



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.9.2012
COM(2012) 531 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Primo quadro di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Primo quadro di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020

1. CONTESTO

La Commissione si è impegnata a semplificare e migliorare l'attuazione delle politiche dell'UE. Come annunciato nella comunicazione *Un bilancio per la strategia Europa 2020*¹, l'8 febbraio 2012 la Commissione ha avviato il *Programma di semplificazione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020*². Obiettivo del programma di semplificazione è fare il punto sulle principali misure proposte dalla Commissione per semplificare e migliorare la messa in atto dei programmi di spesa dell'UE per il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) e seguire la realizzazione dei progressi sino all'adozione finale delle proposte legislative. Tale programma ha individuato due principali pilastri della semplificazione: la revisione del regolamento finanziario (RF)³, da un lato, e 57 proposte legislative settoriali relative ai programmi e agli strumenti di spesa per il prossimo QFP, dall'altro.

La Commissione si è impegnata a seguire regolarmente i progressi del programma di semplificazione nel corso di tutto il processo legislativo, avvalendosi di un apposito quadro di valutazione che monitora le misure di semplificazione proposte dalla Commissione e quelle proposte dal legislatore. La Commissione si è inoltre impegnata a sottoporre periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio il quadro di valutazione. Il fine perseguito con questo primo quadro di valutazione è presentare i progressi compiuti in materia di semplificazione nel corso di tutto l'iter legislativo, per permettere un processo decisionale trasparente e in conoscenza di causa.

2. VALUTAZIONE GENERALE

La Commissione esprime la propria soddisfazione per i notevoli progressi compiuti nella proposta di un nuovo regolamento finanziario, che prevede in effetti un'ampia serie di misure di semplificazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico nel giugno del 2012 in seguito a un intenso processo di negoziazione. L'adozione formale della proposta, prevista in prima lettura per l'autunno del 2012, consentirà alla Commissione di adottare le modalità di esecuzione del regolamento finanziario. Il regolamento finanziario e le sue modalità di esecuzione si applicheranno a partire dal gennaio 2013, con la rimarchevole eccezione, in particolare, delle nuove disposizioni relative alla gestione concorrente, la cui applicazione sarà posticipata al 1° gennaio 2014.

¹ COM(2011) 500 del 29.6.2011.

² COM(2012) 42 final.

³ COM(2010) 815 definitivo.

La Commissione, benché soddisfatta anche dei progressi compiuti in merito alle proposte settoriali specifiche, **nutre al contempo serie preoccupazioni su determinati sviluppi, illustrati nella presente comunicazione.**

Per quanto concerne lo stato dei negoziati in seno al Parlamento europeo, i relatori e le commissioni competenti hanno presentato le loro relazioni e opinioni sulla maggior parte delle proposte della Commissione, andando così a creare una base per i negoziati con il Consiglio. Il Parlamento europeo non ha preso finora alcuna decisione sugli emendamenti. Il notevole lavoro svolto al Consiglio durante le presidenze polacca e danese ha portato all'approvazione, da parte del Consiglio, di un orientamento generale parziale su alcuni elementi delle proposte della Commissione, da cui sono escluse in prevalenza le questioni direttamente connesse all'esito dei negoziati sul QFP e alla revisione del regolamento finanziario.

In questa fase del processo legislativo è opportuno effettuare una valutazione provvisoria. I lavori svolti al Parlamento europeo e al Consiglio palesano l'ampio consenso con cui è accolta la semplificazione, ritenuta dalla maggior parte una questione orizzontale di primo piano per il prossimo periodo di programmazione. Con alcune eccezioni di rilievo (si veda il caso del programma FISCUS, riportato di seguito), le proposte, e nello specifico gli obiettivi di semplificazione in esse contenute, hanno ricevuto un largo appoggio politico in entrambe le istituzioni, che hanno mantenuto gli elementi di fondo e ne hanno introdotti di nuovi.

Tuttavia, per alcune importanti questioni, la semplificazione è stata di fatto inficiata dalla proposta di soluzioni destinate a determinate aree geografiche dell'UE, ad azioni o attori specifici, oppure da complicazioni procedurali del processo decisionale. L'eventuale entrata in vigore di tali elementi, discostanti dalle proposte iniziali della Commissione, ridurrebbe considerevolmente la portata e gli effetti della semplificazione (si vedano il punto 3 e l'allegato).

La Commissione europea nutre serie preoccupazioni sui seguenti sviluppi:

processi decisionali più gravosi per l'attuazione dei programmi dell'UE, che causano notevoli ritardi nella messa in atto dei programmi stessi;

modalità di attuazione del bilancio oltremodo specifiche (sottomassimali, importi fissi per azioni determinate), che limitano la necessaria flessibilità operativa della Commissione, indispensabile per un'attuazione agevole ed efficiente dei programmi;

modalità eccessivamente dettagliate per il ricorso agli strumenti finanziari a livello di atto di base, che riducono la flessibilità indispensabile per la loro attuazione e che ne minano talvolta l'efficacia, in particolare limitando l'uso dei rientri di capitale.

Tali sviluppi, indesiderabili, sono accomunati da una caratteristica: limitano la flessibilità operativa dell'azione della Commissione nella gestione del bilancio dell'UE. Per contro, il Consiglio ha proposto di accrescere la semplificazione nel settore della gestione concorrente, a beneficio delle amministrazioni degli Stati membri. Nello specifico, molte delle posizioni espresse dal Consiglio, quali quelle riguardo alla proposta della Commissione di elaborare disposizioni comuni concernenti il Fondo di sviluppo regionale europeo, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale e il Fondo

europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune (in appresso “Fondi del QSC”)⁴, accordano maggiore flessibilità all’azione degli Stati membri (ad esempio, procedure più snelle per la programmazione e la rendicontazione, regole di ammissibilità più flessibili e procedure di controllo e di audit meno gravose).

La Commissione è contraria agli elementi introdotti dal Consiglio che: a) rischiano di minare l’economia, l’efficacia e l’efficienza della spesa di bilancio e di aumentare i tassi di errore e b) introducono modifiche delle disposizioni riguardanti le relazioni che non agevolano un controllo costante e una presa di decisioni tempestiva in materia di gestione e incidono sulla garanzia di affidabilità della Commissione.

Ciò vale in particolar modo **laddove le responsabilità di controllo e di audit della Commissione vengono limitate** ad hoc, con ripercussioni sulla sua capacità di controllare efficacemente, valutare e rendere conto dell’impiego del denaro dell’UE, di cui rimane tuttavia responsabile, e laddove i metodi di audit proposti non forniscono necessariamente informazioni affidabili e paragonabili tra gli Stati membri, minando in tal modo l’affidabilità a livello dell’UE (ad esempio, l’introduzione di modelli non statistici nell’ambito della politica di coesione).

Inoltre, le relazioni del Consiglio e di diverse commissioni del Parlamento europeo sulla semplificazione presentano un’impostazione **non sempre coerente**, giacché talvolta si preferisce lo status quo a una netta semplificazione. Ad esempio, il Consiglio si è opposto alle proposte della Commissione contenute nel regolamento orizzontale sulla PAC⁵ intese a limitare il numero di organismi pagatori a uno per Stato membro o per regione, o ancora al raggruppamento obbligatorio delle funzioni di gestione e di certificazione per i programmi di portata relativamente ridotta nell’ambito della “cooperazione territoriale europea”⁶. Secondo la Commissione, una tale impostazione è in contrasto con ogni tentativo effettivo di semplificare le strutture e le procedure amministrative, tanto a livello europeo quanto nazionale.

La Commissione ritiene inoltre che le istituzioni dovranno prestare un’attenzione particolare per evitare incoerenze negli atti legislativi finali.

La Commissione presenta il presente quadro di valutazione in quest’ottica, nonché per mantenere viva l’attenzione delle istituzioni sulla semplificazione. Si allega alla presente comunicazione una sintetica tabella consolidata, che dà un quadro generale dei principali elementi che incidono sulla semplificazione. Informazioni dettagliate sui progressi in materia

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n.1083/2006, COM(2011) 615 definitivo.

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, COM(2011) 628 definitivo.

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ad un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi, COM(2011) 610 definitivo.

di semplificazione in ogni settore d'intervento saranno rese disponibili nel corso delle discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio.

3. RAZIONALIZZAZIONE DEI PROGRAMMI

3.1 Ridurre il numero di programmi

I co-legislatori hanno accolto con favore la proposta di ridurre il numero dei programmi (di 22 unità dal 2014) elaborando programmi integrati. Rappresenta una rimarchevole eccezione il programma integrato proposto dalla Commissione nel settore della fiscalità e dell'unione doganale (il programma "FISCUS")⁷, che entrambi i legislatori hanno chiesto di suddividere e riportare allo status quo, principalmente per mantenere le prerogative delle diverse strutture amministrative negli Stati membri e delle commissioni del Parlamento europeo competenti in materia doganale e fiscale.

La Commissione ritiene che integrare programmi separati e distinti in un unico quadro rappresenti un ottimo strumento di semplificazione, che permette di garantire la creazione di sinergie e l'armonizzazione di norme e procedure di attuazione.

In particolare, la Commissione è del parere che un unico programma in materia doganale e fiscale accrescerebbe la semplificazione e la coerenza grazie alle somiglianze strutturali delle sue due componenti, preservando al contempo le caratteristiche specifiche degli elementi doganali e fiscali. Ciò non soltanto andrebbe a vantaggio dei beneficiari dei finanziamenti dell'UE, ma contribuirebbe anche a snellire le procedure amministrative per l'attuazione dei programmi dell'UE. Tuttavia, tenuto conto delle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio, la Commissione ha adottato il 29 agosto scorso⁸ due proposte legislative distinte.

3.2 Migliorare la coerenza e la chiarezza delle norme

- *Regolamento finanziario*

La revisione dell'RF prevede importanti misure di semplificazione che, essendo applicabili all'attuazione di tutti i programmi ad eccezione di quelli in gestione concorrente, apporteranno benefici diretti alle parti interessate. I principali benefici sono rappresentati dalla riduzione dei termini di pagamento, da una maggiore prevedibilità della spesa dell'UE attraverso programmi di lavoro pluriennali, dall'abolizione dell'obbligo dei beneficiari di rimborsare gli interessi ottenuti con il prefinanziamento, da forme di sovvenzione semplificate che ridurranno gli oneri

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (FISCUS 2020) e abroga le decisioni n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE, COM(2011) 706 definitivo.

⁸ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione per la dogana nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Dogana 2020) e abroga la decisione n. 624/2007/CE, COM(2012) 464 final, e proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione per l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (FISCALIS 2020) e abroga la decisione n. 482/2007/CE, COM(2012) 465 final.

amministrativi per contratti e sovvenzioni di valore modesto e da comunicazioni elettroniche con beneficiari e autorità.

- *Norme settoriali*

La Commissione valuta positivamente le iniziative prese dal Parlamento europeo e dal Consiglio per garantire che le proposte settoriali siano coerenti con la revisione del regolamento finanziario. In generale le norme finanziarie previste negli atti settoriali sono state mantenute, in attesa dei risultati di tale revisione. Si tratta di un aspetto di cruciale importanza, dato che il nuovo regolamento finanziario rafforza i requisiti in materia di coerenza delle norme specifiche con il regolamento finanziario (articolo 2, RF), non prevede eccezioni ai principi comuni e stabilisce che ogni proposta di deroga al regolamento finanziario (nonché alle modalità di esecuzione) deve essere specificatamente giustificata e precisata. La Commissione osserva tuttavia che, per alcuni ambiti politici, sono in atto tentativi di introdurre negli atti di base norme eccessivamente dettagliate che, se adottate, ostacolerebbero un'attuazione agevole e minerebbero la coerenza del quadro giuridico generale. In modo particolare, la Commissione nutre preoccupazioni a motivo dei segnali della volontà di introdurre disposizioni specifiche o eccessivamente dettagliate nelle norme in materia di partecipazione e divulgazione applicabili al programma "Orizzonte 2020"⁹ (in appresso, "norme sulla partecipazione a Orizzonte 2020") e nella proposta del programma "LIFE"¹⁰, mentre proprio questi settori necessitano di una profonda semplificazione, come proposto dalla Commissione.

- *Un quadro unico per strumenti diversi*

L'introduzione di quadri settoriali unici è stata accolta con favore tanto dal Parlamento europeo che dal Consiglio (in particolare per quanto riguarda i Fondi del QSC, il regolamento orizzontale della PAC sul finanziamento e il controllo della PAC, i programmi "Orizzonte 2020"¹¹, "Erasmus per tutti"¹², "Europa creativa"¹³ e le norme di attuazione comuni relative agli strumenti per le relazioni esterne¹⁴). Quest'orientamento deve essere mantenuto durante tutto il processo legislativo.

Il Parlamento e il Consiglio hanno inoltre accolto con favore il ricorso a impostazioni intersettoriali che semplificherebbero il quadro giuridico dell'UE (in particolare per quanto riguarda il meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*)¹⁵, che assicura la coerenza e la trasparenza dei finanziamenti dell'UE per progetti nei settori dell'energia, dei

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020" (2014-2020), COM(2011) 810 definitivo.

¹⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e per il clima (LIFE), COM(2011) 874 definitivo.

¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020, COM(2011) 809 definitivo.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce "Erasmus per tutti", il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport, COM(2011) 788 definitivo.

¹³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa creativa, COM(2011) 785 definitivo.

¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione, COM(2011) 842 definitivo.

¹⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, COM(2011) 665 definitivo.

trasporti e delle infrastrutture di telecomunicazione). In tal modo, il sostegno finanziario dell'UE potrebbe offrire garanzie, e avere pertanto un enorme potenziale di attrazione di ulteriori finanziamenti privati, e si baserebbe al contempo sulle lezioni del passato e sullo scambio delle migliori pratiche tra settori, permettendo così una maggiore efficacia ed efficienza dei finanziamenti dell'Unione in tutti i settori.

- *Integrazione*

La Commissione costata con soddisfazione l'impegno assunto dagli Stati membri e dalle istituzioni europee di facilitare il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, la quale riveste un'importanza cruciale nel contesto economico attuale. La proposta di integrare nei diversi programmi le priorità, quali ad esempio, l'efficienza delle risorse, i cambiamenti climatici, l'ambiente, la sicurezza e l'efficienza energetiche, mira a promuovere le sinergie nell'impiego dei fondi dell'UE. Tale impostazione garantirà maggiore coerenza, semplificazione ed efficienza della spesa, da cui trarranno vantaggio i beneficiari finali (quali le PMI).

Per quanto riguarda la politica di coesione, la Commissione prende atto della volontà politica comune di aumentare la flessibilità del quadro di concentrazione tematica proposto (Fondi del QSC). Nell'ambito della PAC, gli Stati membri chiedono un'applicazione meno rigorosa delle priorità e degli obiettivi dell'Unione nella programmazione dello sviluppo rurale. Pur comprendendo le ragioni che motivano la richiesta di prendere in considerazione le situazioni e le esigenze specifiche, pare opportuno ricordare che un'impostazione specifica "su misura", piuttosto che armonizzare e semplificare le norme per tutti gli Stati membri, potrebbe indebolire la spesa dell'UE e rimettere addirittura in causa la priorità data agli obiettivi della strategia Europa 2020.

Per quanto riguarda la PAC e il regolamento relativo ai pagamenti diretti¹⁶, gli **obiettivi di "inverdimento" della riforma della PAC**, che costituiscono una delle principali priorità della politica agricola comune dopo il 2013, sono appoggiati pienamente dalle istituzioni europee, dagli Stati membri e da altri partner. Tuttavia, le proposte della Commissione riguardo a **misure concrete** che permettano di raggiungere tali obiettivi hanno sollevato opinioni contrastanti in seno al Consiglio, a causa dell'eccessiva complessità delle modalità tecniche di "inverdimento" rilevata dagli Stati membri. Alcuni Stati membri hanno chiesto di ridefinire le misure di "inverdimento" e di estendere le deroghe ai tre requisiti di "inverdimento" proposti (diversificazione delle colture, mantenimento di prati permanenti e di aree di interesse ecologico), per poter tenere meglio in conto le realtà e le esigenze specifiche dei diversi Stati membri. La presidenza danese del Consiglio e il relatore del Parlamento europeo hanno proposto modifiche volte a limitare la portata dei requisiti di "inverdimento", ad esempio aumentando le soglie e ampliando le definizioni. Hanno altresì proposto altre opzioni per far sì che le aziende agricole siano considerate "ecocompatibili" per definizione. Inoltre, diversi Stati membri hanno sollevato preoccupazioni in merito alla proposta di aumentare il valore di riferimento per il calcolo del sostegno previsto nell'ambito del secondo pilastro (sviluppo rurale) e alla possibilità di applicare sanzioni amministrative per il mancato rispetto dei requisiti di "inverdimento" superiori al "pagamento verde". In base alle modifiche presentate dal relatore del Parlamento europeo alla proposta di un regolamento orizzontale sulla PAC, il mancato rispetto dei requisiti di "inverdimento" non dovrebbe incidere sul

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, COM(2011) 625 definitivo.

pagamento diretto di base, **il che renderebbe le misure di “inverdimento”, de facto, facoltative per gli agricoltori.**

La Commissione, disponibile a discutere di possibili adattamenti delle sue proposte tecniche, sottolinea tuttavia la necessità di elaborare un meccanismo efficiente, omogeneo e credibile per l’“inverdimento”, che mantenga l’obiettivo di collegare il 30% dei pagamenti diretti a pratiche rispettose dell’ambiente e del clima.

3.3 Concentrarsi su obiettivi prioritari e indicatori chiari

L’obiettivo perseguito dalla Commissione consiste nel facilitare la valutazione degli effetti degli interventi dell’UE, in seguito alle ripetute richieste degli Stati membri e delle istituzioni europee in tal senso. Data l’attuale ristrettezza delle risorse pubbliche, è necessario adottare un approccio responsabile riguardo alle priorità politiche in cui può essere ottimizzato il valore aggiunto dell’UE. La Commissione ha quindi proposto un numero limitato di obiettivi prioritari ben definiti, associati da un lato a liste di indicatori e risultati pertinenti e dall’altro a un quadro comune di prestazioni per diversi settori di intervento e accompagnati da incentivi positivi e mezzi di prevenzione per garantire la realizzazione dei risultati (Fondi del QSC, strumenti per l’azione esterna).

L’approccio adottato ha ricevuto ampio sostegno sia al Parlamento europeo che al Consiglio.

La Commissione sottolinea che in diversi casi, la gerarchizzazione degli obiettivi si indebolisce aggiungendone di nuovi (ad esempio, il programma “Salute per la crescita”) e gli indicatori perdono forza se non vengono posti direttamente in relazione con i risultati del programma, con un conseguente calo dell’attenzione data ai risultati e del visibile valore aggiunto del bilancio dell’UE (per esempio, nel programma per la salute dei consumatori¹⁷ e nel programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME)¹⁸ o negli strumenti di azione esterna). Inoltre, sono stati aggiunti alcuni indicatori la cui rilevazione sarebbe molto costosa, e alcuni obiettivi sono stati elevati a livelli irrealistici.

La Commissione ha inoltre preso nota di alcuni elementi positivi per quanto riguarda il meccanismo di concentrazione tematica nei Fondi del QSC, ma è contraria all’indebolimento di aspetti importanti della politica di coesione, come ad esempio, la proposta del Consiglio di eliminare **la dotazione minima per il Fondo sociale europeo (FSE)** (soprattutto, tenendo conto della necessità di ridurre i livelli di disoccupazione e offrire sostegno ai cittadini) che priverebbe di sostanza l’obiettivo di **ridurre la povertà e stimolare l’inclusione sociale**, e di aprire il **finanziamento per le infrastrutture di base nelle regioni più sviluppate**.

La Commissione costata la volontà politica diffusa di rendere più flessibile il quadro di concentrazione tematica proposto (Fondi del QSC).

¹⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma per la tutela dei consumatori (2014-2020), COM(2011) 707 definitivo.

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (2014-2020), COM(2011) 834 definitivo.

La Commissione è contraria al significativo indebolimento dei requisiti di concentrazione tematica nella politica di coesione, che potrebbe mettere seriamente a rischio i risultati di questa stessa politica.

La Commissione ha inoltre osservato una volontà generale da parte dei co-legislatori di **razionalizzare e semplificare gli obblighi in materia di relazioni imposti alle autorità nazionali** (relazioni annuali sull'attuazione dei programmi, relazioni sullo stato di avanzamento, raccolta e trasmissione di dati finanziari, data di trasmissione delle dichiarazioni di gestione annuali) che sono utilizzati per valutare il loro operato. In generale la Commissione ha dato il proprio sostegno a tali iniziative, al fine di garantire che i dati essenziali relativi allo stato di avanzamento e ai risultati siano resi disponibili nei tempi debiti, per poter controllare i progressi fatti e prendere le decisioni in materia di gestione con conoscenza di causa. Tuttavia la Commissione ha osservato, al Consiglio, la tendenza a prorogare i termini previsti per la presentazione delle relazioni, nonostante la raggiunta semplificazione. Tale eventualità ridurrebbe l'utilità delle relazioni ai fini del controllo e della gestione, poiché le informazioni in esse contenute non sarebbero più aggiornate al momento della ricezione da parte della Commissione.

Data l'importanza attribuita da tutte le istituzioni al miglioramento della valutazione e della comunicazione dei risultati a norma dell'articolo 318 del TFUE sulla valutazione delle finanze dell'Unione, è essenziale che i nuovi programmi finanziari dispongano di meccanismi di controllo, valutazione e comunicazione solidi, coerenti e comparabili. Indebolendo obiettivi, indicatori e obblighi di relazione nelle proposte legislative specifiche, si rischia di minare la qualità delle comunicazioni di cui all'articolo 318.

La Commissione auspica che nel corso dei negoziati con i due rami dell'autorità legislativa si riconsiderino tali questioni e che, attraverso un dialogo costruttivo tra le istituzioni dell'UE, si possa definire un'impostazione efficace e più equilibrata.

La proposta di introdurre una **riserva di efficacia ed efficienza per i fondi del QSC** (5% delle risorse stanziare per fondo del QSC e per Stato membro) è stata oggetto di intense discussioni al Consiglio, per lo scetticismo di molti Stati membri nei confronti delle modalità proposte. La riserva di efficacia ed efficienza è stata respinta dalla commissione di merito del Parlamento europeo (REGI), che ha adottato come motivazione il fatto che tale riserva potrebbe condurre i responsabili politici a fissare obiettivi meno ambiziosi per tutelare le risorse. La Commissione non condivide tale opinione, che tra l'altro, non sarebbe coerente con la posizione espressa dal Parlamento europeo e dal Consiglio sullo strumento di assistenza preadesione (IPA II), in base alla quale entrambe le istituzioni sostengono l'introduzione di una riserva di efficacia ed efficienza pari (o superiore) al 5% come riconoscimento ai paesi che hanno ottenuto i migliori risultati.

La Commissione si compiace del fatto che il Consiglio abbia riconosciuto la necessità di rafforzare l'orientamento ai risultati e abbia accettato di istituire, previa introduzione di alcune garanzie relative alla sospensione dei pagamenti e alle rettifiche finanziarie, un quadro definito relativo ai risultati per i Fondi del QSC. La Commissione sottolinea che tale quadro dovrebbe essere definito dagli Stati membri di concerto con la Commissione, tenendo in considerazione le esperienze del passato per garantire che le tappe essenziali e gli obiettivi siano realistici. La Commissione ritiene che sia gli incentivi positivi che le misure preventive (la possibilità di sospendere i pagamenti e di applicare rettifiche finanziarie) siano le basi necessarie per orientare l'attuazione dei Fondi del QSC al raggiungimento di risultati. La

proposta di introdurre la **condizionalità macroeconomica nei Fondi del QSC** è stata rimessa in questione da alcuni Stati membri, tanto in seno al Consiglio che al Parlamento europeo.

La Commissione ritiene che la condizionalità macroeconomica rappresenti effettivamente uno strumento incisivo per far sì che la politica di coesione continui ad essere incentrata sulla crescita e sullo sviluppo economico, in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020, e che permetta di migliorare l'efficacia della spesa quando quest'ultima sarà più strettamente legata a sane condizioni macroeconomiche negli Stati membri beneficiari.

La Commissione ricorda inoltre che terrà pienamente conto della necessità di rispettare il principio di proporzionalità a ogni tappa del processo e che il meccanismo proposto si basa sugli incentivi e non sulle sanzioni.

Ciononostante, le decisioni di principio su queste due questioni (riserva di efficacia ed efficienza e condizionalità macroeconomica) dovrebbero essere prese **nell'ambito dei negoziati sul QFP** e dovranno di conseguenza essere trasposte nel regolamento relativo ai Fondi del QSC.

3.4 Usare strumenti semplificati nel processo decisionale

Nell'elaborare le norme settoriali, la Commissione ha proposto di ricorrere all'adozione di un regolamento, piuttosto che di una direttiva, per introdurre nuove disposizioni legislative. Definendo diritti e obblighi comuni per i cittadini europei, un regolamento garantisce un livello superiore di certezza giuridica. Questa preoccupazione è condivisa tanto dal Parlamento europeo quanto dal Consiglio.

Alla luce della gerarchizzazione delle norme e della semplificazione della legislazione dell'UE, l'articolo 290 del TFUE stabilisce che l'autorità legislativa può delegare alla Commissione il potere di adottare atti delegati **che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo**. L'articolo 291 del TFUE impone l'adozione di atti di esecuzione laddove siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione. Partendo da tale base, la Commissione ha proposto di ricorrere agli atti delegati che, garantendo la flessibilità necessaria per prendere in considerazione le esigenze operative e, al contempo, un controllo appropriato da parte dei due rami dell'autorità legislativa, rappresentano il mezzo più efficace per integrare o modificare elementi non essenziali degli atti di base. **La Commissione invita ad adottare un'impostazione comune, fondata sul trattato e sulla natura oggettiva della legislazione interessata, per determinare la forma giuridica più appropriata per le disposizioni in questione.**

La Commissione è preoccupata della divergenza delle opinioni espresse dal Consiglio e dal Parlamento europeo sul ricorso agli atti delegati e di esecuzione e chiede al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare **un'impostazione più equilibrata** sulle questioni orizzontali, nel pieno rispetto del trattato e delle prerogative di ciascuna istituzione. La Commissione sottolinea la necessità di: i) limitare le disposizioni degli atti di base agli elementi essenziali della legislazione, ii) garantire il livello minimo di flessibilità necessario per adattarsi a eventi e sviluppi imprevisti alla luce dell'esperienza pratica, iii) evitare complicazioni superflue e la micro-gestione del processo decisionale.

La Commissione rimarrà particolarmente vigile e ribadisce la necessità di:

ricorrere agli atti di esecuzione per l'adozione dei programmi di lavoro annuali e dei documenti di programmazione indicativi previsti nell'ambito degli strumenti di aiuto esterno;

evitare di inserire negli atti legislativi elementi di micro-gestione del bilancio, quali sottomassimali dettagliati o importi fissi per azioni specifiche;

evitare di applicare la procedura di comitato ("comitatologia")¹⁹ a decisioni individuali riguardo alla selezione e all'attribuzione delle sovvenzioni.

Gli atti delegati, che sono stati proposti principalmente dal Parlamento europeo, sono del tutto inappropriati per **l'adozione dei programmi di lavoro annuali**. I programmi di lavoro annuali sono disciplinati dal regolamento finanziario e devono essere adottati tempestivamente per poter dare avvio alla fase di attuazione del bilancio e alla pubblicazione degli inviti a presentare proposte. Attualmente, sono adottati dalla Commissione, seguendo in genere la procedura di comitato. Imporre l'applicazione della più complessa procedura per gli atti delegati causerebbe rinvii ingiustificabili nell'attuazione dei programmi, causa sovente di reclami da parte dei beneficiari. Inoltre, imporre una **consultazione ex ante con le parti coinvolte** per i programmi di lavoro annuali, come previsto in taluni casi dai relatori al Parlamento europeo (programma "COSME", programma "Salute per la crescita"), ritarderebbe ulteriormente l'attuazione. Le differenze di opinioni tra co-legislatori riguardo al ricorso agli atti di esecuzione non andrebbero risolte con l'integrazione delle disposizioni pertinenti negli atti legislativi di base, poiché ciò complicherebbe la procedura legislativa. Inoltre, in tal modo, la Commissione sarebbe privata della flessibilità necessaria nella gestione quotidiana, si causerebbero ritardi sproporzionati nell'attuazione dei programmi e si violerebbe la responsabilità istituzionale della Commissione nell'attuazione del bilancio.

La necessità di ricorrere agli **atti di esecuzione** per l'adozione dei documenti di programmazione indicativi è un elemento essenziale previsto nell'ambito degli strumenti di azione esterna. I documenti di programmazione che stabiliscono aree o settori di intervento prioritari per paese, risultati attesi e sovvenzioni indicative, sono decisioni di esecuzione. È importante che, nell'adottare e rivedere tali documenti, il processo decisionale sia snello e tempestivo. Adottare e modificare tali documenti come atti delegati, così come proposto dal Parlamento europeo, vanificherebbe gli importanti obiettivi in materia di efficienza, flessibilità e semplificazione. In tal caso, risulterebbe impossibile adeguare tempestivamente l'assistenza finanziaria alle (muted) esigenze e capacità di ciascun paese beneficiario.

La proposta di introdurre nell'atto di base stesso sottomassimali più specifici o gli importi delle dotazioni finanziarie complica e ritarda la gestione finanziaria.

Definire gli importi per obiettivi o azioni specifiche, soprattutto per i programmi gestiti dalla Commissione, rappresenta una forma di "micro-gestione" inadatta alle esigenze della gestione quotidiana del bilancio (ad esempio, le posizioni del Consiglio sul Meccanismo per collegare l'Europa, sul programma "L'Europa per i cittadini"²⁰, sul programma "Erasmus per tutti" e, in alcuni casi, delle commissioni del Parlamento europeo, ad esempio per il programma per i

¹⁹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

²⁰ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce per il periodo 2014-2020 il programma "L'Europa per i cittadini", COM(2011) 884 definitivo.

consumatori). Inoltre, il tutto si complica ulteriormente nel caso in cui una tale frammentazione delle sovvenzioni di bilancio sia prevista **su base annua** (come proposto, ad esempio, dal relatore per il programma “FISCUS”). Una frammentazione tanto dettagliata dovrebbe essere mantenuta nella scheda finanziaria che correda le proposte legislative della Commissione, come suggerito dalla Commissione stessa. L’impiego di linee di bilancio separate per obiettivi specifici, in particolare per i programmi di portata modesta, avrebbe effetti altrettanto negativi sull’attuazione concreta di tali programmi.

L’applicazione della procedura di comitato a decisioni individuali sulle selezioni e sulle aggiudicazioni di sovvenzioni è inappropriata. Si tratta infatti di mere decisioni amministrative della Commissione, attualmente adottate da ordinatori delegati e derivanti direttamente dall’applicazione dei programmi di lavoro annuali, che sono adottati dal collegio dei Commissari mediante la procedura di comitato. Inoltre, l’esperienza dimostra che tali decisioni non sono controverse. Sottoporle alla procedura di comitato non sarebbe fattibile né proporzionato, comporterebbe oneri burocratici eccessivi (in particolare per sovvenzioni di modesta entità) e non apporterebbe alcun valore aggiunto, ma piuttosto ulteriori spese amministrative. Parimenti, la Commissione mette in guardia contro l’applicazione della procedura di comitato agli orientamenti della Commissione (ad esempio, “Europa creativa”). In effetti, si contravverrebbe al trattato, poiché l’articolo 291 stabilisce, per il ricorso agli atti di esecuzione, che siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti. Non essendo giuridicamente vincolanti, gli orientamenti non possono garantire condizioni uniformi.

4. PROCEDURE E MECCANISMI DI ATTUAZIONE SEMPLIFICATI

4.1 Criteri chiari e coerenti in materia di ammissibilità dei costi

La Commissione ha preso nota delle richieste avanzate a più riprese dagli Stati membri riguardo all’aumento della flessibilità per l’accesso, l’impiego e l’attuazione dei programmi. In altri termini, in materia di gestione concorrente, si privilegia un’impostazione “su misura” o “à la carte” rispetto a una soluzione unica e universale. Tale richiesta è stata avanzata anche al Parlamento europeo, come modalità per prendere in considerazione le specifiche esigenze nazionali, regionali, locali o settoriali. Ciò vale anche nel caso della gestione centralizzata diretta nel programma “Orizzonte 2020” (ad esempio, un progetto di modifica introduce nelle regole di partecipazione a “Orizzonte 2020” tassi di finanziamento diversi per categoria di beneficiario e per tipo d’attività). La Commissione pone l’accento sul fatto che generalizzare una tale impostazione indebolirebbe significativamente i vantaggi della semplificazione per i partner coinvolti, a livello nazionale, locale o di utilizzatore finale.

In tale contesto, la norma sull’ammissibilità dell’IVA approvata nella revisione del regolamento finanziario dispone che l’IVA costituisce un costo ammissibile se non può essere recuperata a norma del diritto nazionale in materia e se è stata corrisposta da un beneficiario diverso da un soggetto esente, come definito dall’articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE.

La Commissione nutre preoccupazioni circa le richieste di applicazione di tale regola a tutti i beneficiari e in particolare agli organismi pubblici che beneficiano di progetti di infrastruttura di grande portata (il Meccanismo per collegare l’Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), i Fondi del QSC). Una soluzione di questo tipo ridurrebbe

l'efficacia del bilancio dell'UE, poiché si utilizzerebbero importi considerevoli del bilancio dell'UE per compensare determinate scelte degli Stati membri, correndo il rischio di stanziare finanziamenti eccessivi per alcune operazioni.

È per questa ragione che la Commissione ha previsto alcune restrizioni all'ammissibilità dell'IVA nelle proposte avanzate nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF) e nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni per i fondi strutturali, che tuttavia sono state messe in discussione.

4.2 Sovvenzioni in forma semplificata

Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno dato pieno sostegno alle proposte della Commissione sulle sovvenzioni semplificate e sull'introduzione nel Regolamento finanziario di un regime meno rigoroso per le sovvenzioni di importo modesto, cioè inferiori a 60 000 EUR. Anche il nuovo sistema di premi, ivi compresi i premi di incentivo, con un potenziale effetto leva, è stato accettato nel regolamento finanziario, a condizione che l'autorità di bilancio sia debitamente informata riguardo ai premi di importo superiore a 1 milione di EUR.

Le proposte della Commissione volte a facilitare il ricorso a sovvenzioni semplificate nei settori di gestione concorrente hanno ottenuto il sostegno generale del Consiglio e del Parlamento europeo. Ciononostante, in taluni casi, le soglie e i massimali di ammissibilità sono stati aumentati, tanto al Consiglio che al Parlamento europeo (a titolo d'esempio, i tassi forfettari per i costi indiretti nella proposta relativa ai Fondi del QSC) e si sono introdotte nuove possibilità per il calcolo semplificato dei costi (ad esempio, il calcolo standard delle spese per il personale nella proposta relativa ai fondi del QSC), senza una previa e debita analisi di tutti i dati di base e delle conseguenze pratiche.

La Commissione non approva l'opzione dei costi effettivi che è stata proposta come alternativa al calcolo semplificato delle spese e che indebolirebbe gli effetti della semplificazione e ribadisce che soltanto il ricorso alle sovvenzioni semplificate è obbligatorio (ad esempio, le regole di partecipazione a "Orizzonte 2020", le sovvenzioni di importo modesto nell'ambito del FSE).

Per quanto concerne la PAC, il Consiglio ha accolto con favore il regime di pagamento di base proposto, in quanto strumento incisivo di semplificazione. Tuttavia, sono state sollevate alcune preoccupazioni in merito alla transizione agevole dal sistema attuale a quello futuro. Per tale ragione, sono state presentate alcune deroghe alle proposte della Commissione (nello specifico, la possibilità di mantenere i diritti di pagamento attuali e di passare da un modello regionale a un modello nazionale). Tali questioni sono in fase di esame da parte della Commissione.

4.3 Razionalizzazione delle procedure di appalto

Le norme in materia di appalti applicabili ai programmi dell'UE sono conformi alle corrispondenti direttive dell'UE sugli appalti applicabili negli Stati membri. È stato comunque possibile apportare alcuni miglioramenti. Ad esempio, le garanzie potranno essere richieste soltanto in seguito ad una valutazione dei rischi e sono state semplificate le procedure di gara per appalti di valore inferiore ai limiti stabiliti dalle direttive.

4.4 Evoluzione verso la “e-governance”

Il nuovo RF consente agli Stati membri, alle istituzioni dell’UE e ai partner di prendere misure concrete volte allo sviluppo dell’“e-governance”, grazie alle maggiori possibilità offerte (presentazione e gestione della domanda di sovvenzione, ivi comprese le firme elettroniche degli accordi di sovvenzione o la pubblicazione online dei bandi di gara) e al rafforzamento degli obiettivi.

La Commissione non appoggia la proposta del Consiglio di posticipare il termine per l’attuazione della coesione elettronica (“e-cohesion”) da parte degli Stati membri dal 31 dicembre 2014 al 31 dicembre 2016 (“Fondi del QSC”). L’iniziativa in materia di coesione elettronica rappresenta un elemento essenziale del programma di semplificazione e un rinvio della sua messa in atto attenuerebbe i vantaggi della coesione elettronica in termini di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari. Inoltre, il termine del 2014 è coerente con l’agenda digitale. Ciò vale anche per la proposta del Consiglio di eliminare il requisito relativo all’elaborazione di un sistema di informazione elettronico per il controllo e la valutazione dei programmi di sviluppo rurale.

4.5 Controlli più proporzionati e con un buon rapporto costi-benefici

Anche per le proposte avanzate in materia di procedure di audit e di controllo, la Commissione ha presentato un’impostazione basata sul rischio. La Commissione ha preso atto della richiesta generale di accrescere la proporzionalità a tutti i livelli e della tendenza di limitare le competenze di controllo e di audit nella gestione concorrente (in particolare per quanto concerne la politica agricola e quella di coesione).

La Commissione è contraria alle restrizioni introdotte dal Consiglio sull’audit e sul controllo, che mettono a rischio la garanzia di affidabilità della Commissione (ad esempio, nei Fondi del QSC e nella PAC).

La Commissione si è sempre opposta a tali modifiche delle sue proposte, che minerebbero il livello di garanzia che può essere fornito dalle autorità nazionali e metterebbero a repentaglio i progressi compiuti nell’ambito dei quadri finanziari pluriennali precedenti. Pare opportuno ricordare che, qualora la Commissione, gli Stati membri e il Parlamento europeo non fossero in grado di prendere le misure necessarie per ridurre i tassi di errore e migliorare i meccanismi di audit e controllo, si rischierebbe di compromettere seriamente la reputazione dell’Unione europea nel suo complesso.

5. CONCLUSIONI E PROSSIME FASI

La Commissione:

- si compiace del fatto che il Parlamento e il Consiglio abbiano mantenuto, in quanto parte dell’accordo politico sulle norme riviste del regolamento finanziario, buona parte delle proposte volte a semplificare le regole finanziarie a beneficio delle parti interessate;
- osserva che, in questa fase del processo legislativo riguardo alle proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale, i lavori in seno al Consiglio e al Parlamento europeo riflettono l’ampio sostegno dato alla maggior parte delle proposte da essa avanzate in materia

di semplificazione. Ciononostante, la Commissione nutre serie preoccupazioni sull'indebolimento nel corso delle discussioni di alcuni punti importanti relativi a questioni essenziali, che potrebbe avere ripercussioni negative sulla flessibilità operativa necessaria per la gestione finanziaria e del bilancio, ivi compresa la valutazione e la presentazione di relazioni sui risultati ottenuti;

- sottolinea la necessità di garantire che le norme settoriali siano coerenti con il quadro generale del regolamento finanziario e di trovare un equilibrio tra la semplificazione e una sana gestione finanziaria;
- ricorda che la semplificazione è una sfida comune, oltre che una responsabilità condivisa, delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri;
- conferma la propria determinazione a continuare a difendere le proposte di semplificazione avanzate e a controllare i progressi nel programma di semplificazione, individuando e attirando l'attenzione sulle misure introdotte durante il processo legislativo che hanno aumentato gli oneri amministrativi per i beneficiari.

La Commissione auspica che la presente relazione contribuisca a riconsiderare alcune modifiche a fondamentali aspetti della semplificazione presentati nelle sue proposte, e che funga da catalizzatore e motore delle iniziative a favore della semplificazione e dell'efficienza di regole e procedure dei programmi di spesa. In tal modo, l'Unione soddisferà le alte aspettative dei beneficiari e delle amministrazioni nazionali riguardo a una notevole semplificazione, senza incidere sulla qualità della spesa dell'UE. La Commissione metterà a disposizione, a tempo debito, il quadro di valutazione aggiornato in base ai progressi nei negoziati, tenendo presente l'obiettivo del Consiglio europeo di raggiungere un accordo sul QFP entro la fine del 2012.

ALLEGATO

ELEMENTI PRINCIPALI DEL QUADRO DI VALUTAZIONE PER TUTTI I SETTORI D'INTERVENTO

Osservazioni generali	<p>Si riscontra un considerevole progresso nei lavori al Consiglio e al Parlamento europeo sulla maggior parte delle proposte della Commissione in merito ai nuovi programmi di spesa per il quadro finanziario pluriennale (QFP 2014-2020).</p> <p>I co-legislatori concordano sull'importanza della semplificazione in quanto obiettivo orizzontale. Ciononostante, le loro finalità in termini concreti divergono.</p> <p>Il Consiglio propone, per dare più flessibilità alle amministrazioni nazionali, di accrescere la semplificazione in particolar modo nei settori in cui il bilancio dell'UE è gestito dallo Stato membro in cooperazione con la Commissione (gestione concorrente), quali la politica agricola e quella di coesione. La Commissione approva l'introduzione di ulteriori elementi di semplificazione, a condizione che non compromettano la sana gestione finanziaria e la sua capacità di assolvere ai suoi compiti di garantire la conformità con il quadro giuridico applicabile.</p> <p>Il Parlamento europeo è favorevole a un aumento della semplificazione e condivide l'obiettivo degli Stati membri di conferire più flessibilità alle amministrazioni nazionali nella gestione concorrente, ma deve definire i parametri concreti.</p> <p>Le posizioni del Consiglio e del Parlamento europeo riguardo agli <i>strumenti</i> decisionali in materia di gestione finanziaria e di bilancio complicano i relativi testi</p>
------------------------------	--

	<p>legislativi, inserendovi troppi dettagli tecnici, rendono complessa l'adozione di decisioni puramente tecniche e riflettono le differenti impostazioni dei co-legislatori per quanto riguarda la delega di poteri alla Commissione (atti delegati e di esecuzione). La Commissione ribadisce la necessità di mantenere i margini di discrezionalità operativa necessari per una gestione finanziaria efficace, al fine di rispondere alle aspettative dei beneficiari, accelerare l'attuazione dei programmi e migliorare la loro efficacia, riducendo le formalità amministrative.</p> <p>Altri punti che richiedono un'impostazione più equilibrata riguardano a) l'efficacia dell'impatto dei fondi, mantenendo un'impostazione più mirata e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi strategici per il 2020, e b) la garanzia di una gestione finanziaria sana e dell'impiego di metodologie di controllo e di audit corrette e proporzionate.</p> <p>La Commissione opererà in stretta collaborazione con gli altri co-legislatori al fine di garantire il raggiungimento di risultati accettabili nelle priorità di cui sopra.</p>	
Ridurre il numero dei programmi	<p>Coerenza tra norme comuni e settoriali</p> <p><i>(Articolo 1 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi del QSC (RDC)) (COM(2011)615 definitivo)</i></p> <p><i>(COM (2011) 615 definitivo)</i></p>	<p>La posizione del Consiglio riguardo al regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi del QSC (RDC) può dar luogo a numerose deroghe alle norme settoriali.</p> <p>La Commissione ritiene che le deroghe alle norme settoriali debbano essere autorizzate nelle regole comuni. In caso contrario si rischierebbe di compromettere l'armonizzazione proposta, introducendo numerose deroghe alle norme settoriali. A tal proposito, la Commissione sostiene la dichiarazione del Regno Unito a favore di una maggiore armonizzazione delle norme relative ai Fondi del quadro strategico comune.</p>
	<p>Programma "FISCUS"</p> <p><i>(COM(2011) 706 definitivo)</i></p>	<p>Il Consiglio e il Parlamento europeo hanno proposto di scindere il programma integrato presentato dalla Commissione in materia doganale e fiscale.</p> <p>La Commissione ritiene che un programma "FISCUS" integrato garantirebbe una robusta semplificazione, favorirebbe le sinergie e assicurerebbe la coerenza delle modalità di attuazione, senza pregiudicare le caratteristiche distintive dei due settori. Data tuttavia la differenza di posizioni tra i co-legislatori, la Commissione ha presentato proposte distinte per i due programmi.</p>
Quadro settoriale unico	<p>Quadro strategico comune</p> <p><i>(Articolo 12 del</i></p>	<p>Il ricorso a un atto delegato per la definizione degli elementi non essenziali del quadro strategico comune è stato respinto dal Consiglio e dal Parlamento, che propongono di inserire questi elementi nell'allegato dell'atto legislativo.</p> <p>La Commissione ha accettato di seguire questo approccio, pur ribadendo la necessità di disporre dei poteri per adottare un atto delegato che completi l'allegato con gli elementi più tecnici non essenziali del quadro strategico comune e per modificare</p>

	<i>RDC)</i>	l'allegato. Si tratta di una misura essenziale per permettere, nell'adattamento degli elementi pertinenti, la flessibilità necessaria per tener conto dell'esperienza pratica.
	Norme comuni per gli strumenti finanziari esterni <i>(COM(2011) 842 definitivo)</i>	I relatori del Consiglio e del Parlamento europeo desiderano inserire negli strumenti finanziari esterni settoriali parti del regolamento sulle modalità di esecuzione comuni applicabili a tutti gli strumenti finanziari esterni. La Commissione si adopererà per mantenere l'integrità di un unico insieme di modalità di esecuzione semplificate, a norma del regolamento di esecuzione, che garantisca una gestione finanziaria e un approccio giuridico sani.
	Unico organismo pagatore nell'ambito della PAC <i>(Articolo 7 del regolamento orizzontale sulla PAC)</i> <i>(COM(2011) 625 definitivo)</i>	La presidenza del Consiglio propone di limitare il numero di organismi pagatori per Stato membro al "minimo necessario". La Commissione ha proposto di portare a uno il numero degli organismi pagatori per Stato membro o regione, al fine di garantire una maggiore armonizzazione e semplificazione della gestione della PAC, in particolare mediante la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento dell'efficienza dell'audit.
	Agenzia nazionale di coordinamento unica "Erasmus per tutti" <i>(Articolo 21)</i> <i>(COM(2011) 788 definitivo)</i>	La proposta della Commissione di avere un'unica agenzia nazionale di coordinamento per Stato membro è stata eliminata dal Consiglio nel suo orientamento generale parziale ed è messa in discussione in seno alla commissione competente del Parlamento europeo. La Commissione non concorda con la posizione della commissione del Parlamento europeo che vorrebbe mantenere lo status quo, il quanto ciò ridurrebbe la flessibilità del ricorso alle risorse dell'UE negli Stati membri e comporterebbe un carico di lavoro e oneri amministrativi ulteriori.
	Un unico strumento per tre settori nell'ambito del Meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility – CEF) <i>(COM(2011) 665 definitivo)</i>	L'impostazione integrata del Meccanismo per collegare l'Europa è stata sostenuta dal Consiglio nell'orientamento generale parziale del 7 giugno 2012. Il Parlamento, il cui lavoro su questo fascicolo è svolto da una commissione congiunta TRAN-ITRE, mostra un ampio sostegno allo strumento.
Sinergie/Integrazione	"Inverdimento" dei pagamenti diretti della PAC	Al Consiglio stanno emergendo tendenze che rischiano di indebolire le proposte della Commissione. Sia il Consiglio che il relatore del Parlamento europeo hanno proposto modifiche volte a

	<p>(Articoli 29-33 del regolamento sui pagamenti diretti)</p> <p>(COM(2011) 625 definitivo)</p>	<p>limitare la portata dei requisiti di “inverdimento”, ad esempio innalzando le soglie e ampliando le definizioni. In base alle modifiche presentate dal relatore del Parlamento europeo alla proposta di un regolamento orizzontale sulla PAC, il mancato rispetto dei requisiti di “inverdimento” non dovrebbe incidere sul pagamento diretto di base. Ciò renderebbe le misure di “inverdimento”, de facto, facoltative per gli agricoltori.</p> <p>Mentre alcuni adattamenti alle proposte della Commissione tecnica possono essere negoziati, i meccanismi di “inverdimento” devono rimanere credibili per tutelare l’obiettivo di collegare il 30% dei pagamenti diretti a pratiche rispettose dell’ambiente e del clima.</p>
	<p>Integrazione dei principi orizzontali</p> <p>(Articoli 7, 8, 48, 87 della proposta di regolamento relativa ai Fondi del QSC)</p>	<p>Il Consiglio e il Parlamento europeo sono a favore di una maggiore integrazione dei principi orizzontali in materia di parità di trattamento, non discriminazione, sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici. Tuttavia, conferire agli Stati membri la facoltà di valutare la loro pertinenza nei programmi operativi, come auspicato dal Consiglio, indebolirebbe l’integrazione di tali principi.</p>
<p>Obiettivi prioritari chiari e indicatori (orientati ai risultati)</p>	<p>Dotazione minima per il FSE</p> <p>(Articolo 4 della proposta di regolamento sul sostegno del FESR)</p> <p>(COM(2011) 611 definitivo)</p>	<p>La posizione del Consiglio nell’ambito dell’RDC, relativa alla soppressione della dotazione minima per il Fondo sociale europeo (FSE), indebolirebbe l’attenzione data alle priorità della strategia Europa 2020 in materia di crescita e di occupazione.</p> <p>La Commissione ribadisce la necessità che il FSE disponga di un bilancio prevedibile, dotandolo di una quota minima degli investimenti destinati alla politica di coesione. Si tratta di un elemento essenziale per garantire il necessario livello di investimento nelle risorse umane, al fine di raggiungere obiettivi occupazionali ambiziosi, tenendo conto in particolare della necessità di ridurre i livelli di disoccupazione e di lottare contro la povertà e l’esclusione sociale.</p> <p>La commissione per l’occupazione del Parlamento europeo sostiene fermamente tutte le proposte della Commissione di cui sopra.</p>
	<p>(Articolo 5 del regolamento sul FESR)</p>	<p>Il Consiglio propone di aprire il finanziamento delle infrastrutture di base alle regioni più avanzate in materia di ambiente, trasporti e TIC. La Commissione ritiene che utilizzare i limitati importi disponibili nell’ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) per le regioni più sviluppate, già ben dotate, non apporterebbe un grande vantaggio economico. Questo denaro potrebbe essere utilizzato in modo molto più efficace se impiegato per promuovere direttamente la crescita e l’occupazione nelle regioni meno sviluppate in cui ve ne sia la necessità.</p>

<p>Concentrazione tematica nell'ambito del FESR</p> <p><i>(Articolo 4 della proposta di regolamento sul FSE)</i></p> <p><i>(COM(2011) 607 definitivo)</i></p>	<p>Il Consiglio propone di modificare il meccanismo di concentrazione del Fondo sociale europeo (FSE) relativo alla promozione dell'inclusione sociale e della lotta alla povertà. La deroga proposta dal Consiglio, che consentirebbe di computare i fondi del FESR nell'obiettivo del 20% dei fondi FSE destinati a questo obiettivo tematico, priverebbe di ogni senso il meccanismo di concentrazione. In particolare nelle regioni meno sviluppate, il FESR potrebbe rappresentare, di per sé, il 20% delle risorse del FSE.</p> <p>La commissione per l'occupazione del Parlamento europeo sostiene fermamente tutte le proposte della Commissione di cui sopra.</p>
<p>Quadro di riferimento dei risultati nell'ambito dei Fondi del QSC</p> <p><i>(Articolo 20 e allegato I della proposta di regolamento relativa ai Fondi del QSC)</i></p>	<p>Il Consiglio ha introdotto alcune modifiche per conferire agli Stati membri più flessibilità e sufficienti garanzie per attenuare i timori riguardo agli incentivi negativi (sospensione dei pagamenti e rettifiche finanziarie). La Commissione può accettare detti cambiamenti, ma non l'eliminazione o l'indebolimento degli incentivi negativi volti a scoraggiare prestazioni carenti e la scelta di obiettivi irrealistici.</p>
<p>Nuovi obiettivi e indicatori</p>	<p>Si tratta di una tematica orizzontale. In molte proposte della Commissione, i relatori del Parlamento europeo, e in alcuni casi il Consiglio, hanno proposto di aggiungere molteplici obiettivi dettagliati e nuovi indicatori, ma che essendo meno specifici o pertinenti indebolirebbero l'attenzione posta sui risultati.</p>
<p>Programma "Erasmus per tutti"</p> <p><i>(Articoli 4, 5 e 11 della proposta COM(2011) 788 definitivo)</i></p>	<p>Nell'orientamento generale parziale sono stati eliminati tutti gli indicatori. Il Consiglio propone di definire gli indicatori in un atto di esecuzione. Ciò non è coerente con gli altri programmi. In genere, gli indicatori sono parte integrante dell'atto legislativo, o dovrebbero essere definiti mediante atti delegati.</p>
<p>Programma "Europa creativa"</p> <p><i>(Articolo 14 della proposta COM(2011) 785 definitivo)</i></p>	<p>Il Consiglio propone di definire gli indicatori in un atto di esecuzione. Ciò non è coerente con gli altri programmi. Gli indicatori generali del programma nel suo insieme sono parte integrante dell'atto legislativo, ragion per cui gli indicatori di base sono definiti nel testo normativo stesso e possono essere specificati negli atti delegati.</p>
<p>Programma "Sanità"</p>	<p>Gli obiettivi e gli indicatori del programma sono stati notevolmente estesi, diventando però in tal modo meno orientati ai risultati e privi di un legame diretto con la capacità finanziaria e</p>

	<i>(Articoli 2 e 7 della proposta COM(2011) 709 definitivo)</i>	operativa del programma. La decisione presa nell'orientamento generale del Consiglio di generalizzare il tasso di cofinanziamento fino all'80% per le cosiddette "azioni congiunte" tra gli Stati membri (cfr. infra) e l'ampliamento contraddittorio degli obiettivi contemplati dal programma contribuirebbero a ridurre l'impatto del programma stesso, poiché potranno essere finanziate meno azioni.
	Fondo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) <i>(Articolo 6 della proposta COM(2011) 804 definitivo)</i>	Il Consiglio ha aggiunto nuove priorità. Nello specifico, il riferimento alla trasformazione inserito dal Consiglio ridurrebbe l'efficacia del programma, data la sua portata ridotta rispetto ad altri strumenti strutturali; la proposta relativa al FEAMP dovrebbe concentrarsi sugli aspetti fondamentali dei settori della pesca e dell'acquacoltura.
Procedure decisionali flessibili	Soppressione o restrizione della delega di poteri alla Commissione	Si tratta di questioni orizzontali riscontrate in molte modifiche proposte dal Consiglio e dal Parlamento europeo alle proposte della Commissione. Il Consiglio e, in alcuni casi, il Parlamento europeo hanno proposto di eliminare o limitare la portata della delega di poteri alla Commissione per l'adozione di atti delegati per elementi non essenziali dell'atto legislativo e hanno proposto di inserire questi elementi nell'atto legislativo stesso. Questa soluzione appesantisce i testi legislativi con eccessivi dettagli tecnici che complicano la leggibilità dei testi e li rendono difficilmente accessibili alle parti interessate. Inoltre, tale proposta riduce il margine di discrezionalità nella gestione operativa, necessario per una gestione finanziaria dei fondi dell'UE sana ed efficace, o comporta procedure decisionali di lunga durata.
	Atti delegati e atti di esecuzione	Il Consiglio ha proposto in molti casi, soprattutto per i settori di gestione concorrente (la PAC, la politica di coesione e il Fondo per gli affari marittimi e la pesca), di convertire gli atti delegati in atti di esecuzione, per rafforzare il diritto di intervento da parte degli Stati membri (attraverso la procedura di comitato) e per ridurre il controllo esercitato dal Parlamento europeo. Tale scelta solleva interrogativi sulla portata e sulla natura degli atti contemplati dagli articoli 290 e 291 del trattato (TFUE) e comporta significative ripercussioni a livello istituzionale. Il Parlamento europeo propone, al contrario, di convertire sistematicamente gli atti di esecuzione in atti delegati, che lo pongono su un piano di parità con il Consiglio. Tali posizioni sono del tutto inadeguate rispetto ai documenti di programmazione indicativi e ai programmi di lavoro annuali da adottare e devono pertanto essere rapidamente adattate per consentire una reazione tempestiva all'evoluzione del contesto e l'effettiva attuazione dei programmi. Atti delegati di tale natura non sarebbero conformi al trattato, ostacolerebbero considerevolmente l'attuazione operativa dei programmi e allungherebbero i tempi per la concessione delle sovvenzioni e per il versamento dei pagamenti. Sarebbero inoltre

		del tutto inappropriati per i documenti di programmazione relativi agli strumenti Relex, che nella maggior parte dei casi devono essere oggetto di discussioni e accordi con i paesi terzi beneficiari. Pare opportuno ricordare che i documenti di programmazione sono finalizzati alla messa in atto, e non alla regolamentazione, degli strumenti giuridici corrispondenti e non presentano pertanto alcuna delle caratteristiche giuridiche necessarie (ossia, l'introduzione nell'ordinamento giuridico dell'UE di norme generali e vincolanti) per poter rientrare nella definizione di "atto delegato".
	Restrizioni delle competenze di bilancio della Commissione	Il Consiglio e, in molti casi, il Parlamento europeo, propongono di suddividere ulteriormente il bilancio in sottomassimali per le diverse attività e/o azioni e per l'assistenza tecnica ai programmi e di iscrivere tale elemento nell'atto legislativo. Tali proposte limitano il margine di discrezionalità di cui la Commissione ha bisogno nella gestione finanziaria operativa, privandola della flessibilità operativa necessaria per una corretta gestione quotidiana del bilancio. Sono pertanto del tutto inappropriate per i programmi con dotazioni finanziarie limitate ed eccessivamente rigide per i programmi di lavoro annuali.
	CTE <i>(Articolo 20 della proposta COM(2011) 611 definitivo)</i>	Nel caso della cooperazione territoriale europea (CTE), il Consiglio ha proposto di rendere facoltativo il raggruppamento delle funzioni delle autorità di gestione e di certificazione. La Commissione ha respinto tale proposta e ribadito che il raggruppamento dovrebbe essere obbligatorio per garantire che le strutture di gestione dei programmi dalla portata relativamente limitata nell'ambito della cooperazione territoriale europea siano proporzionati e per evitare uno spreco di risorse umane, già scarse nel settore pubblico.
Regole di ammissibilità	IVA nei progetti infrastrutturali: <i>(Articolo 8 della proposta di regolamento sull'istituzione del "CEF" (COM(2011) 665 definitivo),</i> <i>(Articolo 59 della proposta di regolamento relativa ai Fondi del QSC)</i> <i>(Articolo 20 della proposta di regolamento sul programma LIFE)</i>	In seguito all'accordo sul regolamento finanziario (RF), che prevede l'ammissibilità del costo dell'IVA, a condizione che non possa essere recuperata e qualora sia stata corrisposta da un beneficiario diverso da un soggetto esente, come definito dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE, le proposte settoriali contenute nel Meccanismo per collegare l'Europa (CEF), l'RDC per i Fondi del QSC e il programma LIFE, che escludono l'ammissibilità dell'IVA, sono rimessi in discussione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo. La Commissione ritiene che l'inammissibilità dell'IVA, in particolare per i progetti infrastrutturali, sia appropriata e dovrebbe pertanto essere mantenuta negli atti legislativi settoriali pertinenti. In caso contrario, il bilancio dell'Unione europea sarà impiegato per il finanziamento dei bilanci nazionali, piuttosto che per sovvenzionare più progetti, il che potrebbe considerarsi in contrasto con gli obiettivi e le finalità degli strumenti finanziari in questione.

	<i>(COM(2011) 874 definitivo)</i>	
	<p>Misure di commercializzazione (FEAMP)</p> <p><i>(Articolo 71 della proposta di regolamento sul "FEAMP")</i></p> <p><i>(COM(2011) 804 definitivo)</i></p> <p>Tasso di rimborso unico nell'ambito del programma "Orizzonte 2020"</p> <p><i>(Articoli 22 e 24 delle regole di partecipazione)</i></p> <p><i>(COM(2011) 810 definitivo)</i></p>	<p>Il Consiglio propone di eliminare dalla proposta della Commissione sul Fondo europeo per gli Affari marittimi e la pesca (FEAMP) il riferimento al sostegno alla commercializzazione diretta dei prodotti della pesca per gli operatori dediti alla pesca costiera artigianale. Il Parlamento europeo ha manifestato il proprio sostegno alla proposta della Commissione.</p> <p>La Commissione non condivide la posizione del Consiglio, in quanto il sostegno a favore degli operatori dediti alla pesca costiera artigianale è un fattore importante, poiché spesso non possiedono l'esperienza, le conoscenze o i mezzi finanziari necessari per occuparsi della commercializzazione diretta.</p> <p>Il relatore del Parlamento europeo ha messo in questione il tasso di rimborso unico per tutte le attività del progetto, mentre il tasso forfettario unico per i costi indiretti è rimesso in discussione sia dal Consiglio che dal relatore del Parlamento europeo. La Commissione conferma le proprie proposte, contenute nelle regole di partecipazione al programma "Orizzonte 2020", trattandosi nello specifico di due questioni che costituiscono le fondamenta delle norme di finanziamento semplificate del programma; sono infatti espressione degli sforzi profusi dalla Commissione per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e i tassi di errore, per permettere di alleggerire la strategia di controllo e per accelerare i tempi di concessione delle sovvenzioni, nell'interesse dei beneficiari.</p>
Metodi semplificati per il calcolo dei costi	<p>Fondi del QSC</p> <p><i>(Articolo 58)</i></p>	<p>Il Consiglio ha proposto una nuova opzione intesa a semplificare il calcolo delle spese per il personale, che consiste nel dividere per 1650 ore il costo del lavoro annuale lordo.</p> <p>La Commissione ha mantenuto la sua riserva su questa posizione in assenza di un metodo di base che ne permetta l'applicazione.</p>
	<p>FSE</p> <p><i>Articolo 14 della proposta di regolamento sul FSE)</i></p> <p><i>(COM(2011) 607)</i></p>	<p>Nel caso del FSE, il Consiglio ha proposto di ricorrere a tassi forfettari, oltre che a importi forfettarie e prezzi unitari, per le operazioni di importo inferiore ai 50 000 EUR.</p> <p>La Commissione preferirebbe che l'uso dei finanziamenti a tasso forfettario sia reso obbligatorio e non opzionale, dato il potenziale di semplificazione superiore offerto da questa possibilità.</p>
Controlli proporzionati	<p>Fondi del QSC</p> <p><i>(Articolo 140)</i></p>	<p>Il Consiglio ha proposto emendamenti che limitano il lavoro di audit della Commissione in misura tale da non poter accettare la proposta in questione, poiché si rischierebbe di compromettere la sua capacità di controllare l'utilizzo del bilancio dell'UE e di renderne conto.</p>
	Metodi di audit	Il Consiglio ha proposto che le istituzioni nazionali di controllo

	per i Fondi del QSC <i>(Articolo 116)</i>	nell'ambito della politica di coesione ricorrano a metodi di campionamento non statistici. La Commissione ha respinto tale proposta, perché le informazioni raccolte potrebbero non essere necessariamente attendibili e comparabili in tutti gli Stati membri, minando in tal modo la garanzia di affidabilità a livello dell'UE.
E-governance	Fondi del QSC <i>(Articolo 112)</i>	Il Consiglio propone di rinviare di due anni, dal 2014 al 2016, il termine di attuazione della politica in materia di "e-cohesion", la quale rappresenta di per sé un'importante semplificazione per i beneficiari. La Commissione non può accogliere tale rinvio.