

INTRODUZIONE

L'indagine affrontata nel presente project work è rivolta alla gestione e applicazione dei Fondi Strutturali Europei nei paesi membri dell'UE. La politica di coesione è infatti un volano per l'economia dei Paesi ed è volta all'utilizzo di risorse pubbliche al fine di ridurre il divario sociale e territoriale tra i vari Stati e Regioni.

La Commissione Europea fornisce sostegno agli Stati membri per aiutarli a utilizzare i fondi della politica di coesione nel modo migliore e per affrontare i problemi legati all'attuazione. I fondi strutturali sono fondi indiretti che vengono gestiti attraverso le Autorità nazionali, regionali o locali perché istituzioni più prossime alle esigenze dei cittadini e hanno l'obiettivo di ridurre il divario economico e sociale tra le varie Regioni, attenuando i fattori di disuguaglianza. Proprio per garantire l'uguaglianza sostanziale del sostegno europeo, la forma e l'intensità di aiuto alle varie Regioni europee dipende dal grado di svantaggio in cui versa la singola regione, calcolata secondo dei parametri nel seguito dettagliati.

Al fine di redigere un quadro chiaro e organico della materia, è d'obbligo partire dalla base normativa che legittima e rende possibile la fruizione delle risorse pubbliche da parte dei beneficiari, dai Regolamenti europei ai Regolamenti attuativi regionali, prendendo come case study l'applicazione del POR FESR nella Regione Puglia. Scendendo nel dettaglio, si affronterà il tema della presentazione delle domande di agevolazione e della rendicontazione delle spese al fine di ottenere l'erogazione dei contributi pubblici, attraverso l'analisi delle metodologie e degli adempimenti previsti dall'iter procedurale.

CAPITOLO I

1.1 La politica di coesione

L'Unione Europea è formata da 27 stati membri, ha un territorio molto esteso e una popolazione complessiva di 500 milioni di abitanti. Una tale varietà ed estensione comporta l'esistenza di notevoli diversità geografiche, culturali e storiche, nonché di sviluppo economico e sociale. Da ciò deriva la necessità di una politica di solidarietà che miri a ridurre il divario esistente tra le regioni europee. La "politica di coesione" si riferisce a un approccio politico e finanziario adottato dall'Unione Europea (UE) per ridurre le disparità economiche, sociali e territoriali tra le regioni dell'UE. Questa politica mira a promuovere una crescita equilibrata e sostenibile in tutte le regioni, contribuendo così a rafforzare l'unità e la coesione dell'Unione. Le principali aree di intervento della politica di coesione includono:

- **Fondi strutturali e di investimento:** La politica di coesione fa ampio uso dei Fondi Strutturali e di Investimento dell'UE, che sono programmi di finanziamento pluriennali mirati a sostenere lo sviluppo regionale. Tra i principali fondi ci sono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione.
- **Programmazione regionale:** Gli Stati membri dell'UE devono sviluppare programmi di investimento regionali che rispondano alle esigenze specifiche delle loro regioni. Questi programmi sono parte integrante della politica di coesione e sono concepiti per affrontare sfide particolari in termini di sviluppo economico, occupazione, istruzione, e altre aree.
- **Coordinamento tra livelli di governo:** La politica di coesione promuove il coinvolgimento attivo di autorità locali e regionali nel processo decisionale per garantire un approccio più mirato e sensibile alle esigenze delle comunità locali.
- **Innovazione e competitività:** La politica di coesione promuove l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo, nonché la crescita economica e la competitività attraverso investimenti mirati.
- **Sostenibilità ambientale e sociale:** L'obiettivo della politica di coesione è anche quello di promuovere uno sviluppo sostenibile, tenendo conto delle dimensioni ambientali e sociali per garantire che la crescita economica non avvenga a discapito dell'ambiente o del benessere sociale.

La politica di coesione è stata una parte fondamentale dell'agenda dell'UE sin dalla sua istituzione, contribuendo a ridurre le differenze di sviluppo tra le regioni come si discende dal disposto dell'art.

174 TFUE che dica particolare attenzione alle aree rurali, a quelle in transizione industriale e a quelle caratterizzate gravi svantaggi naturali o demografici.

Si concentra sui seguenti settori:

- Crescita economica
- Creazione di posti di lavoro
- Competitività delle imprese
- Sviluppo sostenibile
- Protezione dell'ambiente

I finanziamenti europei finanziano gli investimenti nelle varie regioni a seconda del loro livello di sviluppo. Tale parametro si calcola in base al PIL rispetto alla media europea secondo le seguenti percentuali rispetto alla media UE:

- Regioni meno sviluppate: il PIL è inferiore al 75% della media UE
- Regioni in transizione: il PIL è compreso tra il 75% e il 90% della media UE
- Regioni più sviluppate: il PIL è superiore al 90% della media UE.

In base ai dati sopra riportati, si espone la situazione delle regioni italiane in base al grado di sviluppo nei periodi di programmazione 14 - 20 e 21 - 27:

Nel periodo 2014 - 2020:

Tabella 1

Regioni meno sviluppate	<ul style="list-style-type: none">- Basilicata- Calabria- Campania- Puglia- Sicilia
Regioni in transizione	<ul style="list-style-type: none">- Abruzzo- Molise- Sardegna

Regioni più sviluppate	<ul style="list-style-type: none"> - Emilia-Romagna - Friuli-Venezia Giulia - Lazio - Liguria - Lombardia - Marche - Piemonte - Toscana - Valle d'Aosta, - Veneto - Umbria - Province Autonome di Bolzano e di Trento.
-------------------------------	--

Nel periodo 2021 - 2027:

Tabella 2

Regioni meno sviluppate	<ul style="list-style-type: none"> - Basilicata - Calabria - Campania - Molise, - Puglia - Sardegna - Sicilia
Regioni in transizione	<ul style="list-style-type: none"> - Abruzzo - Marche - Umbria

Regioni più sviluppate

- **Emilia-Romagna**
- **Friuli-Venezia Giulia**
- **Lazio**
- **Liguria**
- **Lombardia**
- **Piemonte**
- **Toscana**
- **Valle d'Aosta**
- **Veneto**
- **Province Autonome di Bolzano e di Trento.**

Come si evince, dal un periodo di programmazione all'altro sono intervenute modifiche nella classificazione delle Regioni Molise, Sardegna, Marche e Umbria.

1.2 La programmazione europea

Il periodo di programmazione ha una durata di 7 anni ed è previsto lo scorrimento n+3 ovvero si considera un'ulteriore proroga di 3 anni per l'implementazione della nuova programmazione e per l'adozione degli adempimenti normativi da parte degli Stati membri e allo stesso tempo si attuano i progetti della programmazione precedente. Allo stato attuale, si è appena concluso il ciclo di programmazione 2014-2020, valido fino al 2023, ed è appena cominciata l'attuazione della programmazione 2023 -2027, il cui termine è fissato al 2030. Sulla scorta dell'esperienza precedente sono stati operati dei correttivi in un'ottica di semplificazione e ottimizzazione; ad esempio il quadro di programmazione vigente è più flessibile in quanto è previsto un riesame intermedio che determinerà la possibilità di modificare i programmi per gli ultimi due anni del periodo di finanziamento in base a priorità emergenti, risultati già ottenuti e adeguamento alle raccomandazioni e inoltre, sarà possibile trasferire risorse da un programma a un altro senza approvazione ufficiale della CE entro certi limiti. Sono inoltre previste 80 misure di semplificazione nella politica di coesione volte a snellire l'iter burocratico, introdurre modalità agevolate per le domande di pagamento, previsioni di opzioni semplificate in materia dei costi ed è introdotto il principio dell'Audit unico per evitare la duplicazione dei controlli. Infatti, se già nel settennato

precedente la Commissione europea aveva constatato che le sinergie tra le diverse linee di finanziamento dell'Unione avevano moltiplicato gli investimenti con risultati positivamente impattanti sulla competitività, l'occupazione e la crescita nell'Unione, nel ciclo successivo si è occupata di semplificare e sciogliere quei nodi che nell'esperienza precedente ne hanno inficiato una più ampia e reale attuazione. La politica di coesione fissa degli obiettivi tematici cui devono essere orientati i singoli fondi, di seguito si vedono gli OT previsti nei due cicli di programmazione:

**OBIETTIVI TEMATICI
PROGRAMMAZIONE 2014 - 2020**

OT 1	RAFFORZARE LA RICERCA, LO SVILUPPO TECNOLOGICO E L'INNOVAZIONE
OT 2	MIGLIORARE L'ACCESSO ALLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, NONCHÉ L'IMPIEGO E LA QUALITÀ DELLE MEDESIME
OT 3	PROMUOVERE LA COMPETITIVITÀ DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE, IL SETTORE AGRICOLO E IL SETTORE DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA
OT 4	SOSTENERE LA TRANSIZIONE VERSO UN'ECONOMIA A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO IN TUTTI I SETTORI
OT 5	PROMUOVERE L'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO, LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DEI RISCHI
OT 6	TUTELARE L'AMBIENTE E PROMUOVERE L'USO EFFICIENTE DELLE RISORSE
OT 7	PROMUOVERE SISTEMI DI TRASPORTO SOSTENIBILI ED ELIMINARE LE STROZZATURE NELLE PRINCIPALI INFRASTRUTTURE DI RETE

OT 8	PROMUOVERE L'OCCUPAZIONE SOSTENIBILE E DI QUALITÀ E SOSTENERE LA MOBILITÀ DEI LAVORATORI
OT 9	PROMUOVERE L'INCLUSIONE SOCIALE, COMBATTERE LA POVERTÀ E OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE
OT 10	INVESTIRE NELL'ISTRUZIONE, FORMAZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE, PER LE COMPETENZE E L'APPRENDIMENTO PERMANENTE
OT 11	RAFFORZARE LA CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEGLI STAKEHOLDERS E PROMUOVERE UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE, ASSISTENZA TECNICA

**OBIETTIVI DI POLICY
PROGRAMMAZIONE 2021 - 2027**

OP 1	UN'EUROPA PIÙ INTELLIGENTE MEDIANTE L'INNOVAZIONE, LA DIGITALIZZAZIONE, LA TRASFORMAZIONE ECONOMICA E IL SOSTEGNO ALLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE
OP 2	UN'EUROPA PIÙ VERDE E PRIVA DI EMISSIONI DI CARBONIO GRAZIE ALL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI PARIGI E AGLI INVESTIMENTI NELLA TRANSIZIONE ENERGETICA, NELLE ENERGIE RINNOVABILI E NELLA LOTTA CONTRO I CAMBIAMENTI CLIMATICI
OP 3	UN'EUROPA PIÙ CONNESSA, DOTATA DI RETI DI TRASPORTO STRATEGICHE
OP 4	UN'EUROPA PIÙ SOCIALE, CHE RAGGIUNGA RISULTATI CONCRETI RIGUARDO AL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI E SOSTENGA L'OCCUPAZIONE DI QUALITÀ, L'ISTRUZIONE, LE COMPETENZE PROFESSIONALI, L'INCLUSIONE SOCIALE E UN EQUO ACCESSO ALLA SANITÀ

OP 5	UN'EUROPA PIÙ VICINA AI CITTADINI MEDIANTE IL SOSTEGNO ALLE STRATEGIE DI SVILUPPO GESTITE A LIVELLO LOCALE E ALLO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE IN TUTTA L'UE
-------------	--

Vista la recente attuazione degli strumenti a valere sulla nuova programmazione, si rende opportuno sviscerare meglio il contenuto dei singoli obiettivi tematici per meglio comprendere le priorità di intervento, sottolineare la maggiore attenzione data ai macro temi ambiente ed energia, che diventano trasversali in tutti i fondi, e facendo leva sul concetto di Europa connessa sia dal punto di vista digitale che nella mobilità sostenibile.

Pertanto la Commissione Europe, nel perseguimento della strategia di creare “un’Europa resiliente, sostenibile e giusta”, suggerisce le priorità su cui concentrarsi per singolo OP:

OP 1:

- Rafforzare le capacità di ricerca e innovazione e la diffusione di tecnologie avanzate
- Promuovere la digitalizzazione dei cittadini, imprese e PA
- Migliorare la connettività digitale
- Migliorare la crescita e la competitività

OP 2:

- Promuovere gli interventi di efficienza energetica e investimenti prioritari a favore delle energie rinnovabili
- Promuovere l’adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi
- Promuovere una gestione sostenibile delle acque e dei rifiuti e dell’economia circolare
- Promuovere le azioni incluse nei piani di mobilità urbana sostenibile

OP 3:

- Sviluppare una rete transeuropea di trasporto sostenibile, resiliente al clima, intelligente, sicura e interzonale
- Sviluppare una mobilità regionale sostenibile

OP 4:

- Migliorare l’accesso all’occupazione, modernizzare le istituzioni del mercato del lavoro e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro

- Migliorare la qualità, l'accessibilità, l'efficacia e la rilevanza per il mercato del lavoro dell'istruzione e della formazione e di promuovere l'apprendimento permanente
- Potenziare l'inclusione attiva, promuovere l'integrazione socioeconomica delle persone a rischio di povertà o inclusione sociale, far fronte alla deprivazione materiale, migliorare l'assistenza sanitaria per ridurre le disuguaglianze in materia di salute

OP 5:

- Gli investimenti devono essere attivati in riferimento alle seguenti aree funzionali:
 - Aree funzionali metropolitane per le sfide legate alla povertà
 - Aree urbane medie per sviluppare modalità innovative di cooperazione per migliorare il loro potenziale economico, sociale e ambientale, tenendo conto dei gruppi più vulnerabili
 - Aree interne che si trovano ad affrontare sfide demografiche e la povertà per il miglioramento dei servizi di interesse generale

Come si può evincere, la politica di coesione incoraggia e sostiene ancora di più la transizione industriale, la competitività dei sistemi produttivi ed economici della pubblica amministrazione: fattori chiave risultano essere la ricerca e l'innovazione delle imprese, le tecnologie digitali in linea con le strategie di Specializzazione intelligente per ridurre i divari regionali e una maggiore interoperabilità tra pubblico e privato volta a migliorare l'accesso ai servizi, a rispondere alle sfide della filiera produttiva e alle sfide sociali.

L'iter di programmazione

I massimali di spesa per le diverse categorie di spesa dell'UE sono stabiliti all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale per un periodo di diversi anni; esso è uno strumento strategico per la politica europea ed è elaborato e adottato dal Consiglio dell'Unione Europea, con il consenso del Parlamento Europeo. Fornisce una guida finanziaria per le politiche e i programmi dell'UE. Le principali categorie di spesa includono politiche agricole, coesione economica e sociale, sviluppo rurale, pesca, azioni esterne, amministrazione, e altro.

Il QFP è essenziale per garantire la stabilità finanziaria e la coerenza nelle politiche dell'UE, nonché per facilitare la pianificazione a lungo termine di progetti e programmi. Ogni nuovo QFP richiede un negoziato tra gli Stati membri dell'UE e deve essere adottato prima dell'inizio del periodo di riferimento. Procedendo per step, la procedura inizia con la presentazione dell'Accordo di partenariato che gli Stati membri devono presentare alla Commissione europea. L'Accordo di Partenariato (AdP) è un documento molto articolato in cui viene descritta la strategia generale del Paese per l'utilizzo dei Fondi strutturali, sulla base di una puntuale analisi per ogni settore di

intervento, è il documento strategico recante disposizioni comuni che ogni Stato Membro deve approvare definendo le proprie priorità strategiche e le modalità di impiego dei fondi comunitari. Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la proposta relativa al QFP per il periodo 2021 - 2027, sono stati quindi avviati i negoziati sul quadro finanziario pluriennale che si sono conclusi nel Dicembre 2020 con l'approvazione del Consiglio e del Parlamento. Il Regolamento prevede un bilancio a lungo termine di 1.074,3 miliardi di Euro, di cui 377,8 miliardi alla coesione, alla resilienza e ai valori.

L'AdP dettaglia per ognuno dei Fondi, per ogni Regione e per ognuno degli Obiettivi Tematici (OT) fissati a livello europeo le priorità nazionali, le modalità di attuazione e l'allocatione dei finanziamenti. Esso viene stilato dagli Stati membri con le autorità regionali e locali ed è soggetto all'analisi e all'approvazione della commissione europea. Per quanto riguarda l'Italia, nel corso del 2019 si sono svolti gli incontri di partenariati organizzati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione per l'avvio dell'Accordo di Partenariato per l'Italia e a Gennaio 2022 il Dipartimento per le politiche di coesione ha trasmesso alla CE con notifica formale la proposta di AdP alla politica di coesione 2021 - 2027 dell'Italia. L'AdP viene approvato entro 4 mesi dalla prima presentazione con un atto di esecuzione, durante questo lasso di tempo si svolgono i negoziati e la Commissione può formulare osservazioni di cui ogni Stato membro deve tener conto nella revisione dell'Accordo. L'AdP 2021 - 2027 dell'Italia è stato approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022.

A livello regionale viene invece elaborato un Documento strategico Unitario (DSU) o Documento strategico regionale (DSR) che costituisce la base, in termini di analisi e di strategia, su cui impostare la successiva definizione dei Programmi Operativi Regionali e dei relativi Assi, misure e priorità. Come si può dedurre, questo processo prevede un'ampia concertazione tra istituzioni comunitarie, nazionali e locali, società civile e parti sociali, in quanto le strategie territoriali devono essere attuate in sinergia con gli obiettivi politici, con il fine primario di promuovere lo sviluppo economico e sociale. Gli Stati membri devono presentare i Programmi operativi nazionali e regionali entro 90 giorni dalla presentazione dell'AdP ed entro i successivi 3 mesi la Commissione può formulare osservazioni su ciascun Programma.

La Decisione che approva il Programma deve essere emessa entro 5 mesi dalla sua presentazione. Pertanto i PON e i POR costituiscono il punto di arrivo della fase di programmazione dei Fondi Strutturali perché da essi scaturiscono i bandi per i programmi finanziari attraverso i fondi a gestione indiretta. Essi vengono presentati alla Commissione europea per l'analisi e l'approvazione.

Vengono elaborati dall’Autorità di Gestione che corrispondono, nel caso dei POR, alle Direzioni regionali competenti in merito a infrastrutture e attività produttive, lavoro, formazione e affari sociali, territorio e attività agricole; nel caso dei PON a Direzioni generali designate all’interno dei Ministeri competenti nelle materie oggetto di ciascun PON. Per quanto concerne la Programmazione operativa in Puglia, la Regione ha avviato un percorso partenariale strutturato, ampio e articolato di condivisione e di partecipazione al PR 21 - 27, di concerto con i rappresentanti del partenariato istituzionale ed economico sociale, prevedendo una conferenza regionale di presentazione dei contenuti della nuova programmazione alle strutture regionali interessate e tavoli di lavoro dedicati agli obiettivi strategici che ha visto la partecipazione delle Sezioni regionali competenti per materia e i componenti del Partenariato istituzionale e socio economico. Successivamente, con DGR n. 56 del 20/04/22 è stata approvata la proposta di programma regionale, cui ha fatto seguito il negoziato con la Commissione propedeutico all’approvazione del programma definitivo. La programmazione regionale ha quindi declinato i 5 obiettivi di policy in 10 Assi Prioritari riferiti ai finanziamenti del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale FESR e Fondo Sociale Europeo Plus FSE+ ,conforme alla strategia delineata a livello europeo e all’AdP dell’Italia:

1. Asse prioritario I - competitività e innovazione
2. Asse prioritario II - economia verde
3. Asse prioritario III - mobilità urbana sostenibile
4. Asse prioritario IV - trasporti
5. Asse prioritario V -istruzione, formazione e lavoro
6. Asse prioritario VI -occupazione giovanile
7. Asse prioritario VII -welfare e salute
8. Asse prioritario VII -sviluppo urbano
9. Asse prioritario IX - assistenza tecnica FESR
10. Asse prioritario X - assistenza tecnica FSE ++

Il programma regionale FESR FSE + 2021 - 2027 è stato approvato Decisione di esecuzione della CE n. 8461 del 17/11/2022 e nel prosieguo si approfondiranno le linee di intervento che la Regione Puglia attuerà all’interno del singolo Asse.

1.3 I fondi strutturali europei