

Strasburgo, 29.5.2018  
SWD(2018) 283 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposte di**

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione**

**relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito  
transfrontaliero**

**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) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

# Sintesi della valutazione d'impatto

## 1. AMBITO D'INTERVENTO E MISSIONE

La missione di coesione economica, sociale e territoriale del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo è definita nei trattati. Essa consiste nel ridurre le disparità regionali e nazionali in un'ampia gamma di settori: l'innovazione, la competitività, l'occupazione, l'ambiente, i trasporti, le infrastrutture dell'istruzione e della sanità e lo sviluppo urbano sostenibile.

La cooperazione transfrontaliera è una priorità trasversale nel quadro della cooperazione territoriale europea ("CTE" o "Interreg") e dell'impegno transfrontaliero europeo ("ECBC").

Per garantire la coerenza con le altre politiche dell'UE nell'ambito della gestione concorrente, le norme sulla realizzazione e l'attuazione del FESR e del Fondo di coesione sono disciplinate per quanto possibile dal regolamento sulle disposizioni comuni ("RDC"), il quale stabilisce disposizioni comuni per sette fondi in gestione concorrente a livello dell'UE:

- FC: il Fondo di coesione
- FEAMP: il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
- FESR: il Fondo europeo di sviluppo regionale
- FSE+: il Fondo sociale europeo plus
- AMIF: il Fondo Asilo, migrazione e integrazione
- ISF: il Fondo per la Sicurezza interna
- BMI: lo Strumento per la gestione delle frontiere.

## 2. INSEGNAMENTI TRATTI DA PROGRAMMI PRECEDENTI

Per quanto riguarda **la strategia, le priorità e l'impatto della politica**, la valutazione ex post ha distinto fra:

- tematiche di elevato valore aggiunto e di forte impatto, come il sostegno fornito alle PMI, le strategie di specializzazione intelligente e l'incoraggiamento delle regioni ad avanzare nella catena economica, l'economia a basse emissioni di carbonio, lo sviluppo urbano sostenibile e la cooperazione regionale e
- tematiche di minore impatto, come il sostegno alle grandi imprese e agli investimenti nelle infrastrutture aeroportuali (eccetto nelle regioni ultraperiferiche).

**Semplificazione: l'esigenza di ridurre l'onere amministrativo.** Secondo le valutazioni ex post del FESR e del Fondo di coesione, i sistemi di gestione, controllo e audit sono risultati troppo complessi. Ciò è stato fonte di incertezza amministrativa e di ritardi nell'attuazione. La complessità ha costituito un problema particolare nei paesi dell'UE-15, in cui il finanziamento è relativamente più modesto e si è sentita la necessità di proporzionalità.

**L'esigenza di flessibilità per rispondere alle esigenze emergenti:** secondo la valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione, l'adattamento dei programmi durante la crisi economica è stato uno dei successi registrati nel periodo di programmazione 2007-2013 e dovrebbe servire come base per gli sviluppi futuri.

**Il potenziale degli strumenti finanziari (SF):** secondo la valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione, gli strumenti finanziari hanno il potenziale per essere un mezzo più

efficiente per finanziare gli investimenti in alcuni settori, ma la loro attuazione accusa ritardi ed è difficile diffonderne l'utilizzo.

La Commissione ha svolto una consultazione pubblica sui "Fondi UE nel settore della coesione" (dal 10 gennaio 2018 al 9 marzo 2018). Le principali conclusioni indicano la necessità di una semplificazione: le parti interessate hanno concluso che la complessità delle procedure necessarie costituiva di gran lunga il maggiore ostacolo al successo, seguita dagli onerosi obblighi di audit e controllo, dalla mancanza di flessibilità, dalla difficoltà di assicurare la sostenibilità finanziaria e dai ritardi di pagamento.

Gli interpellati hanno espresso, nel complesso, un forte sostegno per:

- una politica di coesione per tutte le regioni (pur continuando a prestare particolare attenzione alle regioni meno sviluppate);
- l'innovazione delle strategie, comprese le strategie di specializzazione intelligente e più in generale gli investimenti intelligenti;
- la continuazione e lo sviluppo della concentrazione tematica;
- la concentrazione sulle sfide locali (soprattutto sullo sviluppo urbano sostenibile);
- la cooperazione interregionale, sia transfrontaliera che in tutta Europa.

### **3. OPZIONI POSSIBILI**

Le opzioni indicano le alternative per affrontare la riduzione del bilancio:

- opzione 1: un taglio generalizzato,
- opzione 2: una riduzione del contributo per le regioni più sviluppate;
- opzione 3: il mantenimento del sostegno a settori chiave (concentrazione tematica) e una riduzione per altre tematiche.

L'opzione prescelta è la terza, per i seguenti motivi:

- per continuare a concentrarsi sulle tematiche con il più alto valore aggiunto dell'UE, per le quali le valutazioni hanno evidenziato che la strategia ha avuto l'impatto maggiore;
- molte delle sfide principali (la globalizzazione e la trasformazione economica, la transizione verso un'economia circolare e a basse emissioni di carbonio, le sfide ambientali, le migrazioni e le sacche di povertà urbana) colpiscono sempre più molte regioni di tutta l'UE, anche le più sviluppate. Gli investimenti UE non sono solo necessari, ma anche un segno di solidarietà;
- per mantenere una massa critica, dato che gli investimenti nelle regioni più sviluppate sono già modesti in termini pro capite;
- la vasta maggioranza dei partecipanti alla consultazione pubblica è favorevole a un sostegno del FESR a tutte le regioni. Questo scenario garantisce anche una migliore visibilità dei fondi stanziati per la politica di coesione in tutti gli Stati membri.

### **4. OBIETTIVI PRIORITARI, CONCENTRAZIONE TEMATICA**

Undici obiettivi tematici utilizzati per il periodo 2014-2020 sono stati semplificati nel presente regolamento e ridotti a cinque chiari obiettivi strategici:

1. un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa;

2. un'Europa più verde, a basso tenore di carbonio,
3. un'Europa più connessa - mobilità e connettività regionale alle TIC,
4. un'Europa più sociale - attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali,
5. un'Europa più vicina ai cittadini - sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere attraverso iniziative locali.

Questa semplificazione permette sinergie e flessibilità tra varie componenti di un dato obiettivo, eliminando le distinzioni artificiali tra politiche diverse che contribuiscono ad uno stesso obiettivo. Essa getta inoltre le basi per la concentrazione tematica.

Al fine di garantire che, in un contesto di riduzione del bilancio, permanga ancora una massa critica di investimenti, il regolamento relativo al FESR e al Fondo di coesione mantiene requisiti di concentrazione tematica. Le risorse saranno dedicate per la maggior parte (dal 65 % all'85 %) agli obiettivi strategici che, secondo i risultati delle valutazioni e della valutazione d'impatto, hanno il più alto valore aggiunto e contribuiscono maggiormente alla realizzazione delle priorità dell'UE:

- OS 1: "un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa";
- 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".

Per consentire una maggiore flessibilità, i criteri di concentrazione tematica saranno applicati a livello nazionale.

Per i paesi con:	% minima per "OS 1"	% minima per "OS 2"
RNL inferiore al 75 %	35 %	30 %
RNL tra 75 e 100 %	45 %	30 %
RNL inferiore al 100 %	60 %	<i>OS 1 + OS 2 = minimo 85 %</i>

## 5. COERENZA CON LE PRIORITÀ E LE ALTRE POLITICHE DELL'UE

Le condizioni ex ante saranno mantenute, ma come "**condizioni favorevoli**". Esse saranno meno numerose e fortemente concentrate sui settori che hanno la maggiore incidenza sull'efficacia del sostegno del FESR e del Fondo di coesione. Esse saranno inoltre riesaminate nel corso di tutto il periodo.

Vi sarà un **maggiore allineamento con il processo del semestre europeo**. Nella fase di programmazione gli Stati membri sceglieranno le raccomandazioni specifiche per paese degli ultimi due anni (2019 e 2020) da inserire nei programmi. Tali raccomandazioni saranno discusse tra la Commissione e lo Stato membro interessato (e nelle riunioni del comitato di sorveglianza) nell'ambito del dialogo politico annuale.

Il regolamento sulle disposizioni comuni migliora la coerenza e l'armonizzazione delle norme tra i **7 fondi a gestione concorrente** in questione.

Data la concentrazione tematica sull'OS 1, la **coerenza con Orizzonte Europa** riveste grande importanza. Orizzonte Europa sarà incentrato sulla "eccellenza europea" (la generazione e lo sfruttamento di nuove conoscenze e la ricerca di punta) mentre il FESR si concentrerà sulla "rilevanza regionale" (la diffusione delle conoscenze e tecnologie esistenti nei luoghi in cui sono necessarie, la loro integrazione a livello locale mediante strategie di specializzazione intelligente e la creazione di sistemi di innovazione locali).

Al fine di garantire la coerenza con il meccanismo per collegare l'Europa (MCE), le sinergie e le complementarità saranno rafforzate, in quanto tale meccanismo si concentrerà in particolare sulla "rete centrale", mentre il FESR e il Fondo di coesione forniranno un sostegno anche alla "rete globale", garantendo inoltre il suo accesso locale e regionale nonché collegamenti di trasporto all'interno delle aree urbane.

## 6. INTERREG E MECCANISMI TRANSFRONTALIERI EUROPEI

Sulla base dei risultati positivi di precedenti programmi Interreg, viene proposta la seguente evoluzione:

- I **programmi transfrontalieri** non dovrebbero più servire essenzialmente a gestire e distribuire i fondi, ma dovrebbero avere il ruolo di organismi di scambio, facilitando le attività transfrontaliere e fungendo da centro di pianificazione strategica.
- L'aggiunta della **cooperazione al di fuori dell'UE**. Quest'evoluzione avverrà sotto forma di 1) componente specifica per le regioni ultraperiferiche e 2) integrazione degli attuali finanziamenti IPA/ENI per sostenere l'allargamento e la cooperazione con i paesi vicini.

Interreg potrà continuare a basarsi su tutti gli obiettivi prioritari (se del caso) e, anche se finanziato dal FESR, sarà oggetto di un regolamento CTE che fisserà norme specifiche per il contesto Interreg.

Gli ostacoli transfrontalieri (in particolare per quanto riguarda i servizi sanitari, la regolamentazione del lavoro, i trasporti pubblici locali e lo sviluppo delle imprese) derivano spesso da differenze nelle pratiche amministrative e nei quadri giuridici nazionali. Questi ostacoli amministrativi sono difficili da superare con i soli programmi e richiedono decisioni che vanno oltre le strutture dei programmi.

La Commissione propone di facilitare le soluzioni con l'introduzione di **uno strumento giuridico "standardizzato" che consenta di utilizzare le norme di uno Stato membro in uno Stato membro vicino**. Dato che l'azione è volontaria e facoltativa, in quanto la decisione di ricorrere (o no) a questo strumento è lasciata all'iniziativa degli Stati membri interessati, essa rispetta i principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Inoltre quest'azione non ha alcuna incidenza finanziaria sul bilancio dell'UE.

Lo strumento può avere due forme: un impegno europeo transfrontaliero ("ECBC" - *European Cross-Border Commitment*) (che consente di per sé la deroga alle norme ordinarie) o una dichiarazione transfrontaliera europea ("ECBS"- *European Cross-Border Statement*) (con cui i firmatari si impegnano formalmente a legiferare per modificare le norme ordinarie). Il meccanismo sarà applicato ai progetti comuni per qualsiasi elemento di infrastruttura che abbia un impatto in una regione transfrontaliera o per qualsiasi servizio di interesse economico generale fornito in una regione transfrontaliera.

## 7. SISTEMA DI REALIZZAZIONE SEMPLIFICATO

È evidente che i costi amministrativi connessi al FESR e al Fondo di coesione sono considerevoli e in un recente studio sono stati stimati<sup>1</sup> pari al 3 % dei costi medi dei programmi per il FESR e al 2,2 % per il Fondo di coesione. Gli oneri amministrativi per i beneficiari (tra cui le PMI) sono più elevati.

La maggior parte delle misure di semplificazione del FESR e del Fondo di coesione sarà stabilita dal regolamento sulle disposizioni comuni. Molte sono difficili da quantificare finanziariamente in anticipo, ma secondo le stime dello studio:

- il maggiore ricorso a **opzioni semplificate riguardo ai costi** (o a pagamenti basati sul rispetto di condizioni) per il FESR e il Fondo di coesione potrebbe ridurre notevolmente, anche del 20-25 %, i costi amministrativi totali, se tali opzioni sono applicate in modo generalizzato;
- **un approccio più proporzionato riguardo ai controlli e agli audit** comporterebbe una netta riduzione del numero di verifiche e degli oneri di audit per i programmi "a basso rischio". Ciò consentirebbe di ridurre del 2-3 % i costi amministrativi totali del FESR e del Fondo di coesione e in misura ancora maggiore i costi dei programmi in questione.

Ulteriori misure di semplificazione comprendono quanto segue:

- la combinazione di diversi fondi - e di strumenti finanziari e sovvenzioni - è codificata in norme semplici;
- non vi saranno più norme specifiche per gli investimenti che generano redditi;
- non vi sarà una procedura applicabile ai grandi progetti (i progetti strategici saranno seguiti invece dal comitato di sorveglianza);
- il finanziamento sarà semplificato, ad esempio attraverso il ricorso al "marchio di eccellenza";
- gli strumenti finanziari saranno integrati meglio nel processo di programmazione e attuazione, fin dall'inizio, e la valutazione ex ante sarà razionalizzata di conseguenza; una certa flessibilità è proposta per la combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari;
- le norme sull'ammissibilità sono state chiarite e le norme sui costi e sulle commissioni di gestione sono state semplificate, pur continuando a essere basate sulla performance per incoraggiare una gestione efficace;
- non vi saranno relazioni separate supplementari sugli strumenti finanziari, dato che questi sono integrati nello stesso sistema di notifica delle informazioni di tutte le altre forme di finanziamento.

---

<sup>1</sup> *Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results.*