



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 7 dicembre 2011 (14.12)  
(OR. en)**

**18097/11**

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2011/0276 (COD)**

---

**FSTR 90  
FC 64  
REGIO 157  
SOC 1075  
AGRISTR 82  
PECHE 375  
CADREFIN 177**

**RELAZIONE**

---

della: presidenza

al: Comitato dei Rappresentanti permanenti/Consiglio

---

n. prop. Comm.: 15243/11 FSTR49 FC 39 REGIO 83 SOC 859 AGRISTR 56 PECHE 279  
CADREFIN 87 CODEC 1632  
15250/11 FC 40 REGIO 86 CADREFIN 90 CODEC 1635  
15251/11 REGIO 87 CADREFIN 91 CODEC 1636  
15249/11 FSTR 51 REGIO 85 CADREFIN 89 CODEC 1634  
15247/11 FSTR 50 SOC 860 REGIO 84 CADREFIN 88 CODEC 1633  
15253/11 REGIO 88 CADREFIN 92 FSTR 52 CODEC 1637

---

Oggetto: Pacchetto legislativo sulla politica di coesione  
- Relazione della Presidenza

---

**I. INTRODUZIONE**

1. Il 10 ottobre 2011 la Commissione ha trasmesso al Consiglio il pacchetto legislativo sulla politica di coesione per il periodo di finanziamento 2014-2020, che contiene anche disposizioni comuni per i cinque Fondi del QSC, vale a dire il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

2. Nonostante la pubblicazione tardiva del pacchetto legislativo, la presidenza è riuscita a progredire notevolmente nell'esame in occasione delle 13 riunioni del Gruppo "Misure strutturali".
3. La presidenza mira a svolgere un dibattito orientativo tra i ministri responsabili della politica di coesione a margine del Consiglio "Affari generali" del 16 dicembre 2011. La presente relazione della presidenza intende fornire un punto di riferimento per lo scambio di opinioni dei ministri, che sarà svolto in base al questionario fornito dalla presidenza. Il dibattito dei ministri dovrebbe fornire orientamenti per gli ulteriori negoziati del pacchetto legislativo ed i relativi risultati saranno inseriti nella relazione della presidenza che sarà presentata al gruppo "Misure strutturali" nel dicembre 2011.

## II. QUADRO DELLA SITUAZIONE

4. Grazie agli sforzi delle presidenze precedenti, della Commissione e degli Stati membri, è stato adeguatamente preparato il terreno per i negoziati sul pacchetto legislativo. L'intero pacchetto legislativo è stato presentato nel corso delle prime due riunioni che hanno consentito agli Stati membri di porre quesiti generali e di avviare l'esame delle questioni specifiche relative alle parti importanti del pacchetto sulla politica di coesione. In seguito a un accordo con il trio di presidenza, la presidenza ha strutturato le discussioni dettagliate in blocchi di negoziazione tematici.
5. Sinora le discussioni in seno al Gruppo "Misure strutturali" si sono incentrate sui seguenti blocchi di negoziazione tematici: programmazione strategica, concentrazione tematica, condizionalità ex ante e verifica dei risultati e sviluppo territoriale. Inoltre, data la loro importanza per la politica di coesione, il Gruppo "Misure strutturali" ha fornito un contributo al dibattito sul Meccanismo per collegare l'Europa e sulle condizionalità macroeconomiche, che viene condotto principalmente nel quadro della discussione del quadro finanziario pluriennale. Per agevolare il dibattito in seno al Gruppo "Misure strutturali", la presidenza ha organizzato tre riunioni tecniche relative ai blocchi di negoziazione sulla programmazione strategica, lo sviluppo territoriale e le condizionalità ex ante.

## Osservazioni generali emerse allo stato attuale del dibattito

6. Gli Stati membri hanno accolto favorevolmente le direzioni principali delle modifiche della futura politica di coesione proposte dalla Commissione, vale a dire: un collegamento diretto della politica di coesione con gli obiettivi generali e specifici della strategia Europa 2020 attraverso una serie di obiettivi tematici, una concentrazione tematica su tali obiettivi che apporti il massimo valore aggiunto, un orientamento verso i risultati auspicati e un approccio integrato allo sviluppo a livello europeo (disposizioni comuni per i cinque Fondi) nonché agli altri livelli territoriali appropriati. La maggioranza degli Stati membri considera la proposta della Commissione un buon punto di partenza per i negoziati, pur segnalando allo stesso tempo che vi è ancora un ampio margine per migliorare i meccanismi e gli strumenti specifici. Molte delegazioni hanno sottolineato che l'efficacia del contributo della politica di coesione alla strategia Europa 2020 dipende dalla garanzia che il suo sostegno sia adattato al contesto territoriale specifico degli Stati membri, delle regioni e degli altri tipi di territori in cui opera la politica.
7. Tenuto conto dello stato attuale del dibattito, è possibile individuare una serie di principi guida per la valutazione e il miglioramento della proposta della Commissione:
  - a. Talune proposte della Commissione hanno sollevato dubbi per quanto riguarda la loro conformità al principio di sussidiarietà. È pertanto essenziale trovare il giusto equilibrio tra le responsabilità degli Stati membri e della Commissione, in particolare in settori quali: il ruolo delle raccomandazioni specifiche per paese ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle pertinenti raccomandazioni della Commissione adottate ai sensi dell'articolo 148, paragrafo 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i meccanismi di concentrazione tematica e le condizionalità ex ante e macroeconomiche. Detto equilibrio assicurerà a sua volta sufficiente titolarità e conferirà maggiore efficacia al sostegno fornito dalla politica di coesione.
  - b. Nel contempo, il principio di partenariato dovrebbe continuare a promuovere le caratteristiche a più livelli e dal basso verso l'alto della politica di coesione coinvolgendo i partner interessati al processo di programmazione strategica e di attuazione conformemente alle modalità di cooperazione stabilite in un determinato Stato membro.

- c. Inoltre, sono necessarie flessibilità e proporzionalità per conciliare i differenti assetti istituzionali di tutti gli Stati membri e delle regioni nonché rispecchiarne lo specifico contesto territoriale e i potenziali di crescita. Al momento della definizione degli obblighi di tutti gli attori interessati che partecipano alla preparazione e all'attuazione dei programmi, occorre tenere conto del volume del sostegno fornito dalla politica di coesione e del suo ruolo specifico in un determinato Stato membro. Eventuali oneri amministrativi dovrebbero essere ben giustificati da chiari vantaggi in termini di efficacia ed efficienza.
- d. Il carattere pluriennale della politica di coesione richiede un contesto strategico e legislativo stabile per gli investimenti per tutto il periodo di programmazione. Per tale motivo la normativa dovrebbe fornire sufficiente certezza giuridica a tutte le parti coinvolte nell'attuazione della politica di coesione, affinché le relative attività non vengano intralciate dall'adozione tardiva di tutte le disposizioni legislative necessarie ovvero dalla loro frequente modifica durante il periodo di programmazione.
- e. È pertanto indispensabile, secondo una grande maggioranza di delegazioni, imprimere un nuovo slancio al processo di semplificazione ed alleggerire il nuovo quadro legislativo della politica di coesione rendendone più facile l'applicazione. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto eliminando i dettagli eccessivi, le sovrapposizioni o le ambiguità.
- f. Poiché la Commissione ha proposto disposizioni comuni per i cinque Fondi in un singolo atto legislativo, fatto apprezzato dagli Stati membri, è ora essenziale assicurare il coordinamento dei negoziati sui regolamenti specifici a ciascun Fondo al fine di garantire l'armonizzazione e la *coerenza*.

### **Stato delle discussioni sugli specifici blocchi di negoziazione tematici**

- 8. La scelta dei blocchi di negoziazione tematici operata in primo luogo dalla presidenza è stata guidata dalla necessità di avviare al più presto i preparativi per il prossimo periodo di programmazione al fine di evitare di attuare con ritardo i programmi 2014-2020. Si prevede pertanto che talune sezioni dei blocchi sulla programmazione strategica e la

concentrazione tematica, per le quali la presidenza ha presentato la sua proposta di compromesso, debbano essere rivedute una volta che il Gruppo "Misure strutturali" abbia svolto un esame dettagliato di alcuni altri blocchi di negoziazione tematici collegati con i primi due.

## **Programmazione strategica**

9. Durante il dibattito sulla programmazione strategica si è affacciata ripetutamente la stessa questione, vale a dire i meccanismi pratici per collegare la politica di coesione alla strategia Europa 2020 e al Semestre europeo. Molte delegazioni hanno messo in discussione il collegamento del QSC, del contratto di partenariato e dei programmi con le raccomandazioni specifiche per paese ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con le pertinenti raccomandazioni della Commissione adottate ai sensi dell'articolo 148, paragrafo 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia alla luce del loro status giuridico (non vincolante) sia del loro orizzonte temporale (un anno). Secondo alcuni Stati membri, tali raccomandazioni fanno riferimento a una gamma più ampia di politiche pubbliche e di riforme strutturali e non specificamente alla politica di coesione. Diversi Stati membri hanno proposto di collegare piuttosto il contratto di partenariato e i programmi con i programmi di riforma nazionale.
  
10. Una novità fondamentale del processo di programmazione strategica, volta ad un approccio maggiormente integrato, è che oltre a contemplare il FESR, il FES e il FC, il quadro strategico comune (QSC) proposto si applicherebbe anche al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e al Fondo europeo per gli affari marittimi e della pesca. In linea generale, gli Stati membri accolgono favorevolmente l'allineamento e il coordinamento di tutti i cinque Fondi nell'ambito del QSC. Secondo alcune delegazioni, il QSC dovrebbe fornire un orientamento e un coordinamento strategici in merito alla dimensione tematica e territoriale del sostegno dei Fondi del QSC e di altre politiche dell'UE a livello europeo, ma non dovrebbe imporre restrizioni polivalenti riguardo agli interventi dei Fondi a livello nazionale e regionale. In tale contesto molti Stati membri esprimono dubbi sull'introduzione delle azioni chiave per quanto riguarda la loro connessione con gli altri elementi della programmazione strategica, in particolare gli obiettivi tematici, le priorità di investimento e le categorie di intervento.

Inoltre, molte delegazioni hanno espresso preoccupazione per l'intenzione della Commissione di adottare un documento così essenziale mediante un atto delegato. In base al documento di opzioni, si sono esplorate le altre possibili modalità di adozione del QSC, vale a dire quale parte del dispositivo dal regolamento generale, quale regolamento separato del Parlamento europeo e del Consiglio ovvero quale allegato al regolamento sulle disposizioni comuni; un gran muro di delegazioni preferisce quest'ultima opzione. Inoltre, taluni Stati membri ritengono che occorra rafforzare ulteriormente la dimensione territoriale del QSC.

11. **Il contratto di partenariato** è un altro elemento chiave delle modalità di programmazione strategica, in quanto presenta la strategia degli Stati membri per utilizzare al meglio la loro dotazione dei Fondi del QSC. Molti Stati membri hanno sottolineato che dovrebbero avere la possibilità di adattare il contratto di partenariato alla situazione specifica e alle strutture di governance a più livelli del loro paese. Tra gli inviti degli Stati membri a mantenere il più semplice possibile il contratto di partenariato, si sono levate molte voci preoccupate circa la tempistica del contratto stesso. In particolare, secondo la proposta della Commissione, il progetto di contratto di partenariato dovrebbe essere presentato insieme ai progetti dei programmi, e diversi Stati membri ritengono che non sia realizzabile. Inoltre, alcuni Stati membri considerano troppo lungo il periodo di sei mesi per l'approvazione del contratto di partenariato da parte della Commissione.
12. I Fondi della politica di coesione sono attuati mediante **programmi operativi** coerenti con il contratto di partenariato. Tuttavia, alcuni Stati membri sono preoccupati per le potenziali sovrapposizioni tra i programmi operativi e le tematiche già inserite nel contratto di partenariato. In linea generale, gli Stati membri accolgono favorevolmente la possibilità di elaborare programmi operativi multifondo. Tuttavia, molti Stati membri sollevano perplessità anche sul fatto che un approccio integrato e multifondo possa realmente funzionare sul terreno, in quanto il livello proposto di finanziamenti incrociati è inferiore rispetto all'attuale periodo di programmazione e si suppone che gli assi prioritari siano monofondo.
13. La proposta della Commissione di introdurre uno strumento pilota innovativo di **piano d'azione comune** è stata accolta favorevolmente dagli Stati membri ma è necessario un ulteriore esame più approfondito.

14. Nel settore della **Cooperazione territoriale europea** taluni Stati membri si domandano in che misura detta cooperazione debba essere inclusa nel contratto di partenariato e quale sia il modo per garantire un appropriato coordinamento tra i contratti di partenariato dei diversi Stati membri, all'atto di esaminare gli interventi nell'ambito dei programmi operativi della cooperazione territoriale europea.
15. Gli Stati membri hanno accolto favorevolmente le direzioni generali presentate nella proposta di compromesso della presidenza relativamente a tale blocco di negoziazione tematico.

### **Concentrazione tematica**

16. Nel complesso, gli Stati membri sono favorevoli all'idea della **concentrazione tematica** e all'introduzione di una serie di obiettivi tematici quale modo per conseguire un maggiore orientamento ai risultati e aumentare in tal modo l'efficacia e l'efficienza della politica. Nondimeno, gli Stati membri hanno perplessità in merito ad alcune soluzioni proposte. In particolare:
  - a. Taluni Stati membri mettono in discussione i **meccanismi di concentrazione differenti** previsti per il FESR e per il FES. Più specificamente, nutrono riserve sul fatto che l'accantonamento di stanziamenti in differenti categorie di regioni sia basato a livello di dotazione nazionale e faccia riferimento ad obiettivi tematici per quanto riguarda il FESR, mentre per quanto riguarda il FES sia basato a livello di programmi operativi e faccia riferimento agli investimenti prioritari.
  - b. Diversi Stati membri nutrono riserve circa il fatto che **l'accantonamento dei Fondi** quale parte dell'architettura della concentrazione tematica sia uno strumento appropriato a tal fine, tenendo presente i diversi punti di partenza degli Stati membri nonché le diverse politiche nazionali, i potenziali, le sfide dello sviluppo e le dotazioni della politica di coesione. Più specificamente, gli Stati membri mettono in dubbio l'accantonamento proposto di almeno il 20% della dotazione nazionale complessiva del FES per l'obiettivo tematico relativo all'inclusione sociale e alla povertà. Analogamente, suscita perplessità anche l'accantonamento di almeno il 5% della dotazione nazionale complessiva del FESR per lo sviluppo urbano.

Inoltre, alcuni Stati membri ritengono che la destinazione delle dotazioni nazionali complessive del FESR all'obiettivo tematico di un'economia a basse emissioni di carbonio sia troppo impositiva e non tenga sufficientemente conto del contributo di altri obiettivi tematici e del Fondo di coesione agli obiettivi di un'economia a basse emissioni di carbonio.

- c. Diversi Stati membri hanno attirato l'attenzione sul **collegamento poco chiaro tra obiettivi tematici, priorità di investimento e categorie di intervento**, specialmente per quanto riguarda il loro ruolo di strumenti di controllo e di programmazione strategica. Hanno chiesto che venga indicato chiaramente chi deciderà la designazione delle priorità di investimento e delle categorie di intervento a sostegno del conseguimento degli obiettivi tematici.
  - d. Alcuni Stati membri chiedono perché negli obiettivi tematici non sia stato previsto alcun sostegno per le grandi imprese, affermando che un sostegno a queste ultime produrrebbe ricadute positive delle quali beneficerebbero anche le PMI. Diversi Stati membri mettono in questione la proposta di non consentire alle regioni più sviluppate di investire, quando ciò è debitamente giustificato, anche nelle infrastrutture di base, specialmente nei settori delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e dei trasporti. Altri Stati membri sono favorevoli agli investimenti nelle infrastrutture dell'energia diverse da quelle strettamente collegate all'economia a basse emissioni di carbonio nonché nel turismo.
17. Per quanto riguarda la **cooperazione territoriale europea**, parecchi Stati membri sono contrari alla proposta di limitare solo a quattro l'elenco degli obiettivi tematici nei settori transfrontaliero e transnazionale. Taluni Stati membri chiedono disposizioni più esplicite sul sostegno alle infrastrutture di base specialmente a causa dell'importanza di tali investimenti nei programmi operativi di cooperazione transfrontaliera. Hanno inoltre invitato a fornire maggiori chiarimenti sul modo per introdurre le strategie macroregionali quale obiettivo tematico supplementare nell'ambito del settore transnazionale.
18. La presidenza ha inoltre elaborato una proposta di compromesso sul blocco di negoziazione tematico sulla concentrazione, che sarà discussa nel dicembre 2011.

## Condizionalità ex ante e verifica dei risultati

19. In generale, gli Stati membri sono favorevoli alle **condizionalità ex ante** in quanto contribuirebbero a migliorare i risultati della politica di coesione garantendo, prima che cominci il finanziamento, il soddisfacimento di una serie di prerequisiti che preparano il terreno ad interventi più efficienti. Tuttavia, sono state sollevate serie preoccupazioni per il fatto che le condizionalità ex ante proposte dalla Commissione non facciano diretto riferimento all'efficacia e all'efficienza della politica di coesione. Gli Stati membri hanno ribadito che i principi di proporzionalità e sussidiarietà dovrebbero essere rispettati. Per quanto riguarda la proporzionalità, le riserve degli Stati membri derivano dal rischio che l'ampio numero di condizionalità ex ante possa condurre a un onere amministrativo sproporzionato, rendendole inapplicabili specialmente negli Stati membri e nelle regioni con dotazioni inferiori. Quanto alla sussidiarietà, taluni Stati membri temono che le condizionalità ex ante travalichino il campo di applicazione della politica di coesione e interferiscano troppo con le competenze nazionali in altri settori politici. A tale riguardo diversi Stati membri hanno messo in dubbio la base giuridica di talune condizionalità ex ante. Alcuni di essi hanno inoltre messo in questione la possibilità di far sospendere i pagamenti intermedi proprio all'inizio del periodo di esecuzione.
20. Molti Stati membri hanno espresso un sostegno generale al **quadro di riferimento** proposto al fine di conseguire risultati migliori. D'altro canto, una preoccupazione comune degli Stati membri è l'istituzione di una **riserva di efficacia**; infatti l'applicazione di incentivi sia negativi sia positivi può essere controproducente, in quanto può incoraggiare programmi meno ambiziosi con obiettivi inferiori che possono essere conseguiti più facilmente. Ciò può essere particolarmente deleterio per la crescita e gli investimenti nella ricerca e innovazione in quanto tali progetti sono intrinsecamente molto più complessi. In particolare, molti Stati membri hanno sollevato serie preoccupazioni circa la proposta della Commissione di applicare una rettifica finanziaria alla fine del periodo di programmazione, in quanto sembra una penalità troppo severa, applicata in una fase molto avanzata.

## Sviluppo territoriale

21. In generale gli Stati membri sostengono l'ulteriore rafforzamento della dimensione territoriale della politica di coesione e l'introduzione di alcuni **strumenti di sviluppo territoriale** specializzati. Tuttavia, taluni delegazioni temono che la varietà degli strumenti di sviluppo territoriale possa risultare in una frammentazione dell'intervento della politica di coesione. Parecchi Stati membri ritengono necessaria una maggiore chiarezza sulla relazione tra lo sviluppo locale di tipo partecipativo e l'investimento territoriale integrato per quanto riguarda i rispettivi ruoli e l'applicazione pratica.
22. Per quanto riguarda l'**investimento territoriale integrato** alcuni Stati membri dubitano circa l'opportunità che sia l'unico strumento a fornire strategie di sviluppo urbano sostenibile. Molte delegazioni hanno espresso perplessità sull'obbligo di presentare nel contratto di partenariato un **elenco di città** in cui attuare tali strategie, in quanto la ritengono una restrizione superflua. Nutrono inoltre dubbi sulla sufficiente capacità delle città di gestire l'investimento territoriale integrato e propongono pertanto una delega di poteri alle città solo parziale. Inoltre, diversi Stati membri hanno chiesto un'ulteriore chiarimento sulle ragioni dell'introduzione della **piattaforma per lo sviluppo urbano**, in quanto continuerà ad operare in parallelo uno strumento analogo, vale a dire URBACT.
23. Per quanto riguarda lo **sviluppo territoriale di tipo partecipativo**, molti Stati membri hanno accolto favorevolmente la possibilità di combinare il sostegno da tutti i cinque Fondi del QSC ma sono anche preoccupati per l'eventuale eccessiva complessità di attuazione delle strategie di sviluppo locale multifondo, specialmente nel contesto di sistemi di attuazione differenti dei Fondi del QSC, e hanno chiesto una maggiore chiarezza delle relative disposizioni. È inoltre necessario chiarire ulteriormente la proposta per quanto riguarda la definizione del territorio e della popolazione, la procedura di selezione delle strategie di sviluppo locale e il termine previsto.

## Altre questioni collegate alla politica di coesione

24. Quanto alle **condizionalità macroeconomiche**, le delegazioni sono divise quanto all'applicabilità degli strumenti proposti dalla Commissione: alcune ritengono necessario assicurare un contesto macroeconomico stabile per i Fondi del QSC, mentre altre credono che non sia possibile conciliare le condizionalità macroeconomiche con gli obiettivi della politica di coesione. È stato inoltre sottolineato che le regioni e i beneficiari non dovrebbero essere penalizzati a causa degli errori dei governi centrali, sui quali non esercitano alcuna influenza. In tale contesto, molti Stati membri hanno perplessità circa il fatto che i principi di parità di trattamento e di proporzionalità siano stati adeguatamente integrati nella proposta della Commissione, in quanto gli Stati membri e le regioni meno sviluppati sarebbero colpiti più gravemente da eventuali sanzioni rispetto a quelli più sviluppati. Diversi Stati membri propongono di applicare le condizionalità macroeconomiche ad altre parti del bilancio dell'UE al fine di garantire parità di condizioni. Diversi Stati membri ritengono che la proposta conferisca troppi poteri alla Commissione, consentendole di modificare unilateralmente il contratto di partenariato e i programmi.
25. La Commissione ha presentato al Gruppo "Misure strutturali" il **Meccanismo per collegare l'Europa** e la presentazione è stata seguita da una breve discussione. La questione principale è l'idea di accantonare e trasferire 10 miliardi di EUR dal Fondo di coesione al Meccanismo per collegare l'Europa. Diversi Stati membri hanno espresso riserve nei confronti di tale sistema, non solo in quanto si ritroverebbero con una dotazione inferiore da parte del Fondo di coesione ma anche perché temono che se i fondi diretti al meccanismo per collegare l'Europa non fossero assorbiti, potrebbero andare perduti. Un'altra preoccupazione sollevata da diversi Stati membri è stata che il Meccanismo per collegare l'Europa non consente investimenti nelle infrastrutture stradali.

26. Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione è stato discusso anche **in seno alle altre formazioni del Consiglio**. Il Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" del 3 ottobre 2011 ha riflettuto sul contributo del FES all'attuazione della strategia Europa 2020, mentre il Consiglio "Affari generali" del 15 novembre 2011 si è concentrato su tali questioni, che sono strettamente collegate alle negoziazioni del quadro finanziario pluriennale. I risultati di tali discussioni figurano nelle rispettive relazioni della presidenza:
- il Fondo sociale europeo nel quadro dell'attuazione della strategia Europa 2020 (documento 18149/11) e
  - quadro finanziario pluriennale (2014-2020) - Relazione sull'andamento dei lavori in seno al Consiglio nel secondo semestre del 2011 (documento 17448/11).

### III. CONCLUSIONE

27. Si chiede al Comitato dei Rappresentanti permanenti di invitare il Consiglio ("Affari generali" del 16 dicembre 2011") a prendere atto della presente relazione.

---