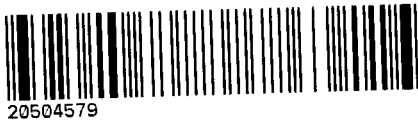




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0007301 P-4.22.25  
del 31/07/2018



Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

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

e p.c.

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

Ministero delle Infrastrutture e dei  
Trasporti  
Nucleo di valutazione degli atti UE

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

Conferenza delle Regioni e delle  
Province autonome

Conferenza Stato-Città e Autonomie  
Locali

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

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione – COM(2018) 372.***

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

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

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

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

**Oggetto dell'atto:**

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

- **Codice della proposta:** COM(2018) 372 final del 29/05/2018.
- **Codice interistituzionale:** 2018/0197(COD).
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione.

\*\*\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

**1. Contesto della Proposta**

Il 2 maggio scorso la Commissione europea ha presentato la proposta di Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027<sup>1</sup>, facendo seguito al pacchetto di comunicazioni del dicembre 2017 nel quale si disegnava una tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione Economica e Monetaria.

Successivamente, a partire dal 29 maggio, la Commissione ~~ha~~<sup>ha</sup> pubblicato le proposte legislative relative ai fondi della coesione, comprendenti il regolamento recante disposizioni comuni<sup>2</sup> e i regolamenti settoriali relativi ai singoli fondi, tra cui la proposta di regolamento relativa al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione oggetto della presente relazione.

**2. Finalità generali.**

Si rammenta che il FESR, ai sensi del combinato disposto degli articoli 174 e 176 del TFUE, è destinato a contribuire alla correzione degli squilibri regionali esistenti nell'Unione nonché alla

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

<sup>2</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo asilo e migrazione, al Fondo per la sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2018)375).



riconversione delle regioni industriali in declino, con l'obiettivo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Una particolare attenzione è riservata alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Il Fondo di coesione di cui all'articolo 177 TFUE è stato istituito per contribuire a raggiungere l'obiettivo generale del rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione attraverso interventi nei settori dell'ambiente e delle reti transeuropee di infrastrutture dei trasporti ("TEN-T"). L'Italia non è tra i Paesi che può accedere a tale fondo, essendo esso destinato a Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro-capite inferiore al 90 per cento della media dell'Unione europea.

La proposta di regolamento in esame ha la finalità di determinare, tra l'altro, le tipologie di intervento che possono essere sostenute dal FESR e dal Fondo di coesione nell'ambito dei cinque Obiettivi Strategici definiti nel regolamento comune, a loro volta declinati in 21 obiettivi specifici, ai sensi dall'art. 2 della proposta di regolamento.

Si evidenzia come la relazione di accompagnamento alla proposta di regolamento in esame segnali la demarcazione degli ambiti applicativi tra il FESR e alcuni dei programmi europei a gestione diretta quali Orizzonte Europa<sup>3</sup> e il Meccanismo per collegare l'Europa - MCE<sup>4</sup>.

In particolare, il programma Orizzonte Europa sarà incentrato sulla "eccellenza europea" (la generazione e lo sfruttamento di nuove conoscenze) mentre il FESR si concentrerà sulla "rilevanza regionale" (la diffusione di conoscenze e tecnologie esistenti nei luoghi in cui sono necessarie e la loro integrazione a livello locale mediante le strategie di specializzazione intelligente). Con riferimento al MCE, tale meccanismo si concentrerà sulla "rete centrale" mentre il FESR e il Fondo di coesione forniranno un sostegno anche alla "rete globale", garantendo, inoltre, l'accesso locale e regionale nonché collegamenti di trasporto all'interno delle aree urbane.

### **3. Elementi qualificanti della proposta di regolamento**

Il FESR interviene nell'ambito dei seguenti cinque Obiettivi Strategici (OS) individuati dalla proposta di regolamento comune sui fondi della coesione (COM(2018)375), articolandoli in 21 Obiettivi specifici (art.2):

- (a) *"OS 1 - un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa";*
- (b) *"OS 2 - un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi";*
- (c) *"OS 3 - un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC";*
- (d) *"OS 4 - un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali";*

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce Orizzonte Europa COM (2018) 435 final 2018/0224(COD), Bruxelles, 7.6.2018.

<sup>4</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo di collegamento in Europa COM(2018) 438 final - 2018/0228 (COD), Bruxelles 06.06.2018.



(e) "OS 5 - un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali"

Rispetto a tali Obiettivi Strategici, la proposta di regolamento (art.3) mantiene e rafforza la regole di concentrazione dei fondi su alcune grandi priorità europee (cosiddetta regola di "concentrazione tematica"), già prevista nella corrente programmazione, allo scopo di rendere la programmazione della politica di coesione sempre più allineata con esse. Le priorità individuate sono quelle risultanti dalle valutazioni d'impatto condotte dalla Commissione e, ad avviso della stessa, presentano il più alto valore aggiunto e contribuiscono maggiormente alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

In particolare, il regolamento stabilisce che la maggior parte delle risorse del fondo, tra il 65 per cento e l'85 per cento, a seconda del grado di sviluppo dello Stato membro espresso in termini di Reddito Nazionale Lordo (Cfr. Tavola 1), debbano essere destinate ai primi due Obiettivi Strategici sopra indicati, prevedendo un'applicazione dei criteri di concentrazione a livello nazionale, al fine di mantenere una massa critica su questi ambiti di investimento.

**Tavola 1**

Per i paesi con:	% minima per "OS 1"	% minima per "OS 2"
RNL inferiore al 75 % della media UE	35 %	30 %
RNL pari o superiore al 75 e inferiore al 100 % della media UE	45 %	30 %
RNL pari o superiore al 100 % della media UE	60 %	non applicabile <i>% minima per OS 1 e OS 2: 85 %</i>

Nel caso dell'Italia, che si colloca nella categoria intermedia di cui alla Tavola 1, le risorse del FESR dovranno essere concentrate per il 45 per cento sulla priorità n. 1 e per il 30 per cento sulla priorità n. 2, a livello nazionale.

L'art. 4 definisce il campo di intervento del FESR. Il Fondo sostiene investimenti in infrastrutture, investimenti legati all'accesso ai servizi, investimenti produttivi nelle PMI, investimenti in attrezzature, software e attività immateriali. Esso sostiene, inoltre, l'informazione, la comunicazione, gli studi, le attività in rete, la collaborazione, lo scambio di esperienze e le attività che coinvolgono *cluster*. Il FESR interviene anche in supporto delle attività di istruzione, formazione e apprendimento permanente al fine di contribuire al conseguimento dell'obiettivo OS 1 concernente lo sviluppo delle competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità. Infine, il medesimo articolo disciplina l'intervento del FESR nella Cooperazione territoriale europea, prevedendo il sostegno alla condivisione di impianti e risorse umane e ai connessi investimenti immateriali, nonché le altre attività collegate all'Obiettivo Strategico del Fondo sociale europeo plus (OS4)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'Obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno COM(2018) 374 *final* 2018/0199(COD).



Il Fondo di coesione interviene, invece, per il sostegno degli investimenti in materia ambientale, compresi gli investimenti riguardanti lo sviluppo sostenibile e l'energia che presentano vantaggi per l'ambiente, e degli investimenti nella rete TEN-T.

L'art. 6 indica, infine, gli ambiti in cui il FESR e il Fondo di coesione non intervengono.

Rispetto all'attuale ciclo di programmazione, l'elenco dei settori esclusi è stato ampliato. Oltre allo smantellamento e alla costruzione di centrali nucleari, agli investimenti volti a conseguire una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle attività elencate nell'Allegato I della Direttiva 2003/87/CE, alla fabbricazione, trasformazione e commercializzazione del tabacco e dei prodotti del tabacco, alle imprese in difficoltà come definite secondo le regole dell'Unione in materia di aiuti di Stato, si aggiungono gli investimenti in attività di smaltimento dei rifiuti in discariche ed in impianti di trattamento dei rifiuti residui, gli investimenti legati alla produzione, trasformazione, distribuzione, stoccaggio o alla combustione di combustibili fossili (ad eccezione degli investimenti legati ai veicoli puliti), gli investimenti in infrastrutture a banda larga in zone in cui esistono almeno due reti a banda larga di categoria equivalente, i finanziamenti per l'acquisto di materiale rotabile da utilizzare nel trasporto ferroviario, salvo i casi connessi all'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico oggetto di una gara di appalto pubblico e alla fornitura di servizi di trasporto ferroviario su linee completamente aperte alla concorrenza, nel caso in cui il beneficiario sia un nuovo operatore che soddisfi le condizioni per ottenere un finanziamento a norma del regolamento *InvestEU*<sup>6</sup>.

Permane anche l'esclusione degli investimenti in infrastrutture aeroportuali (ad eccezione di quelli realizzati nelle regioni ultra-periferiche).

Si riprende qui, pur non essendo una esclusione completa, la limitazione concernente le grandi imprese prevista dall'art. 4 della proposta di regolamento, secondo cui il sostegno del FESR a tale categoria di imprese è limitato alla sola cooperazione con PMI in attività di ricerca e innovazione.

L'art. 7 si occupa, in particolare, degli indicatori comuni di output e di risultato individuati per ciascuno obiettivo strategico, che consentiranno di avere una visione più omogenea e meglio comunicabile dell'azione del FESR a livello UE e dei risultati conseguiti. Da notare, rispetto all'attuale periodo di programmazione, l'introduzione per la prima volta degli indicatori di risultato, allo scopo di contribuire alle discussioni sulla *performance* dei programmi.

Il CAPO II disciplina lo Sviluppo territoriale integrato, lo Sviluppo urbano sostenibile, l'Iniziativa urbana europea e gli interventi in favore delle regioni ultra-periferiche.

Lo "*Sviluppo territoriale integrato*" (art. 8) può essere sostenuto dal FESR nel quadro di programmi attuati nell'ambito degli obiettivi "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" e "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) esclusivamente nelle forme indicate all'art. 22 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni, ovvero attraverso: (a) investimenti territoriali integrati; (b) strumenti di sviluppo locale di tipo partecipativo; (c) un altro strumento territoriale che fornisca sostegno alle iniziative elaborate dallo Stato membro per gli investimenti programmati per il FESR ai fini dell'Obiettivo Strategico 5 "un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali."

Per lo "*Sviluppo urbano sostenibile*" (art. 9) il regolamento dispone che il 6 per cento delle risorse del FESR disponibili a livello nazionale nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore

<sup>6</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma InvestEU - COM(2018) 439 final 2018/0229(COD), Bruxelles, 6.6.2018.



dell'occupazione e della crescita" e dell'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" (Interreg) dovrà essere destinato a questo settore e messo a disposizione mediante i sopracitati strumenti territoriali. Le strategie di sviluppo locale e territoriale integrato dovrebbero garantire la coerenza degli interventi attraverso l'individuazione dell'area geografica interessata dalla strategia, l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate, la descrizione del coinvolgimento dei partner alla preparazione e all'attuazione della strategia. Le strategie territoriali sono redatte sotto la responsabilità delle pertinenti autorità o dei pertinenti organismi a livello cittadino, locale o altro livello territoriale.

L'articolo 10 prevede l'istituzione dell'"*Iniziativa urbana europea*", realizzata dalla Commissione in gestione diretta e indiretta, che intende favorire e sostenere lo sviluppo di capacità degli attori, le azioni innovative, le conoscenze, l'elaborazione di strategie e la comunicazione nel settore dello sviluppo urbano sostenibile. L'iniziativa dovrebbe assorbire l'attuale programma URBACT, le Azioni Urbane Innovative e la *Urban Development Network* e offrire anche supporto ai partenariati creati in attuazione dell'Agenda urbana per l'UE. Su richiesta di uno o più Stati membri, l'iniziativa urbana europea potrà sostenere anche la cooperazione intergovernativa su questioni urbane.

L'articolo 11 "*Regioni ultra periferiche*" disciplina, infine, l'utilizzo della dotazione specifica supplementare per le regioni ultra periferiche<sup>7</sup>.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

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

L'azione dell'UE è legittimata dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") secondo cui l'Unione "sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite".

L'articolo 174 del TFUE prevede, inoltre, un'attenzione particolare alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Gli obiettivi del FESR sono precisati dall'articolo 176 del TFUE ai sensi del quale "Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino".

Gli obiettivi del Fondo di coesione sono definiti all'articolo 177 del TFUE per progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti."

L'articolo 349 del TFUE, infine, prevede misure specifiche per tenere conto della situazione socio-economica strutturale delle regioni ultraperiferiche, aggravata da alcuni fattori specifici

<sup>7</sup> L'Unione europea conta nove regioni ultra-periferiche, geograficamente distanti dal continente europeo: Guadalupa e Riunione (Francia), Mayotte (Francia), Guiana Francese e Martinica (Francia), Saint-Martin (Francia), Azzorre e Madera (Portogallo) Isole Canarie (Spagna).



che recano grave danno al loro sviluppo.

## **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

Il principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 5 del TUE è rispettato dalla proposta di regolamento, in quanto il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale per la correzione dei principali squilibri regionali all'interno dell'Unione non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri.

Nel caso delle politiche di coesione, l'azione a livello dell'UE apporta un valore aggiunto all'azione a livello nazionale per diversi motivi. Tra i principali, vi è la circostanza che in numerosi Paesi il FESR e il Fondo di coesione rappresentano almeno il 50 per cento degli investimenti pubblici e contribuiscono ad incrementarne la capacità finanziaria per realizzare gli investimenti.

Esistono, inoltre, considerevoli ricadute della politica di coesione oltre i confini nazionali e regionali, ad esempio per quanto riguarda gli investimenti in favore dell'innovazione e delle PMI.

Attraverso la politica di coesione vengono, infine, promosse le priorità dell'Agenda europea, tra cui le riforme strutturali del mercato del lavoro, i trasporti, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la loro mitigazione, l'energia, le politiche e i programmi sociali e in materia di istruzione nonché la modernizzazione amministrativa.

## **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta di regolamento in esame rispetta il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del TUE, in quanto essa prevede una gestione concorrente dei programmi in partenariato con gli Stati membri e disegna un insieme di norme sostanzialmente semplificato e consolidato rispetto a quello del periodo precedente.

# **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

## **1. Valutazione del progetto e urgenza**

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

La proposta in esame è, peraltro, da valutarsi con riferimento all'intero pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2021-2027 presentato dalla Commissione.

La proposta presenta diverse caratteristiche di novità rispetto alla legislazione vigente, che appaiono apprezzabili e in linea con l'esigenza di semplificazione e flessibilità.

In particolare, la scelta di identificare un numero minore di obiettivi, ma di più ampia portata, è orientata a permettere un maggior grado di flessibilità nella definizione dei programmi per ciascun territorio.

D'altro canto, le ambizioni di semplificazione e flessibilità sembrano scontrarsi con la proposta di una concentrazione tematica alquanto elevata sui due primi Obiettivi Strategici.

Per quanto concerne il perseguimento di una maggiore complementarità delle politiche di coesione con gli altri fondi e programmi UE, e con specifico riferimento al FESR, non si può



prescindere dalla armonizzazione normativa, anche con riferimento alla coerenza e al coordinamento delle definizioni tra le diverse proposte legislative, comprese quelle concernenti gli aiuti di Stato. Quanto di ciò sia stato effettivamente recepito sarà possibile valutarlo a valle di un esame più approfondito delle norme relative ai diversi fondi e all'evoluzione della normativa in materia di aiuti di Stato.

La proposta di regolamento in esame è stata pubblicata dalla Commissione il 29 maggio 2018 e presentata in occasione della riunione del Gruppo misure strutturali del Consiglio, competente per la politica di coesione, il 1° giugno 2018. Successivamente, si sono tenuti nell'ambito del Gruppo misure strutturali una serie di incontri di presentazione dell'intero pacchetto legislativo coesione da parte della Commissione europea.

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

## **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

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

Ciò premesso, si evidenziano di seguito alcune prime considerazioni sulla coerenza tra le posizioni rappresentate dall'Italia, anche nei mesi antecedenti la pubblicazione del pacchetto legislativo<sup>8</sup>.

La proposta di regolamento contiene in linea di massima gli ambiti strategici di intervento ritenuti rilevanti dall'Italia nei documenti di posizione elaborati e nella risposta alla consultazione pubblica sulla coesione conclusa nel marzo 2018.

In particolare, l'Obiettivo Strategico (OS) 1 interviene nei settori dell'innovazione, della ricerca e della competitività delle imprese ed è basato sulle strategie di specializzazione intelligente che saranno rafforzate ed ampliate nel prossimo ciclo di programmazione. Il perseguimento di un'efficace azione di contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici, di prevenzione delle fragilità territoriali è considerata nell'OS 2, punto iv), laddove è previsto, tra l'altro, l'intervento dei fondi per promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi. L'OS 3 interviene per il potenziamento delle infrastrutture digitali e di trasporto e della mobilità urbana sostenibile. La tutela e valorizzazione delle risorse culturali, in un'ottica di gestione sostenibile, anche quale elemento fondamentale per la sicurezza e la vitalità delle economie rurali e urbane, in collegamento con l'agenda urbana è possibile nell'ambito dell'OS 5.

Il contrasto alla disoccupazione, con particolare riferimento ai giovani e alle fasce più vulnerabili della popolazione, attraverso le politiche attive del lavoro, come pure i temi della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, attraverso le connessioni tra politiche attive del lavoro, politiche di inclusione e servizi di inclusione attiva, e dell'accrescimento dell'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione, possono trovare sostegno nell'OS 4 e nell'OS 5.

L'Italia, nelle posizioni espresse, ha preso atto dell'aggravarsi dei divari territoriali anche

<sup>8</sup> Si vede anche il documento di posizione del Governo italiano sulla politica di coesione approvato dal Comitato interministeriale per gli affari economici nella seduta del 6 dicembre 2017 a seguito del parere positivo della Conferenza Unificata nella seduta del 9 novembre 2017.





all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, non immuni dalle problematiche legate alla povertà, all'esclusione sociale e alla disoccupazione, e ha segnalato l'esigenza di rafforzare la dimensione territoriale con strumenti di programmazione per le aree urbane, interne e rurali, accompagnati da una pianificazione adeguata, per rispondere ai fabbisogni locali. La proposta di regolamento (Capo II - Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali) intende intercettare tali tematiche, prevedendo una maggior attenzione allo sviluppo urbano sostenibile e agli strumenti di sviluppo territoriale integrato.

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

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

Le Autorità italiane ritengono opportuno chiedere approfondimenti e chiarimenti su alcuni aspetti, come anche condiviso da altri Stati membri, che riguardano, in particolare, la regola di concentrazione tematica, gli ambiti di investimento esclusi dal sostegno del FESR, l'iniziativa urbana europea, gli indicatori proposti a livello di programma.

In particolare, per quanto concerne la concentrazione tematica, l'Italia ha auspicato una maggiore flessibilità di impiego delle risorse tra gli ambiti di intervento della politica di coesione. Di conseguenza, sarà opportuno proporre al tavolo negoziale una modifica della disposizione volta ad attenuare la regola di concentrazione delle risorse sugli OS1 e OS2. Inoltre, occorrerà approfondire il grado di conciliabilità tra i limiti rigidi fissati dal regolamento e la flessibilità necessaria per sfruttare efficacemente la prevista revisione di medio termine nel 2025.

L'obiettivo di assicurare una parte importante di risorse per ambiti ritenuti maggiormente strategici, pur apparendo condivisibile, potrebbe rivelarsi controproducente rispetto alla necessità di assicurare che ciascuno Stato membro possa stabilire le proprie strategie di sviluppo anche e soprattutto sulla base dello specifico contesto territoriale. La concentrazione tematica proposta ridurrebbe, infatti, considerevolmente la flessibilità degli Stati membri nel definire la strategia d'intervento. Inoltre, in un Paese come l'Italia con un elevato numero di programmi, la regola di concentrazione tematica richiederebbe di porre in essere complessi meccanismi negoziali per assicurare il rispetto dei vincoli posti a livello nazionale.

La proposta di regolamento definisce, ampliandoli rispetto al regolamento vigente, gli interventi esclusi dall'ambito di azione del FESR: tra questi figurano gli aeroporti, le reti a banda larga, laddove vi siano già due operatori operanti, l'acquisto di materiale rotabile, con alcune deroghe, lo smaltimento rifiuti e le discariche. Sono in corso valutazioni sull'impatto che tali esclusioni potrebbero avere con riferimento alle necessità di sviluppo del Paese e anche in relazione all'opportunità di mantenere le regole di ammissibilità della spesa coerenti con la programmazione 2014-2020, allo scopo di consentire una transizione più fluida tra i due cicli di programmazione.

Sui punti relativi alla dimensione urbana (Iniziativa urbana europea) e agli interventi di sviluppo territoriale sarà inoltre necessario richiedere chiarimenti alla Commissione.

Infine, si esprime perplessità sulla scelta degli indicatori di risultato per la valutazione della performance dei programmi, trattandosi di un esercizio molto oneroso per le Autorità di



gestione, dovendo basarsi su indagini e sistemi di rilevazione dedicati e da costruire, con le connesse difficoltà di misurazione. Stante tale difficoltà e le tempistiche necessarie, tale sistema non appare del tutto adatto a rappresentare la *performance* dei programmi durante l'attuazione.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

La proposta di Quadro Finanziario Pluriennale<sup>9</sup>, come ripresa dalla Relazione alla proposta di regolamento FESR e FC, assegna risorse ai fondi FESR e Fondo di coesione (a prezzi 2018) pari a 241,978 miliardi di euro, di cui 200,629 miliardi di euro sono attribuiti al FESR e 41,349 miliardi di euro sono attribuiti al FC.

La ripartizione interna al FESR prevede la destinazione di 190,752 miliardi di euro per gli Investimenti in favore dell'occupazione e della crescita, 8,43 miliardi di euro la Cooperazione territoriale europea e 1,447 miliardi di euro per le Regioni ultraperiferiche e zone scarsamente popolate.

L'impatto finanziario della proposta sul bilancio nazionale deriverà dall'ammontare delle risorse assegnate all'Italia a valle del negoziato e dalla quota di cofinanziamento nazionale che l'Italia deciderà di assegnare ai programmi.

Si fa notare che in relazione alla previsione regolamentare di aumentare il cofinanziamento nazionale, come contemplato nel regolamento di disposizioni comuni di fondi, è auspicabile l'esclusione di tali somme dal calcolo del deficit per il rispetto del Patto di Stabilità e crescita. Tale esclusione avrebbe non trascurabili effetti nell'attuazione dei programmi FESR.

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

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

### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

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

### 4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta di regolamento si inquadra in un pacchetto legislativo in cui vengono introdotte delle misure di semplificazione rispetto all'attuale periodo di programmazione. In particolare, quelle riferite ai sistemi di gestione e controllo potranno avere effetti positivi sull'organizzazione delle Amministrazioni interessate dalla programmazione ed attuazione dei Fondi, grazie anche ad una maggiore armonizzazione delle regole, alla riduzione della legislazione di secondo livello, alla riduzione delle Autorità dei programmi, al maggiore affidamento sui sistemi nazionali di

<sup>9</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027 (COM2018) 322 final del 2 maggio 2018.



controllo e al ricorso alle opzioni semplificate in materia di costo.

## 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese dipenderanno dall'ammontare delle risorse destinate alla politica di coesione, che nella proposta della Commissione si riducono in termini complessivi, ma il cui riparto a livello di Stati membri e regioni sarà definito a valle del negoziato.

Con particolare riferimento alla proposta del regolamento FESR e Fondo di Coesione, per quanto riguarda l'effetto sulle attività *dei cittadini*, si segnala, inoltre, come l'OS 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali", potrà avere un impatto positivo promuovendo lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane ed a livello locale.

Per quanto riguarda *le imprese*, la proposta di regolamento beneficia delle semplificazioni contenute nella proposta di regolamento comune: il maggior ricorso a opzioni semplificate in materia di costo e l'approccio più semplificato riguardo ai controlli e agli audit dovrebbero avere un impatto positivo sull'accessibilità ai fondi da parte delle imprese.

## 6. Altro

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



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

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

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

e, per conoscenza:

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI  
TRASPORTI  
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI UE  
[legislativo.segr@mit.gov.it](mailto:legislativo.segr@mit.gov.it)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI UE  
[legislativo.finanze@tesoro.it](mailto:legislativo.finanze@tesoro.it)

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA  
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE  
NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI ATTI UE  
[dgue.segreteria@esteri.it](mailto:dgue.segreteria@esteri.it)

**Oggetto: Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo regionale e al Fondo di coesione.- Relazione ex art. 6, comma 4, della Legge 234/2012.**

Si trasmette, in allegato alla presente, la relazione inerente la proposta di Regolamento in oggetto (COM(2018)372 - 2018/0197COD), in riscontro alla richiesta pervenuta da parte di codesto Dipartimento.

IL CAPO DIPARTIMENTO  
(Cons. Ferdinando Ferrara)

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