



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

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
E-LEARNING



I programmi operativi plurifondo e monofondo

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

I programmi operativi plurifondo e monofondo

Introduzione alla politica di coesione europea

La politica di coesione dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2014-2020, attraverso l'implementazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE), punta al conseguimento di due obiettivi generali. Il primo consiste nel rafforzamento e ampliamento, su tutto il territorio dell'Unione, degli "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" (IFCO). Questo obiettivo viene perseguito attraverso un'assegnazione di risorse differenziata in relazione a diverse categorie di regioni, identificate in base al livello del reddito pro capite regionale. In particolare sono identificate le seguenti tre categorie:

- regioni meno sviluppate: reddito pro capite inferiore al 75% della media UE. In Italia sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia;
- regioni in transizione: reddito pro capite compreso tra 75 e 90%. In Italia sono Abruzzo, Molise e Sardegna;
- regioni più sviluppate: reddito pro capite superiore al 90%. In Italia sono tutte le altre regioni non comprese nei punti precedenti.

Il secondo obiettivo generale è volto a sviluppare la "Cooperazione territoriale europea" (CTE). Esso, a differenza del primo, interviene solo in specifiche aree frontaliere, dislocate lungo i confini interni ed esterni dell'UE o transnazionali, che riguardano vaste porzioni del territorio europeo e in alcuni casi coincidono con il territorio delle strategie macroregionali europee.

La programmazione comunitaria 2014-2020

Il processo programmatico ha interessato diverse fasi che hanno prodotto documenti di differente livello gerarchico. Dal Quadro Strategico Comune, relativo a tutti i Fondi SIE, che individua le priorità di investimento dei Fondi in conformità agli obiettivi della Strategia Europa 2020, si è definito l'Accordo di Partenariato, che illustra la strategia nazionale di impiego e coordinamento dei Fondi. Da questi due documenti strategici sono stati, poi, elaborati i Programmi Operativi che hanno definito gli interventi da implementare sul territorio.

L'Accordo di Partenariato, in particolare, riveste un ruolo fondamentale nell'elaborazione dei Programmi Operativi per il periodo di programmazione 2014-2020. Si tratta di un documento

ufficiale previsto dal Regolamento UE 1303/2013 sulle disposizioni comuni ai Fondi SIE, preparato da ogni Stato membro con il coinvolgimento dei partner istituzionali e socio-economici e concertato con la Commissione europea, che lo approva per renderlo operativo. Il documento, che tiene conto anche delle Raccomandazioni espresse dal Consiglio, contiene le strategie e le modalità di impiego dei Fondi SIE, articolate sugli 11 Obiettivi Tematici previsti dai Regolamenti UE per il periodo 2014-2020¹, per garantire il raggiungimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020. A partire da tale documento, frutto di un lungo processo di negoziazione tra i diversi attori coinvolti, vengono, quindi, elaborati i Programmi Operativi, che descrivono in modo più specifico gli interventi che verranno posti in essere per rispondere alla strategia delineata dall'AdP, in base alla tematica o al contesto territoriale di riferimento. In questa sede si concentrerà l'attenzione, dunque, sulle differenti tipologie di Programmi Operativi e le loro finalità.

Tipologie di Programmi Operativi

Con riferimento, nello specifico, ai Fondi SIE (FESR, FSE, FC, FEASR e FEAMP) i Programmi Operativi si distinguono in:

- PON, Programmi Operativi Nazionali, gestiti dalle autorità centrali;
- POR, Programmi Operativi Regionali, implementati dalle singole autorità regionali.

In termini generali, attraverso i PON si affrontano tematiche trasversali e di interesse collettivo (es. cultura, ricerca e innovazione, trasporti, infrastrutture, ecc.). I POR, invece, intervengono sugli ambiti identificati come prioritari per il proprio territorio da ciascuna amministrazione regionale, programmando interventi mirati, rivolti a target di beneficiari e destinatari più specifici e circoscritti alle aree territoriali di competenza.

I Programmi Operativi possono essere finanziati in modo esclusivo da un Fondo oppure da più Fondi: nel primo caso si parla, allora, di PO monofondo mentre nel secondo caso i Programmi vengono definiti Plurifondo. Il ricorso a PO plurifondo, in linea generale, è dettato

¹ Gli obiettivi tematici sono: 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

dall'esigenza di progettare interventi che agiscano su ambiti complessi con differenti obiettivi, avvalendosi di molteplici strumenti, al fine di garantire una maggiore sinergia tra le azioni poste in essere e assicurare un migliore impatto sui risultati dell'intervento.

La scelta di optare per un Programma plurifondo potrebbe, quindi, essere dettata da un obiettivo di amplificazione degli effetti dell'integrazione finanziaria e tematica, ad esempio nei casi in cui vi sia una dimensione finanziaria e territoriale complessivamente limitata oppure nel caso si punti ad una stretta integrazione delle politiche "trasversali" per l'innovazione, la competitività, l'internazionalizzazione, con le politiche "verticali" dell'ambiente, dei trasporti, del welfare e della salute, del patrimonio culturale. Oppure ancora, per quanto riguarda, ad esempio, le azioni nel settore dell'istruzione, nel caso in cui si intenda intervenire in modo integrato sia dal punto di vista dell'offerta formativa, migliorando la qualità dell'istruzione, sia dal punto di vista della dotazione infrastrutturale degli istituti scolastici.

I Programmi Operativi Nazionali FESR E FSE (PON)

I PON sono programmi gestiti a livello nazionale (Ministeri) per garantire maggiore uniformità di attuazione all'interno di uno Stato, così da evitare frammentazioni territoriali che renderebbero più complesso il raggiungimento degli obiettivi. Si riferiscono, quindi, ad ambiti di policy che sono di competenza dello Stato o richiedono, comunque, un inquadramento generale a livello nazionale che funge anche da linea guida per garantire un livello di omogeneità imprescindibile tra i differenti territori.

Rispetto al precedente periodo di programmazione, il numero di PON ha subito un incremento, passando da 8 programmi (10 se si considerano i PON, che nel periodo 2007-2013 si collocavano a livello intermedio tra i PON e i POR) a 12. Tale incremento è stato dettato dalla necessità di rafforzare l'impegno dei Fondi SIE in alcuni ambiti di policy strategici a livello nazionale: ad esempio, per i settori dell'inclusione sociale e dell'occupazione, che operano in ambiti molto sensibili per il Paese, sono stati definiti 3 Programmi operativi nazionali, anche per recepire le indicazioni formulate dal Consiglio europeo in apposite Raccomandazioni allo Stato Membro. Nel precedente periodo di programmazione, tali tematiche non erano trattate in specifici Programmi nazionali ad esse dedicati.

In questo ciclo di programmazione, rispetto al periodo di programmazione precedente, i PON operano in modo più consistente anche nelle regioni più sviluppate (in precedenza

interessate da un solo PON, quello denominato “Azioni di Sistema”), rafforzando così l’impegno verso il potenziamento degli obiettivi strategici in tutto il territorio nazionale.

Nel periodo 2014-2020 per l’Italia sono stati approvati dalla Commissione europea 12 PON, di cui 7 monofondo e 5 plurifondo, in particolare:

- Governance e Capacità Istituzionale (FESR/FSE);
- Città Metropolitane (FESR/FSE);
- Cultura e Sviluppo (FESR);
- Ricerca e Innovazione (FESR/FSE);
- Sistemi di politiche attive per l’occupazione (FSE);
- Inclusione (FSE);
- Per la Scuola - Competenze e ambienti per l’apprendimento (FESR/FSE);
- Imprese e Competitività (FESR);
- Iniziativa PMI (FESR);
- Infrastrutture e Reti (FESR);
- Iniziativa Occupazione Giovani (FSE);
- Legalità (FESR/FSE).

I PON sono gestiti dai Ministeri titolari delle specifiche tematiche trattate nei Programmi (in qualità di AdG).

Nello specifico, le AdG individuate per la gestione dei Programmi Operativi Nazionali sono:

- il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (PON Cultura);
- il MIUR (PON Ricerca e Innovazione, PON Per la Scuola);
- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (PON Sistemi di politiche attive per l’occupazione, PON Inclusione e PON Iniziativa Occupazione Giovani);
- il Ministero dello Sviluppo Economico (PON Imprese e competitività, PON Iniziativa PMI);
- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (PON Infrastrutture e reti);
- il Ministero dell’Interno (PON Legalità).

Per il PON “Governance e Capacità Istituzionale” e il PON “Città Metropolitane”, l’Autorità di Gestione è rappresentata dall’Agenzia per la Coesione Territoriale, che agisce sotto il controllo diretto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ad eccezione del tema dell'adattamento al cambiamento climatico (Obiettivo Tematico 5), i PON intervengono, ciascuno per specifiche competenze, su tutti gli ambiti previsti dagli Obiettivi Tematici (OT) stabiliti dal Regolamento 1303/2013, quali priorità strategiche da perseguire nei Programmi Operativi per concorrere alla Strategia Europa 2020.

Pur trattandosi di Programmi gestiti da amministrazioni centrali, non tutti i PON estendono il loro raggio d'azione sull'intero territorio nazionale, ma intervengono in modo differenziato per categoria di regioni. In particolare, i PON riferiti a tutte le categorie di regioni sono:

- Per la Scuola;
- Sistemi di politiche attive per l'occupazione;
- Inclusione;
- Città Metropolitane;
- Governance e Capacità Istituzionale;
- Iniziativa Occupazione Giovani.

I PON che intervengono nelle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e in quelle in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna) sono:

- Ricerca e Innovazione;
- Imprese e competitività;
- Iniziativa PMI.

I PON che operano solo nelle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) sono:

- Infrastrutture e Reti;
- Cultura e Sviluppo;
- Legalità.

I Programmi Operativi Regionali FESR E FSE (POR)

Per quanto riguarda i POR, ogni Regione ha definito il proprio Programma Operativo relativo all'utilizzo dei Fondi europei, sottoposto ad approvazione da parte della Commissione europea analogamente ai Programmi nazionali.

In Italia, si contano 39 PO afferenti ai Fondi FESR e FSE. La Regione del Trentino-Alto Adige non si configura come entità amministrativa ai fini della politica regionale UE, ma lo sono le

due Province Autonome di Trento e Bolzano che, quindi, hanno predisposto ciascuna il proprio Programma Operativo.

In 3 Regioni - Puglia, Calabria e Molise - le AdG hanno scelto di predisporre Programmi plurifondo FESR e FSE, mentre tutte le altre hanno elaborato un Programma Operativo per ciascuno dei due Fondi.

I Programmi dei Fondi FEASR e FEAMP

A livello nazionale, in aggiunta ai PON FSE e FESR, sono stati elaborati ulteriori tre Programmi Operativi relativi, da un lato, al settore agricolo e dello sviluppo rurale (finanziato dal FEASR), dall'altro al settore della pesca (finanziato dal FEAMP).

Tali PON sono a titolarità del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e sono i seguenti:

- con riferimento allo sviluppo rurale, il PON Rete Rurale Nazionale e il PON Gestione rischio, infrastrutture irrigue e biodiversità animale, cofinanziati dal FEASR;
- con riferimento alla pesca e all'acquacoltura, il PON FEAMP.

Inoltre, per quanto riguarda lo sviluppo rurale, sono stati predisposti anche 21 Piani di Sviluppo Rurale (PSR), elaborati a livello regionale, che svolgono per questa tematica funzione analoga a quella prevista dai POR.

I Programmi della Cooperazione Territoriale Europea

Con riferimento all'obiettivo della Cooperazione territoriale europea (CTE), la UE ha previsto investimenti globali di poco superiori a 10 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, a valere sul FESR, di cui 1,1 miliardi destinati all'Italia.

I Programmi Operativi elaborati con queste risorse rientrano principalmente in tre categorie:

- Programmi di cooperazione transfrontaliera (Interreg V-A), relativi a regioni confinanti di due o più Stati Membri della UE (frontiere interne);
- Programmi di cooperazione transnazionale (Interreg V-B), che coinvolgono regioni confinanti di territori più estesi (ad es. l'area baltica o l'area mediterranea);
- Programmi di cooperazione interregionale (Interreg V-C), che promuovono la cooperazione tra tutte le regioni dell'UE, anche non confinanti.

Il FESR contribuisce anche a finanziare, in quota minoritaria, la cooperazione transfrontaliera di altri programmi di cooperazione europei, quali i programmi IPA (relativi alla cooperazione con i Paesi candidati o potenziali candidati all'ingresso nella UE) ed ENI (strumento per la politica di vicinato UE, riguardante le relazioni tra l'UE e i Paesi del Mediterraneo e i Paesi Euroasiatici).

Le risorse finanziarie

In Italia, per l'attuale periodo di programmazione 2014-2020, i Programmi Operativi nazionali e regionali prevedono un investimento di poco superiore ai 31 miliardi di euro, derivante dai Fondi della politica di coesione (FESR, FSE) ai quali vanno sommati 10,4 miliardi di euro circa di Fondi per lo sviluppo rurale (FEASR) e 537 milioni di euro di Fondi per lo sviluppo del settore marittimo e della pesca (FEAMP). A tali fondi, provenienti dall'UE vanno, inoltre, sommati 31 miliardi di euro circa disposti dallo Stato Italiano come cofinanziamento dei Fondi europei.