



# Programmazione della politica di coesione 2021-2027

Stato di avanzamento del negoziato finanziario  
e regolamentare sulla politica di coesione  
2021-2027

*(febbraio 2020)*

---

## Struttura della presentazione

---

- ❑ Stato dell'arte dei negoziati in corso sul Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e sul pacchetto legislativo coesione
- ❑ Risorse per la coesione economica, sociale e territoriale
- ❑ Modifiche introdotte alle proposte della Commissione per alcune disposizioni relative al CPR, all'Accordo di partenariato, ai Programmi
- ❑ Condizioni abilitanti
- ❑ Aspetti chiave da decidere in ambito QFP

## Stato dell'arte del negoziato

---

### ➤ QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

- ❑ Dibattito tecnico sullo schema negoziale (**c.d. *Negotiating box***) in seno al «Gruppo ad hoc sul QFP».
- ❑ Proposta finlandese di Negotiating Box discussa in Consiglio europeo (12-13 dicembre) irricevibile per la maggior parte degli SM: dimensione bilancio (1,07% del RNL UE-27) inferiore alla proposta CE (1,11%) e tagli alla coesione) → **mandato al Presidente del Consiglio europeo a presentare nuova proposta.**
- ❑ Proposta del Presidente Michel, a seguito di bilaterali con tutti gli SM, presentata il 14 febbraio 2020 e discussa in Consiglio europeo il 20-21 febbraio scorsi, con l'obiettivo di raggiungere un accordo → **nessun accordo raggiunto. Posizioni discordanti tra SM che chiedono un bilancio più ambizioso e c.d. Paesi «frugali» (AT, DK, SE, NL) che chiedono un bilancio non superiore all'1% della RNL UE-27. Altro punto critico i «rebates». Mandato a IT e Paesi «Amici della coesione» a porre sul tavolo proposta di compromesso.**
- ❑ **PE chiede un bilancio ambizioso:** non disponibile a votare le proposte presentate
- ❑ Rischio allungamento delle tempistiche negoziali: effetti sull'avvio tempestivo della programmazione (temi centrali per la preparazione della programmazione sono definiti nell'ambito del negoziato sul QFP).

## Stato dell'arte del negoziato

---

### ➤ PACCHETTO LEGISLATIVO COESIONE (1)

- ❑ Esame tecnico del regolamento generale e dei regolamenti FESR, FSE+, CTE nell'ambito del GMS del Consiglio. Regolamento generale articolato per blocchi tematici.
- ❑ Tra febbraio e giugno 2019, il Consiglio (COREPER II) ha approvato i testi di compromesso parziali su tutti i blocchi tematici del regolamento generale e sui regolamenti specifici, per il negoziato con il PE. Si sono svolti momenti di dibattito politico in Consiglio "Affari generali" (Coesione) (novembre 2018, aprile, giugno 2019).
- ❑ Nel marzo 2019, il Parlamento europeo ha definito le proposte di emendamento in prima lettura per tutti i regolamenti del pacchetto legislativo coesione.
- ❑ Il negoziato inter-istituzionale tra Commissione, Consiglio e Parlamento (c.d. «trilogo»), avviato dalla Presidenza finlandese, **è culminato con l'endorsment da parte del Consiglio (COREPER II) il 18 dicembre 2019 dei *progress report* sui blocchi tematici 1 "Approccio strategico e programmazione", 2 «Condizioni di eleggibilità e performance framework» e 5 "Sistemi di gestione e controllo" del RDC e all.ti e di alcuni articoli del Reg. Interreg, nonché con la presa d'atto dello stato di avanzamento negoziato sul Reg. FESR/FC.**

## Stato dell'arte del negoziato

---

### ➤ PACCHETTO LEGISLATIVO COESIONE (2)

- ❑ Presidenza croata (a partire da gennaio 2020): prosecuzione del negoziato inter-istituzionale a livello tecnico. Ad oggi esaminati in GMS:
  - ✓ **Regolamento FSE+:** articolo 4.1 «obiettivi specifici»
  - ✓ **Regolamento generale:** Blocco 4 «forme di sovvenzione, strumenti finanziari, regole di ammissibilità»; Blocco 6 «gestione finanziaria»
  - ✓ **Regolamento FESR/FC:** art. 2 «obiettivi specifici»; art. 4 «scopo del FESR», art. 6 «esclusione dall'ambito d'intervento del FESR e del FC»; capo II «aspetti territoriali»
  - ✓ **Regolamento Interreg:** allineamento con i blocchi 1, 2 e 5 del CPR e fine tuning, art. 14 e 15 «concentrazione tematica» e art. 23 e 24 «small projects fund»
  - ✓ **Regolamento ECBM:** parere legale del Servizio giuridico del Consiglio.

## Stato dell'arte del negoziato

---

### ➤ PACCHETTO LEGISLATIVO COESIONE (3)

- ❑ A seguito del lancio del **Green Deal europeo** (dicembre 2019), il 14 gennaio 2020 la CE ha pubblicato la nuova proposta di Regolamento istitutivo del **Just Transition Fund** (JTF) (COM(2020) 22 final ) e quella di modifica del Regolamento generale dei fondi (New CPR) (COM(2020) 23 final).
- ❑ Il Regolamento JTF integra il pacchetto legislativo per la coesione, pertanto il suo esame si innesta nel negoziato in corso, con impatti sul processo di programmazione.
- ❑ Si tratta di uno strumento il cui obiettivo è quello di **compensare i costi economici e sociali della transizione verso un'economia climaticamente neutra**. Si concentra sulle regioni e sui settori maggiormente colpiti dalla transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili e da processi industriali ad alta intensità di emissioni di gas ad effetto serra.
- ❑ I territori saranno individuati in dialogo con la CE a partire da quanto definito nei Rapporti Paese (Country report) nell'ambito del Semestre europeo. Programmazione attraverso **piani territoriali per una transizione giusta** da allegare ai programmi. **Contributo obbligatorio da parte del FESR e del FSE+** (da 1,5 a 3 volte l'importo del fondo) da definire, in prima istanza, nell'Accordo di partenariato. Possibilità di contribuire anche in seguito con modifica del programma.

## Stato dell'arte del negoziato

---

### ALCUNE MODIFICHE INTRODOTTE ALLE PROPOSTA CE A SEGUITO DEL TRILOGO E, IN PARTICOLARE, DELLE RICHIESTE DEL PE

- ❑ Enfatizzato nel testo regolamentare **il principio del partenariato** (art.6): rafforzati i richiami al partenariato rilevante, non soltanto rinvio al vigente codice di condotta sul partenariato. Processo bottom-up. Coinvolgimento del partenariato nella definizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi e nella fase di implementazione e valutazione dei programmi. Indicazione nel RDC di fondi dedicati al rafforzamento della capacità amministrativa dei partners (CPR, art. 6.2).
- ❑ Introdotti i **principi orizzontali** non previsti nella proposta CE (art. 6A): sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione, conformità ai principi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (già condizione abilitante)
- ❑ **Criteri di selezione delle operazioni** (art.67): reintrodotte a seguito del «trilogo» le disposizioni che prevedono che le operazioni selezionate siano sottoposte a valutazione ambientale strategica e che sia stata presa in considerazione la valutazione delle soluzioni alternative (art. 67.e), e, per le infrastrutture, alla valutazione di *climate proofing*.

## Risorse per la coesione: proposta CE

(milioni di euro - prezzi 2018)

Rubrica/Fondo/Obiettivo	2014-2020 *	2021-2027		
		CE	FIN	CRO
<b>Rubrica 2 "Coesione e valori"</b>	<b>387.314</b>	<b>391.974</b>	<b>374.056</b>	<b>380.056</b>
<b>Sotto rubrica 2 "Coesione economica, sociale e territoriale"</b>	367.616	330.642	323.181	323.181
<i>FESR</i>	197.922	200.622	197.181	196.881
<i>Fondo coesione (incluso CEF, pari a 10.000 mln di euro per 2021-2027)</i>	75.848	41.374	39.700	40.700
<i>ESF+</i>	93.846	88.646	86.300	85.600
<b>TOTALE QFP</b>	<b>1.082.048</b>	<b>1.134.583</b>	<b>1.087.327</b>	<b>1.094.827</b>
<b><i>In % RNL (EU-27)</i></b>	<b>1,16</b>	<b>1,11</b>	<b>1,07</b>	<b>1,074</b>
<b>Risorse per l'Obiettivo investimenti per la crescita e l'occupazione</b>				
<i>di cui:</i>				
<i>a) regioni meno sviluppate</i>		198.622	195.600	200.000
<i>b) regioni in transizione</i>		45.935	42.200	44.900
<i>c) regioni più sviluppate</i>		34.843	34.200	27.800



## Accordo di Partenariato

### Proposta CE, evoluzione in Consiglio ed esiti del *trilogo* (1)

---

- ❑ Indica l'indirizzo strategico e i meccanismi per l'uso efficiente ed efficace dei fondi
  
- ❑ Semplificato e schematizzato secondo un modello pre-definito (RDC, Allegato II) → ***A dicembre 2019, in esito al «trilogo», il COREPER ha confermato il carattere snello dell'AP, fissando precisi limiti redazionali per il documento (Max 35 pagine).***
  
- ❑ ***In esito al «trilogo», confermata obbligatorietà per tutti i Paesi***
  
- ❑ E' presentato prima o contestualmente al primo programma. Può essere presentato contestualmente al Programma Nazionale di Riforma → ***Nel testo di compromesso finale introdotta la possibilità di presentarlo anche contestualmente al Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNEIC).***

## Accordo di Partenariato

### Proposta CE, evoluzione in Consiglio ed esiti del *trilogo* (2)

---

- ❑ Modificabilità AP nel settennio → **Disposizione reintrodotta nel corso dell'esame in Consiglio → Confermata in esito al «trilogo» la possibilità di modifica dell'AP, sebbene incoraggiata soltanto in occasione della revisione intermedia (nel 2025).**
- ❑ Collegamento più stretto con il Semestre Europeo e allineamento degli obiettivi e priorità di intervento con le «pertinenti» Raccomandazioni specifiche per Paese formulate annualmente dal Consiglio (anche in occasione della revisione intermedia). → **Nel corso dell'esame in Consiglio è stato aggiunto il riferimento alla coerenza con il Pilastro europeo dei diritti sociali. → Introdotta nel testo di compromesso finale anche il riferimento all'allineamento con il PNEIC, voluto dal PE**

## Accordo di Partenariato

### Proposta CE, evoluzione in Consiglio ed esiti del *trilogo* (2)

- ❑ Orizzonte di programmazione: «5 + 2» nella proposta CE (art. 14). → **Nel negoziato in Consiglio accolta la proposta tedesca di programmare dopo 5 anni il 50% delle risorse allocate per il 2026 e 2027. → *In esito al trilogo, prevista assegnazione delle risorse agli obiettivi di policy per 7 anni, ma con assegnazione definitiva del 50% delle risorse degli ultimi due anni (flexibility amount) nel 2025, in fase di revisione intermedia.***
- ❑ ***Esclusione dall'AP dei c.d. fondi HOME (AMIF, ISF e BMVI), con sola indicazione delle complementarità e sinergie con i fondi della coesione. In base alla proposta di modifica del Regolamento generale, anche la programmazione del Fondo per la transizione giusta (JTF) rientra nell'AP (con proprio obiettivo specifico)***

## Programmi: contenuti (1)

---

- ❑ **Schematizzati secondo un modello pre-definito:** (RDC, Allegato V) *approvato dal COREPER II a dicembre 2019 in esito al trilatero.*
- ❑ **Strategia del programma:** espone le **principali sfide in materia di sviluppo e le risposte strategiche, tenendo presente**, tra l'altro (art. 17.1 e 17.3.a):
  - disparità e **disuguaglianze** ("*inequalities*" → *introdotto durante il trilatero*) di carattere economico, sociale e territoriale;
  - **fallimenti di mercato, necessità di investimenti** e le complementarità e **sinergie** con altre forme di sostegno → *maggior enfasi attribuita agli aspetti di sinergia durante l'esame in Consiglio* ;
  - le **sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese** (RSP) → *Nel corso del trilatero è stato introdotto il riferimento alla coerenza con il Pilastro europeo dei diritti sociali e Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC);*
  - le sfide relative alla capacità amministrativa → **aggiunto durante il trilatero anche il riferimento alle misure di semplificazione;**
  - **l'approccio integrato** per affrontare le **sfide demografiche** (where relevant) → *riferimento integralmente introdotto in fase di trilatero;*
  - le **Strategie macroregionali** e per i **bacini marittimi**, per i programmi delle aree interessate

## Programmi: contenuti (2)

---

- ❑ **Struttura (art. 17.2):** costituiti da una o più priorità corrispondenti a un unico OP (o obiettivo JTF) o all'assistenza tecnica, supportate da uno o più fondi (priorità plurifondo).
- ❑ **Per ogni obiettivo specifico** corrispondente ad una priorità diversa dall'assistenza tecnica (art. 17.3.d), devono essere indicate:
  - **le tipologie di azioni correlate e i risultati attesi** → *eliminato durante l'esame in Consiglio e poi in trilogia il riferimento all'elenco delle operazioni previste di importanza strategica;*
  - **gli indicatori di output e gli indicatori di risultato** con i corrispondenti **target intermedi e target finali;**
  - *i principali gruppi di destinatari;*
  - **le azioni a tutela dell'egualianza, dell'inclusione e della non-discriminazione** → *disposizione introdotta in fase di trilogia e confluita nel testo di compromesso finale*
  - l'indicazione dei **territori specifici** cui è diretta l'azione, tra cui **l'utilizzo previsto degli investimenti territoriali integrati, dello sviluppo locale di tipo partecipativo o di altri strumenti territoriali;**

## Programmi: contenuti (3)

---

- le **azioni interregionali, transfrontaliere e transnazionali** con beneficiari situati in almeno un altro Stato membro → *ambito di cooperazione esteso **anche al di fuori dell'UE (where relevant)** durante l'esame in Consiglio, confermato dal trilatero;*
  - l'utilizzo previsto degli **strumenti finanziari**;
  - una **ripartizione indicativa delle risorse programmate** per tipologia di intervento o settore di sostegno (con sezione dedicata per il FEAMP); → *disposizione eliminata dal Consiglio ma confermata in fase di trilatero;*
- **Obiettivo specifico che affronta la deprivazione materiale (art. 17.3):** il *template* prevede una sezione dedicata
- **Priorità per l'assistenza tecnica (art.30) N.B.:** *la scelta delle forme di contributo per l'AT viene effettuata (a monte) nell'AP ed è valida per tutti i programmi*

## Programmi: contenuti (4)

---

- ❑ **Condizioni abilitanti trasversali e tematiche** (art. 17.3.h): la valutazione che indichi se la condizione abilitante «collegata all'obiettivo specifico» (*modifica introdotta dal Consiglio e confermata dal trilatero*) è soddisfatta alla data di presentazione del programma
- ❑ **Autorità del Programma** (art. 17.3.j, art. 65; art. 78),
- ❑ **Partenariato** (art. 17, paragrafo 3, lettera g): descrizione azioni adottate per coinvolgere i partner pertinenti di cui all'articolo 6 nella preparazione del programma e il loro ruolo nelle attività di esecuzione, sorveglianza e valutazione del programma;
- ❑ **Comunicazione e visibilità** (art. 17.3.i, art. 42.2): l'approccio previsto in termini di comunicazione e visibilità del programma;
- ❑ **Utilizzo delle opzioni di costo semplificato e di finanziamenti non collegati ai costi** (art. 88 and 89 CPR): *sezioni dedicate nel template ed appendici introdotte dal Consiglio e confermate in fase di trilatero.*

## Condizioni abilitanti (1)

---

- **Confermato il sistema di condizionalità sull'uso dei fondi** (c.d. "condizioni abilitanti") (Art.11 RDC).

**Condizioni «orizzontali»** applicabili a tutti i fondi (RDC, **All.3**).

**Condizioni «tematiche»** requisito preliminare per la spesa nell'ambito degli obiettivi specifici corrispondenti (RDC, **All.4**)

- **Cosa cambia rispetto al meccanismo 2014-2020** (condizionalità ex ante):
  - meno condizioni ma meccanismo sanzionatorio inasprito
  - soddisfacimento fin dall'approvazione dei programmi senza un termine per l'adeguamento (non previsti Piani d'azione come nel 2014-2020);
  - copertura geografica (tutto il territorio nazionale per le condizioni abilitanti che incidono sulle competenze del livello centrale e per ambiti quali acqua e rifiuti)
  - lo SM deve garantire il soddisfacimento delle condizioni abilitanti per l'intero periodo di programmazione attraverso un adeguato monitoraggio;
  - (proposta CE) impossibilità di inserimento nelle domande di pagamento delle spese sostenute nell'ambito degli OS se la relativa condizione abilitante non risulta soddisfatta. **Non recepita la richiesta italiana di ricorso al principio di proporzionalità nell'applicazione della sanzione.**



## Condizioni abilitanti (2)

---

- **Evoluzioni nel Consiglio e nei testi di compromesso concordati in trilatero** (*Coreper II 18.12.2019*)
  - ❑ introduzione del **concetto di "applicabilità"** delle condizioni abilitanti (art. 11.2),
  - ❑ **onere della prova in capo a CE** in caso di disaccordo tra Commissione e Stato membro circa il soddisfacimento (art. 11.4)
  - ❑ **possibilità di certificare le spese** anche in caso di condizione non soddisfatta, sospeso il rimborso in attesa del soddisfacimento (art.11.5)
  - ❑ **Esclusione per gli investimenti nelle PMI dell'applicazione della condizione abilitante prevista per l'OP1** (Buona *governance* delle strategie di specializzazione intelligente), recepita dal Consiglio all'art. 67 «criteri di selezione delle operazioni».
  - ❑ **Su richiesta italiana, l'Allegato IV (Condizioni tematiche) approvato dal Coreper II a dicembre 2019, in esito al trilatero, contiene l'indicazione di tale esclusione.**

## Condizioni abilitanti (2)

---

- Nel corso del negoziato in Consiglio e in trilogia, sono state introdotte diverse modifiche ai testi delle singole condizioni abilitanti (Allegati III e IV), rilevanti quelle in materia di appalti e aiuti di Stato. Tentativo del PE di inasprimento della condizione abilitante orizzontale sul **monitoraggio degli appalti pubblici**, ma nella formulazione finale del testo di compromesso, i criteri sono stati alleggeriti e resi coerenti con le soglie e gli obblighi dettati dalle direttive comunitarie. Alleggerita in Consiglio la condizione abilitante sugli **aiuti di Stato**, confermata dal trilogia.
- **Nuove condizioni abilitanti** (questione aperta). Su richiesta della Francia, il PE ha proposto una condizione abilitante *sull'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali* e una condizione abilitante *sull'applicazione del principio di partenariato*. DE ha proposto condizionalità aggiuntiva sul Semestre europeo finora non discussa → Posizione IT: eventuali condizionalità aggiuntive devono essere direttamente e chiaramente riconducibili alla politica di coesione, per migliorare l'efficacia degli investimenti cofinanziati in quello specifico ambito.

## Aspetti chiave da decidere in ambito QFP (1)

<b>Risorse complessive</b>	<b>Questione aperta</b> 1,11% del RNL UE nella proposta CE. 1,074 nell'ultima proposta del Presidente del Consiglio Europeo 1% richiesto dai Paesi frugali (DK, AT NL, SE)
<b>Struttura del Bilancio</b>	Accolta in Consiglio la soluzione, richiesta da IT di <b>istituzione di una sotto-rubrica dedicata alla coesione</b> nell'ambito della rubrica «Coesione e valori», a garanzia di una maggiore stabilità del quadro finanziario della coesione.
<b>Metodo allocativo</b>	<b>Allocazioni per le «regioni meno sviluppate»:</b> IT ha avanzato una proposta di revisione del coefficiente applicato all'indice di prosperità relativa per i Paesi con RNL tra l'82 e il 99 % della media UE (IT, ES, CZ, CY, MT), ridotto, nella proposta CE in misura sproporzionata rispetto alle altre categorie di Paesi (1,3; -52%). La proposta del Presidente Michel riduce ulteriormente tale valore a 1,25.  <b>Dati alla base del metodo di calcolo:</b> 2014-2016 nella proposta CE. Aggiornamento al 2015-2017 nell'ultima proposta di <i>Negotiating Box</i> per tener conto dell'evoluzione più recente delle condizioni economiche degli SM.

## Aspetti chiave da decidere in ambito QFP (2)

<b>Definizione categoria di «regioni in transizione»</b>	<b>Modifica dal 90 al 100% della media UE di PIL pro-capite del limite superiore</b> per la definizione delle regioni ammissibili alla <b>categoria «in transizione»</b> . La modifica interessa, tra gli altri, FR (8 regioni), DE (5 regioni), FI, NL (3 regioni), IT (1 regione).
<b>Concentrazione tematica</b>	Proposta CE: obbligo di concentrazione minima delle risorse FESR su OS1 e OS2, su scala nazionale. Da parte di diversi SM e dell'Italia richiesta di <b>maggiore flessibilità</b> per investire le risorse in relazione agli specifici fabbisogni territoriali e dove vi è sufficiente capacità di assorbimento e di <b>applicazione della regola a livello di categoria di regioni</b> . Nell'ultimo NB prevista possibilità di applicare la regola a livello di categoria di regione. <u>Abbassata la soglia di concentrazione su OP1 dal 35% al 30% per le regioni meno sviluppate</u>
<b>Condizionalità macroeconomica</b>	<b>Confermata e aggravata rispetto alla regola vigente</b> . IT ha espresso, in generale, contrarietà rispetto a questo tipo di condizionalità. Rimangono critici, in ogni caso, diversi aspetti della disposizione (potere di sospensione dei pagamenti da parte della CE e non potere di proposta al Consiglio come nella regola vigente, sospensione dei pagamenti, tetti massimi di sospensione, assenza di un periodo di transizione)

## Aspetti chiave da decidere in ambito QFP (3)

<p><b>Meccanismi di flessibilità</b> Trasferimento tra fondi della coesione</p> <p>(RDC, Artt.10 e 21).</p>	<p>Nell'ultimo NB soglia aumentata dal 5 al 10 per cento.</p> <p>Trasferimento dei fondi coesione a programmi a gestione diretta/indiretta della CE.</p> <p><b>Aspetto critico: destinazione geografica delle risorse conferite.</b> IT ha chiesto che le risorse conferite siano destinate a progetti coerenti con le finalità generali della politica di coesione con significativo impatto sui territori dei programmi conferenti.</p>
<p><b>Incremento dei tassi di cofinanziamento nazionale</b></p>	<p>La proposta della CE riduce i tassi di cofinanziamento europei con conseguente incremento della contribuzione nazionale. <b>Maggiore ownership degli SM ma effetti sulle finanze pubbliche.</b> Scomputo dalle regole del PSC o aumento delle percentuali di cofinanziamento (IT). Nell'ultimo NB portato dal 70 al 75% il tasso di cofinanziamento europeo per le regioni meno sviluppate</p>
<p><b>Regola di disimpegno automatico</b></p>	<p>IT, ES e i «Paesi amici della coesione» supportano il mantenimento della regola «N+3» o meccanismi di graduale applicazione della regola N+2 proposta dalla CE. Nell'ultimo NB mantenuta la regola N+2 con applicazione graduale per gli importi in scadenza nel 2021 e nel 2022</p>

Grazie per l'attenzione!

[f.busillo@governo.it](mailto:f.busillo@governo.it)