

Conclusioni del Consiglio su "Politica di coesione e Fondi strutturali e d'investimento europei - Risultati e nuovi elementi"

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA:

1) RICORDA le sue conclusioni del 19 novembre 2014 sulla sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro^[1], le conclusioni del 23 giugno 2015 sulle sfide in materia di attuazione della politica di coesione 2014-2020^[2], quelle del 18 novembre 2015 su "Semplificazione: priorità e aspettative degli Stati membri riguardo ai fondi strutturali e d'investimento europei^[3], le conclusioni del 15 marzo 2016 dal titolo "Investire nella crescita e nell'occupazione - ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei"^[4], e infine quelle del 24 giugno 2016 intitolate "Una politica di coesione più favorevole alla R&I, intelligente e semplice e, più in generale, sui Fondi strutturali e d'investimento europei"^[5];

2) RICORDA che, conformemente all'articolo 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'UE sviluppa e prosegue azioni intese a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale e che l'obiettivo specifico della politica di coesione è quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni;

3) RICONOSCE che la politica di coesione costituisce la principale politica d'investimento a livello dell'UE per conseguire gli obiettivi fissati nella strategia Europa 2020, e SOTTOLINEA il valore aggiunto della politica di coesione e dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE), in particolare nelle seguenti azioni:

- a) fornire un quadro stabile a lungo termine dell'UE e mezzi finanziari per investimenti nella crescita e nell'occupazione e la realizzazione di riforme strutturali, attraverso interventi integrati adeguati agli Stati membri e alle varie regioni dell'UE;
- b) mobilitare e coordinare gli attori nazionali e subnazionali nel quadro della modalità di gestione concorrente attraverso la loro partecipazione diretta, sulla base del principio di partenariato, alla realizzazione delle priorità dell'UE mediante progetti cofinanziati;
- c) aprire la strada a un approccio fondato su elementi concreti e orientato ai risultati per quanto riguarda gli investimenti dell'UE;
- d) fornire a numerosi Stati membri e attori subnazionali incentivi positivi per attuare riforme strutturali, rafforzare la pianificazione strategica, la capacità amministrativa e la cooperazione.

I. Valutazione dei programmi della politica di coesione 2007-2013

4) ACCOGLIE CON FAVORE il documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione per il periodo 2007-2013^[6], in cui si dimostra che nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 la politica di coesione ha fornito un importante contributo alla crescita, all'occupazione e alle opportunità di inclusione sociale nei vari tipi di regioni dell'UE, obiettivi definiti nelle strategie dell'UE, nonché alla riduzione delle disparità regionali tra Stati membri;

5) EVIDENZIA che i risultati illustrati nella valutazione ex post del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione sono stati conseguiti in un contesto di sfide economiche e sociali, tra cui la profonda crisi economica e finanziaria globale, l'esigenza di sviluppare l'economia, le infrastrutture e le capacità amministrative, in particolare dei 13 Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004, nonché priorità politico-strategiche in evoluzione e nuove sfide emergenti a livello dell'UE;

6) SOTTOLINEA in particolare le seguenti conclusioni della valutazione ex post del FESR e del Fondo di coesione:

- a) dalla modellizzazione economica effettuata dalla Commissione emerge che i 270 miliardi di EUR investiti a titolo del FESR e del Fondo di coesione nel periodo 2007-2013, insieme ai cofinanziamenti nazionali, genereranno mille miliardi di EUR di PIL aggiuntivo tra tutti gli Stati membri entro il 2023;

b) i dati riportati dalle autorità di gestione degli Stati membri dimostrano che il FESR e il Fondo di coesione porteranno alla creazione di circa un milione di posti di lavoro, un contributo importante al totale netto di tre milioni di posti di lavoro creati nell'economia dell'UE nel corso di tale periodo;

c) il sostegno finanziario nel quadro dei programmi del FESR ha aiutato 400 000 PMI a sopportare le conseguenze della crisi economica e finanziaria e ad aumentare competitività ed esportazioni attraverso l'innovazione;

d) la politica di coesione ha contribuito a integrare maggiormente il mercato interno dell'UE, in particolare attraverso il miglioramento dei collegamenti di trasporto (segnatamente i corridoi TEN-T), a potenziare l'efficienza energetica, il trattamento delle acque e delle acque reflue e la gestione dei rifiuti, a modernizzare l'istruzione e le infrastrutture sanitarie e a rafforzare la ricerca e l'innovazione;

e) i finanziamenti disponibili a titolo dei programmi di cooperazione territoriale europea (Interreg) hanno rafforzato la cooperazione tra regioni limitrofe di diversi Stati membri, tra Stati membri all'interno dell'UE, nonché tra Stati membri e paesi non-UE, e hanno altresì contribuito a conseguire effetti più ampi, in particolare in termini di mitigazione di specifici ostacoli alla cooperazione tra settori diversi nonché di una migliore integrazione economica, sociale e ambientale, arrivando così a rappresentare un esempio evidente di valore aggiunto dell'UE;

7) nonostante i risultati positivi della politica di coesione nel periodo 2007-2013, RILEVA alcune carenze nel corso di tale periodo, in particolare:

- carenze in termini di pertinenza, monitoraggio, efficacia e coerenza delle azioni intraprese, a dimostrazione del fatto che l'enfasi su un approccio orientato ai risultati non è stata sufficiente, e
- l'esigenza di potenziare la capacità amministrativa a livello di gestione dei programmi e di diminuire costi e oneri amministrativi;

8) RILEVA che le valutazioni alla base del documento di lavoro dei servizi della Commissione fotografano la situazione alla fine del 2014, quando ancora non era possibile presentare relazioni complete in merito al conseguimento di traguardi e obiettivi dei programmi;

9) OSSERVA che la Commissione ha altresì intrapreso una valutazione ex post del Fondo sociale europeo (FES) e ATTENDE CON INTERESSE la presentazione dei risultati nel relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione; INVITA la Commissione a presentare gli esiti delle future valutazioni dei fondi SIE in modo coordinato al fine di agevolare una valutazione completa, prestando nel contempo particolare attenzione, ove opportuno, all'approccio basato sul territorio;

10) SOTTOLINEA che la politica di coesione, accompagnata da una serie di valutazioni rigorose, rappresenta una migliore pratica di processo decisionale basato su elementi concreti e può servire da esempio per altre politiche dell'UE finanziate a titolo del bilancio UE;

11) INVITA la Commissione e gli Stati membri, in cooperazione con tutte le pertinenti parti interessate, a diffondere ampiamente tra l'opinione pubblica i risultati e i vantaggi della politica di coesione supportati dalle valutazioni disponibili.

II. Valutazione di taluni nuovi elementi della politica di coesione e dei fondi SIE 2014-2020

12) SOTTOLINEA il fatto che, rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, nel quadro legislativo per il periodo 2014-2020 sono stati introdotti vari nuovi elementi intesi a rafforzare l'efficacia, l'approccio orientato ai risultati e il valore aggiunto per l'UE dei fondi SIE. Le prime esperienze concrete con taluni nuovi elementi, in particolare il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, la concentrazione tematica, le condizionalità ex ante e il collegamento con la governance economica dell'UE, si sono svolte negli Stati membri nel corso dell'elaborazione dei rispettivi accordi e programmi di partenariato. Per l'applicazione pratica dei nuovi elementi è risultata necessaria un'attenta preparazione in termini di tempi e risorse per garantire che siano predisposte le condizioni necessarie per una spesa efficace, compresi nuovi sistemi di gestione e controllo. Al tempo stesso i nuovi strumenti del quadro giuridico, quali i piani d'azione congiunti, gli investimenti territoriali integrati o le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, forniscono nuove opportunità agli Stati membri;

13) RILEVA che l'esercizio di programmazione globale, in combinazione con l'adozione ritardata degli atti giuridici, la preparazione parallela della chiusura del periodo 2007-2013 e il fatto che la designazione delle autorità abbia richiesto più tempo del previsto, ha comportato un ritardo della fase di attuazione nel periodo 2014-2020; SI ATTENDE tuttavia che gli sforzi compiuti dagli Stati membri e dalla Commissione nel corso del processo di programmazione diano i loro frutti negli anni a venire attraverso un'attuazione più efficace di programmi di qualità elevata e la possibilità di progredire in futuro sulla base dei miglioramenti realizzati nel periodo in corso; INVITA gli Stati membri e la Commissione a intraprendere le iniziative necessarie per accelerare l'attuazione e la presentazione di relazioni sui progressi dei programmi in corso;

14) RAMMENTA che l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile fornisce un sostegno mirato per contrastare la disoccupazione giovanile, accompagnando le azioni tradizionali sostenute a titolo del FES e integrando i quadri strategici nazionali anche mediante l'attuazione della garanzia per i giovani, e PRENDE ATTO della recente comunicazione della Commissione[7] in cui sono

illustrati i risultati dell'attuazione della garanzia per i giovani e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a partire dal 2013;

15) INVITA la Commissione a presentare le proposte legislative per il prossimo periodo di programmazione dei fondi SIE quanto prima nel 2018, al fine di consentire ai legislatori di conseguire tempestivamente un accordo, e in modo che fungano da base per il rapido avvio del processo di programmazione;

16) INVITA la Commissione a valutare la possibilità di utilizzare nuovi elementi dei fondi SIE quali esempi per altre politiche dell'UE finanziate a titolo del bilancio UE nel quadro della sua iniziativa, avviata nel 2015, "Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati"[8];

Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione

17) RICORDA che i fondi SIE sono stati il primo strumento di finanziamento dell'UE a introdurre un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione basato su indicatori misurabili e un riesame con riserva di efficacia da assegnare nel corso del 2019 unicamente a quelle priorità dei programmi degli Stati membri in relazione alle quali sono state conseguite le tappe fondamentali fissate nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dei programmi;

18) RICONOSCE gli sforzi compiuti e le risorse dedicate dagli Stati membri e dalla Commissione per sviluppare la logica di intervento e il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per i programmi dei fondi SIE (segnatamente per definire indicatori solidi e i relativi valori di partenza e valori-obiettivo); RILEVA che tale processo ha innescato riflessioni e discussioni utili sulla fissazione di obiettivi e il monitoraggio dei progressi e ha contribuito a un mutamento di mentalità verso una maggiore enfasi sui risultati e le prestazioni all'interno degli Stati membri e nella Commissione;

Concentrazione tematica

19) RICORDA che i fondi SIE sono soggetti a requisiti giuridici per la concentrazione tematica che conduce a una maggiore concentrazione del sostegno finanziario in un numero inferiore di settori con il massimo contributo al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e ci si attende che produca migliori risultati;

20) SI RALLEGRA del fatto che, nei programmi degli Stati membri a titolo del FESR e del FES sia stata raggiunta la concentrazione tematica arrivando in molti casi a superare i requisiti minimi; RITIENE tuttavia che occorra mantenere un equilibrio tra i requisiti predefiniti per la concentrazione su un numero limitato di aree tematiche e le esigenze degli Stati membri, compresa la flessibilità per rispondere, nel corso del periodo di programmazione, alle specifiche sfide nazionali e regionali in materia di sviluppo;

Condizionalità ex ante

21) RICORDA che le condizionalità ex ante sono state introdotte nel periodo 2014-2020 per garantire che negli Stati membri siano predisposte le condizioni necessarie per un uso efficace dei finanziamenti prima che siano effettuati gli investimenti a titolo dei fondi SIE;

22) RITIENE che, sebbene per il conseguimento delle condizionalità ex ante siano talvolta necessari tempi e risorse consistenti al fine di attuare modifiche legislative o riforme complesse, dette condizionalità hanno un effetto positivo sull'ambiente degli investimenti nel suo complesso, il rafforzamento della capacità amministrativa e la buona governance in molti Stati membri; SI COMPLIACE del ruolo di facilitazione svolto dalle condizionalità ex ante nella preparazione delle riserve di progetti, dei documenti strategici quali le strategie di specializzazione intelligente, nonché in un'attuazione più rapida dell'acquis dell'UE;

Collegamento alla governance economica dell'UE

23) RAMMENTA che nel quadro legislativo per il periodo 2014-2020 sono state introdotte misure per garantire che gli investimenti pluriennali dei fondi SIE tengano conto delle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti. In conseguenza dell'esercizio di programmazione, gli attuali programmi dei fondi SIE sono progettati per sostenere riforme strutturali in linea con le priorità dell'UE definite attraverso il processo del semestre europeo;

24) RITIENE che gli investimenti che tengono conto delle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti contribuiscano alla realizzazione di riforme strutturali e al miglioramento della situazione macroeconomica complessiva dello Stato membro interessato;

25) RITIENE che in futuro occorrerà cercare maggiore coerenza tra le varie misure che collegano l'efficacia dei fondi SIE alla governance economica, sulla base della prima esperienza positiva avutasi con l'introduzione delle condizionalità ex ante e tenendo conto dell'esigenza di rispondere a sfide sociali, economiche e territoriali, nonché della continuità e della stabilità dei programmi pluriennali;

Semplificazione

26) SI RAMMARICA del fatto che le piene potenzialità in materia di efficienza e approccio orientato ai risultati del quadro legislativo

dei fondi SIE siano ostacolate da un eccesso di regolamentazione e dal sussistere di troppi livelli di norme e controlli (a livello nazionale, regionale e dell'UE); RAMMENTA quanto la fiducia tra tutti gli attori sia essenziale per un funzionamento efficace della modalità di gestione concorrente; tale fiducia dovrebbe essere ulteriormente rafforzata rendendo i fondi SIE più semplici, accessibili e comprensibili per i cittadini, le imprese e le amministrazioni; a tale proposito RIBADISCE l'importanza di meccanismi di allarme preventivo e di rafforzare il ruolo preventivo dell'audit a livello nazionale e dell'UE;

27) ACCOGLIE CON FAVORE le conclusioni e le raccomandazioni emesse sinora dal gruppo ad alto livello sul controllo della semplificazione per i beneficiari dei fondi SIE istituito dalla Commissione e ATTENDE CON INTERESSE i suoi futuri lavori concernenti la preparazione del periodo di programmazione post-2020;

28) PRENDE ATTO della proposta legislativa volta a semplificare i fondi SIE per l'attuale periodo di programmazione, presentata dalla Commissione al Consiglio nel settembre 2016 e MANTIENE IL SUO IMPEGNO affinché sia adottata in tempi rapidi; INVITA la Commissione e gli Stati membri ad avvalersi al meglio di tutte le opzioni contenute nel quadro giuridico (compresa la preparazione tempestiva degli atti delegati) che contribuiscono a semplificare l'attuazione degli attuali programmi dei fondi SIE;

29) SI IMPEGNA a operare una semplificazione sostanziale, che bilanci l'esigenza di stabilità e continuità con una riduzione significativa dei costi e degli oneri amministrativi nel periodo post-2020; RITIENE che, fatte salve decisioni future, occorra esplorare attentamente le direzioni e i nuovi indirizzi elencati di seguito:

- a) una serie di norme semplice, chiara e agile per i fondi SIE con un'enfasi accentuata su un approccio integrato (ad es. programmi plurifondo e norme comuni per tutti i fondi SIE), assicurando nel contempo che ciascun fondo SIE possa conseguire in maniera efficace ed efficiente i propri obiettivi specifici per fondo e che sia data preferenza alla soluzione più semplice a disposizione;
- b) le norme relative ai fondi SIE e le norme applicabili ad altri fondi dell'UE, nonché altre politiche dell'UE aventi ripercussioni sull'attuazione dei fondi SIE (in particolare le norme sugli aiuti di Stato) dovrebbero essere ulteriormente allineati gli uni agli altri in modo da semplificare l'attuazione dei fondi UE per i beneficiari, facilitare sinergie e complementarità tra i vari programmi e la combinazione di fonti diverse, nonché per permettere di confrontare l'efficacia e l'efficienza dei vari strumenti di finanziamento dell'UE;
- c) ulteriore facilitazione dell'assorbimento e uso efficace dell'intera gamma delle opzioni semplificate in materia di costi, accompagnati da requisiti chiari in materia di controllo e audit;
- d) un modello di gestione condivisa più semplice e razionalizzato, basato sulle prestazioni anziché sulla conformità, allo scopo di rafforzare ulteriormente l'approccio orientato ai risultati dei fondi SIE, tenendo conto al contempo dell'importanza della prevenzione, della proporzionalità e del rapporto costi-benefici;
- e) una valutazione sul fatto che gli insegnamenti da trarre dai meccanismi di erogazione utilizzati in altri settori politici dell'UE possano o meno contribuire a migliorare l'efficacia della politica di coesione e dei fondi SIE;
- f) un'applicazione più ampia della proporzionalità e l'introduzione di una distinzione nell'attuazione dei programmi dei fondi SIE sulla base di criteri obiettivi e di incentivi positivi per i programmi;

30) MANTIENE IL SUO IMPEGNO affinché si svolgano dibattiti politici periodici tra i ministri competenti in sede di Consiglio "Affari generali" per discutere l'attuazione e i risultati della politica di coesione e dei fondi SIE oltre che per sostenere la preparazione del quadro strategico per il periodo post-2020.

[1] Doc. 15802/14.

[2] Doc. 9622/1/15 REV 1.

[3] Doc. 14266/1/15 REV 1.

[4] Doc. 7075/16.

[5] Doc. 10668/16.

[6] Doc. 12371/16.

[7] Doc. 12749/16 + ADD 1-3.

[8] http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm