



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

Camera dei Deputati
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica
Ufficio dei rapporti con le istituzioni
dell'Unione Europea

e,p.c. Ministero degli Affari esteri e della
Cooperazione internazionale
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero del Lavoro
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e
forestali
Nucleo di valutazione degli atti UE

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Affari regionali e autonomie
Nucleo di valutazione degli atti UE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per il Sud e la Coesione territoriale
Dipartimento per la Coesione
Nucleo di valutazione degli atti UE

OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la "Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di Coesione" COM(2020)452 - 2020/0197 (COD).

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione, redatta ai sensi del comma 4 del medesimo art. 6, elaborata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
f.to Daria Provvidenza Petralia



Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

Relazione
ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

- **Codice della proposta:** COM(2020) 452 del 28/05/2020
- **Codice interistituzionale:** 2020/0197(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

Premessa: finalità e contesto

Il 28 maggio scorso la Commissione europea ha presentato il pacchetto di misure denominato “*Next Generation EU*” per far fronte alla grave crisi sanitaria causata dalla pandemia di COVID-19 e per sostenere il Piano di ripresa dell'Europa (*Recovery Plan*).

Il pacchetto di misure è articolato in due pilastri: uno strumento europeo di emergenza per la ripresa, che potenzierà temporaneamente la capacità finanziaria di intervento dell'Unione europea; un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) rafforzato per il periodo 2021-2027, atto a garantire un rapido rilancio dell'economia dell'UE nel periodo immediatamente successivo all'emergenza sanitaria, nel cui ambito si colloca il progetto di regolamento oggetto della presente relazione.

Nell'attuale contesto socio-economico, gli investimenti della politica di coesione per il 2021-2027, mantenendo fermo il loro orientamento di sostegno strutturale, sono chiamati a svolgere un ruolo guida nel garantire la ripresa e instaurare le condizioni per uno sviluppo economico a più lungo termine.

Traendo insegnamento dalla crisi e dalle iniziative già avviate attraverso l'adozione dei Regolamenti (UE) n. 460/2020 (c.d. Regolamento CRII) e n. 558/2020 (CRII Plus)¹, gli emendamenti proposti al regolamento che disciplina il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione², nella versione presentata dalla Commissione europea il 29 maggio 2018 [COM(2018) 372 final], hanno, pertanto, lo scopo di mettere a disposizione degli Stati membri l'ulteriore flessibilità necessaria per sostenere la ripresa economica e prepararsi a circostanze eccezionali e inconsuete, che potrebbero determinare una situazione di crisi a livello dell'Unione o

¹ Cfr. note DPCOE-0001591-P-21/04/2020 e DPCOE-0001779-P-08/05/2020.

² Si noti che l'Italia non riceve assegnazioni dal Fondo di coesione.

di alcuni Stati membri in futuro.

A tal fine, vengono ampliati il campo di applicazione e gli obiettivi specifici dei due fondi e viene introdotto un meccanismo flessibile, da poter applicare rapidamente qualora dovessero insorgere tali circostanze eccezionali.

Più specificamente, le misure introdotte sono illustrate nel seguito.

• **Modifica degli obiettivi specifici del FESR e del Fondo di coesione (art.2.1).**

Nell'ambito dell'Obiettivo strategico ("Un'Europa più intelligente"), l'obiettivo specifico (iii) "Rafforzare la crescita e la competitività delle PMI" è ampliato attraverso l'aggiunta dell'espressione "*e la creazione di posti di lavoro nelle PMF*" (art.2.1.a.iii).

Nell'ambito dell'Obiettivo strategico 4 ("Un'Europa più sociale"):

- l'obiettivo specifico (ii) "Migliorare l'accesso a servizi inclusivi di qualità e nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture, è riformulato per comprendere la promozione della "*resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza*" (art.2.1.d.ii);
- l'obiettivo specifico (iv) "Garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria è riformulato come segue: "Garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria e promuovere la resilienza dei sistemi sanitari", eliminando il riferimento allo sviluppo di infrastrutture e alla sanità di base dalla precedente formulazione (art.2.1.d.iv).
- è introdotto un nuovo obiettivo specifico (v): "*Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale.*"

• **Ampliamento del campo di intervento del FESR (art.4.1).**

L'ambito di intervento del FESR viene esteso per consentire di sostenere anche l'acquisto di forniture necessarie a rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari e a rafforzare la resilienza alle catastrofi. Secondo quanto previsto dalla proposta, tali investimenti dovranno essere realizzati con un approccio coordinato da parte degli Stati membri, assicurando la coerenza con la strategia sanitaria nazionale e la complementarietà con gli altri programmi europei, in particolare con il nuovo programma per la salute e con le risorse messe a disposizione dall'iniziativa "rescEU" nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'Unione (UCPM).

• **Deroga all'esclusione dall'ambito d'intervento del FESR e del Fondo di coesione delle imprese in difficoltà (art.6.1.d).**

Viene introdotta la possibilità per il FESR di sostenere le imprese in difficoltà, se l'intervento è autorizzato nell'ambito di un quadro temporaneo di misure di aiuto di Stato per far fronte a circostanze eccezionali.

• **Misure temporanee in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete (CAPO II bis).**

Analogamente alla proposta di modifica del regolamento recante disposizioni comuni e generale sull'uso dei fondi a gestione concorrente³, si introduce la possibilità per la Commissione europea di intervenire con decisioni di esecuzione per concedere deroghe temporanee rispetto alle regole ordinarie in caso di circostanze eccezionali ed inconsuete che interessano l'Unione nel suo complesso o alcuni Stati membri. Si tratta, in particolare, delle circostanze previste per le deroghe al Patto di Stabilità e Crescita.

Più specificamente, affinché il potere riconosciuto in capo alla Commissione possa essere esercitato, è necessario che il Consiglio riconosca: (a) il verificarsi di un evento inconsueto al di fuori del controllo di uno o più Stati membri, che ha un impatto notevole sulla posizione finanziaria degli stessi, ovvero una grave recessione economica per l'area dell'euro o l'Unione nel suo insieme⁴; (b) il verificarsi di eventi economici sfavorevoli imprevedibili con gravi

³COM(2020)450, 28.5.2020, art. 15bis.

⁴ REGOLAMENTO (CE) N. 1466/97 DEL CONSIGLIO del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

conseguenze sfavorevoli per le finanze pubbliche⁵. In tali casi, la Commissione europea può, mediante una decisione di esecuzione e per il periodo definito in tale decisione, concedere le seguenti deroghe:

- estendere il campo di applicazione del sostegno del FESR, in deroga all'art.4, al fine di sostenere le misure strettamente necessarie per rispondere a tali circostanze eccezionali o inconsuete, in particolare mediante il finanziamento del capitale circolante per le PMI sotto forma di sovvenzioni;
- ridurre i requisiti di concentrazione tematica e i requisiti di dotazione minima stabiliti per lo sviluppo urbano sostenibile, in deroga all'art.3 e all'art.9.2.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, in quanto gli interventi dell'UE a mezzo dei fondi SIE si basano sugli obiettivi stabiliti all'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il diritto di intervenire è sancito dall'articolo 175 del TFUE, che impone espressamente all'Unione di realizzare tale politica attraverso i fondi strutturali.

La base giuridica della proposta è correttamente individuata negli articoli 177, 178 e 349 TFUE.

Secondo gli articoli 177 e 178, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari, l'organizzazione e i regolamenti applicativi dei fondi oggetto della presente proposta della Commissione. In base all'articolo 349, infine, si prevedono misure specifiche per tenere conto della situazione socio-economica strutturale delle regioni ultra-periferiche⁶, aggravata da alcuni fattori specifici che recano grave danno al loro sviluppo.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, comma 3, del TFUE.

Essa introduce ulteriore flessibilità per la programmazione, in modo che gli Stati membri possano proporre interventi che affrontino al meglio le conseguenze economiche della crisi causata dalla pandemia di Covid-19 e sostengano la ripresa economica per tutte le regioni. La proposta introduce, inoltre, un meccanismo di risposta alle crisi nell'ambito delle norme in materia di gestione concorrente sotto forma di attribuzione di competenze di esecuzione alla Commissione per garantire che, in circostanze eccezionali, si possano prevedere deroghe temporanee per rispondere a tali eventi.

Gli obiettivi della proposta di regolamento non possono essere realizzati in misura sufficiente dai soli Stati membri e richiedono l'intervento dell'Unione ai sensi del citato articolo 5 del TFUE.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, comma 4, del TFUE.

Essa costituisce una modifica limitata e mirata che non va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di fornire, nel campo di applicazione e negli obiettivi del FESR e del Fondo di coesione,

⁵ REGOLAMENTO (CE) N. 1467/97 DEL CONSIGLIO del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

⁶ L'Unione europea conta nove regioni ultra-periferiche, geograficamente distanti dal continente europeo: Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy e Saint Martin (Francia), Azzorre e Madera (Portogallo), Isole Canarie (Spagna).

l'ulteriore flessibilità necessaria per sostenere la ripresa economica e prepararsi a circostanze eccezionali che possono determinare una situazione di crisi a livello dell'Unione o di alcuni Stati membri in futuro.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva in quanto le modifiche proposte, traendo insegnamento dall'esperienza attuale, consentono di ampliare la flessibilità degli investimenti nell'ambito dei programmi operativi per far fronte a carenze del settore sanitario, migliorare la preparazione in caso di emergenze impreviste, promuovere la creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese e valorizzare appieno il potenziale economico del settore turistico e culturale.

Si ritiene, tuttavia, che vi siano margini di miglioramento della proposta al fine di rendere più incisive ed efficaci alcune delle misure introdotte (Cfr. oltre *Prospettive negoziali*).

Il progetto è di particolare urgenza in quanto si va a innestare nel già complesso negoziato sul pacchetto legislativo per la nuova politica di coesione, avviato nel giugno 2018, ed è parte integrante del pacchetto legislativo del 28 maggio 2020, *Next Generation EU*, sul quale la Commissione europea auspica che sia raggiunto un accordo politico a livello di Consiglio europeo entro luglio. Inoltre, le modifiche agli obiettivi specifici sostenuti dal Fondo e, in particolare, l'introduzione del nuovo obiettivo specifico a sostegno del turismo e della cultura, nell'ambito dell'Obiettivo strategico 2 "Un'Europa più sociale", incidono sulle attività da porre in essere nell'immediato per la definizione delle scelte strategiche nell'ambito dell'Accordo di Partenariato e dei programmi del ciclo di programmazione 2021-2027.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale. Tuttavia, una più compiuta valutazione di appropriatezza della proposta potrà essere espressa solo in ragione dell'andamento del negoziato.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Sul provvedimento oggetto della presente relazione è avvenuto un primo scambio di vedute in occasione della riunione del Comitato dei rappresentanti permanenti del Consiglio (Coreper II) del 3 giugno scorso, nell'ambito del più ampio dibattito sul c.d. *Recovery package* presentato dalla Commissione europea il 28 maggio scorso, in stretto collegamento con il dibattito sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027. A livello tecnico, uno scambio di vedute più specifico è avvenuto in occasione delle riunioni del Gruppo Misure Strutturali del Consiglio del 15 giugno e del 23 giugno scorsi.

Il dibattito ha riguardato più complessivamente l'intero pacchetto di modifiche proposte ai regolamenti che disciplineranno la politica di coesione 2021-2027, volte a tener conto degli effetti della crisi sanitaria e ad incrementare la flessibilità nell'impegno dei fondi e, segnatamente, del FESR e dei Fondi di coesione. La discussione si è concentrata principalmente sulla disposizione che prevede l'attribuzione in capo alla Commissione europea di un potere di esecuzione per l'introduzione di misure temporanee di deroga alla normativa ordinaria a seguito del verificarsi di circostanze eccezionali e inconsuete riconosciute dal Consiglio nel quadro delle disposizioni relative al Patto di stabilità e crescita (art. 15bis del regolamento di disposizioni comuni e generali sull'uso dei fondi a gestione concorrente e art. 11bis della proposta di modifica del regolamento FESR qui oggetto di esame), su cui molti Stati membri hanno espresso perplessità.

In proposito, nella propria posizione negoziale, l'Italia ha condiviso le perplessità in merito al conferimento di poteri di esecuzione alla Commissione europea, segnalando che l'individuazione *ex ante* di possibili deroghe da applicare in relazione al verificarsi di circostanze eccezionali e inconsuete potrebbe non essere la soluzione più rapida ed efficace e che la scelta delle misure di flessibilità più appropriate da assumere in presenza di circostanze eccezionali e inconsuete potrebbe richiedere una discussione tecnica e una valutazione nell'ambito dei Comitati del Consiglio, che la procedura proposta dalla Commissione non consentirebbe.

Nell'ipotesi in cui dovesse essere accolta la proposta di conferimento di poteri di esecuzione alla Commissione europea, l'Italia ha chiesto che la decisione circa l'effettivo esercizio di tali poteri sia subordinata alla deliberazione del Consiglio Affari Generali (sessione dedicata alla Coesione), quale sede formalmente deputata alla discussione e decisione di livello politico in materia di Politica di coesione. Inoltre, la medesima formazione del Consiglio dovrebbe poter decidere di ritornare alla procedura ordinaria qualora ciò si rendesse necessario. È stato, evidenziato, infine, che, nelle suddette circostanze, è auspicabile che le misure temporanee proposte dalla Commissione siano estese per includere tutte quelle inserite con i provvedimenti CRII e CRII Plus.

Per quanto riguarda il rafforzamento dell'intervento del FESR nei settori cultura e turismo nell'ambito dell'Obiettivo Strategico "Un'Europa più sociale" (OS4), pur esprimendo apprezzamento per la proposta, è stato chiesto di prevedere la possibilità di intervenire nei due settori sopra citati anche nell'ambito dell'Obiettivo Strategico "Un'Europa più verde" (OS2).

È stato evidenziato, peraltro, che il rafforzamento degli investimenti nei settori cultura e turismo mal si concilia con la proposta di concentrazione tematica, di cui l'Italia sta chiedendo un'attenuazione nei diversi tavoli negoziali.

Infine, è stato proposto di considerare la possibilità di finanziare il capitale circolante per le PMI sotto forma di sovvenzioni fra le misure ordinariamente sostenute dal FESR (non solo in via temporanea) e, con riferimento alla deroga all'esclusione dal sostegno del FESR delle imprese in difficoltà per far fronte a circostanze eccezionali, è stato chiesto di inserire anche il riferimento agli interventi autorizzati nell'ambito di aiuti di importanza minore oltre che nell'ambito di un quadro temporaneo di misure di aiuto di Stato, come già previsto.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

Il progetto legislativo non comporta alcun cambiamento alla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 del 2 maggio 2018 [COM(2018) 322]. Gli importi per il FESR e per il Fondo di coesione per il periodo 2021-2027 rimangono, pertanto, invariati.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Il progetto legislativo non introduce innovazioni tali da creare effetti sull'ordinamento nazionale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Il progetto legislativo non introduce innovazioni tali da creare effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali, ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione.

Tuttavia, esso incide sulle funzioni delle Regioni e delle Province autonome in qualità di enti responsabili dell'attuazione dei programmi operativi. Per tale ragione, nell'iter istruttorio sul regolamento, questo Dipartimento ha attivato una consultazione con tali enti.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Il meccanismo di risposta alle crisi contenuto nella proposta regolamentare contiene elementi di

flessibilità che potranno agevolare l'espletamento delle funzioni di programmazione e attuazione da parte Autorità di gestione dei programmi.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

E' atteso un impatto positivo della proposta regolamentare su cittadini e imprese in quanto le modifiche al campo di applicazione e agli obiettivi specifici del Fondo europeo di sviluppo regionale in essa previste mirano ad ampliare la flessibilità degli investimenti nell'ambito dei programmi per far fronte a carenze del settore sanitario, migliorare la preparazione e prevenzione in caso di emergenze impreviste, promuovere la creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese e valorizzare appieno il potenziale economico del settore turistico e culturale, fornire sostegno al capitale circolante delle PMI e sostenere le imprese in difficoltà, qualora siano istituite misure temporanee di aiuto di Stato in risposta a circostanze specifiche.

Altro

Si segnala che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali dell'Unione europea e che la posizione italiana potrà evolvere in funzione degli sviluppi che si registreranno in quelle sedi.

Tabella di corrispondenza
ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012
(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

- **Codice della proposta:** COM(2020) 452 del 28/05/2020
- **Codice interistituzionale:** 2020/0197(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche di coesione

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)