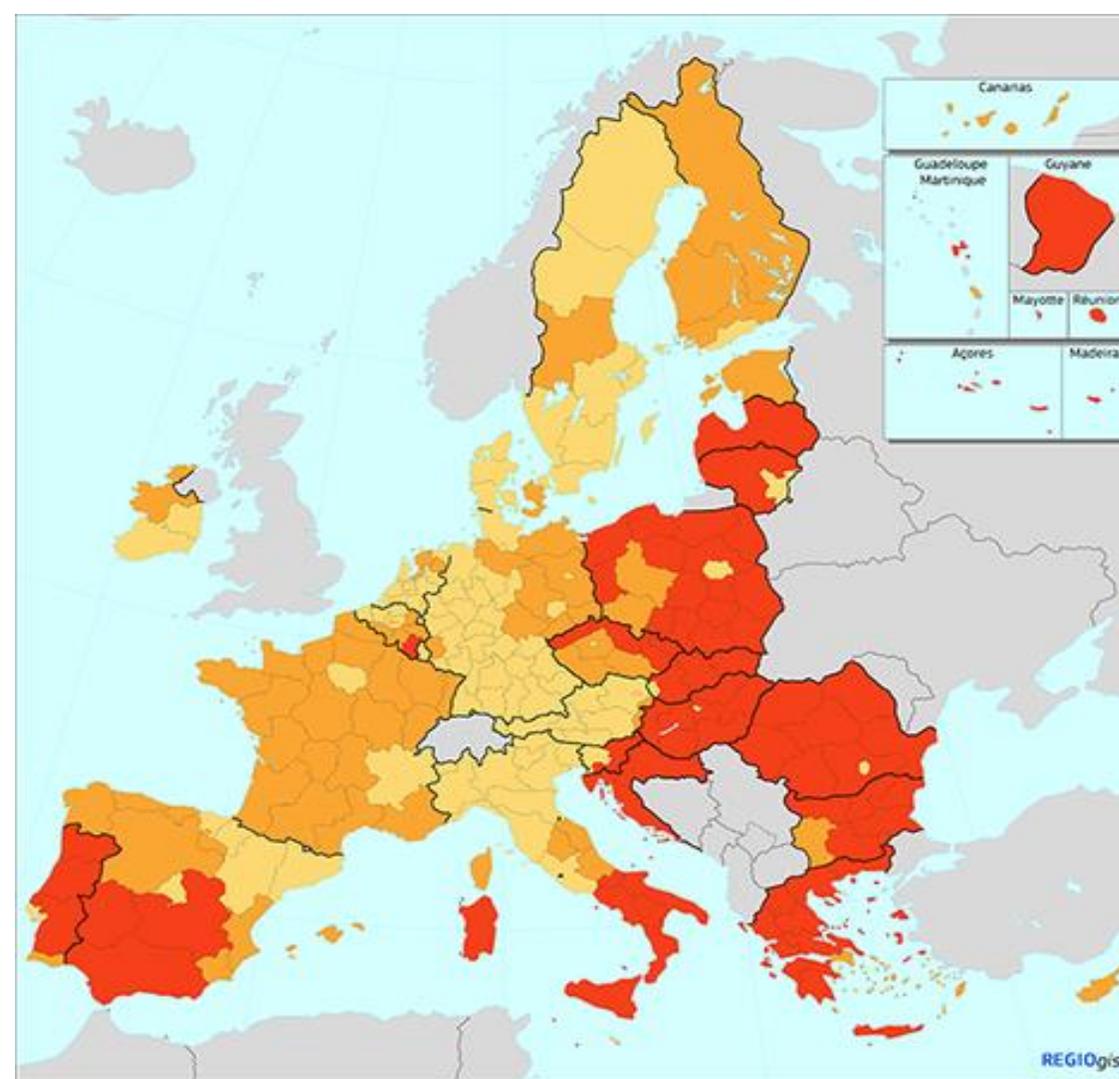
Source: European Commission, *Regional Policy-InfoREGIO* (2011). Accessible at: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/cartes_en.htm, accessed on 15 May 2014.

© EuroGeographics

REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO NEL CORSO DELLE PROGRAMMAZIONI DEI FONDI SIE



REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO NEL CORSO DELLE PROGRAMMAZIONI DEI FONDI SIE



Investment for jobs and growth goal (ERDF and ESF+) eligibility, 2021-2027

Categories of regions

- Less developed regions (GDP/head (PPS) less than 75% of the EU-27 average)
- Transition regions (GDP/head (PPS) between 75% and 100% of the EU-27 average)
- More developed regions (GDP/head (PPS) above 100% of the EU-27 average)

GDP/head: average 2015-2016-2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Come emerge dalle grafiche precedenti, nel corso delle programmazioni, le Regioni del Sud Italia sono rimaste nella categoria delle Regioni meno sviluppate, senza contare che la Sardegna è passata dalle Regioni in transizione a quelle meno sviluppate.

Un peggioramento si riscontra anche nel centro Italia: le Marche e l'Umbria passano dalla categoria delle Regioni più sviluppate a quella delle Regioni in transizione.



E allora la Politica di Coesione non funziona?

In realtà, è' necessaria una valutazione più approfondita anche di altri dati.





Dati Paper Commissione Europea studio indipendente sulla programmazione 2007-2013: impatto su tutti gli Stati Membri.

Every region and country in the EU benefits from Cohesion Policy, via the direct effects of the investments and/or the indirect effects like increased trade.



€1 of Cohesion Policy investment during 2007-2013
will generate **€2.74** of additional GDP by 2023.

€346.5 billion invested in 2007-2013

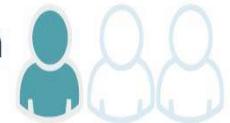


Estimated return nearly **€1 trillion**
of additional GDP by 2023

1 million jobs created in 2007-2013

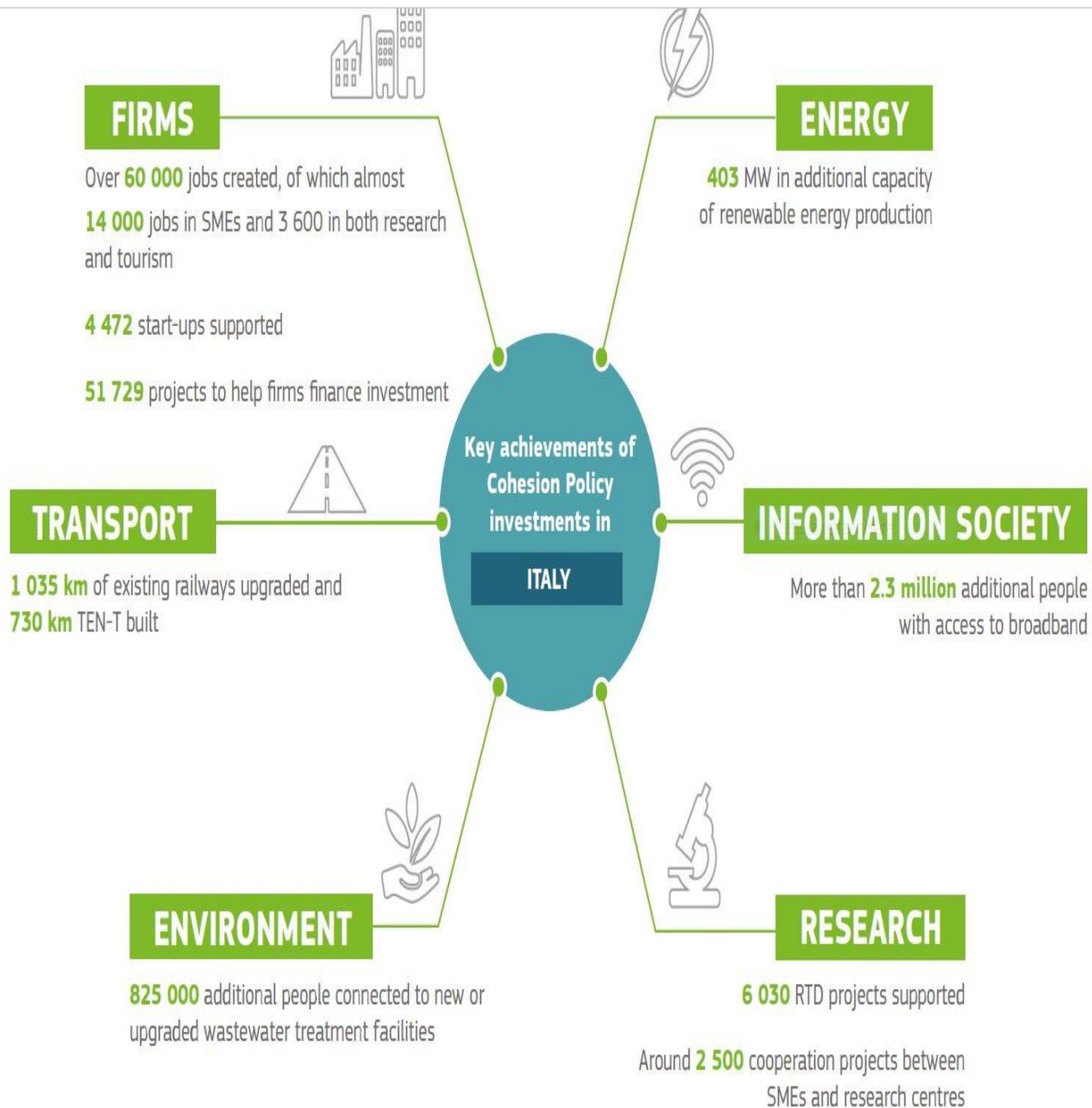


1/3 of net job creation
during that period





Dati Paper Commissione Europea studio indipendente sulla programmazione 2007-2013: impatto sull'Italia.



Dati investimenti in Italia 2000-2015:
nel Mezzogiorno la riduzione della
spesa in conto capitale della PA è più
evidente rispetto al centro-nord. Si
passa da 22,9 miliardi del 2000 a 13,2
miliardi di euro del 2014 (-42%).

Fonte: Elaborazione IFEL su dati ACT

Figura 2. PA – Spesa in conto capitale, 2000-2015

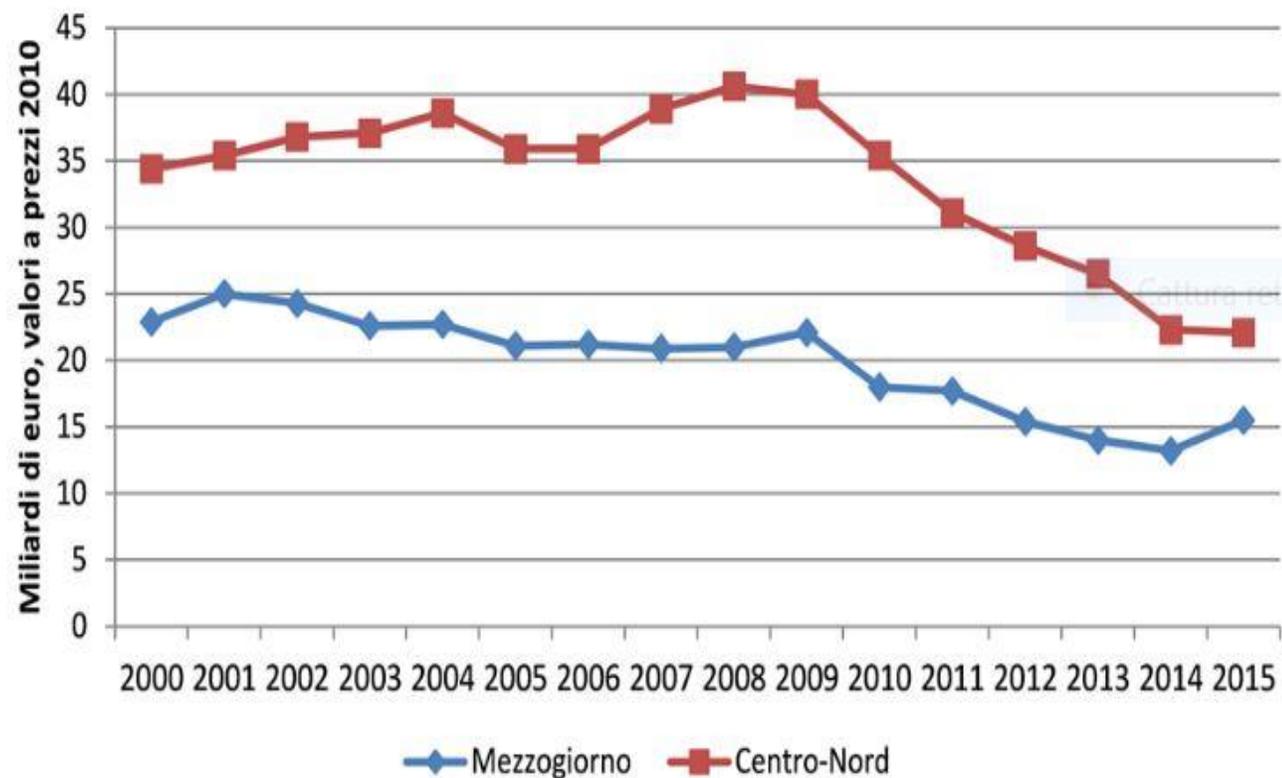
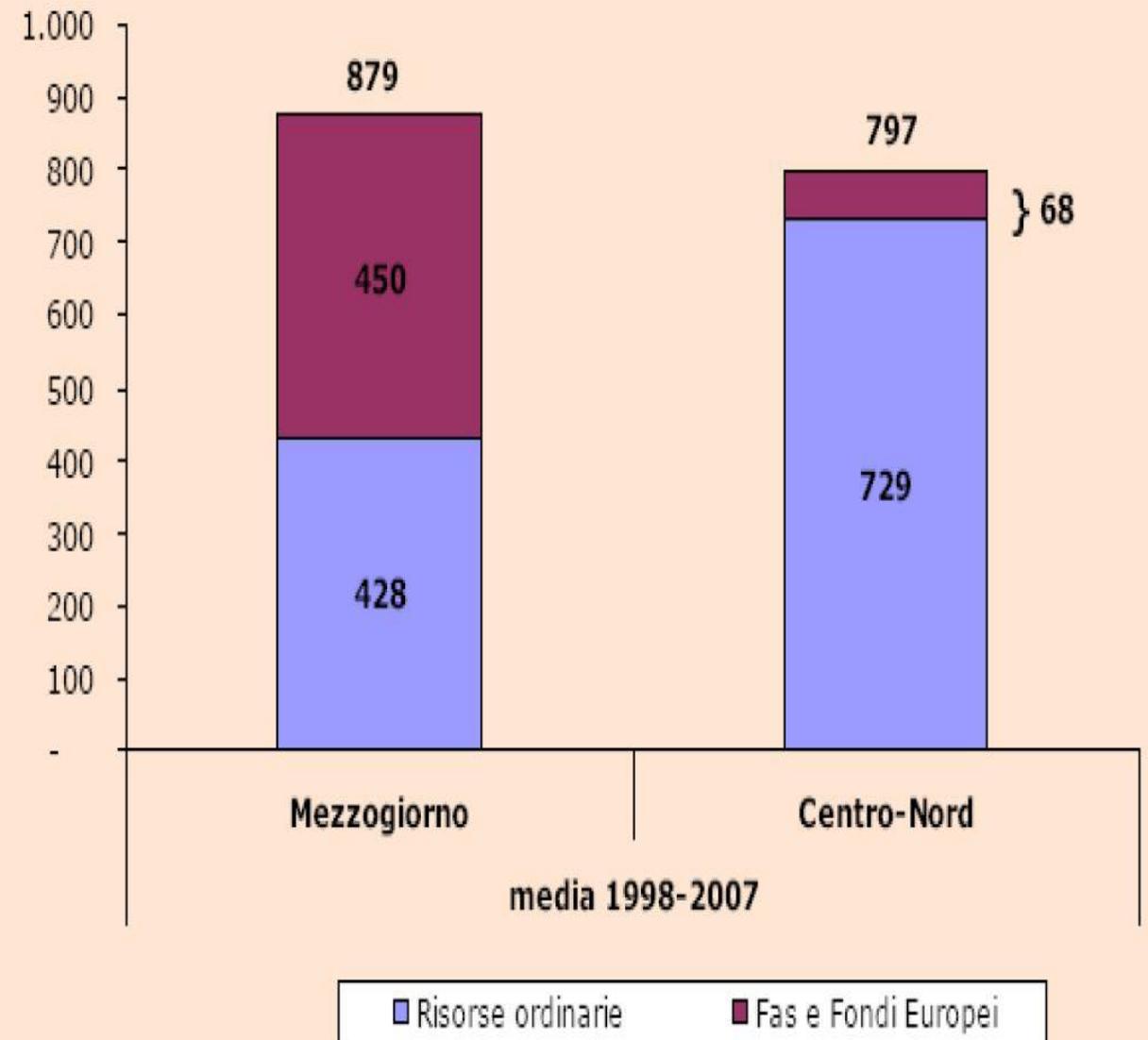


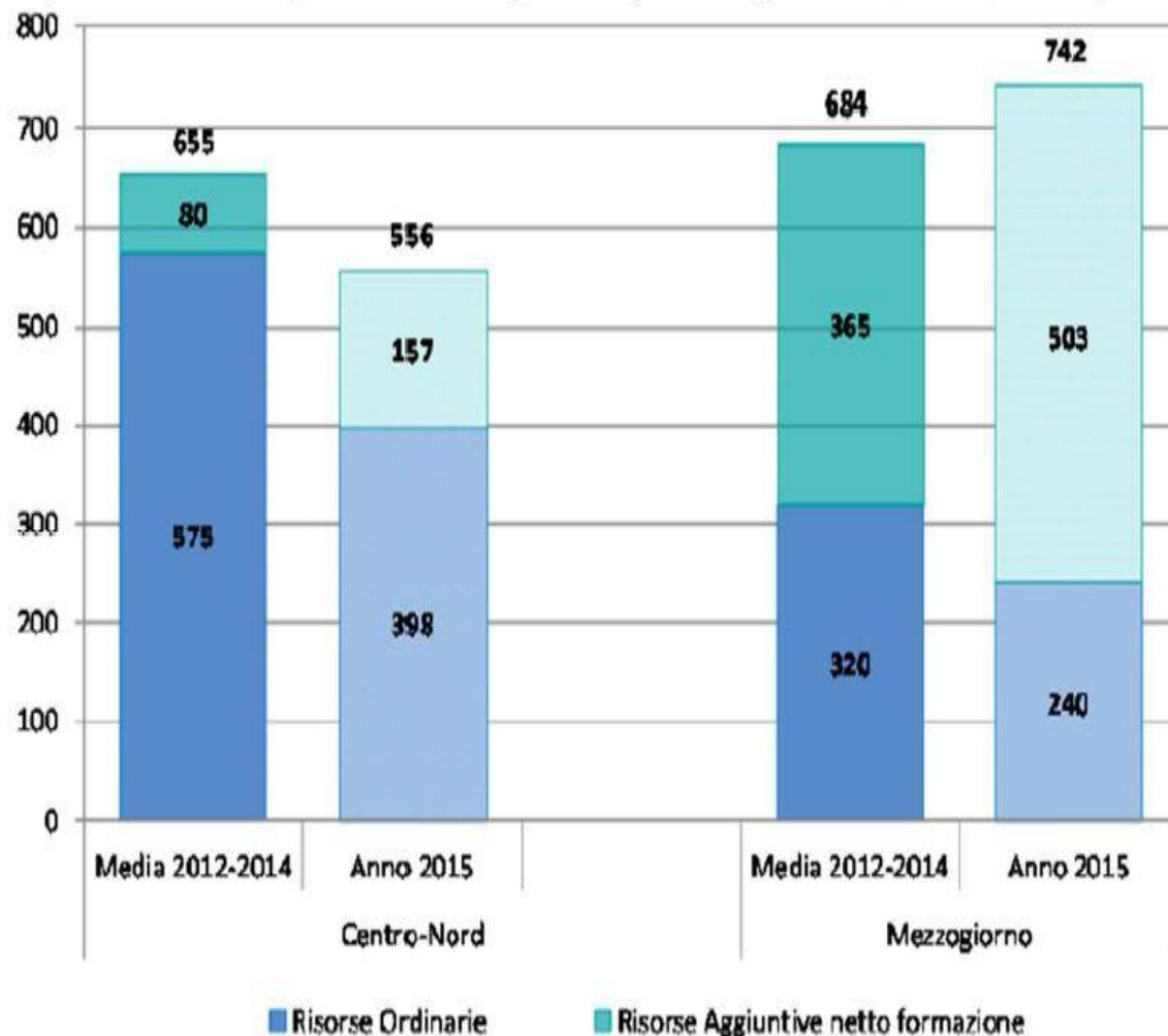
Figura III.8 - PA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)

Dati che confrontano l'incidenza della risorse aggiuntive (FESR, FSE, ex FAS) sulla spesa per investimenti tra il 1998 e il 2007: dal grafico si evince che le risorse aggiuntive nel Mezzogiorno si sostituiscono, non si aggiungono a quelle ordinarie.



Dati che confrontano l'incidenza della risorse aggiuntive (FESR, FSE, ex FAS) sulla spesa per investimenti tra il 2012 e il 2015: dal grafico si evince che le risorse aggiuntive nel Mezzogiorno si sostituiscono, non si aggiungono a quelle ordinarie.

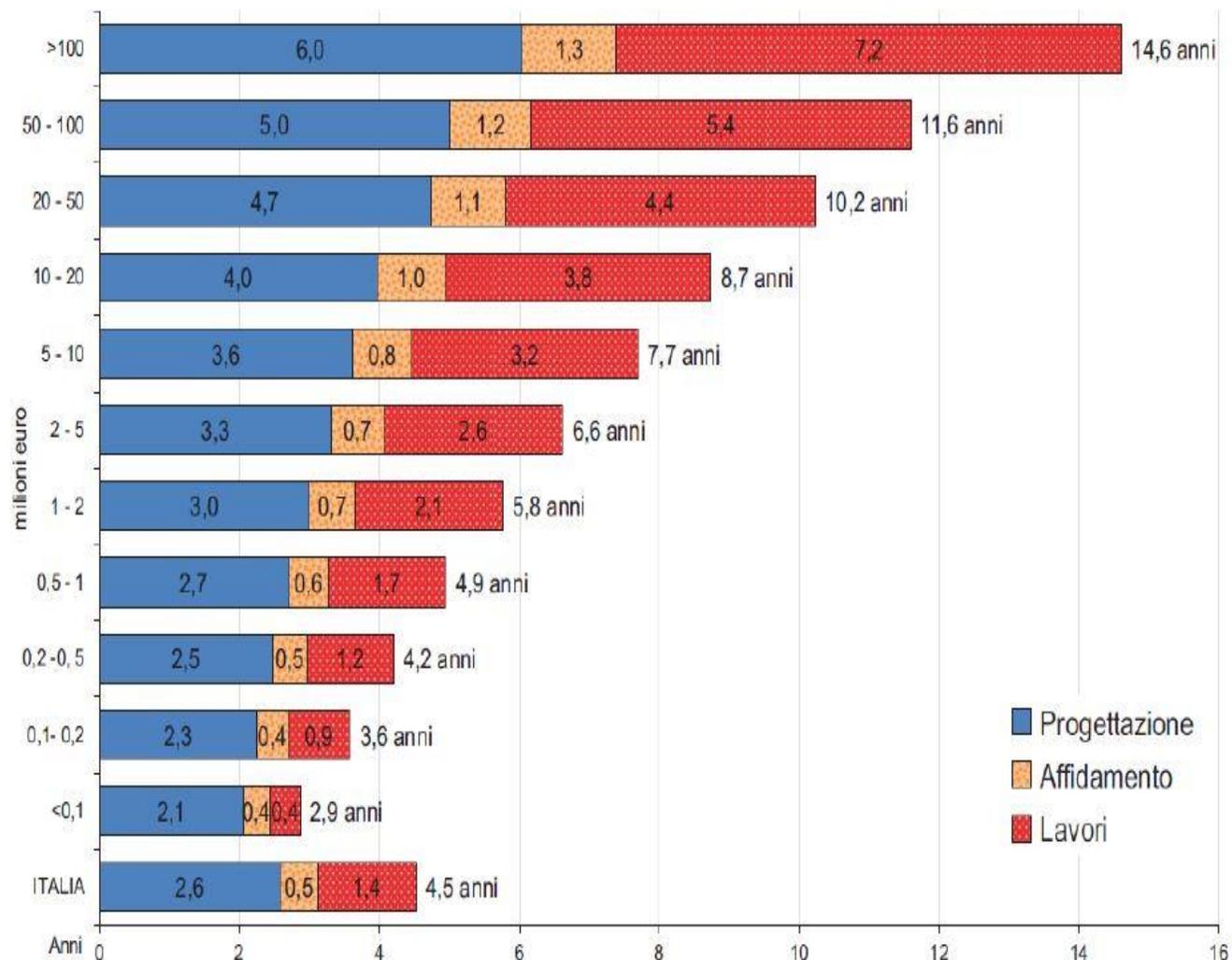
Spesa in c/cap della PA (euro pro capite; 2015=stima)



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale - Relazione annuale CPT 2016

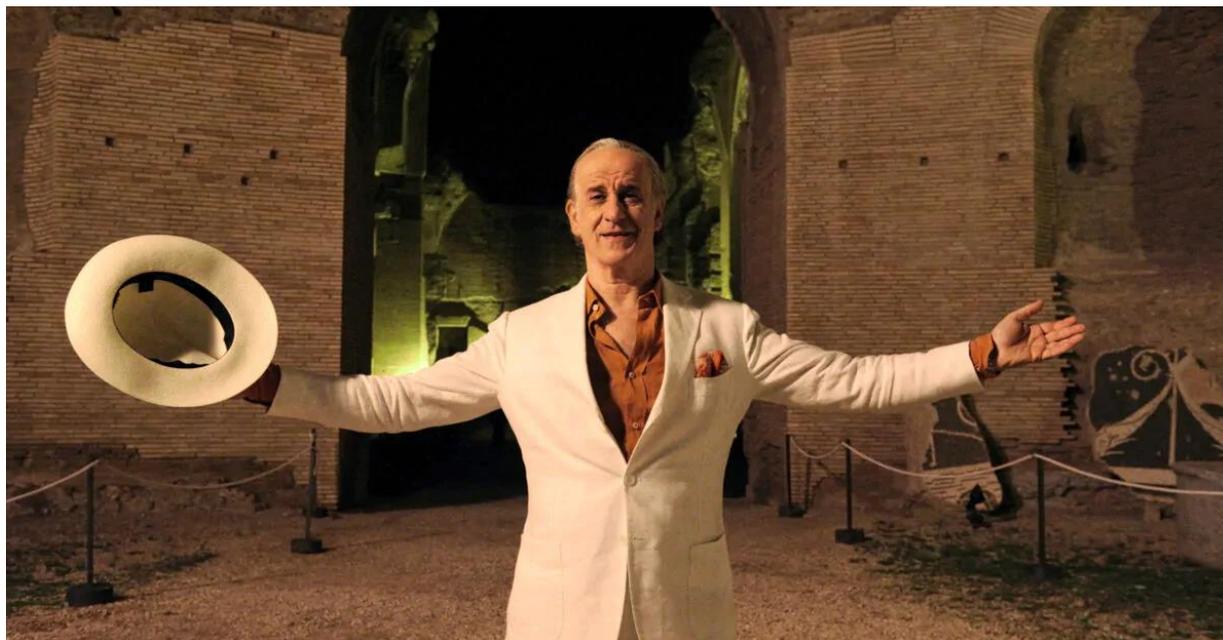
Dati che confrontano i tempi degli interventi strutturali per costi e fasi.

Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi



Fonte: Elaborazioni DPS-UVÉR su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP

CONCLUSIONI



Gli studi che affrontano la tematica dell'impatto dei Fondi SIE sono numerosissimi e con risultati contrastanti: scontano la difficoltà di valutare una *policy* finalizzata ad obiettivi su cui intervengono anche altre politiche (PNRR, FSC, ecc). E' inoltre difficile effettuare una comparazione con gli altri Stati Membri, poiché hanno una *governance* diversa da quella italiana e contesti socio-economici e/o socio-culturali molto differenti.

In linea generale, come si desume dal *paper* della Commissione degli effetti positivi sono sicuramente riscontrabili, in particolare con riferimento agli obiettivi tematici che la politica di Coesione si pone da ormai almeno 3 Programmazioni (cfr. l'attenzione alla tematica ambientale).

E' auspicabile che gli Stati Membri utilizzino i Fondi Strutturali effettivamente in termini di addizionalità rispetto alle spese in conto capitale stanziato sul proprio bilancio e che potenzino la propria capacità amministrativa.



**COME VIENE ATTUATA LA POLITICA
DI COESIONE?** |

I PASSAGGI FONDAMENTALI

Il bilancio e le relative destinazioni (*Programmazione finanziaria*) sono decise di concerto tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo sulla base di una proposta presentata dalla Commissione: in tale sede vengono stanziati le risorse per la Politica di Coesione.

La Commissione e ogni Stato membro negoziano l'*Accordo di partenariato* che descrive la strategia e propone un elenco di Programmi.

La Commissione, gli Stati membri e/o le autorità regionali definiscono i *Programmi nazionali e regionali (PON e POR)* che interessano gli Stati membri e le regioni.

GLI ATTORI COINVOLTI NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE

- **La Commissione**, insieme alle autorità nazionali, svolge funzioni di monitoraggio e controllo con potere di rettifica finanziaria
- **L'Autorità di Gestione** garantisce l'operatività dei Programmi Operativi, la relativa implementazione e ne è responsabile
- **L'Autorità di Certificazione** svolge compiti legati alla contabilizzazione e rendicontazione amministrativa dei programmi (preparazione domanda di pagamento)
- **L'Autorità di Audit** sovrintende alla regolarità dei Sistemi di Gestione e Controllo, effettuando controlli a campione nel corso dell'anno contabile
- **Il Comitato di Sorveglianza** ha l'obiettivo di valutare, con cadenza almeno annuale, l'avanzamento di un Programma Operativo e i progressi compiuti nel raggiungimento dei suoi obiettivi: rappresenta la principale sede di confronto che riunisce tutti i soggetti coinvolti nella gestione e nell'attuazione di un Programma e i rappresentanti del partenariato di riferimento.

GOVERNANCE MULTILIVELLO: COS'È?

“Si tratta di un’architettura del processo decisionale che implica una molteplicità di attori, formalmente indipendenti ma di fatto interdipendenti, che si trovano a diversi livelli di aggregazione territoriale”

(Niemann and Schmitter, 2009)

GOVERNANCE MULTILIVELLO E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

L'attuazione della governance multilivello è strettamente correlata al principio di sussidiarietà, che consente di evitare che le decisioni si concentrino su di un solo livello di potere e garantisce che le politiche vengano elaborate e applicate al livello più appropriato. Il rispetto del principio di sussidiarietà e la governance multilivello sono due aspetti indissociabili: il primo riguarda le competenze dei diversi livelli di potere, mentre il secondo pone l'accento sulla loro interazione.

(Cfr. Libro Bianco sulla Governance Multilivello, Comitato delle Regioni, 2009)

GOVERNANCE MULTILIVELLO E POLITICA DI COESIONE

- Ruolo fondamentale delle amministrazioni regionali e locali nell'implementazione dei progetti cofinanziati da fondi SIE
- Principio del partenariato, applicabile a tutti i livelli dell'attuazione dei progetti cofinanziati da fondi SIE

GOVERNANCE MULTILIVELLO E POLITICA DI COESIONE: I LIVELLI ISTITUZIONALI

| Livello/soggetto istituzionale competente | Compiti sequenziali della fase discendente | Compiti sequenziali della fase ascendente |
|--|---|---|
| Commissione europea e Stato membro coordinatore | 1. Definizione delle strategie e delle priorità, ripartizione delle risorse, individuazione dei PON e POR | 6. Rimborso comunitario e nazionale delle rispettive quote di cofinanziamento comunitario e nazionale centrale (IGRUE) sulla spesa ammissibile di attuazione delle operazioni dei PON e dei POR finanziati dai Fondi SIE |
| Ministeri, ACT, Regioni titolari di Programmi Operativi | 2. Titolarietà (impostazione e realizzazione) dei PO finanziati | 5. Certificazione da parte dei PO alle competenti autorità nazionale e comunitaria della spesa a loro rendicontata dai propri Beneficiari e valutata come ammissibile |
| Esecutori materiali, stazioni appaltanti, Beneficiario delle singole operazioni/interventi del Programma Operativo | 3. Corretto avvio e tempestiva esecuzione delle operazioni e degli interventi rientranti nelle priorità strategiche e operative di Programma ammesse a finanziamento | 4. Rendicontazione dei Beneficiari alle rispettive Autorità di Gestione del Programma della spesa sostenuta e dei risultati raggiunti (indicatori) |



Fondi SIE e Federalismo Fiscale

Perequazione Infrastrutturale:

- Fondo per la perequazione infrastrutturale
- Fondo Sviluppo e Coesione
- PNRR
- Programma Complementare
- Fondo Europe Sviluppo Regionale



Attraverso le cinque fonti di finanziamento ora richiamate, per la perequazione infrastrutturale il nuovo ciclo di programmazione dei fondi SIE 21-27 potrà contare su **circa 156 miliardi**, con un incremento di oltre il 71 per cento rispetto a quelle stanziato solo da FSC e FESR nel ciclo appena chiuso (circa 91 miliardi).

Due criticità da attenzionare:

- Rilevanza strategica dell'azione di coordinamento delle diverse fonti di finanziamento, durante tutte le fasi
- Capacità amministrativa enti coinvolti (Cfr. Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscal, ottobre 2021)

Fondi SIE e PNRR

Effettuando un'analisi di scenario semplificata, considerata la chiusura della Programmazione 14-20, l'avvio della Programmazione 21-27 e le scadenze del PNRR, entro il 2026 l'Italia dovrebbe spendere circa 68 MLD tra il 2023 ed il 2025, 53 MLD nel 2026.



Quando devo spendere solo i Fondi SIE



Quando devo spendere Fondi SIE
e PNRR

Enti territoriali e PNRR

- Il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali: 66,4 miliardi di euro.
- La Corte dei Conti, nella Relazione sullo Stato di Attuazione del PNRR 2023, ha confrontato le stime del potenziale impatto finanziario connesso all'attuazione dei progetti del Piano fino al 2026 con i livelli e gli andamenti storici di spesa comunale per investimenti fissi lordi: emerge che la maggiore spesa per l'attuazione del Piano (pari a 30,1 miliardi di euro) si attesta all'83 per cento dell'importo di spesa registrato nel quadriennio 2017-2020 (pari a 36,2 miliardi) mentre l'incremento medio annuo dei pagamenti supera il 66 per cento.





Cenni Programma zione Fondi SIE 21-27

- 38,6 MLD di euro (+6% rispetto alla programmazione 14-20)
- Dotazione finanziaria decisa in base al PIL pro capite.
Continua la categorizzazione delle Regioni in “meno sviluppate”, “in transizione”, “più sviluppate”, ma sono presi in considerazione nuovi criteri, quali la disoccupazione giovanile, il basso livello di istruzione, i cambiamenti climatici e l'accoglienza e integrazione dei migranti
- Obiettivi tematici passano da 11 a 5: si prende atto che una *policy place based* è più efficace se gli obiettivi vengono concentrati
- Viene confermato l'approccio basato su una *governance* multilivello. Viene inoltre confermata la funzione chiave del partenariato nelle diverse componenti pubbliche e private, nazionali e locali, sia in fase di definizione della programmazione, sia in fase di attuazione. Le Autorità competenti a livello locale, urbano e territoriale saranno maggiormente coinvolte nella gestione dei fondi.
- Si rafforza il collegamento tra la Politica di Coesione e il Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche e, quindi, con le relative raccomandazioni. In particolare, si punta a un maggiore sostegno della Politica di Coesione alle riforme strutturali

Thank you so much!

sergio.marchese@libero.it

3398148841