PARERI

COMITATO DELLE REGIONI

119ª SESSIONE PLENARIA DEL 10, 11 E 12 OTTOBRE 2016

Parere del Comitato europeo delle regioni - La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali

(2017/C 088/04)

Relatore: Petr Osvald (CZ/PSE), consigliere comunale di Plzeň

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

1. fa rilevare che i fondi SIE sono uno dei pochi strumenti dell'UE che esercitano un impatto diretto, concreto e tangibile sulla qualità di vita dei cittadini attraverso centinaia di migliaia di progetti realizzati in tutta Europa, e hanno quindi la possibilità di influire positivamente sul loro atteggiamento generale nei confronti dell'UE in un momento come questo, in cui la popolarità dell'Unione è in calo. Pertanto, questo strumento dovrebbe essere mantenuto e ulteriormente sviluppato in linea con i suoi obiettivi e principi fondamentali. I fondi SIE, e specialmente la politica di coesione, dovrebbero invece essere oggetto di un processo di analisi e miglioramento inteso ad aumentarne l'efficienza e il valore aggiunto, sia ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'UE e della strategia Europa 2020, sia in altri settori importanti per la vita dei cittadini, migliorando così la loro percezione dell'UE. Uno strumento valido e importante per realizzare quest'obiettivo consiste nel semplificare l'intero sistema di attuazione dei fondi SIE e nel renderlo più flessibile;

2. sottolinea che le procedure per l'utilizzo dei fondi SIE diventano sempre più complesse, non solo ad ogni nuovo periodo di programmazione ma praticamente ogni anno. Per questo motivo accoglie con favore l'iniziativa dell'attuale commissaria per la Politica regionale, grazie alla quale la Commissione ha iniziato ad affrontare seriamente la questione della semplificazione, non soltanto creando un gruppo ad alto livello, ma anche invitando altri partner a partecipare al dibattito. Inoltre, il CdR osserva che non soltanto i fondi SIE ma tutti i programmi di finanziamento e le politiche dell'UE dovrebbero essere sottoposti a verifica in vista della loro semplificazione;

3. si compiace della stretta cooperazione instaurata con le presidenze neerlandese e slovacca del Consiglio dell'UE per discutere insieme misure concrete di semplificazione dell'attuazione dei fondi SIE, e raccomanda di proseguire tale cooperazione con le prossime presidenze e nella prospettiva del dibattito sul futuro della politica di coesione;

4. fa notare che, nell'ambito del processo di semplificazione, occorre concentrarsi sull'attuazione dell'obiettivo fondamentale e della sostanza della politica di coesione in quanto tale, ossia la politica regionale; rileva che, nella sua forma attuale, la politica di coesione si sta progressivamente distaccando dalla politica regionale e gestisce sempre più i problemi a livello nazionale, come dimostra, ad esempio, il fatto che i vari «accordi di partenariato» siano basati sui «programmi nazionali di riforma». Inoltre, essa è comunque limitata da tutta una serie di condizionalità a livello nazionale, il cui rispetto sfugge completamente all'influenza degli enti locali e regionali e degli altri beneficiari. La politica di coesione sta diventando sempre più complessa e complicata, soprattutto a causa della mancanza di fiducia tra i diversi livelli politici e amministrativi. Tale complessità, a sua volta, contribuisce alle crescenti disparità nello sviluppo delle regioni;

5. sottolinea che il CdR rappresenta gli enti regionali e locali, che possono intervenire a diversi stadi della catena di gestione del processo di attuazione dei fondi SIE e soprattutto come beneficiari finali, autorità di gestione o parti interessate. Alla luce di questo ruolo svolto dagli enti locali e regionali, è evidente che il processo di semplificazione dovrebbe tenere conto innanzitutto delle loro idee e osservazioni;

6. richiama l'attenzione sul fatto che, affinché il processo di semplificazione sia veramente efficace, devono parteciparvi attivamente non soltanto tutte le direzioni generali della Commissione europea che partecipano alla programmazione e al monitoraggio dei fondi SIE, tra cui le DG REGIO, EMPL, AGRI, MARE e COMP, ma anche altre istituzioni e organi dell'UE (autorità di audit ecc.). Il sistema deve essere semplificato sia per i beneficiari che per le autorità amministrative;

7. raccomanda che il processo di semplificazione riguardi in modo specifico la riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui soggetti attuatori nonché una riduzione di complessità del circuito di audit, della rendicontazione e della certificazione della spesa. Il quadro normativo dovrebbe essere adeguato alle dimensioni del progetto e al funzionamento del sistema di attuazione;

8. raccomanda che, per il processo di semplificazione, venga adottato un approccio sistematico, e ritiene quindi opportuno creare un metodo e degli indicatori atti a misurarne l'attuazione e il successo, distinguendo tra i risultati del processo per i quali è possibile un'applicazione immediata delle conoscenze e delle soluzioni proposte e quelli che saranno invece utilizzati nel successivo periodo di programmazione. Per l'attuale periodo di programmazione, tenuto conto che i programmi operativi sono in fase di attuazione, non è realistico apportare modifiche legislative di ampia portata, nell'interesse della certezza del diritto. Ciononostante, andrebbero prese in considerazione azioni immediate attraverso modifiche alle prassi di attuazione e ai requisiti non giuridici, una migliore cooperazione e un orientamento più efficace, oltre che mediante aggiustamenti di minore rilievo nel quadro legislativo della politica di coesione e nella normativa correlata. Inoltre, il processo di semplificazione dovrebbe essere strutturato in funzione dei temi (trasporti, ambiente ecc.), dei fondi e della loro ripartizione (FESR, FSE ecc.), del livello (nazionale, regionale, urbano, locale e di comunità) e dei soggetti interessati (pubblico, privato, ONG ecc.). Nell'ambito di tale processo è necessario individuare i collegamenti e gli impatti sia all'interno di tale struttura sia verso l'esterno, e porre l'accento sulla semplificazione dei rapporti interistituzionali tra i vari livelli coinvolti nell'attuazione;

9. raccomanda di migliorare il coordinamento tra i singoli fondi e programmi a livello nazionale, un traguardo, questo, che andrebbe raggiunto anche grazie ad una gestione e una programmazione strategiche nell'arco del periodo di programmazione, insistendo in particolare su attività strategiche generali.

Questioni e parametri fondamentali per determinare il senso della semplificazione:

10. sottolinea che, per il successo dell'intero processo di semplificazione, è importante rispondere alle seguenti domande fondamentali:

— Per chi semplifichiamo?

Il CdR ritiene che i destinatari siano, in via prioritaria e prevalente, i beneficiari finali e, solo in seguito, anche le altre autorità che partecipano all'attuazione dei fondi SIE, in una prospettiva «dal basso» che parta dagli enti locali delegati a svolgere funzioni di soggetto attuatore e\o organismo intermedio dei programmi operativi.

— Perché semplifichiamo — qual è l'obiettivo?

Il CdR ritiene che il principale scopo della semplificazione sia fare in modo che vengano messi a punto e attuati progetti creativi, che contribuiscano allo sviluppo dei territori, al senso di appartenenza all'UE, alla competitività e alla qualità della vita, e quindi, in ultima analisi, anche allo sviluppo dell'UE nel suo complesso e alla realizzazione della strategia Europa 2020. L'obiettivo della semplificazione non è spendere in misura maggiore o in modo più facile le risorse dei fondi SIE, bensì rendere i progetti più efficienti e creativi, nonché agevolarne la messa a punto e l'attuazione, con meno rischi per i beneficiari.

— Perché il sistema è diventato così complesso?

Il CdR ritiene che il motivo della crescente complessità del sistema sia da ricercare principalmente nello sforzo di inserire singole conclusioni e conoscenze all'interno di orientamenti e modelli generali al fine di unificare il sistema. Un'altra ragione è la necessità di dare prova del fatto che si combatte la corruzione, nonché di assicurare una maggiore trasparenza a ogni costo. Il CdR ritiene che non venga dato un rilievo sufficiente alla valutazione degli effetti negativi prodotti da singole azioni e interventi (seppur bene intenzionati) a livello di sistema su altre misure. Infatti, il metodo di trasferire ed estrapolare le conoscenze da un caso all'altro non è necessariamente efficace;

11. non considera misure di semplificazione:

— una semplice riduzione del numero di pagine dei regolamenti e degli orientamenti.

Gli orientamenti e i regolamenti devono essere formulati chiaramente, affinché siano comprensibili e abbiano un'interpretazione univoca.

— la riduzione dei poteri della Commissione, e in particolare della DG REGIO.

In molti casi è opportuno, per un approccio e un'interpretazione uniforme in tutta Europa, che la direzione generale responsabile per un determinato fondo riunisca in sé i poteri di regolamentazione, in modo da evitare che altri livelli di attuazione adottino approcci e interpretazioni divergenti e non coordinate. Una serie di complicazioni deriva proprio dal mancato coordinamento tra le varie DG e altre istituzioni dell'UE (DG COMP, autorità di audit ecc.).

— la creazione di ulteriori documenti e di modelli unificati.

È necessario stabilire se le misure adottate nel corso degli ultimi anni nel settore in questione abbiano effettivamente contribuito ad aumentare l'efficienza, e procedere a una valutazione di tali iniziative. Se intendiamo semplificare, sarà indispensabile eliminare e abolire gli orientamenti e schemi generali che non hanno condotto a una maggiore efficienza, nonché rendere il processo di attuazione più flessibile invece di ostacolarlo.

12. considera misure di semplificazione:

— l'introduzione di regole che consentano di adottare approcci e progetti diversi e più creativi al fine di conseguire un obiettivo generale;

— l'instaurazione e l'applicazione del principio di fiducia reciproca fra i vari organi di attuazione e la conclusione di un vero e proprio patto di fiducia fra la Commissione, gli Stati membri e le loro regioni per quanto concerne la gestione e il controllo dei fondi strutturali nonché la lotta contro le frodi;

— la reintroduzione di una maggiore flessibilità per i beneficiari e di un maggiore margine di manovra per l'attuazione a livello regionale, con la possibilità di rapporti di lavoro diretti e di una comunicazione più ampia tra la Commissione e il beneficiario qualora la situazione non possa essere risolta in ambito nazionale;

— una maggiore flessibilità nei rapporti fra autorità di gestione (nazionali o regionali) ed enti locali (beneficiari o soggetti attuatori) nonché la semplificazione delle regole di audit e del circuito per il controllo, la rendicontazione e la certificazione delle spese;

— la promozione del principio di proporzionalità, in modo che il livello di oneri amministrativi sia adeguato, in modo inversamente proporzionale, non soltanto alle dimensioni globali del progetto ma soprattutto all'importo del sostegno concesso;

— la riduzione del numero di programmi, ad esempio limitando il numero di programmi operativi tematici per sostituirli, sempre per fare un esempio, con lo sviluppo di un programma operativo integrato;

— l'introduzione del concetto di un contesto metodologico unico, che definisca le regole comuni per l'intero sistema. L'ulteriore sviluppo di strumenti tecnici per le attività strategiche, come ad esempio la banca dati delle strategie — un sistema d'informazione che riunisce documenti, obiettivi, competenze e indicatori per ciascuna strategia;

— l'estensione del funzionamento del sistema di monitoraggio allo scopo di semplificare gli adempimenti amministrativi per i promotori dei progetti;

— l'elaborazione e l'introduzione di altri strumenti per lo sviluppo delle attività strategiche, ad esempio la valutazione della qualità delle strategie e della loro attuazione, la gerarchia delle strategie, lo sviluppo di capacità per le attività strategiche nella pubblica amministrazione;

— la definizione e l'applicazione di una terminologia uniforme per i fondi.

13. sottolinea che la semplificazione è un processo costante, che non si limita all'elaborazione di qualche misura, relazione e parere;

14. avverte che il ricorso ai fondi SIE è oggi considerato come un'«attività a rischio» da tutta una serie di beneficiari, poiché non hanno alcuna certezza di non rimanere vittime di «forza maggiore», ossia che il finanziamento del loro progetto non sia bloccato o ritardato a seguito di controversie tra la Commissione e il loro Stato membro, a causa, ad esempio, del mancato rispetto dei requisiti di condizionalità, oppure dell'individuazione di carenze nel sistema di attuazione ecc. Inoltre, il sostegno può essere ridotto o ritardato a causa di vari errori di lieve entità, anche se il progetto ha raggiunto il suo obiettivo e prodotto gli effetti previsti, oppure perché, per una serie di ragioni oggettive, il progetto è stato modificato in corso di attuazione. Tra tanti altri rischi, i beneficiari sono anche confrontati alla possibilità che i risultati di una verifica effettuata dall'autorità di audit su qualche altro progetto possano essere loro applicati in maniera retroattiva. Tutti questi fattori incidono sulla volontà di utilizzare i fondi SIE in modo efficace. È indispensabile ricollocare il progetto e il suo promotore al centro della politica di coesione creando condizioni favorevoli per il beneficiario, soprattutto riducendo gli oneri amministrativi e limitando la rendicontazione da parte dei promotori ai soli dati riguardanti la realizzazione del progetto, applicando una generale semplificazione dei costi e sancendo che tale semplificazione non verrà messa in discussione dai controlli e, infine, indicando chiaramente ai promotori quali documenti debbano essere obbligatoriamente conservati in formato cartaceo e la data limite di archiviazione;

15. considera che l'applicazione delle stesse norme in materia di ammissibilità a tutti i fondi UE costituirebbe una notevole semplificazione. La responsabilità di definire i costi ammissibili, tuttavia, dovrebbe assolutamente continuare a incombere al livello nazionale, e tale aspetto andrebbe armonizzato in tutti gli Stati membri dell'UE;

16. propone, per i fondi SIE, di conferire ad istituzioni od organi già esistenti i poteri e il ruolo di «difensore civico», al quale i beneficiari possano rivolgersi in ultima istanza, poiché, a causa della complessità del sistema e malgrado i tentativi di realizzare i progetti in modo tale da produrre il massimo impatto, numerosi beneficiari si trovano in situazioni paradossali e problematiche che non solo hanno effetti devastanti per loro sul piano economico e morale, ma contribuiscono notevolmente all'immagine negativa dei fondi SIE e dell'UE in quanto tale presso i cittadini. Tale ufficio non dovrebbe limitarsi ad assicurare la comunicazione con la DG REGIO, ma dovrebbe soprattutto affrontare la problematica dei fondi SIE all'interno di tutta la Commissione europea e degli altri organi dell'UE. A livello UE, infatti, un ufficio di questo tipo non esiste, mentre della suddetta problematica si occupano una serie di altre DG e altri organi dell'Unione. Inoltre, sarebbe opportuno creare uffici analoghi negli Stati membri che ancora non ne dispongono;

17. ribadisce che è fondamentale evitare la retroattività delle decisioni. Non deve essere possibile applicare le decisioni attuali o i cambiamenti di procedura o di orientamenti in modo retroattivo ad altri progetti, neppure a quelli non terminati la cui attuazione è in una fase avanzata. Il divieto di applicazione retroattiva è una misura rapidamente attuabile che rafforzerà la certezza del diritto per i beneficiari;

18. raccomanda che, nel processo di semplificazione, vengano apportati dei cambiamenti intesi a consentire una maggiore flessibilità, poiché la complessità sempre crescente delle procedure dipende innanzitutto dal fatto che singole decisioni relative a progetti specifici vengono incorporate negli orientamenti e direttive generali. A tal fine raccomanda di istituire un gruppo di lavoro, composto di esperti nell'attuazione pratica dei fondi SIE, con il compito di presentare proposte di modifica e di dialogare con la Commissione e le altre istituzioni;

19. richiama l'attenzione sui frequenti casi di divergenza tra il quadro giuridico dell'UE per i fondi SIE e le legislazioni nazionali in settori apparentemente non collegati, come ad esempio le leggi sul controllo finanziario o sui pubblici appalti, il che dà luogo a una frammentazione e a un approccio differenziato da uno Stato membro all'altro; raccomanda pertanto che, nel caso dei fondi SIE, per i quali vengono utilizzate risorse dell'UE e non nazionali, la legislazione e gli orientamenti UE riguardanti tali fondi prevalgano sulle contrarie disposizioni nazionali o eventualmente dell'UE, a prescindere dal cofinanziamento da parte di fonti nazionali o infranazionali, in modo da evitare la sovraregolamentazione;

20. propone di diffondere le buone pratiche degli Stati e dei programmi che in passato hanno fatto registrare un tasso di errore trascurabile o basso. Nel contempo, ritiene necessario garantire che tutti gli Stati godano delle stesse condizioni (nonostante che, tra le altre cose, le legislazioni nazionali siano diverse tra loro). Oggi le diverse unità territoriali hanno spesso un approccio diametralmente opposto. Infatti, si danno casi in cui quella che, in un determinato Stato, è considerata una procedura corretta e abituale, in un altro Stato è considerata una grave irregolarità. Naturalmente, ciò non incide sul fatto che il livello di oneri amministrativi deve essere adeguato alle dimensioni dei progetti, all'importo del sostegno e alla qualità della struttura di attuazione;

21. fa notare che, affinché il processo di semplificazione sia efficace, occorre risolvere il conflitto tra le misure adottate nel quadro della lotta contro la corruzione e per la riduzione del tasso di errore e quelle volte a semplificare e a ridurre gli oneri amministrativi dei fondi SIE. Occorre rivedere le modalità di attuazione e di gestione che mettono sullo stesso piano le frodi e gli errori involontari, cosa che determina un clima di sfiducia fra i diversi attori e comporta oneri amministrativi sproporzionati per i promotori dei progetti. Le diverse misure progressivamente attuate al fine di garantire la trasparenza e la lotta contro la corruzione e le frodi complicano notevolmente l'intero sistema, e occorre verificare a posteriori quali di esse siano veramente efficaci e quali si limitino invece ad appesantire il sistema e a «criminalizzare» i beneficiari onesti per errori di scarso rilievo. La lotta contro la corruzione non significa che dobbiamo trattare a priori ogni beneficiario come «inaffidabile», ma dovrebbe essere basata sulla fiducia, sulla cooperazione e su una chiara responsabilità. Tale lotta deve basarsi sui principi morali fondamentali e sulla responsabilità assunta dal beneficiario rispetto agli obiettivi che si è impegnato a conseguire, e non sull'elaborazione, in base agli errori individuati, di modelli pronti per l'uso che invece si rivelano, in molti casi, un'inutile limitazione per altri beneficiari. Infatti, concentrarsi soltanto sulla conformità a requisiti formali e scadenze può in alcuni casi portare a episodi di acquisizione mirata o impropria dei finanziamenti, in piena impunità.

Aspetti della problematica:

22. individua, sulla base della discussione tenuta al proprio interno e con altri partner, i seguenti punti principali da affrontare.

Appalti pubblici:

23. Come emerso nel seminario sulla semplificazione, sebbene vi siano Stati membri in cui le procedure di appalto funzionano senza problemi maggiori, i rappresentanti di diversi paesi hanno individuato proprio negli appalti uno dei principali problemi di attuazione. Per questo riteniamo che per l'attuazione di progetti nel quadro dei fondi SIE dovrebbero esservi, a livello UE, delle norme chiare in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, che prevalgano sul diritto nazionale in questo settore. Si tratta soprattutto di risorse UE e non nazionali, e quindi gli appalti dovrebbero essere disciplinati da norme a livello europeo e non nazionale. Inoltre, le procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici dovrebbero contribuire a far sì che il prodotto finale sia il migliore possibile e, a tal fine, assicurare una certa flessibilità ai diversi tipi di appalto, invece di costringere, in modo puramente formale, l'ente aggiudicatore e l'offerente ad applicare una serie di procedure e processi vincolanti e standardizzati. Occorrerebbe tra l'altro aumentare gli importi delle soglie per la pubblicazione sul Portale degli appalti pubblici e nella Gazzetta ufficiale dell'UE;

24. come emerso nel seminario sulla semplificazione, sebbene vi siano Stati membri in cui le procedure di appalto funzionano senza problemi maggiori, i rappresentanti di diversi paesi hanno fatto presente che l'attuale sistema è talmente complesso e rischioso per gli enti aggiudicatori di minori dimensioni che essi non sono in grado di redigere da soli il contratto e devono ricorrere ai servizi forniti da imprese esterne specializzate, benché questo non li esenti dalla responsabilità di eventuali errori. Tale situazione ha dato vita a tutto un nuovo settore di attività imprenditoriali. È paradossale che, in alcuni casi, sia necessario indire una gara d'appalto anche per scegliere la società che sarà incaricata di redigere l'appalto;

25. come emerso nel seminario sulla semplificazione, sebbene vi siano Stati membri in cui le procedure di appalto funzionano senza problemi maggiori, i rappresentanti di diversi paesi hanno fatto presente che la maggior parte degli errori commessi nell'aggiudicazione degli appalti pubblici deriva, in realtà, dalla complessità delle norme. Di conseguenza, i promotori dei progetti provano un sentimento di frustrazione per via degli audit ex post che spesso vengono condotti in una fase avanzata del processo, quando non è più possibile correggere gli errori, e senza che sia stato possibile chiedere una valutazione preliminare vincolante. Il CdR propone quindi che i pareri di audit e gli altri controlli nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici vengano effettuati soprattutto ex ante al fine di prevedere gli errori, che sono molto frequenti soprattutto in questo settore, e ridurre così l'importo delle rettifiche finanziarie;

26. Inoltre, è opportuno rilevare che la legislazione relativa al processo di aggiudicazione degli appalti si concentra sull'aggiudicatore, che viene sanzionato e perseguito anche per il minimo errore, mentre una parte considerevole delle manipolazioni negative dei risultati degli appalti pubblici avviene sulla base di accordi di vario genere tra gli offerenti. In particolare nei settori e segmenti in cui il mercato è fortemente monopolizzato, l'attuale sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici spesso non ottiene i risultati auspicati e può essere persino controproducente. Sarebbe pertanto opportuno riesaminare l'intero sistema e valutare se sia necessario riconsiderarne la filosofia. Ciò vale in particolare per i paesi più piccoli, dove la monopolizzazione del mercato è molto più marcata;

27. È importante che gli orientamenti recentemente pubblicati sugli appalti pubblici relativi ai fondi SIE («Appalti pubblici — Orientamenti») vengano riveduti con urgenza, in quanto fanno riferimento alle direttive precedenti e non alle nuove direttive in materia, che sono state adottate nel 2014 e sono entrate in vigore nei primi mesi di quest'anno. Al riguardo, è essenziale che i contributi ai nuovi orientamenti siano sottoposti a una valutazione d'impatto territoriale appropriata, che consenta agli esperti locali e regionali di apportare un contributo diretto. Tale possibilità è contemplata dal pacchetto «Legiferare meglio», che riconosce al CdR il ruolo di partner fondamentale per una migliore valutazione degli impatti che le proposte dell'UE hanno a livello locale e regionale.

Applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato:

28. Nel corso degli anni il settore degli aiuti di Stato è diventato molto più complesso, e, nonostante i miglioramenti parziali apportati negli ultimi tempi ad alcuni programmi, rimane ancora molto complicato per i beneficiari e le autorità di gestione. Attualmente non vi è un'interpretazione chiara e comprensibile del concetto di aiuti di Stato, e tutto viene valutato soltanto sulla base delle richieste e dei pareri al riguardo. Le autorità nazionali che devono fornire un'interpretazione hanno spesso opinioni diametralmente opposte e non sono disposte a formulare pareri univoci e vincolanti. In alcuni paesi, tali autorità non fanno parte della struttura deputata all'attuazione dei fondi SIE e non si assumono una chiara responsabilità per i pareri adottati. Sarebbe quindi opportuno che tali autorità nazionali (nei paesi in cui ciò ancora non avviene) vengano incluse nella struttura di attuazione e siano tenute a formulare pareri chiari. Inoltre, in alcuni casi, gli operatori privati si trovano, paradossalmente, in una posizione più favorevole rispetto a quelli del settore pubblico (non essendo tenuti a rispettare tutta una serie di orientamenti, regolamenti e misure). I soggetti pubblici, benché svolgano molto meno di frequente la funzione di attori economici concorrenziali e le loro attività non siano a scopo di lucro, devono essere sottoposti alle stesse procedure applicate ai privati.

29. Esiste inoltre un'altra notevole incoerenza nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Mentre le procedure in materia non si applicano ai programmi gestiti in modo centralizzato dalla Commissione (ad esempio Orizzonte 2020, il Meccanismo per collegare l'Europa, il Fondo europeo per gli investimenti strategici), esse valgono invece per i progetti finanziati nel quadro della politica di coesione. Nella pratica, quindi, sotto il profilo degli aiuti di Stato, i progetti non sono valutati in base alla loro natura, bensì in funzione del fatto che a finanziarli sia la Commissione oppure lo Stato membro e della fonte di finanziamento.

30. Alla luce di quanto precede, il Comitato intende sottolineare che lo scopo essenziale della politica di coesione consiste nel garantire parità di condizioni alle regioni meno sviluppate, grazie all'assegnazione di maggiori risorse finanziarie e alla fissazione di un tasso di cofinanziamento più elevato da parte dell'UE, per cui la stessa politica di coesione può essere considerata come una distorsione deliberata del mercato. Di conseguenza, il Comitato ritiene che le procedure relative agli aiuti di Stato non dovrebbero affatto applicarsi ai fondi SIE.

31. Occorre prestare particolare attenzione al ricorso agli aiuti di Stato nel quadro dei programmi di cooperazione territoriale europea. In linea generale, vi è una sproporzione tra gli sforzi necessari per rispettare le norme in materia di aiuti di Stato e il rischio di distorsione della concorrenza. Inoltre, gli aiuti di Stato sono spesso oggetto di interpretazioni diverse nei vari Stati membri e non è quindi possibile applicare le norme che li disciplinano con la certezza giuridica appropriata, il che spesso impedisce completamente di realizzare progetti di qualità. Una delle misure che si potrebbero attuare rapidamente per semplificare i fondi SIE consisterebbe dunque nell'esentare anche la cooperazione territoriale europea dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, come già avviene ad esempio per il programma Orizzonte 2020.

32. Esiste anche un problema di chiarezza e proporzionalità. Considerate le piccole dimensioni di alcuni progetti, in particolare a livello locale, è importante che il quadro delle esenzioni dalle regole sugli aiuti di Stato sia reso più chiaro. Al momento, è frequente la confusione sull'ambito e le modalità di applicazione degli orientamenti relativi ai regolamenti «de minimis», sui servizi di interesse generale, sulle esenzioni generali per categoria e sugli aiuti di Stato a finalità regionale. Il Comitato europeo delle regioni invita ad elaborare orientamenti più efficaci, di facile comprensione e uniformi già durante l'attuale periodo di programmazione, e chiede che nella prossima revisione delle regole sugli aiuti di Stato il quadro esistente venga migliorato e semplificato.

33. Tenuto conto dell'evoluzione dell'approccio alla definizione di impresa, è anche necessario, per sostenere l'occupazione, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle regioni, aumentare il massimale dell'aiuto a titolo del regime de minimis.

Controllo e audit:

34. L'incoerenza tra le metodologie di audit a livello nazionale ed europeo rappresenta forse la sfida più importante per il processo di attuazione dei fondi SIE. Le autorità di gestione e le diverse istanze di controllo europee e nazionali giungono spesso ad interpretazioni diverse delle stesse norme, pur non avendo alcuna responsabilità riguardo ai controlli effettuati. I progetti finanziati con fondi SIE dovrebbero essere sottoposti ad un sistema di audit unico per i controlli a livello dello Stato membro e dell'UE (sportello unico per i controlli, il cosiddetto «single audit») che emetta, anche in materia di appalti pubblici, pareri vincolanti di cui debba anche rendere conto. Il beneficiario finale deve inoltre avere il diritto di chiedere un audit per essere certo che l'attuazione proceda correttamente e che non vi sia alcun rischio per il futuro oppure, se del caso, per essere in grado di effettuare delle correzioni. Questo richiede anche un'impostazione più flessibile in materia di condivisione dei dati e soluzioni informatiche integrate (ad esempio, moduli online e banche dati), quale presupposto allo sviluppo di uno «sportello unico» che riduca gli adempimenti burocratici per i beneficiari e per le autorità di gestione. Estendere il ricorso ad una dematerializzazione «user-friendly» consentirà di limitare il più possibile il numero di documenti da scannerizzare e scaricare. Si dovrebbe altresì privilegiare l'utilizzo di applicazioni informatiche che permettano di attingere direttamente alla fonte gli elementi amministrativi del beneficiario (organico, fatturato, rispetto degli obblighi fiscali e sociali ecc.). È tuttavia necessaria una valutazione preliminare del rischio in merito a cosa e a quali dati possono essere condivisi, e occorre inoltre coinvolgere sin dall'inizio la Commissione e gli organi competenti a livello nazionale e regionale, nonché la Corte dei conti europea, magari attraverso l'elaborazione di un vademecum comune in materia di audit, al fine di evitare problemi di audit in fasi successive. Attualmente, l'audit è considerato come una misura di esecuzione a carattere repressivo. Come regola generale, gli audit riguardano solo gli aspetti amministrativi del progetto e il rispetto delle procedure standardizzate; in tale ambito ogni deviazione, pur se intesa a rendere il progetto più efficace, ad affrontare imprevisti o a risparmiare risorse, è severamente sanzionata. Il CdR propone quindi che gli addetti all'audit si concentrino sulla «reale efficacia degli oneri» e tengano conto del livello di gravità finanziaria degli errori e della situazione specifica — si tratta dunque di introdurre maggiore proporzionalità negli audit. Bisognerebbe fare in modo che le norme in materia di ispezioni e di conformità siano proporzionate, autorizzando livelli di tolleranza superiori per le infrazioni meno gravi. In materia di ispezioni, dovremmo procedere verso un approccio più proporzionato (con meno controlli in loco per i programmi e gli organi di attuazione con le prestazioni migliori) e basato sui risultati (in modo che, durante un'unica visita, possa essere condotto più di un tipo di ispezione — un aspetto che è particolarmente importante per i programmi e le operazioni plurifondo), nonché verso una modalità di audit più proporzionata, che dia la priorità non alle sanzioni bensì ai miglioramenti e al raggiungimento degli obiettivi generali della politica di coesione. L'addetto all'audit deve essere visto come un partner nella risoluzione dei problemi e nella ricerca del modo più efficace per individuare e correggere gli errori. A tal fine, sarebbe necessario un diverso atteggiamento da parte degli addetti all'audit.

35. Le autorità amministrative e quelle preposte all'audit dovrebbero lavorare di pari passo a partire dalla fase di programmazione sino alla conclusione dei programmi, dal momento che questo è l'unico modo per evitare interpretazioni diverse delle stesse norme. Un sistema comune di controllo o un'interpretazione comune del sistema di controllo, che dovrebbe essere il nostro obiettivo, eviterebbe che una stessa operazione sia oggetto di audit ripetuti, dal momento che le diverse autorità di audit dovrebbero, come regola generale, basarsi sulle reciproche posizioni e completarle. In tale contesto, il CdR propone di estendere l'ambito di applicazione del controllo proporzionale, definito all'articolo 148 del regolamento generale n. 1303/2013, applicandolo non soltanto alle autorità di audit e alla Commissione ma a tutti i tipi di controllo, compresi quelli affidati alle autorità di gestione e di certificazione e alla Corte dei conti europea. Più in generale, bisognerebbe introdurre maggiore sussidiarietà in materia di audit. L'audit dell'UE dovrebbe limitarsi all'osservanza del regolamento sui fondi SIE. Gli Stati membri e le loro autorità di gestione dovrebbero, invece, prendersi la responsabilità di verificare il rispetto delle norme nazionali (comprese quelle derivanti dalla legislazione europea). Questa sussidiarietà in materia di audit dovrebbe essere condizionata alla conclusione di un patto di fiducia fra la Commissione europea e ciascuno Stato membro.

36. Propone inoltre di innalzare del 50 % i massimali al di sotto dei quali un'operazione non può essere soggetta a più di un audit prima della presentazione delle spese finali.

37. È inaccettabile che, nei progetti cui partecipano più partner, a causa di irregolarità riscontrate in relazione a uno dei partner l'intero partenariato o, in casi estremi, l'intero programma sia penalizzato con una rettifica finanziaria.

38. Sebbene in alcuni Stati i sistemi di ricorso funzionino senza problemi maggiori, in altri paesi tali sistemi, pur se introdotti ai sensi dell'articolo 74, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013, sono molto eterogenei e non svolgono sempre le loro funzioni dal punto di vista del beneficiario. Si dovrebbe quindi introdurre, sia negli Stati membri che ne sono ancora sprovvisti che a livello di UE, un sistema di ricorso unico, comprensibile e rapido. E tale sistema dovrebbe applicarsi non soltanto ai risultati degli audit, ma anche alle decisioni a tutti i livelli e in tutti i settori (ad esempio gli aiuti di Stato ecc.).

Aumento degli oneri normativi (gold plating):

39. Il fenomeno per cui gli Stati membri, nel recepire le direttive UE nell'ordinamento nazionale, si spingono al di là dei requisiti minimi posti dalla normativa europea sembra essere un problema degli Stati membri e non della Commissione. Tuttavia, questo fenomeno si verifica perché viene consentito dai regolamenti e dagli orientamenti della Commissione. Se l'obiettivo è ridurlo al minimo, allora in tale ambito è necessario rafforzare il ruolo della Commissione, che, nei regolamenti e negli orientamenti per l'attuazione, deve definire una serie di requisiti imprescindibili, i quali non possono essere modificati né alleggerendoli né inasprendoli. Ciò riguarda, tra l'altro, i settori degli appalti pubblici e della revisione contabile. Le risorse dei fondi SIE sono risorse dell'UE, ragion per cui le norme applicabili devono essere stabilite dall'UE piuttosto che dagli Stati membri.

40. Gli oneri normativi aumentano anche perché, in molti casi, gli orientamenti per l'attuazione vengono messi a punto, a livello della Commissione, soltanto nella fase di realizzazione dei programmi. Gli Stati membri e le autorità di gestione sono quindi obbligati ad elaborare orientamenti propri, diversi da quelli pubblicati ex post dalla Commissione. Pertanto i regolamenti sui fondi SIE devono essere elaborati contemporaneamente agli orientamenti, e non in una fase successiva per dare un'idea e un'interpretazione dei singoli articoli. Questo modo di procedere si traduce, in molti casi, in un ritardo di oltre dodici mesi nell'esecuzione dei programmi operativi e nell'introduzione di una serie di modifiche supplementari che, a loro volta, incidono negativamente sull'assorbimento dei fondi SIE. Il numero e le dimensioni degli orientamenti e dei metodi devono essere ridotti in modo significativo. In tale contesto, invece che sulla lunghezza dei testi occorre concentrarsi sulla loro chiarezza ed efficacia, per non rendere il sistema più complesso e inefficace. Essi devono essere espliciti e non devono subire modifiche nel corso dell'attuazione. Gli orientamenti, inoltre, non devono in alcun caso essere retroattivi.

Programmazione e concentrazione tematica:

41. Sarebbe utile verificare fino a quale livello sia opportuno introdurre la programmazione e la concentrazione tematica. Attualmente, la programmazione arriva fino al livello più basso dell'attuazione. Sarebbe opportuno che, nel quadro della concentrazione tematica, fossero stabiliti degli obiettivi complessivi (generali), insieme con un indicatore principale per valutare l'attuazione di ciascuno di essi. Le autorità di gestione dovrebbero disporre di un certo margine di manovra nella scelta delle attività che permetteranno di conseguire tali obiettivi nelle varie regioni, il che consentirebbe anche di tener meglio conto delle esigenze delle regioni in relazione alle loro caratteristiche specifiche e alle sfide che devono affrontare. Se, ad esempio, l'obiettivo è accrescere l'occupazione, allora si dovrebbe concedere una certa libertà quanto ai mezzi per conseguirlo. In alcune regioni, in funzione del loro livello, possono contribuire a tale obiettivo le attività svolte nel campo della ricerca, mentre in altre potrebbe trattarsi di quelle svolte nel settore turistico. È segnatamente la promozione della cooperazione transfrontaliera, il cui obiettivo è un'integrazione delle regioni attraverso le frontiere, che dovrebbe tener conto delle esigenze specifiche della regione transfrontaliera interessata e permettere così di sostenere attività importanti al di là del quadro degli obiettivi tematici derivanti dalla strategia Europa 2020. In particolare si può citare l'esempio dei «fondi per piccoli progetti», che sostengono le iniziative interpersonali, la promozione delle attività turistiche o la realizzazione dei collegamenti di trasporto mancanti. In generale, occorre chiedersi se la cooperazione territoriale europea debba obbedire a tutte le condizioni che si applicano ai fondi SIE. Si dovrebbe garantire che non vi sia alcuna riduzione nelle dotazioni finanziarie.

42. Si dovrebbe accordare ai programmi una certa flessibilità, in modo che possano reagire facilmente a situazioni nuove e al rapido evolversi delle tecnologie. Deve però trattarsi di una flessibilità reale, ossia si deve limitare e semplificare completamente il processo di modifica di un programma. Ad esempio, la necessità di effettuare una nuova valutazione ambientale strategica non può essere considerata come un vero elemento di flessibilità di un programma. Nel caso in oggetto, ad esempio, si dovrebbe prospettare la realizzazione di una valutazione ambientale strategica solo nei casi interessati da una riprogrammazione che stabilisca obiettivi specifici con un impatto ambientale significativo (preventivamente identificato come tale).

43. Il regolamento (UE) n. 1303/2013 ha introdotto due strumenti che prevedono un approccio territoriale integrato, ossia gli Investimenti territoriali integrati e i Piani d'azione comune, che permetterebbero lo sviluppo integrato di una determinata area o regione. Tuttavia, gli Stati membri hanno ricevuto scarsissimi incoraggiamenti da parte della Commissione ad utilizzare tali strumenti, non da ultimo perché negli atti delegati e di esecuzione della Commissione essi sono definiti in modo alquanto vago e complesso. Una maggiore attuazione dei due strumenti si tradurrebbe in:

— un approccio di partenariato alla definizione delle politiche di sviluppo per le singole aree,

— un'attuazione efficace delle misure secondo il principio «dal basso verso l'alto», insieme con sinergie che sono più facili da realizzare in un'area subnazionale di dimensioni inferiori,

— una base aggiuntiva per l'approvazione diretta di un progetto integrato nonché per l'assegnazione diretta di fondi, grazie a una più chiara definizione della finalità e della ratio che sono alla base dei singoli elementi dell'approccio integrato,

— un conseguimento più efficace ed efficiente degli obiettivi della politica di coesione.

44. Nel caso degli investimenti territoriali integrati (ITI) è prevista la creazione di strutture di gestione completamente inadatte, tenuto conto dell'importo delle risorse finanziarie distribuite da tale strumento. Allo stesso modo, come evidenziato nel parere del Comitato sul tema *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)*, il numero di norme diverse che bisogna rispettare per ogni fondo (tenendo inoltre presente che i vari fondi sono spesso gestiti da autorità di gestione distinte) disincentiva lo sviluppo di un CLLD al di fuori del FEASR. Il risultato è che, per questi strumenti altamente innovativi di sviluppo locale integrato, l'applicazione sul campo è stata sinora limitata. La necessità di creare tali strutture non soltanto rende sproporzionatamente più costosa la gestione dello strumento e aumenta gli oneri a carico delle parti, ma complica e ritarda in misura notevole l'attuazione dei progetti.

45. osserva che il fatto che le norme della politica di coesione siano modificate ogni sette anni o, in molti casi, anche più spesso non contribuisce a semplificarle, ma produce anzi l'effetto opposto. Tuttavia, un quadro normativo che copra più di un periodo di programmazione presuppone quantomeno una radicale opera di semplificazione. Modifiche utili di lieve entità del sistema di attuazione della politica di coesione sono sempre possibili e opportune, ma modifiche di maggiore portata dovrebbero invece essere introdotte più raramente ed essere preparate con largo anticipo. Occorrerebbe infatti analizzare ex ante gli effetti di tali modifiche, e, conformemente al principio di partenariato, discuterne a monte con i partner interessati, i quali sono non solo gli Stati membri, ma anche gli enti locali e regionali rappresentati dal Comitato delle regioni.

Strumenti finanziari:

46. considera il ricorso agli strumenti finanziari un fattore importante per incrementare l'effetto leva dei programmi dei fondi SIE e per combinare le risorse di questi ultimi e del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). È tuttavia necessario e urgente semplificare la struttura, gli obblighi di rendicontazione e le regole di audit degli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi SIE, come è stato affermato di recente in occasione del seminario congiunto sul tema organizzato con la presidenza slovacca del Consiglio dell'UE ([1]);

47. raccomanda alla Commissione europea di esaminare i motivi per cui gli strumenti standardizzati (*off-the shelf*) disponibili per gli strumenti finanziari non siano stati sinora utilizzati nella maggior parte degli Stati membri;

48. prende atto delle conclusioni della recente relazione speciale della Corte dei conti europea intitolata «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013» e invita la Corte dei conti a valutare anche l'applicazione degli strumenti finanziari nel periodo di finanziamento in corso.

Raccomandazioni conclusive:

49. prende atto della recente pubblicazione del regolamento «Omnibus» ([2]), che comprende anche delle modifiche ai regolamenti sui fondi SIE, in particolare per quanto riguarda la semplificazione dell'uso degli strumenti finanziari e l'introduzione di opzioni semplificate in materia di costi nei programmi dei fondi SIE;

— osserva che il presente parere non è in grado di fornire una valutazione completa delle modifiche proposte nel regolamento Omnibus e degli effetti positivi che esse potrebbero avere per i beneficiari e per gli enti locali e regionali che attuano i fondi SIE;

— sottolinea la necessità di effettuare un'analisi di tali effetti e di garantire che i beneficiari finali e gli enti pubblici che attuano i fondi a livello locale e regionale traggano vantaggio da un'effettiva semplificazione e non debbano affrontare ulteriori complicazioni rispetto alla situazione attuale;

— afferma che il regolamento Omnibus non può essere considerato isolatamente, ma deve essere analizzato e valutato in relazione ai suoi effetti sulle altre politiche UE e sulle legislazioni nazionali, che possono influire notevolmente sulla riuscita e sull'impatto reale della sua attuazione concreta; chiede una procedura di adozione rapida delle modifiche proposte nel regolamento Omnibus per garantire un impatto immediato nel periodo di finanziamento in corso, ai fini di una migliore attuazione dei programmi dei fondi SIE;

([1]) Facendo seguito alle conclusioni del Consiglio Affari generali del 18 novembre 2015, il CdR, in collaborazione con le presidenze neerlandese e slovacca del Consiglio dell'UE, ha organizzato tre seminari sulla semplificazione della politica di coesione. Per ulteriori informazioni consultare la pagina web: http://cor.europa.eu/en/takepart/Pages/simplification-documents.aspx.

([2]) Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD).

50. propone che, ai fini della semplificazione, la Commissione effettui la raccolta e il monitoraggio dei progetti in cui siano state riscontrate delle «cattive pratiche». Ciò servirebbe ad illustrare la necessità di semplificare e adeguare l'approccio e integrerebbe gli scambi delle migliori pratiche relative all'attuazione dei fondi SIE. Data l'esperienza pratica maturata dai suoi membri, il CdR dovrebbe svolgere un ruolo chiave in tale processo;

51. i documenti di base per i singoli fondi nel periodo di programmazione 2014-2020 sono stati pubblicati dalla Commissione così tardi che è stato impossibile avviare l'attuazione dei fondi all'inizio del periodo stesso. Vi sono stati lunghi tempi di attesa e difficoltà nel coordinamento dei singoli progetti operativi. In futuro tali documenti dovrebbero essere pubblicati tempestivamente e contemporaneamente;

52. ricorda gli strumenti concreti che possono aiutare a introdurre un'effettiva semplificazione nella gestione dei fondi SIE. L'armonizzazione delle procedure, l'impiego generalizzato degli strumenti informatici e i servizi amministrativi online costituiscono alcuni degli elementi fondamentali applicabili in generale a questi fondi. È inoltre importante, tra le altre cose, continuare a fare passi avanti nell'utilizzo dei costi standard, che consentono di eliminare oneri amministrativi, e nella semplificazione delle relazioni e dei controlli, in modo da evitare oneri burocratici supplementari per i beneficiari e i vari enti coinvolti nella gestione di queste risorse finanziarie;

53. fa rilevare che un'applicazione più ampia e, soprattutto, effettiva, del principio di partenariato con gli enti regionali e locali nella definizione dei fondi SIE e per l'intera durata della loro esecuzione permetterebbe alla Commissione di ottenere dei riscontri che contribuirebbero senz'altro a una maggiore efficacia e alla semplificazione del processo di attuazione.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni

Markku MARKKULA