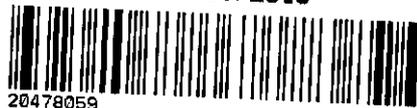




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0007164 P-4.22.25
del 27/07/2018



Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea
Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea
e p.c.

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di
Coesione
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro e delle Politiche
Sociali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero della Salute
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del Territorio e del Mare
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Politiche Agricole,
Alimentari e Forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari Esteri e della
Cooperazione Internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: *Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la **Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti – COM(2018) 375.***

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione - in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

dott. Roberto Biasini

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE
UFFICIO ANALISI, POLITICHE E PROGRAMMAZIONE
SERVIZIO POLITICHE E PROGRAMMAZIONE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPCOE 0002665 P-
del 26/07/2018



20465173

A: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE
SERVIZIO INFORMATIVE PARLAMENTARI E CORTE DI
GIUSTIZIA UE
infoattive@governo.it

e, per conoscenza:

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI UE
legislativo.finanze@tesoro.it

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI UE
NucleoValutazioneUE@lavoro.gov.it

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE,
ALIMENTARI E FORESTALI
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI UE
nucleoagricoltura@mpaaf.gov.it

MINISTERO DELL'INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
segreteria.ualrp@interno.it
legislativo.internazionale@interno.it

Oggetto: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti - Relazione ex art. 6, Legge 234/2012

Si trasmette, in allegato alla presente, la relazione inerente la proposta di Regolamento in oggetto (COM(2018)375 - 2018/0196COD), in riscontro alla richiesta pervenuta da parte di codesto Dipartimento.

La presente relazione tiene conto degli elementi pervenuti da parte del Ministero dell'Economia e della Finanza - IGRUE, dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministero dell'Interno e dall'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

IL CAPO DIPARTIMENTO
(Cons. Ferdinando Ferrara)

Cons. Ferdinando Ferrara
Largo Chigi, 19 - 00187 Roma
tel. +39 0667792069 - fax +39 0667792339
e-mail: f.ferrara@governo.it



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE
UFFICIO ANALISI, POLITICHE E PROGRAMMAZIONE
SERVIZIO POLITICHE E PROGRAMMAZIONE

Relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo e migrazione, al Fondo per la sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti

- **Codice della proposta:** COM(2018) 375 *final* del 29/05/2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0196 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

1. Contesto e finalità generali

La Commissione europea ha presentato il 2 maggio scorso la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027¹, facendo seguito al pacchetto di comunicazioni del dicembre 2017 nel quale si disegnava una tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria.

Successivamente, a partire dal 29 maggio, la Commissione ha presentato le proposte legislative relative ai fondi della coesione, incluso il Regolamento recante disposizioni comuni per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), oggetto della presente relazione. Tale regolamento stabilisce, altresì, le regole finanziarie applicabili anche al Fondo Asilo e Migrazione (FAMI), al Fondo per la Sicurezza Interna (FSI) e allo Strumento per la Gestione delle Frontiere (BMVI)². Le disposizioni specifiche per ciascun fondo sono stabilite dai rispettivi regolamenti.

¹ Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027, COM(2018)322 *final*, Bruxelles, 2.5.2018.

² Le disposizioni del regolamento in esame si applicano all'FSE+ ad eccezione del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e delle tematiche della sanità e al FAMI sono per le componenti in gestione concorrente.

A differenza dell'attuale periodo di programmazione, il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) non rientra nell'ambito di applicazione del regolamento in esame, operando in tal modo una separazione tra i fondi agricoli (eccetto il settore della pesca e dell'acquacoltura) e gli altri fondi. Ciononostante, occorre rappresentare che le proposte di regolamento per la Politica Agricola Comune post 2020 richiamano alcune parti della proposta di Regolamento in esame³.

La Commissione ha dichiarato l'intenzione di voler raggiungere un accordo sui testi regolamentari prima delle elezioni (23-26 maggio 2019), finalizzando il lavoro svolto nell'ambito del Vertice dei leader europei in programma a Sibiu il 9 maggio 2019, che fa seguito al Consiglio europeo di primavera (21-22 marzo 2019).

Il Consiglio europeo del 28 e 29 giugno, nelle conclusioni adottate, ha preso atto della proposta relativa al Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027 e delle proposte legislative per i programmi a sostegno delle politiche europee ed ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio ad esaminare tali proposte in modo esaustivo e il prima possibile.

Dalle evidenze delle valutazioni di impatto e delle valutazioni *ex post* effettuate sui vari fondi nonché dagli esiti della consultazione pubblica sulla politica di coesione conclusasi il 9 marzo 2018 sono scaturiti gli obiettivi principali della proposta legislativa oggetto di esame, che hanno come principio guida la semplificazione dell'architettura e della modalità di intervento dei Fondi⁴.

Più specificamente, gli obiettivi rispondono alle seguenti finalità:

- ridurre in misura significativa gli oneri amministrativi non necessari a carico dei beneficiari e degli organismi di gestione, mediante la semplificazione e l'armonizzazione delle regole per i diversi fondi, il mantenimento dei sistemi di gestione e controllo già esistenti, il maggiore ricorso a "modalità proporzionate", attraverso le quali i programmi a basso rischio possono fare maggiore affidamento sui sistemi nazionali, il ricorso a opzioni semplificate in materia di costi, la semplificazione nell'impiego degli strumenti finanziari. La Commissione segnala che la maggior parte delle regole precedentemente inserite negli atti di diritto derivato sono ora incluse nel testo legislativo.
- aumentare la flessibilità nel processo di revisione della programmazione, per adeguare gli obiettivi e le risorse dei programmi a fronte di cambiamenti del contesto;
- allineare maggiormente i programmi alle priorità dell'Unione europea e aumentarne l'efficacia, attraverso un legame più stretto con il ciclo del Semestre europeo, un aumento della concentrazione delle risorse su aree prioritarie per l'Unione, la definizione di condizioni abilitanti che devono rimanere soddisfatte durante tutto il corso dell'attuazione.

³ In particolare, si applicano al sostegno finanziato dal FEASR: il Titolo II (Approccio strategico), capo III per quanto concerne le misure collegate a una sana gestione economica; il Titolo III (Programmazione), capo II, per quanto riguarda lo sviluppo territoriale; gli articoli 41 (Visibilità) e 43 (Responsabili della comunicazione e reti di comunicazione); alcune disposizioni sugli strumenti finanziari, in particolare quelli previsti agli articoli 52 (Strumenti finanziari), 53 (Attuazione degli strumenti finanziari) e 54 (Interessi e altre plusvalenze generate dal sostegno dei fondi agli strumenti finanziari). Infine, sempre in ambito proposte PAC post 2020, si rinvia alla proposta di regolamento recante disposizioni comuni in esame in ordine alle definizioni, di cui all'articolo 2, e per alcuni aspetti relativi alle responsabilità dell'Autorità di gestione.

⁴ La semplificazione amministrativa è stata definita un obiettivo essenziale nel Documento di riflessione sulle finanze dell'Unione, nelle valutazioni *ex post* effettuate sui vari fondi e nella consultazione pubblica sulla politica di coesione, nonché, da ultimo, nelle conclusioni del Consiglio dell'UE del 12 aprile 2018, nelle quali sono richiamate le conclusioni e raccomandazioni finali del Gruppo ad alto livello sulla semplificazione.

2. Elementi qualificanti ed innovativi della proposta regolamentare

Obiettivi di policy e partenariato a più livelli (Titolo I)

Nella proposta della Commissione le risorse della politica di coesione dovranno essere concentrate sulle seguenti 5 grandi priorità di evidente rilievo europeo (Obiettivi Strategici), che rivisitano, aggregandoli, gli 11 Obiettivi Tematici del corrente periodo di programmazione (art. 4), al fine di consentire una migliore sinergia ed evitare una eccessiva frammentazione delle politiche che concorrono all'attuazione dello stesso obiettivo:

- a) un'Europa più intelligente, attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
- b) un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio, attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- c) un'Europa più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
- d) un'Europa più sociale, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- e) un'Europa più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Tali Obiettivi Strategici trovano più precisa declinazione nei regolamenti specifici dei fondi e, segnatamente, nel regolamento relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

La gestione concorrente fra Stato membro e Commissione europea è confermata (art.5), ad eccezione, per il Fondo Sociale Europeo+, del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale e delle tematiche della sanità, e per il FAMI, per le componenti in gestione diretta, nonché per le risorse che gli Stati membri decideranno di trasferire a strumenti in regime di gestione diretta o indiretta (art.21).

E', altresì, confermato l'approccio di *governance* a più livelli e la funzione chiave del partenariato (art.6), nelle diverse componenti pubbliche e private, nazionali e locali, sia in fase di definizione della programmazione, sia in fase di attuazione, per la cui disciplina continuerà ad applicarsi il "Codice europeo di condotta sul partenariato" di cui al regolamento delegato (UE) n.240/2014.

Nell'ambito della proposta di Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, ai fini dell'integrazione delle azioni per il clima in tutti i programmi dell'UE, si prevede la destinazione del 25 per cento delle spese dell'UE in favore di tali azioni. Il contributo della coesione al conseguimento di tale obiettivo generale sarà monitorato mediante un sistema di specifici indicatori, opportunamente disaggregati.

Approccio strategico (Titolo II)

Il regolamento proposto non prevede, come nel corrente ciclo di programmazione, un quadro di riferimento strategico di indirizzo a livello europeo (Quadro Strategico Comune nel 2014-2020) e prende atto dell'assenza di una strategia europea per il nuovo periodo di programmazione, come è

attualmente Europa 2020.

Fermi restando gli indirizzi derivanti dai 5 Obiettivi strategici sopra citati, il quadro di riferimento entro cui individuare gli ambiti di intervento dei fondi della politica di coesione è rappresentato, maggiormente rispetto al presente ciclo, dal Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche, con le connesse priorità di riforma e orientamenti per gli investimenti, che trovano finalizzazione nelle raccomandazioni specifiche per paese adottate annualmente dal Consiglio dell'Unione europea. Come enunciato nel considerando (12) della proposta di regolamento, gli Stati membri sviluppano le proprie strategie pluriennali di investimento a supporto delle priorità di riforma così individuate.

Questa considerazione trova evidenza nel testo regolamentare che, a partire dall'articolo sulle definizioni (art.2), cita espressamente le raccomandazioni specifiche per paese "rilevanti", adottate ai sensi dell'articolo 121(2) e dell'articolo 148(4) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFEU), e definite come quelle sfide strutturali che devono essere affrontate mediante investimenti pluriennali che rientrino nell'ambito di intervento dei fondi.

In particolare, tali raccomandazioni orienteranno la definizione della strategia dell'Accordo di Partenariato e saranno alla base della valutazione della Commissione in sede di approvazione dello stesso (artt. 7 e 8)⁵. Si dovrà operare analogamente in occasione della preparazione e approvazione dei programmi all'avvio del nuovo ciclo (artt. 17-18).

Successivamente, le raccomandazioni saranno alla base della revisione intermedia del 2025, per adeguare i programmi stessi alle nuove sfide da esse individuate (art. 14). L'allineamento con il Semestre europeo orienterà, in fase di attuazione, la pianificazione e il monitoraggio a breve, medio e lungo termine dell'uso dei fondi. In particolare, gli Stati membri, in seno agli organi di sorveglianza dei programmi, riferiranno in merito al contributo dei programmi stessi rispetto alle sfide individuate dalle raccomandazioni specifiche.

La proposta di regolamento dispone che l'Accordo di Partenariato sia redatto dallo Stato membro in conformità al modello predisposto nell'Allegato II, circostanza questa che rappresenta una novità rispetto al vigente ciclo di programmazione ed è orientata a semplificare e schematizzare il documento di strategia. Rispetto all'Accordo di Partenariato 2014-2020, non è prevista una sezione dedicata all'analisi delle disparità regionali e dei fabbisogni di sviluppo, non viene confermata la valutazione *ex ante* né la sezione relativa all'approccio territoriale integrato, di cui si dà conto a livello di singoli programmi (art.8). Inoltre, la proposta di regolamento dispone che l'Accordo di Partenariato non è modificabile (art. 9).

L'Accordo può essere presentato alla Commissione prima della presentazione del primo programma o contestualmente. Potrà essere presentato insieme al Programma Nazionale di Riforma per l'anno di riferimento (art. 7.3), con l'obiettivo enunciato di coordinare i progetti di investimento sostenuti dai fondi della coesione con i finanziamenti nazionali e con gli altri finanziamenti dell'Unione europea. La procedura di adozione dell'Accordo è semplificata ed è basata sulla valutazione da parte della Commissione della conformità al regolamento in esame e alle norme specifiche dei fondi, tenuto conto delle raccomandazioni specifiche per paese.

Gli Stati membri individuano nell'Accordo di Partenariato o nella richiesta di modifica di un programma, l'importo che il FESR, il FSE+, il Fondo di coesione e il FEAMP trasferiscono in favore del programma InvestEU, fino al 5 per cento della dotazione di ciascun fondo (art. 10). Le risorse conferite vanno ad alimentare la dotazione del comparto dello Stato membro e impiegate sotto forma di strumenti finanziari.

⁵ Le raccomandazioni specifiche per paese cui fare riferimento sono quelle dell'anno 2019.

Le condizioni abilitanti (art. 11) proseguono l'approccio basato sulle condizionalità *ex ante* introdotte nel periodo di programmazione 2014-2020, ma si riducono da 35 a 20, di cui 4 orizzontali, relative agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato nonché all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sulle persone con disabilità, e 16 tematiche, che riprendono, in molti casi, gli ambiti delle condizionalità 2014-2020, come l'efficienza energetica e le strategie di specializzazione intelligente.

La verifica del soddisfacimento delle condizioni si effettua soltanto a livello di programma e non più a livello di Accordo di Partenariato. Inoltre, non sono previsti piani d'azione per il soddisfacimento delle condizionalità non soddisfatte. Rispetto all'attuale programmazione che prevedeva, per tutte le condizionalità non soddisfatte, l'adempimento entro il 31 dicembre 2016, l'art. 11 non stabilisce una data ultima di verifica. Il mancato soddisfacimento delle condizioni abilitanti comporta che le spese collegate alla relativa condizione non possono essere incluse nelle domande di pagamento, fino all'avvenuto soddisfacimento. Altro elemento di novità è che lo Stato membro deve garantire il soddisfacimento delle condizioni per l'intero periodo di programmazione e opportunamente monitorarle.

Gli articoli 12 e 13 definiscono il Quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione (Performance Framework) e il suo funzionamento, fondato su un apposito set di indicatori comuni di output e di risultato, escludendo target di carattere finanziario, ponendo, in tal modo, maggiore enfasi sui risultati della fase attuativa. A differenza del ciclo di programmazione 2014-2020, non è confermata la riserva di *performance*.

Le misure che collegano l'efficacia dei fondi ad una sana *governance* economica cosiddetta condizionalità macroeconomica sono sostanzialmente riconfermate per il ciclo di programmazione 2021-2027 (art.15), prevedendo che la Commissione possa richiedere di rivedere i programmi e proporre modifiche agli stessi qualora ciò sia necessario a sostegno dell'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio e delle raccomandazioni connesse alla procedura per squilibri macroeconomici eccessivi. In caso di omissione di un'azione efficace in risposta alle richieste sopra menzionate, la Commissione può sospendere totalmente o parzialmente i pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessate. Rispetto al vigente periodo di programmazione, le sanzioni previste vengono dimezzate, passando dagli attuali massimali del 50 per cento degli impegni e dello 0,50 per cento del PIL nominale, se inferiore, a massimali del 25 per cento e 0,25 per cento.

Sembra utile, infine, richiamare la condizionalità generale sul rispetto dello stato di diritto (cosiddetta *Rule of Law*), prevista per tutte le risorse del bilancio UE⁶, e che dunque non compare all'interno della proposta di regolamento in esame, in base alla quale è possibile sospendere i pagamenti o l'esecuzione dell'impegno giuridico, risolvere l'impegno giuridico e vietare la sottoscrizione di nuovi impegni giuridici in presenza di una carenza generalizzata riguardante lo stato di diritto che rischi di ledere gli interessi finanziari dell'Unione. Su questo meccanismo sono in corso approfondimenti per valutarne la reale efficacia.

Procedura di definizione e approvazione dei programmi (Titolo III)

La nuova struttura dei programmi (artt. 16-19), di cui il regolamento indica lo schema in Allegato V, non appare sostanzialmente semplificata. Essa prevede, tra l'altro, la descrizione della strategia del programma, delle principali sfide in materia di sviluppo e delle risposte strategiche,

⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri – COM(2018) 324 final del 2 maggio 2018

senza necessari riferimenti all'Accordo.

A differenza dell'Accordo di Partenariato, i Programmi possono essere modificati (art. 14-19). Per l'approvazione dei programmi e la relativa modifica il regolamento prevede che la decisione della Commissione possa essere adottata entro sei mesi dalla data di presentazione.

Viene adottato un approccio di aumentata flessibilità rispetto al ciclo di programmazione 2014-2020, nella procedura di revisione e riprogrammazione.

In particolare, va segnalato che la programmazione si estende su cinque anni, con una revisione intermedia nel 2025, a valle della quale si programmano le risorse riguardanti il 2026 e il 2027, anche tenendo conto dell'adeguamento tecnico del 2024, delle *performance* dei programmi stessi, delle sfide indicate dal Semestre europeo.

E', inoltre, possibile trasferire importi, fino al 5 per cento delle risorse assegnate a una priorità o fino al 3 per cento delle risorse di un programma (art.19) senza la necessità di una decisione di modifica dello stesso.

Infine, gli Stati membri possono assegnare, anche in occasione della richiesta di modifica di un programma, importi non superiori al 5 per cento di ciascun fondo, per le quattro finestre delle politiche del programma InvestEU (art. 10).

Le sinergie tra i diversi strumenti e programmi dell'UE sono incoraggiate tramite il processo di pianificazione strategica, già in fase di definizione dell'Accordo di Partenariato, ad esempio con la politica agricola comune (PAC), con il programma Orizzonte Europa, con il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE), il programma Europa Digitale, il programma Erasmus+, i programmi LIFE ed Erasmus+. Tra le diverse modalità, viene rafforzato il meccanismo "marchio di eccellenza" che consente di finanziare con fondi della coesione progetti selezionati nell'ambito del programma Orizzonte Europa (art. 67). Si perviene a una più netta demarcazione tra interventi di prima accoglienza dei migranti e richiedenti asilo, sostenuti dal FAMI, e interventi di inclusione a lungo termine dei migranti finanziati dai fondi della coesione.

Inoltre, gli Stati membri possono chiedere di trasferire un importo che va fino al 5 per cento delle dotazioni finanziarie del programma da qualsiasi fondo a qualsiasi altro fondo in regime di gestione concorrente o a qualsiasi strumento in regime di gestione diretta o indiretta (art.21). La Commissione può opporsi nel caso tale trasferimento rischi di pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del programma conferente.

Appare utile, infine, segnalare che l'art.4, comma 4, prevede che gli Stati membri e la Commissione assicurano il coordinamento, la complementarietà e la coerenza fra i Fondi e gli altri strumenti dell'UE come il Programma di supporto alle riforme⁷, compreso lo Strumento per l'attuazione delle riforme e lo Strumento di assistenza tecnica, ottimizzando i meccanismi per il coordinamento fra i soggetti responsabili per evitare duplicazioni durante la pianificazione e l'attuazione degli interventi.

In risposta a sfide specifiche a livello sub-regionale e locale, il regolamento introduce un approccio semplificato allo sviluppo locale di tipo partecipativo, tra cui la possibilità di designare un fondo capofila. Il regolamento sulle disposizioni comuni inoltre armonizza l'approccio dello sviluppo locale di tipo partecipativo con gli altri strumenti territoriali, tra cui gli investimenti territoriali integrati (artt. 22-28).

In particolare l'art. 25 (b) disciplina la composizione dei gruppi di azione locale, stabilendo che

⁷ Cfr. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme – COM(2018)391 *final*, del 31 maggio 2018

debbano essere composti dai rappresentanti degli interessi socio-economici pubblici e privati, nei quali nessun singolo gruppo di interesse controlli il processo decisionale. Nella programmazione 2014-2020, viceversa, la componente privata doveva essere superiore a quella pubblica. Si considera un elemento positivo l'eliminazione del limite massimo e minimo della popolazione del territorio interessato dalla strategia, che apre la possibilità di effettuare strategie plurifondo con l'inclusione di grandi centri abitati ed elimina comportamenti distorsivi nella composizione partenariale dettati dall'obbligo di rientrare nei limiti imposti.

L'approccio all'assistenza tecnica degli Stati membri è stato semplificato con l'introduzione di un meccanismo di rimborso in base a un tasso forfettario tra il 2,5 per cento e il 6 per cento, variabile per fondo (art. 31). Possono inoltre essere intraprese azioni di assistenza tecnica volte allo sviluppo delle capacità amministrative delle Autorità, dei beneficiari e dei partner rilevanti sotto forma di finanziamenti non collegato ai costi (art. 32).

Si noti che per quanto riguarda i Fondi FAMI, ISF e BMVI, il processo di definizione e scrittura dei rispettivi programmi dovrà seguire un più ampio e articolato processo di concertazione rispetto al passato.

Sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione (Titolo IV)

Il Titolo IV al Capo I descrive la composizione e le funzioni dei Comitati di sorveglianza (art. 33), che si vedono attribuire un ruolo più incisivo nella supervisione della *performance* dei programmi e nell'approvazione delle modifiche dei programmi che non richiedono una decisione della Commissione.

La proposta di regolamento qui esaminata parte da quanto già previsto per lo scambio elettronico dei dati nella programmazione 2014-2020 e sviluppa ulteriormente determinati aspetti in termini di raccolta degli stessi (art. 37). Tutti i dati necessari per monitorare i progressi nell'attuazione, compresi i risultati e la *performance* dei programmi, saranno ora trasmessi elettronicamente. Ogni due mesi la piattaforma di dati aperti dovrà essere aggiornata. La verifica annuale della *performance* effettuata fra la Commissione e ciascuno Stato membro, per esaminare l'andamento dei programmi (art. 36), si baserà quindi sui dati e sui risultati più recenti. Per i Fondi FAMI, FSI e BMVI l'incontro la verifica della *performance* sarà effettuata due volte l'anno. Sono eliminate le Relazioni annuali di attuazione, anche considerata la più elevata frequenza nella trasmissione dei dati di monitoraggio.

Tra gli aspetti riguardanti la valutazione, si segnala che non ci sarà più l'articolazione tra valutazione *ex ante*, *on going* ed *ex post*, mentre sono confermati i piani di valutazione. La proposta di regolamento prevede la predisposizione di una valutazione di ogni programma per verificarne l'impatto al 30 giugno 2029 (art. 39). La Commissione condurrà una valutazione di medio termine sull'efficacia, efficienza, rilevanza, valore aggiunto degli investimenti realizzati con il sostegno dei fondi alla fine del 2024 (art. 40) e, successivamente, una valutazione retrospettiva al 31 dicembre 2031.

La proposta di regolamento rafforza la responsabilità delle Autorità di gestione e dei beneficiari nell'assicurare la visibilità e la trasparenza nell'uso dei fondi, anche mediante l'individuazione di un coordinatore a livello nazionale della comunicazione e di responsabili di comunicazione per ciascun fondo, favorendo lo scambio di esperienze e di informazioni tra tutti i responsabili coinvolti nelle attività di comunicazione. Si dispone, inoltre, che l'Autorità di gestione pubblici sul sito web del programma, almeno un mese prima dell'apertura di un invito a presentare proposte, una breve sintesi degli inviti medesimi, contenente l'indicazione, tra gli altri

elementi, della tipologia di richiedenti ammissibili, dell'importo totale del sostegno per l'invito e della data di apertura e chiusura dell'invito (artt. 41 – 45).

Sostegno finanziario dei fondi (Titolo V)

Le forme di contributo dell'Unione ai programmi si basano su opzioni maggiormente semplificate: finanziamento non legato ai costi, ma a condizioni o risultati; costi standard; importi forfettari; finanziamento a tasso forfettario, oltre al rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'attuazione delle operazioni (art. 46).

Gli strumenti finanziari (art. 52) continuano a rappresentare un importante meccanismo di attuazione per gli investimenti del periodo 2021-2027 e le disposizioni che ne regolano l'uso sono state snellite. Permane la necessità di fare ricorso ad una valutazione *ex ante*, ma questa può basarsi anche su valutazioni esistenti.

Le regole sull'ammissibilità delle spese non hanno subito modifiche sostanziali rispetto alla disciplina vigente. Da evidenziare, tuttavia, la previsione di non ammissibilità dell'IVA per interventi di costo superiore a 5 milioni di euro, disposizione che potrebbe comportare un aggravio finanziario nei casi in cui l'IVA non è recuperabile. Viene semplificato l'aspetto dell'ubicazione delle operazioni, prevedendo la possibilità di realizzare interventi anche al di fuori dello Stato membro, così come anche al di fuori dell'Unione, purché l'operazione stessa contribuisca al conseguimento degli obiettivi del Programma (art. 57 co. 4).

Per evitare l'effetto spiazzamento tra diverse forme di sovvenzione, sono state rese più severe le disposizioni relative alla delocalizzazione delle imprese: l'art. 60 stabilisce che le spese a sostegno di una delocalizzazione non sono ammissibili al contributo dei fondi.

Gestione e controllo (Titolo VI)

Sono mantenuti in vigore i principi fondamentali esistenti dei sistemi di gestione e controllo e le regole di gestione finanziaria introdotte per il periodo 2014-2020. Si propone di stabilire in modo più chiaro i compiti e le responsabilità di diversi organismi rispetto ai sistemi di gestione e controllo.

Le responsabilità degli Stati Membri e della Commissione sono definite agli artt. 63 e 64. Rispetto agli analoghi articoli del Reg. UE 1303/2013 (74, 75, 122 e 128), vi è una semplificazione riguardante principalmente la maggiore genericità della formulazione, ma vi è una descrizione più puntuale delle regole sugli audit della Commissione, che sono limitati al periodo dei tre anni successivi all'accettazione dei conti (ad eccezione dei casi di sospetto di frode).

Le Autorità del programma sono individuate dall'art. 65 e sono l'Autorità di gestione e l'Autorità di audit. Nel caso in cui la funzione contabile di cui all'art. 70 sia affidata ad un organismo diverso dall'Autorità di gestione, quest'ultimo viene identificato come Autorità del programma. Tale possibilità è prevista dal successivo art. 66.2, con esclusione dei programmi finanziati dall'AMIF, dall'ISF, e dal BMVI, nei quali la funzione contabile sarà in ogni caso esercitata dall'Autorità di gestione.

La novità più rilevante è costituita dall'assenza della procedura di designazione delle Autorità, prevista per la programmazione 2014-2020 dagli articoli 123 e 124 del Reg. UE 1303/2013. Si tratta certamente di una semplificazione importante e condivisibile, in quanto la complessità della procedura e l'impossibilità di presentare domande di pagamento intermedio prima della notifica della designazione (art. 135.3 del Reg. UE 1303/2013) hanno determinato notevoli rallentamenti

dei flussi finanziari nel periodo di programmazione 2014-2020.

Restano invariate rispetto alla programmazione 2014-2020 le previsioni relative all'indipendenza funzionale dell'Autorità di audit e alla separazione delle funzioni tra le Autorità del programma ed all'interno di esse, nonché alla possibilità (per la sola Autorità di gestione) di delega di funzioni agli organismi intermedi.

In relazione alle funzioni dell'Autorità di gestione vengono descritte le attività di selezione delle operazioni, che prevedono un maggiore dettaglio sui criteri da adottare (art. 67), di gestione del programma (art. 68), di sostegno alle attività del Comitato di sorveglianza (art. 69) e di funzione contabile (art. 70). L'unica novità rilevante è contenuta nell'art. 68.2 e riguarda la pianificazione delle verifiche amministrative sulle domande di rimborso dei beneficiari e verifiche in loco, che deve avvenire sulla base della valutazione dei rischi e in proporzione ai rischi individuati, secondo una strategia di gestione dei rischi.

Le funzioni dell'Autorità di audit (artt. 71, 72 e 73) restano sostanzialmente invariate, ma emergono importanti novità: non sono previsti termini chiari per la predisposizione della strategia di audit; è ampliata la possibilità di ricorso al campionamento non statistico; è previsto che siano evitate duplicazioni di audit della Commissione e delle Autorità di audit sulla stessa spesa (art. 74); è stabilito che la Commissione si limiti a valutare l'operato della sola Autorità di audit se la Commissione concluda che l'Autorità di audit è affidabile e se lo Stato membro partecipa alla cooperazione rafforzata in materia di Procura Europea; la BEI e le altre istituzioni finanziarie internazionali in cui lo Stato membro detiene una partecipazione non sono sottoposte a verifiche di gestione o ad audit, ma sono tenute a presentare relazioni sui controlli e sugli audit alle Autorità nazionali interessate (art. 75).

E' confermata una riunione periodica, almeno annuale, tra Commissione e Autorità di audit, ma non è più prevista la possibilità per lo Stato membro di designare un organismo di coordinamento.

L'affidamento su sistemi di gestione e controllo nazionali e le condizioni di applicazione delle "modalità proporzionate migliorate" (artt. 77, 78, 79), promuove il rafforzamento della proporzionalità in materia di controlli, a condizione che il sistema di gestione e controllo del programma abbia funzionato efficacemente nei due anni precedenti e che il tasso di errore sia inferiore al 2 per cento. In tal caso, si prevede l'applicazione delle sole procedure nazionali per le verifiche di gestione e una serie di ulteriori semplificazioni. Infine, l'art. 79 contempla la possibilità che le condizioni menzionate vengano meno: in tal caso la Commissione può richiedere ulteriori attività di audit e azioni correttive, nonché la riattivazione degli audit di sistema, laddove le carenze siano confermate nella successiva relazione annuale di attività.

Gestione finanziaria (Titolo VII)

Nella proposta di regolamento in esame il sistema dei prefinanziamenti, già presente nella legislazione vigente, è mantenuto, ma è stato ridotto a un pagamento annuale dello 0,5 per cento del sostegno totale a carico dei fondi (art. 84).

Per quanto riguarda il disimpegno automatico dei fondi, con l'articolo 99 viene reintrodotta la regola "n+2"⁸, secondo la quale la Commissione disimpegna l'importo di un programma non impiegato per il prefinanziamento, o per il quale non è stata presentata una domanda di

⁸ La regola del disimpegno automatico n+2 è attualmente prevista solo per i fondi FAMI e ISF, ma non anche per la politica di coesione, per la quale si applica il cosiddetto n+3.

pagamento, entro il 26 dicembre del secondo anno successivo all'anno degli impegni di bilancio per gli anni da 2021 a 2026. Si prevede un meccanismo di transizione dall'attuale "n+3" a "n+2" in base al quale soltanto il 60 per cento degli impegni 2021 viene eventualmente disimpegnato al termine del 2023, mentre il restante 40 per cento dell'annualità 2021 viene ripartito in parti uguali sul quadriennio 2024-2027.

Le modalità di rimborso delle spese ammissibili in base a costi unitari, somme forfettarie e tassi forfettari, nonché i finanziamenti non collegati ai costi sono disciplinati dagli art. 88 e 89.

Viene confermata l'innovazione della procedura di presentazione e verifica di conti annuali introdotta nel periodo di programmazione 2014-2020.

Quadro finanziario (Titolo VIII)

Ai sensi dell'art.103 della proposta presentata dalla Commissione si prevede una dotazione di 330 miliardi di euro (prezzi 2018) per la coesione economica, sociale e territoriale per il periodo 2021-2027, ripartita come segue.

Dotazioni del FESR, del FC e del FSE+ per il periodo 2021-27 in milioni di euro

Totale della politica di coesione	330.624
Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	200.629
- Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita	190.752
- Cooperazione territoriale europea	8.430
- Regioni ultraperiferiche e zone a bassa densità di popolazione	1.447
Fondo di coesione (FC)	41.349
- di cui contributo al MCE - Trasporti	10.000
Fondo sociale europeo+ (1)	88.646

(1) Tale cifra non comprende l'importo per la sanità, l'occupazione e l'innovazione sociale (1.042 mln EUR).

La proposta della Commissione per il finanziamento del FEAMP, dell'AMIF, del BMVI e dell'ISF è contenuta nei regolamenti specifici dei fondi.

Per quanto concerne la copertura geografica, la proposta in esame conferma che tutte le regioni europee possono beneficiare dei fondi della politica di coesione, e continuano ad essere suddivise in tre categorie di regioni di livello NUTS 2⁹. Si rileva che per la categoria di regioni in transizione la soglia massima di PIL pro-capite è estesa al 100 per cento, con conseguente adeguamento della soglia minima di eleggibilità delle regioni "più sviluppate":

a) regioni meno sviluppate, il cui PIL pro-capite è inferiore al 75 per cento del PIL pro-capite medio dell'UE-27 ("regioni meno sviluppate");

b) le regioni in transizione, il cui PIL pro-capite è compreso tra il 75 per cento e il 100 per cento del PIL pro-capite medio dell'UE-27 ("regioni in transizione");

⁹ Cfr. Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) (GU L 154 del 21.6.2003, pag. 1).

c) le regioni più sviluppate, il cui PIL pro-capite è superiore al 100 per cento del PIL pro-capite medio dell'UE-27 ("regioni più sviluppate").

Il metodo di assegnazione dei fondi è il cosiddetto "metodo di Berlino", con una serie di adattamenti, e prevede differenze metodologiche per le diverse categorie di regioni¹⁰.

Esso si basa ancora prevalentemente sul PIL pro capite, ma prevede anche l'aggiunta di nuovi criteri – fra i quali i saldi migratori netti e le cessioni di CO2 – per ciascuna categoria di regioni, e mira così a rispecchiare meglio la situazione socioeconomica sul terreno.

I tassi di cofinanziamento europei sono ridotti, rispetto al periodo riportandoli ai livelli pre-crisi (art. 106).

Le percentuali di cofinanziamento europeo indicate sono le seguenti:

(a) 70 per cento per le regioni meno sviluppate (a fronte del 75-80 per cento nel ciclo 2014-2020);

(b) 55 per cento per le regioni in transizione (a fronte del 60 per cento nel ciclo 2014-2020);

(c) 40 per cento per le regioni più sviluppate (a fronte del 50 per cento nel ciclo 2014-2020).

Il tasso di cofinanziamento per il Fondo di Coesione non sarà superiore al 70 per cento, mentre il regolamento FSE+ può stabilire tassi di cofinanziamento più alti per azioni innovative. I programmi Interreg avranno un tasso di cofinanziamento non superiore al 70 per cento.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

L'articolo 317 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dispone che la Commissione dia esecuzione al bilancio in cooperazione con gli Stati membri, conformemente alle disposizioni dei regolamenti basati sull'articolo 322 del TFUE.

L'articolo 322 del TFUE contiene la base giuridica per l'adozione dei regolamenti che dettano le regole finanziarie, stabilendo le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti, oltre che le verifiche della responsabilità degli agenti finanziari.

Per quanto riguarda le disposizioni comuni sui fondi della coesione, la base giuridica della proposta si rinviene negli artt. 174 e 175 del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 177, che definisce il ruolo del Fondo di coesione.

Le finalità del FSE, del FESR e del Fondo di coesione sono definite rispettivamente agli artt. 162, 176 e 177 del TFUE. Gli interventi nel settore della pesca si basano sull'articolo 39 del TFUE. Il citato art. 174 pone un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Il regolamento che istituisce il Fondo Asilo e Migrazione si basa sull'articolo 78, paragrafo 2, e sull'articolo 79, paragrafi 2 e 4, del TFUE. Il regolamento che istituisce lo strumento di sostegno

¹⁰ Il metodo di allocazione è illustrato nell'Allegato XXII alla proposta di Regolamento.

finanziario per la gestione delle frontiere e i visti si basa sull'articolo 77, paragrafo 2, del TFUE. Il regolamento che istituisce il Fondo per la Sicurezza interna si basa sull'articolo 82, paragrafo 1, sull'articolo 84 e sull'articolo 87, paragrafo 2, del TFUE.

L'articolo 349 del TFUE prevede l'adozione di misure specifiche per tenere conto della situazione socioeconomica strutturale delle regioni ultraperiferiche.

Il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del TUE non si estende alle regole finanziarie per le quali è l'Unione tenuta ad agire.

Per quanto riguarda le rimanenti disposizioni, il regolamento in esame apporta contributi in termini di sussidiarietà, prevedendo che i programmi siano attuati in gestione concorrente e promuovendo il contributo del partenariato rilevante nelle fasi di programmazione e attuazione.

La proposta in esame rispetta il principio di proporzionalità sancito dall'art. 5 del TUE. In particolare, disegna un insieme di norme sostanzialmente semplificato e consolidato, anche attraverso l'armonizzazione delle regole e la conseguente riduzione degli oneri per i portatori di interessi.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

La proposta di regolamento in esame è stata pubblicata dalla Commissione il 29 maggio 2018.

Successivamente, si sono tenuti nell'ambito del Gruppo misure strutturali del Consiglio, competente per la politica di coesione, una serie di incontri di presentazione del pacchetto legislativo coesione da parte della Commissione europea.

Il 20 luglio si è tenuto, nel medesimo gruppo, un primo scambio di vedute sul regolamento oggetto della presente relazione, con particolare riferimento alle norme sulla programmazione dei fondi.

La Commissione auspica di pervenire all'approvazione del regolamento entro il 2019, prima delle elezioni per il Parlamento Europeo.

Nell'evidenziare che l'esame condotto in questa sede ha ancora carattere preliminare, si rimanda alla sezione B.3 per segnalare i principali punti di attenzione meritevoli di successivi approfondimenti e di eventuali proposte di modifiche e/o correttivi in sede di negoziato.

Una valutazione di appropriatezza e rispondenza della proposta della Commissione all'interesse nazionale potrà essere espressa nei prossimi mesi, in ragione dell'andamento del negoziato e delle modifiche che la proposta stessa subirà nel corso della discussione.

Ciò premesso, si evidenziano di seguito alcune prime considerazioni sulla coerenza tra la proposta di regolamento in esame e le posizioni italiane rappresentate anche nei mesi

antecedenti la pubblicazione del pacchetto legislativo.

In relazione alla dotazione finanziaria della politica di coesione, la posizione espressa dall'Italia richiedeva di assicurare alla politica di coesione risorse adeguate in considerazione del valore aggiunto di tale politica per il rafforzamento del percorso di crescita e solidarietà dell'Unione. Di contro, si rileva una riduzione della dimensione finanziaria di questa politica.

Per quanto concerne la semplificazione e armonizzazione delle regole e delle procedure attuative volte a ridurre gli oneri amministrativi per le autorità di gestione e i beneficiari, che l'Italia ha sollecitato nei documenti di posizione e nelle sedi di confronto a livello europeo, la proposta introduce importanti elementi di novità che possono valutarsi positivamente, sebbene alcune disposizioni siano meritevoli di approfondimenti e chiarimenti per l'individuazione di possibili correttivi, ivi incluse le nuove regole sui sistemi di gestione e controllo.

L'Italia ha, inoltre, segnalato l'esigenza di un quadro di regole e criteri più omogeneo per le diverse politiche europee, comprese quelle a gestione diretta, per migliorarne la complementarietà e le sinergie. Anche su questo aspetto sarà necessario un esame più approfondito delle norme relative ai diversi Fondi e programmi.

Risulta conforme all'interesse nazionale già espresso la conferma della copertura geografica della politica di coesione, che è rivolta a tutte le regioni, mentre resta da verificare, a seguito di ulteriori approfondimenti relativi al metodo di allocazione delle risorse, il riparto delle risorse tra categorie di regioni.

Risulta confermato, come richiesto dall'Italia, l'Obiettivo della cooperazione territoriale, ma con una serie di modifiche alle sue componenti e ai criteri di allocazione, di cui si stanno valutando gli effetti.

L'Italia ha ritenuto un elemento chiave la coerenza tra la programmazione dei fondi della politica di coesione e il Semestre europeo, segnalando, tuttavia, la necessità di temperare l'esigenza di stabilità caratteristica di una programmazione di medio-lungo periodo, quale quella dei fondi della coesione, con il ciclo annuale del Semestre europeo, ipotizzando una revisione di metà periodo per tener conto delle raccomandazioni specifiche del Consiglio europeo "rilevanti". Tale posizione è stata in parte recepita nella proposta regolamentare.

Va rilevato che l'Italia ha espresso, invece, contrarietà al mantenimento della condizionalità macroeconomica, per evitare di mettere a rischio gli investimenti proprio in quei territori caratterizzati da maggiori difficoltà strutturali e al fine di garantire la necessaria stabilità del quadro di programmazione. Di contro, tale meccanismo risulta confermato nella proposta di regolamento.

Nel premettere che la proposta di regolamento in esame potrà essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione italiana potrà evolvere anche in base alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate, si riportano di seguito i principali punti negoziali che emergono dalle prime valutazioni dell'atto.

Come anticipato, le risorse per la politica di coesione sono state ridimensionate. Dalle stime effettuate dal Dipartimento per le politiche di coesione emerge una riduzione in termini reali di circa il 10 per cento degli importi "per la coesione economica, sociale e territoriale" per l'UE-27 (prezzi 2018), rispetto alla corrispondente dotazione 2014-2020. Il Fondo di coesione subisce una

riduzione del 46 per cento. Si registra un aumento della dotazione del FESR dell'1,3 per cento e una riduzione di 5,6 per cento del FSE+ (incluso IOG e FEAD ed escluso il programma salute e il programma EASI per l'innovazione sociale).

Con riferimento al metodo di allocazione delle risorse, si segnala che sono in corso approfondimenti da parte di questo Dipartimento in merito agli indicatori proposti e all'opportunità di utilizzare pertinenti indicatori aggiuntivi (es: indice di povertà, NEET), nonché di variare i parametri di calcolo.

Si osservi che, pur essendo l'Italia tra i Paesi che hanno subito una maggiore diminuzione del PIL pro-capite rispetto allo scenario di riferimento del QFP 2014-2020, dopo Grecia, Spagna e Cipro, con particolari evidenze soprattutto a livello di regioni meno sviluppate e in transizione, alcune significative modifiche nei parametri del metodo proposto determinano una sostanziale riduzione delle risorse assegnate al nostro Paese rispetto a quanto si dovrebbe ottenere a parità di indicatori/soglie/parametri utilizzati per l'allocazione delle risorse nel 2014-2020.

Con l'applicazione della versione utilizzata nella programmazione 2014-2020 del metodo di Berlino, l'Italia avrebbe dovuto ricevere 10 mld di euro in più rispetto alla dotazione 2014-2020 (46 mld di euro a prezzi 2018) invece dei 2,4 mld della proposta della Commissione europea (nel complesso 38 mld di euro a prezzi 2018). Rispetto alla programmazione 2014-2020 ricevono meno fondi anche Spagna e Polonia, mentre contengono in misura rilevante le proprie perdite la Germania e la Francia (rispettivamente, 4,1 mld di euro invece di 9 mld di euro, e 1 mld di euro rispetto a 4 mld di euro).

Risulta, in particolare, rilevante la modifica al moltiplicatore della prosperità nazionale applicato al metodo di calcolo delle risorse per la categoria di regioni meno sviluppate, che per la classe intermedia dei Paesi in cui si colloca l'Italia (RNL pro-capite tra l'82 e il 99 per cento della media EU-27), ha registrato la maggiore riduzione rispetto al parametro utilizzato nel 2014-2020 (-52 per cento). Si noti che una riduzione significativamente inferiore di tale coefficiente è stata, invece, proposta per i Paesi più prosperi.

Va precisato, infine, che sulle allocazioni per Stato membro incide l'estensione della soglia massima di PIL pro-capite per le regioni ammissibili alla categoria "in transizione" dal 90 al 100 per cento della media UE, con conseguente adeguamento della soglia di eleggibilità delle regioni "più sviluppate". Su questa modifica sono in corso approfondimenti per valutarne il reale effetto.

L'ammontare destinato ai programmi della Cooperazione Territoriale (CTE) è pari a 8,4 mld di euro (prezzi 2018) nell'attuale proposta della Commissione, con una riduzione di circa il 10 per cento rispetto alla programmazione 2014-2020. La modifica dei criteri di allocazione, che predilige i confini terrestri popolati, e il trasferimento della cooperazione marittima dalla componente transfrontaliera alla componente transnazionale (programmi di bacino) pongono dei punti di attenzione per l'Italia, attualmente impegnata in programmi di cooperazione transfrontaliera marittima e in tre aree di bacino nel Mediterraneo.

In relazione alla proposta della Commissione di ridurre i tassi di cofinanziamento europeo con conseguente incremento dei livelli di cofinanziamento nazionale, si ripropone con maggiore forza il tema che l'Italia ha già più volte rappresentato nelle sedi europee riguardante l'esclusione delle quote di co-finanziamento nazionale dal calcolo del deficit per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Con riferimento all'approccio strategico, va segnalata innanzitutto la mancanza di un quadro di riferimento strategico specifico per la politica di coesione mentre viene rafforzato il collegamento con il Semestre europeo sia nella fasi di impostazione della programmazione, sia in

occasione della revisione di metà periodo nel 2025. Tuttavia, la proposta di regolamento non offre sufficienti elementi di chiarimento sulle modalità operative di integrazione della programmazione della politica di coesione con il Semestre europeo.

Dai primi confronti tenutisi con la Commissione, è emerso che i documenti relativi al Semestre europeo (*Annual Growth Report* e *Country Report*) del 2019 orienteranno la programmazione 2021-2027.

Si auspica che l'analisi delle debolezze e delle sfide specifiche del Paese sia effettuata con un approccio più attento ai fabbisogni territoriali.

Con riferimento al collegamento della politica di coesione con il programma di sostegno alle riforme e allo strumento di assistenza tecnica, previsti dal Quadro Finanziario Pluriennale nell'ambito della stessa rubrica, le rispettive regolamentazioni richiedono che venga assicurato il coordinamento e la complementarietà degli interventi, al fine di evitare duplicazioni durante la pianificazione e attuazione dei due strumenti. Al riguardo, si rileva che, per una più efficace attuazione di tale principio, andrebbero, sin da subito, rese più esplicite le modalità di coordinamento tra gli interventi cofinanziati nell'ambito dei programmi della coesione e le riforme attivate mediante il programma di sostegno alle riforme.

In relazione alle condizionalità abilitanti, si rileva che, se per un verso il numero di condizionalità si è ridotto, dall'altro, per i ritardi nell'avvio delle attività che ne potrebbe conseguire, desta particolare preoccupazione la previsione contenuta al comma 5 in base alla quale non sarà possibile presentare alla Commissione europea una domanda di pagamento se la condizione abilitante relativa all'obiettivo specifico non venga riconosciuta come soddisfatta dalla stessa Commissione. Al fine di evitare ritardi nell'attuazione, si potrebbe rivedere la sanzione, ad esempio reintroducendo la sospensione dei pagamenti a partire da una certa data.

Per quanto riguarda l'Accordo di Partenariato, si rileva che la struttura prevista dalla proposta regolamentare, che risponde al modello molto semplificato presentato in Allegato II, è orientata a schematizzare il documento di strategia nazionale. Tuttavia, è necessario assicurare che l'Accordo conservi, come è nell'attuale programmazione, le funzioni di orientamento e indirizzo delle politiche sostenute dai fondi della coesione. Inoltre, la proposta di regolamento dispone che l'Accordo di Partenariato non è modificabile, disposizione da valutare in funzione della previsione di revisione intermedia della programmazione nel 2025 in quanto verrebbe meno la funzione di orientamento e di indirizzo strategico del documento nazionale e si indebolirebbe la funzione di coordinamento a livello di Stato membro. L'Accordo di Partenariato non terrebbe, quindi, più conto di eventuali cambiamenti significativi delle situazioni di contesto e della programmazione.

Al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi volti a contrastare il fenomeno dei cosiddetti NEET senza soluzione di continuità, alla previsione circa la possibilità per i programmi Interreg di essere presentati alla Commissione prima della presentazione dell'Accordo di Partenariato andrebbe aggiunto anche il programma di intervento per la garanzia giovani (Iniziativa per l'Occupazione Giovanile), come previsto nell'attuale ciclo programmatico.

La struttura dei Programmi non appare sostanzialmente semplificata. Essa prevede la descrizione della strategia, delle principali sfide in materia di sviluppo e delle risposte strategiche, senza i necessari riferimenti all'Accordo. Si rileva che la tempistica prevista dal regolamento per la procedura di approvazione delle modifiche da parte della Commissione (6 mesi), è pari a quella prevista per l'adozione del programma e appare eccessiva.

Diversamente da quanto previsto dalla proposta regolamentare che consente la presentazione di un Programma anche contestualmente alla presentazione dell'Accordo, sarebbe

preferibile condizionare la presentazione dei Programmi ad un'intesa e validazione da parte della Commissione almeno degli elementi essenziali e strategici dell'Accordo in modo da orientare conseguentemente il processo di elaborazione dei singoli Programmi.

La possibilità di trasferire importi (fino al 5 per cento delle risorse assegnate a una priorità o fino al 3 per cento delle risorse di un programma) senza la necessità di una decisione di modifica del programma stesso è apprezzabile. Si considerano, tuttavia, tali soglie troppo basse soprattutto se si tiene conto che la proposta di regolamento non include la possibilità di declinare procedure specifiche di modifica del Programma nei Regolamenti dei singoli fondi, come avviene nella vigente regolamentazione per il FEAMP¹¹.

In considerazione del fatto che l'approccio plurifondo è limitato ai soli fondi interessati dalla proposta di regolamento, si considera particolarmente critica l'impossibilità di includere il FEASR in tale approccio, tenuto conto che sono numerosi gli elementi, le norme e gli obiettivi in comune tra i settori agricolo e della pesca e acquacoltura.

Un negoziato condotto in maniera sinergica ed integrata, sarà utile ad evitare significative divergenze che possano rendere più complessa l'integrazione, programmatica ed attuativa, anche con il FEASR.

Per quanto concerne l'impostazione data allo sviluppo locale partecipativo, ulteriori approfondimenti appaiono necessari, anche con riferimento alla tempistica di selezione delle strategie e alle modalità di finanziamento dei relativi costi.

In considerazione del nuovo meccanismo di programmazione dei fondi della coesione, che in base alla proposta di regolamento recante disposizioni comuni (art. 17, co.6) si estende su 5 anni, con una revisione di medio termine nel 2025 a seguito della quale si allocheranno le risorse per gli anni 2026 e 2027, si osserva, preliminarmente, che questo elemento può determinare una incertezza nel quadro programmatico. Inoltre, si ritiene opportuno che sia assicurata stabilità al quadro finanziario della politica di coesione per l'intero periodo di programmazione, minimizzando il rischio di un trasferimento dei fondi per altre e diverse finalità durante il periodo di esecuzione del bilancio, anche attraverso l'istituzione di una sotto-rubrica dedicata alla coesione economica, sociale e territoriale.

Più in generale, con riferimento all'"insieme dei meccanismi di flessibilità previsti dal regolamento in esame, compreso la possibilità di trasferire risorse individuate nell'Accordo di Partenariato o nella modifica di un programma (in una misura non superiore al 5 per cento della dotazione finanziaria del programma) da qualsiasi fondo a qualsiasi altro fondo in regime di gestione concorrente o verso qualsiasi altro strumento implementato in gestione diretta o indiretta (art. 21), compreso il programma di sostegno alle riforme, si rileva, quale punto negoziale, l'esigenza di preservare la destinazione territoriale, a livello di Stato membro, delle risorse oggetto di conferimento.

Sul punto, si rileva che la Commissione può opporsi al trasferimento se la modifica ha effetto sul conseguimento degli obiettivi del programma da cui provengono le risorse, ma che non è richiesta una verifica degli effetti di trasferimento sulla concentrazione tematica.

Per quanto concerne i sistemi di gestione e controllo, pur condividendo l'impianto generale, sono in corso approfondimenti per valutare la necessità di proporre correttivi. In particolare, in relazione alla proposta regolamentare che disciplina le condizioni di applicazione delle modalità "proporzionate migliorate", è necessario pervenire a maggiori elementi sulle modalità di

¹¹ Ricordiamo che il Reg. (UE) 508/2014 per il FEAMP stabilisce procedure e scadenze semplificate di modifica nel caso in cui i fondi trasferiti non superino il 10 per cento dell'importo attribuito alla priorità dell'Unione.

valutazione dei sistemi di gestione e controllo.

Per quanto riguarda le autorità di audit, non è più prevista la possibilità per lo Stato membro di designare un organismo di coordinamento. Si ritiene che tale innovazione potrebbe creare difficoltà per i Paesi come l'Italia, dove le Autorità di audit sono numerose e diffuse sul territorio.

Si considera con preoccupazione la riduzione significativa dei prefinanziamenti – importante contributo all'accelerazione della spesa - che passano dal valore complessivo di circa il 25 per cento dell'attuale programmazione a circa il 3 per cento (0,5 per cento annuo), che in collegamento con il mantenimento dei conti annuali, rende oltremodo difficile la gestione finanziaria per le Autorità titolari dei programmi.

Si evidenzia, infine, che tra le definizioni previste dall'art.2 quella di "beneficiario", ossia di responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni, possa essere individuato anche in capo ad una persona fisica. Tale innovazione può determinare complicazioni gestionali di notevoli dimensioni, che inducono senza dubbio a ritenere che la previsione vada eliminata.

C. Valutazione d'impatto

L'impatto finanziario della proposta sul bilancio nazionale dipenderà dall'ammontare del cofinanziamento nazionale che sarà assicurato sul Fondo di rotazione di cui alla Legge n.183/1987.

La proposta non introduce innovazioni tali da creare effetti sull'ordinamento nazionale.

La proposta non introduce innovazioni tali da creare effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

Le semplificazioni proposte dalla Commissione in merito, in particolare, ai sistemi di gestione e controllo potranno avere effetti positivi sull'organizzazione delle Amministrazioni interessate dalla programmazione ed attuazione dei Fondi, grazie ad una maggiore armonizzazione delle regole tra i fondi, alla riduzione della legislazione di secondo livello, alla riduzione delle Autorità e al maggiore affidamento sui sistemi nazionali di gestione e controllo. Analoghi benefici deriveranno dalla semplificazione dei controlli e dalla conferma delle Autorità che hanno ben funzionato, senza la necessità di ricorrere a nuove designazioni.

La politica di coesione 2021-2027 assicurerà importanti risorse per le imprese e i servizi ai cittadini. Va salvaguardata l'esigenza di pervenire ad una dotazione adeguata di risorse per l'Italia.

Altro

La presente relazione tiene conto degli elementi pervenuti da parte del Ministero dell'Economia e della Finanza - IGRUE, dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministero dell'Interno e dall'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

Si ribadisce che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione dell'Italia potrà evolvere, anche in base alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.