



Bruxelles, 17.12.2019  
COM(2019) 627 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Relazione strategica 2019 relativa all'attuazione dei Fondi strutturali e di investimento  
europei**

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>1. UN CONTESTO IMPEGNATIVO E IN RAPIDA EVOLUZIONE.....</b>	<b>3</b>
<b>2. REALIZZARE INVESTIMENTI PER UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA.....</b>	<b>3</b>
2.1. Progressi complessivi .....	3
2.2. Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, TIC e competitività delle PMI .....	5
2.3. Economia a basse emissioni di carbonio, cambiamenti climatici, ambiente, trasporti ed energia .....	6
2.4. Occupazione, inclusione sociale, salute e istruzione .....	7
<b>3. L'IMPATTO DELLE PRINCIPALI RIFORME DEL PERIODO 2014-2020 .....</b>	<b>8</b>
3.1. Contributo dei fondi SIE al semestre europeo .....	8
3.2. Prerequisiti per il finanziamento: le condizionalità ex ante.....	8
3.3. La regola di disimpegno "N+3" .....	9
3.4. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione .....	9
3.5. Sostegno allo sviluppo territoriale integrato.....	9
3.5.1. <i>Investimenti integrati a favore delle città</i> .....	10
3.5.2. <i>Attuazione degli strumenti territoriali</i> .....	10
3.5.3. <i>Cooperazione territoriale</i> .....	11
<b>4. UNA MIGLIORE GESTIONE DEI PROGRAMMI .....</b>	<b>11</b>
4.1. Capacità delle autorità e dei beneficiari.....	11
4.2. Semplificazione per i beneficiari .....	12
4.3. Il ruolo dei partner nell'attuazione dei programmi .....	12
4.4. Applicazione dei principi orizzontali e degli obiettivi strategici.....	13
4.5. Migliori complementarità per un impatto maggiore.....	13
4.6. Sintesi della valutazione dei fondi SIE.....	14
4.7. Comunicazione sui fondi SIE .....	14
<b>CONCLUSIONE .....</b>	<b>15</b>

## INTRODUZIONE

Lo scopo principale dei Fondi strutturali e d'investimento europei<sup>1</sup> ("fondi SIE") è promuovere una convergenza socioeconomica duratura, la resilienza e la coesione territoriale. I fondi SIE mettono a disposizione una massa critica di investimenti<sup>2</sup> in settori prioritari dell'UE attraverso la gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri. Sostenendo la creazione di posti di lavoro, la crescita e gli investimenti e rafforzando il mercato unico, l'Unione dell'energia e la governance economica, questi investimenti rispondono alle esigenze dell'economia reale.

Questa seconda relazione strategica<sup>3</sup> è basata sulle relazioni sullo stato dei lavori e relazioni di attuazione degli Stati membri relative all'attuazione dei programmi dei fondi SIE 2014-2020 fino alla fine del 2018<sup>4</sup>. Nel suddetto periodo è stato impegnato il 72% delle risorse dei fondi SIE disponibili<sup>5</sup>. I progetti già finanziati stanno producendo un crescente impatto su settori di intervento fondamentali, ad esempio:

- oltre 1,6 milioni di imprese, tra cui aziende agricole, stanno beneficiando dei finanziamenti;
- le imprese che ricevono sostegno stanno creando 300 000 nuovi posti di lavoro;
- 26 milioni di persone hanno ricevuto sostegno per la formazione, l'istruzione o la ricerca di un lavoro;
- 8,3 milioni di famiglie avranno accesso a servizi di banda larga migliorati;
- è in corso la realizzazione o la ricostruzione di oltre 3 900 km di linee ferroviarie;
- 60 milioni di persone stanno beneficiando dei progetti in corso nel settore sanitario.

La presente relazione e la piattaforma Open Data sui fondi SIE offrono una panoramica completa dei progressi realizzati in tutti i settori tematici<sup>6</sup>.

L'attuale attenzione politica e il quadro adattabile consentono ai fondi SIE di apportare un contributo importante alla gestione delle sfide nuove ed emergenti. La maggioranza degli ambiti di finanziamento costituiscono già un sostegno agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) dell'ONU, nonché alle azioni per l'adattamento ai cambiamenti climatici e la riduzione dei rischi: tale orientamento può essere rafforzato nell'ambito dei programmi dei fondi SIE a seconda della necessità.

---

<sup>1</sup> I Fondi strutturali e di investimento europei sono il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

<sup>2</sup> Nel 2018 il bilancio dei fondi SIE ammontava a circa 460 miliardi di EUR e ad oltre 643 miliardi di EUR con il cofinanziamento nazionale.

<sup>3</sup> Prevista dall'articolo 53 del regolamento sulle disposizioni comuni [regolamento (UE) n. 1303/2013].

<sup>4</sup> Se non diversamente specificato, tutti i valori si riferiscono alla fine del 2018 e sono quelli disponibili al 5 novembre 2019.

<sup>5</sup> I progetti menzionati nella presente relazione sono quelli selezionati e in corso di attuazione nel corso di questo periodo di programmazione.

<sup>6</sup> La piattaforma Open Data presenta i dati più recenti disponibili in relazione ai programmi dei fondi SIE (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

## **1. UN CONTESTO IMPEGNATIVO E IN RAPIDA EVOLUZIONE**

Nelle loro relazioni del 2019 sullo stato dei lavori gli Stati membri riconoscono il ruolo decisivo svolto dai fondi SIE, che consentono di affrontare cambiamenti in campo ambientale, economico e sociale e di avviare le riforme necessarie a garantire un futuro sostenibile. In seguito alla crisi finanziaria i fondi SIE sono stati determinanti nel sostenere gli investimenti e nel contribuire alla ripresa del processo di convergenza economica<sup>7</sup>.

Ciononostante, vari Stati membri sottolineano il persistere dell'esclusione sociale e di disuguaglianze a livello sociale e territoriale, nonché la presenza di problemi sempre più preoccupanti legati al cambiamento demografico. Permangono disparità tra le regioni e al loro interno, nonché tra aree urbane e zone rurali. Vi sono regioni che, avendo perso il proprio vantaggio competitivo, sono cadute nella "trappola del reddito medio"<sup>8</sup>; alcune di esse continuano a fare i conti con alti tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile. Altre regioni sono più vulnerabili di fronte agli effetti della duplice transizione implicata dall'azione per il clima e dalla digitalizzazione, o alle perduranti conseguenze della crisi migratoria e dei rifugiati. Tali discrepanze geografiche hanno alimentato un sentimento di ostilità nei confronti dell'UE<sup>9</sup>.

I fondi SIE, convogliati attraverso la gestione concorrente, consentono agli operatori locali e regionali di contrastare tali tendenze, giacché sostengono la coesione territoriale, gli investimenti a favore della crescita, la creazione di occupazione, la competitività delle imprese, gli ecosistemi di ricerca e innovazione e di start-up, le azioni a favore dell'ambiente, l'adattamento e la resilienza ai cambiamenti climatici, la riduzione dei rischi di catastrofe, l'inclusione sociale e progetti in materia di salute e istruzione, con l'obiettivo di migliorare la vita dei cittadini e di ridurre la distanza che li separa dall'UE.

## **2. REALIZZARE INVESTIMENTI PER UNA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA**

### **2.1. Progressi complessivi**

Con i nuovi elementi introdotti nel regolamento (UE) n. 1303/2013, in particolare la concentrazione degli investimenti su obiettivi di sviluppo fondamentali e un più forte orientamento all'efficacia dell'attuazione, i programmi dei fondi SIE tendono a conseguire in modo efficiente ed efficace gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva perseguiti dall'UE. Tale tendenza è stata ulteriormente rafforzata dall'approccio pragmatico e

---

<sup>7</sup> Settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, settembre 2017.

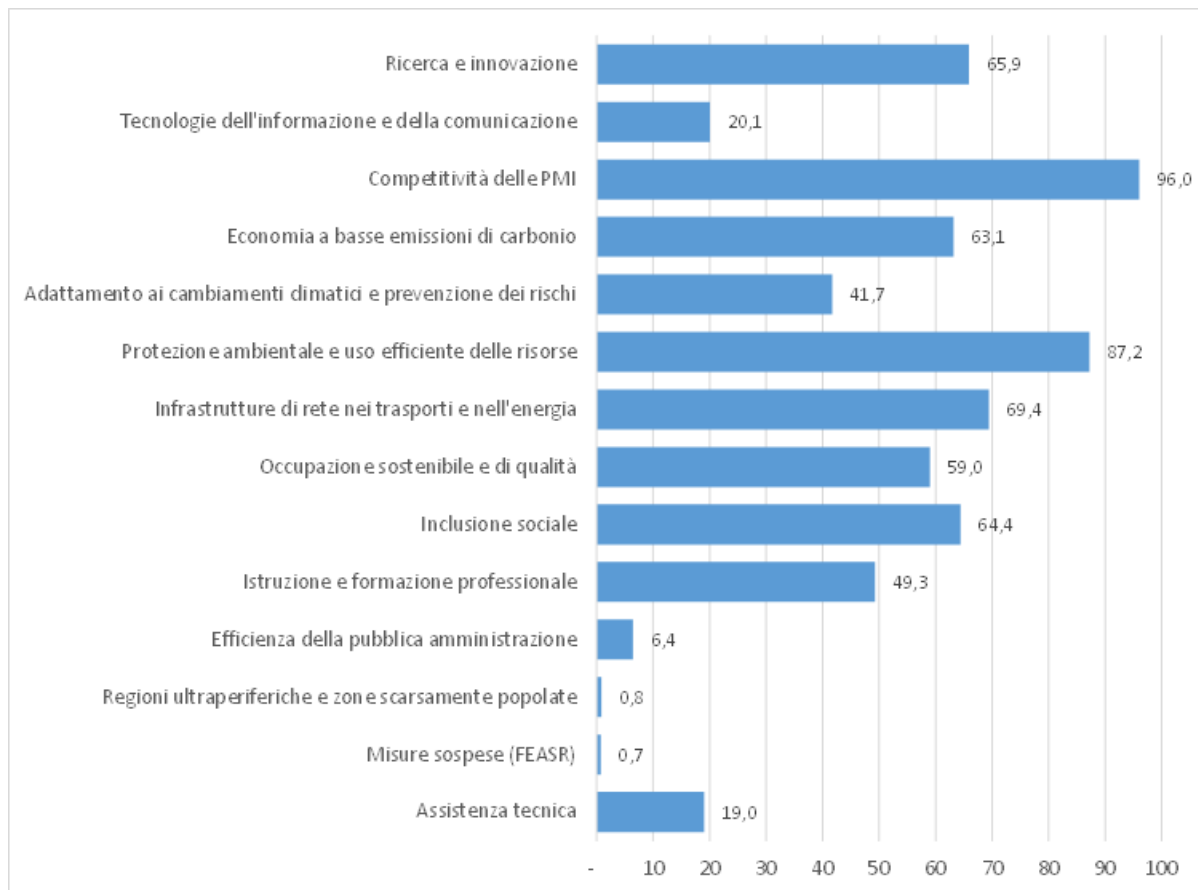
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion)

<sup>8</sup> Nella settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale (2017) la Commissione europea ha individuato la principale difficoltà specifica di alcune regioni con un PIL pro capite vicino alla media dell'UE. Costi elevati associati alla contrazione del settore manifatturiero e a deboli capacità di innovazione ed esportazione hanno reso queste regioni meno competitive e meno resilienti alla globalizzazione rispetto alle regioni il cui PIL pro capite è più basso o più elevato.

<sup>9</sup> "The geography of EU discontent" di Lewis Dijkstra, Hugo Poelman e Andrés Rodríguez-Pose - documento di lavoro 12/2018 della direzione generale della Politica regionale e urbana.

flessibile della Commissione, in particolare attraverso la modifica dei programmi, il monitoraggio dei programmi a rischio e varie azioni pilota<sup>10</sup> che hanno permesso di fornire un'assistenza su misura e di trarre insegnamenti per la futura attuazione dei programmi.

### Investimenti totali (UE e nazionali) pianificati per i fondi SIE per obiettivo tematico (miliardi di EUR)<sup>11</sup>



Fonte: piattaforma Open Data sui fondi SIE - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq>

Da un'analisi delle cifre, riferite a tutti i fondi SIE considerati nel loro insieme, emerge che la selezione dei progetti (l'adozione della decisione di finanziamento) è più che raddoppiata rispetto alla prima relazione strategica del 2017, per un totale di 464 miliardi di EUR (72% dell'investimento totale pianificato). Si notano progressi in settori come la ricerca e l'innovazione (R&I) grazie, in particolare, all'effetto catalizzatore delle strategie di specializzazione intelligente, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e delle infrastrutture di trasporto. La selezione dei progetti ha mostrato un'accelerazione,

<sup>10</sup> In particolare per le regioni in fase di recupero, le regioni in transizione industriale, le regioni carbonifere, gli investimenti interregionali in materia di innovazione e l'iniziativa dei comuni intelligenti.

<sup>11</sup> Per maggiori dettagli, cfr. gli allegati 1.1 e 1.2. A differenza delle cifre riportate negli allegati, le cifre del presente grafico non comprendono quanto assegnato a temi in relazione a priorità che interessano diversi obiettivi tematici.

seppure più modesta, anche in ambiti quali l'economia a basse emissioni di carbonio e l'occupazione sostenibile e di qualità.

Per quanto riguarda la spesa effettivamente sostenuta<sup>12</sup>, se si considerano tutti i fondi SIE nel loro insieme, il 27% del bilancio disponibile era stato versato agli Stati membri entro la fine di dicembre 2018 (il 36% entro la fine di ottobre 2019). Questo livello di spesa dichiarata è inferiore a quello dei periodi precedenti e indica che a livello degli Stati membri è tuttora necessario riservare una maggiore attenzione all'utilizzo dei fondi<sup>13</sup>.

Per quanto concerne l'attuazione degli strumenti finanziari, gli importi dei programmi nelle operazioni selezionate che prevedono il ricorso a strumenti finanziari hanno raggiunto i 21,9 miliardi di EUR alla fine del 2018, ossia il 77% circa degli importi pianificati nei programmi per questa forma di sostegno. Tale informazione conferma che gli strumenti finanziari stanno in gran parte ottenendo risultati sul terreno.

## **2.2. Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione, TIC e competitività delle PMI**

Per questo periodo di programmazione gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione sono stati assunti a fattore principale della crescita e della convergenza. Il sostegno allo sviluppo territoriale guidato dall'innovazione, in particolare attraverso strategie di specializzazione intelligente, ha determinato un netto aumento del numero di progetti selezionati nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione (RS&I), delle TIC e della competitività delle piccole e medie imprese (PMI). Alla fine del 2018 la selezione dei progetti aveva raggiunto un volume totale di oltre 117 miliardi di EUR su 163 miliardi di EUR disponibili.

- Nel settore RS&I oltre 42,6 miliardi di EUR sono stati assegnati a progetti che prevedono assistenza a quasi 20 000 nuovi ricercatori, oltre che a circa 30 000 imprese che riceveranno sostegno per introdurre nuovi prodotti sul mercato.
- Oltre 12,3 miliardi di EUR sono stati assegnati a progetti in materia di economia digitale che sostengono, tra l'altro, la diffusione della banda larga, i servizi pubblici digitali e il commercio elettronico. Tale importo comprende 1,5 miliardi di EUR di sostegno FEASR all'infrastruttura TIC nelle zone rurali. 8,3 milioni di famiglie avranno accesso a servizi di banda larga migliorati.
- Oltre 62,5 miliardi di EUR sono assegnati a progetti selezionati che mirano a rafforzare la competitività delle PME; tale importo è collegato alla creazione della maggior parte dei 300 000 nuovi posti di lavoro generati grazie al FESR. Nelle zone rurali più di 130 000 aziende agricole ricevono attualmente un sostegno finanziario per la ristrutturazione e l'ammodernamento e per il miglioramento della produttività.
- Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI) sostiene 7 730 progetti di innovazione interattivi. Le conoscenze acquisite e le innovazioni sviluppate attraverso i progetti PEI-AGRI sono condivise tramite le reti rurali e di innovazione nazionali e la rete PEI-AGRI.

---

<sup>12</sup> Domande di pagamento pervenute dagli Stati membri.

<sup>13</sup> La ripartizione della selezione dei progetti e della spesa per obiettivo tematico e per Stato membro è illustrata nelle tabelle degli allegati 1 e 2.

### **2.3. Economia a basse emissioni di carbonio, cambiamenti climatici, ambiente, trasporti ed energia**

Per questo periodo di programmazione il 20% del bilancio UE è stato assegnato all'azione per il clima e la Commissione ha proposto di aumentare tale quota al 25% nel prossimo bilancio dell'UE<sup>14</sup>. I fondi SIE hanno svolto un ruolo fondamentale nel tracciare il percorso da seguire verso un cambiamento significativo. Grazie agli importi assegnati e alle condizioni preliminari per gli investimenti, i fondi SIE hanno creato un evidente effetto leva politico sull'azione per il clima e sulla crescita sostenibile. Alla fine del 2018 più di 169 miliardi di EUR erano stati assegnati a progetti da realizzare in regioni e città per sostenere la decarbonizzazione, la resilienza ai cambiamenti climatici e la prevenzione dei rischi, l'efficienza energetica o i trasporti sostenibili.

- Sono stati impegnati più di 31,8 miliardi di EUR per progetti nel campo dell'economia a basse emissioni di carbonio, legati al miglioramento dei consumi energetici in oltre 400 000 unità abitative grazie al sostegno del FESR.
- Più di 52 miliardi di EUR sono stati assegnati a progetti ambientali e per l'uso efficiente delle risorse, legati a un aumento della capacità di riciclaggio dei rifiuti di oltre 500 000 tonnellate l'anno. Grazie ai progetti adottati, 20 milioni di persone potranno beneficiare dei miglioramenti realizzati nel trattamento delle acque reflue.
- Per quanto riguarda le azioni per il clima nel settore agricolo (ad esempio sequestro del carbonio, riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca) sono stati compiuti notevoli progressi, in particolare con la partecipazione degli agricoltori a regimi agro-climatico-ambientali ad adesione volontaria per lo sviluppo di una gestione ecologica delle aziende. L'obiettivo è fare in modo che sulla superficie agricola dell'UE si realizzi i) per il 18% una gestione a favore della biodiversità, ii) per il 15% una migliore gestione del suolo, e iii) per il 15% una migliore gestione delle risorse idriche. In tutti e tre i casi è stato raggiunto oltre l'85% degli obiettivi.
- Il sostegno alla digitalizzazione e alla decarbonizzazione del settore dei trasporti è una priorità, in particolare nelle aree urbane. Con oltre 56 miliardi di EUR assegnati alle reti dei trasporti e dell'energia, i progetti adottati forniranno, tra l'altro, più di 3 900 km di linee ferroviarie nuove o ricostruite e oltre 400 km di linee tranviarie o metropolitane nuove o migliorate.
- Nell'ambito del FEAMP sono stati impegnati 1,25 miliardi di EUR per promuovere un equilibrio sostenibile tra flotte pescherecce, risorse disponibili e protezione degli ecosistemi marini. Sono stati inoltre impegnati 428 milioni di EUR a favore dell'acquacoltura sostenibile e 625 milioni di EUR per sostenere gli sviluppi socioeconomici nel settore. Il fondo ha sostenuto più di 34 000 operazioni, di cui 2 000 riguardavano una migliore gestione dei siti Natura 2000 e più di 1 500 erano associate ad altre zone marine protette.

#### **Azione per il clima**

I fondi SIE, soprattutto attraverso il FEASR, il FESR e il Fondo di coesione, sostengono

<sup>14</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 [COM(2018) 322 final].

azioni a lungo termine per rispondere alle sfide affrontate dagli Stati membri e dalle regioni durante la transizione verso un'economia climaticamente neutra. L'attuazione procede bene: su un totale di 115 miliardi di EUR pianificati per azioni nel campo dei cambiamenti climatici, alla fine del 2018 l'importo assegnato a progetti ammontava a 88,1 miliardi di EUR. Il contributo dell'FSE al conseguimento degli obiettivi climatici è quintuplicato rispetto all'importo inizialmente pianificato, in particolare grazie al maggiore sostegno a favore di misure di formazione e per il mercato del lavoro collegate a posti di lavoro "verdi" (cfr. l'allegato 3).

#### **2.4. Occupazione, inclusione sociale, salute e istruzione**

Negli ultimi anni l'UE ha impresso un forte impulso alla sua agenda sociale, in particolare con l'adozione, nel 2017, del pilastro europeo dei diritti sociali. In tale contesto i fondi SIE, in particolare l'FSE, hanno sostenuto le riforme strutturali, anche mediante la modernizzazione dei servizi pubblici, l'incentivazione dell'occupazione giovanile e la riduzione della povertà e le disuguaglianze. Alla fine del 2018 i progetti che erano stati selezionati rappresentavano due terzi della dotazione totale pianificata, ossia quasi 103 miliardi di EUR.

- I progetti selezionati intesi a migliorare le possibilità occupazionali superano i 34 miliardi di EUR, cosa che permetterà a 23 milioni di persone di beneficiare del sostegno dell'FSE. Alla fine del 2018 2,1 milioni di persone avevano trovato un lavoro, anche come lavoratori autonomi.
- Insieme all'FSE, registra buoni progressi l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG): ai progetti selezionati erano stati assegnati quasi 8,8 miliardi di EUR alla fine del 2018. Alla stessa data circa 2,7 milioni di giovani beneficiavano di misure con il sostegno dell'IOG:
  - 820 000 avevano ricevuto un'offerta di lavoro, proseguimento degli studi, tirocinio o formazione e
  - più di 1,1 milioni che frequentavano corsi di istruzione o formazione avevano ottenuto una qualifica o avevano trovato lavoro, anche come lavoratori autonomi.
- Per quanto concerne l'inclusione sociale, settore nel quale il contributo più rilevante proviene dall'FSE, i progetti finora selezionati rappresentano oltre 36 miliardi di EUR. Alla fine del 2018 1,8 milioni di partecipanti con disabilità, 3,6 milioni di migranti, partecipanti di origine straniera o appartenenti a minoranze e 4,2 milioni di altre persone svantaggiate avevano ricevuto assistenza per migliorare le proprie possibilità di impiego e sviluppare le competenze adatte per l'inserimento nel mercato del lavoro. Anche il FEASR ha sostenuto più di 60 000 azioni per l'inclusione sociale nelle zone rurali.
- Si sono registrati progressi anche per quanto riguarda gli investimenti nelle misure in campo sanitario. Finora sono stati investiti oltre 8 miliardi di EUR in più di 7 000 progetti correlati alla sanità (lotta contro le disuguaglianze nell'assistenza sanitaria, riforma dei sistemi sanitari, promozione della sanità elettronica e di attività di ricerca e innovazione in questo campo). Nel complesso i progetti selezionati intendono migliorare i servizi sanitari a beneficio di oltre 60 milioni di persone.



- Per quanto concerne l'istruzione e la formazione, 28,3 miliardi di EUR sono stati impegnati per progetti concreti. Alla fine del 2018, grazie al sostegno dell'FSE, 11,6 milioni di persone scarsamente qualificate avevano ricevuto un aiuto, 3,4 milioni avevano ottenuto una qualifica e 1,2 milioni seguivano un corso di istruzione o formazione. Grazie agli investimenti del FESR oltre 8 milioni di persone potranno beneficiare di migliori strutture di assistenza all'infanzia o scolastiche. Nelle zone rurali il FEASR ha sostenuto più di un milione di attività di formazione professionale.

### **3. L'IMPATTO DELLE PRINCIPALI RIFORME DEL PERIODO 2014-2020**

#### **3.1. Contributo dei fondi SIE al semestre europeo**

La maggioranza delle sfide strutturali e strategiche individuate nel corso del semestre europeo ha attinenza con i fondi SIE. I programmi attuali hanno già tenuto conto delle sfide strutturali individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese in materia di investimenti. Come sottolineato dagli Stati membri nelle loro relazioni sullo stato dei lavori, i fondi SIE hanno sostenuto riforme in ambiti quali la tutela dell'occupazione e le politiche sociali, il contesto imprenditoriale, la ricerca e l'innovazione, l'energia e l'uso efficiente delle risorse, le telecomunicazioni, i trasporti, la sanità, l'istruzione e le riforme amministrative.

Poiché le raccomandazioni specifiche per paese pertinenti formulate nel periodo 2014-2015 riguardavano prevalentemente settori con difficoltà di sviluppo a lungo termine, i finanziamenti nell'ambito della politica di coesione dell'UE sono fortemente allineati al fabbisogno di investimenti individuato nelle raccomandazioni del 2019. Queste raccomandazioni specifiche per paese, unitamente alle relazioni per paese di quest'anno, forniscono un quadro analitico completo che consente di individuare le priorità d'investimento per il periodo 2021-2027.

#### **3.2. Prerequisiti per il finanziamento: le condizionalità ex ante**

Una delle principali riforme del periodo 2014-2020 è stata l'introduzione di specifiche condizioni preliminari, note come "condizionalità ex ante", atte a garantire l'utilizzo efficace ed efficiente dei fondi SIE da parte degli Stati membri e delle regioni. Il processo riguardante le condizionalità ex ante del periodo 2014-2020 è stato completato.

Nel complesso le condizionalità ex ante si sono rivelate un utile strumento di intervento, in particolare contribuendo a migliorare il contesto per gli investimenti nell'UE e incentivando l'avvio di varie riforme strutturali<sup>15</sup>. Per il prossimo periodo di programmazione nella sua proposta di regolamento sulle disposizioni comuni<sup>16</sup> (la "proposta di RDC per il periodo 2021-2027") la Commissione propone di mantenere tale meccanismo e di migliorarlo

<sup>15</sup> Cfr. ad esempio: Viță, V 2018, Studio per la commissione REGI, "Conditionalities in Cohesion Policy", Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles.

<sup>16</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti [COM(2018) 375 final].

mediante l'introduzione di un nuovo sistema di condizioni abilitanti, con procedure amministrative più semplici e prescrizioni rafforzate in materia di soddisfacimento delle condizioni e follow-up.

### **3.3. La regola di disimpegno "N+3"**

La regola di disimpegno "N+3", che prevede la possibile perdita dei fondi dell'UE impegnati ma non spesi entro tre anni, è stata introdotta nel regolamento relativo al QFP 2014-2020 in sostituzione della regola "N+2" ed è divenuta applicabile a tutti gli Stati membri nel 2018.

Questa riforma, che da un lato ha offerto alle autorità di gestione più tempo per la selezione e l'attuazione dei progetti, dall'altro lato ha reso meno pressante la necessità di una tempestiva esecuzione del bilancio. Abbinata alle procedure di liquidazione annuale dei conti e di chiusura modulata, che si sono rivelate fonti di un'eccessiva cautela di fronte al rischio di rettifiche finanziarie nette, la regola "N+3" ha contribuito in misura rilevante al basso livello di pagamenti dal bilancio dell'UE a favore degli Stati membri. Il graduale ritorno alla regola "N+2" proposto dalla Commissione per il periodo di programmazione 2021-2027 nonché le misure generali di semplificazione e il mantenimento dei sistemi di gestione e di controllo dovrebbero tradursi in una più rapida attuazione a beneficio dei cittadini europei.

### **3.4. Il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione**

Il 6% dei fondi SIE assegnati ai programmi nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" è stato accantonato come riserva di efficacia dell'attuazione. Nel 2019 la Commissione ha riesaminato l'efficacia dell'attuazione dei programmi (verifica dell'efficacia dell'attuazione) e ha svincolato la riserva di efficacia dell'attuazione a favore delle priorità i cui target intermedi erano stati conseguiti alla fine del 2018.

La verifica dell'efficacia dell'attuazione si è rivelata un valido strumento per introdurre, nell'attuazione della politica, incentivi legati ai risultati. Nella proposta di RDC della Commissione per il periodo 2021-2027 l'approccio basato sull'efficacia dell'attuazione è mantenuto ma lascia più spazio all'esame delle politiche. La verifica comprenderà una valutazione più ampia e più qualitativa dell'efficacia dell'attuazione dei programmi, tenendo presenti le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2024, la situazione socioeconomica degli Stati membri o delle regioni e i progressi compiuti nel conseguimento dei target intermedi dei programmi. Anche la proposta della Commissione per il periodo 2021-2027 relativa ai piani strategici della politica agricola comune (PAC)<sup>17</sup> mantiene un forte orientamento all'efficacia dell'attuazione, giacché l'ammissibilità della spesa è collegata ai risultati sul terreno.

### **3.5. Sostegno allo sviluppo territoriale integrato**

I fondi SIE sono il principale strumento utilizzato dall'UE per promuovere lo sviluppo territoriale integrato negli Stati membri e nelle regioni. Più di 3 800 strategie territoriali,

---

<sup>17</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2018) 392 final].

urbane e locali beneficiano del finanziamento dell'UE. Inoltre i fondi SIE aiutano gli Stati membri ad attuare misure che rispondono alle necessità di territori specifici quali zone caratterizzate da povertà o da esclusione sociale, aree scarsamente popolate, regioni montuose, isole e regioni ultraperiferiche. Questo approccio su misura è stato rafforzato dalla proposta di RDC della Commissione per il periodo 2021-2027, in particolare grazie alla maggiore attenzione rivolta ai territori funzionali (ad es. bacini idrografici, zone costiere, zone di montagna ecc.), per superare la compartimentazione a livello amministrativo, e alle iniziative locali.

### ***3.5.1. Investimenti integrati a favore delle città***

La maggiore attenzione rivolta alle questioni urbane nell'attuale periodo di programmazione e lo slancio politico senza precedenti che è stato impresso dall'agenda urbana per l'UE<sup>18</sup> hanno consentito alle città di elaborare, grazie al sostegno dei fondi SIE, le proprie strategie urbane integrate. Alla fine del 2018 gli investimenti nelle aree urbane ammontavano a 81 miliardi di EUR, di cui circa 10,8 miliardi di EUR erano stati assegnati a progetti scelti dalle città e da attuare attraverso oltre 900 strategie urbane integrate. Occorre inoltre menzionare il successo ottenuto dall'iniziativa Azioni urbane innovative, che ha aiutato le aree urbane a sperimentare soluzioni innovative per uno sviluppo urbano sostenibile attraverso 75 azioni<sup>19</sup>.

### ***3.5.2. Attuazione degli strumenti territoriali***

Gli investimenti territoriali integrati (ITI) e lo strumento per lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) sono stati introdotti per incoraggiare strategie di sviluppo territoriale integrate che trascendono i tradizionali livelli regionale e nazionale.

Gli ITI sono stati utilizzati per attuare oltre 200 strategie urbane e 120 strategie territoriali, mobilitando complessivamente 15,9 miliardi di EUR di fondi SIE. Lo strumento CLLD, che trae origine dal metodo LEADER<sup>20</sup>, ha contribuito a mobilitare un totale di 9,1 miliardi di EUR di fondi SIE. Ad oggi in tutta l'UE sono stati istituiti più di 3 000 gruppi di azione locale che hanno il compito di mobilitare le comunità locali e di attuare le strategie CLLD. In molti casi gli ITI e il CLLD sono partiti a rilento a causa della necessità di preparare preliminarmente le pertinenti strategie globali e della difficoltà di combinare fondi diversi. Le relazioni sullo stato dei lavori indicano tuttavia un generale entusiasmo per tali strumenti, che hanno contribuito a superare la difficoltà di attuare misure di sviluppo urbano trasversali a più settori e di rispondere meglio alle necessità territoriali.

Il nuovo approccio strategico introdotto dalla Commissione nella sua proposta di RDC per il periodo 2021-2027 attinge alle esperienze positive degli ITI e del CLLD, semplificando e rendendo più efficiente realizzare investimenti territoriali. Inoltre secondo la proposta della Commissione per il periodo 2021-2027 relativa ai piani strategici della PAC l'approccio LEADER rimarrebbe obbligatorio e almeno il 5% del contributo totale del FEASR a questi piani strategici sarebbe riservato a tale iniziativa.

---

<sup>18</sup> <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

<sup>19</sup> <https://www.uia-initiative.eu/en>

<sup>20</sup> LEADER è un metodo di sviluppo locale "dal basso verso l'alto"; è cofinanziato dal FEASR ed è stato introdotto nel 1991 per coinvolgere gli operatori locali nello sviluppo delle zone rurali. Nel 2007 LEADER è stato esteso al FEAMP e nel 2014 al FESR e all'FSE sotto forma di CLLD.

### **3.5.3. Cooperazione territoriale**

I programmi europei di cooperazione territoriale (Interreg) sono attuati a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale. Si registrano progressi nella selezione dei progetti per tutti i programmi Interreg; alla fine del 2018 i finanziamenti ammontavano a circa 9,7 miliardi di EUR. I principali settori che beneficiano del sostegno sono la protezione ambientale e l'uso efficiente delle risorse (ad es. prevenzione delle inondazioni, protezione contro gli incendi, protezione della natura), nonché le attività nel campo della RS&I (ad es. poli transfrontalieri, reti di innovazione). Negli ultimi due anni è stata riservata maggiore attenzione anche all'eliminazione degli ostacoli giuridici, amministrativi e istituzionali che frenano gli investimenti e lo sviluppo economico nelle regioni frontaliere. Ad esempio la Commissione ha istituito il Punto focale per le frontiere allo scopo di superare tali ostacoli in ambiti specifici quali i trasporti, il mercato del lavoro, la sanità e l'istruzione<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda le strategie macroregionali dell'UE, la seconda relazione della Commissione<sup>22</sup> ha sottolineato l'impatto positivo prodotto dall'approccio macroregionale, in particolare in termini di aumentata consapevolezza delle sfide comuni nelle aree funzionali (ad es. aree urbane funzionali, bacini idrografici, zone costiere, zone di montagna ecc.). La relazione della Commissione ha tuttavia individuato una scarsa titolarità delle strategie in alcuni Stati membri partecipanti, che determina l'assegnazione insufficiente di risorse tecniche e amministrative. Ad ogni modo le relazioni trasmesse dagli Stati membri indicano una crescente integrazione delle strategie macroregionali nei programmi dei fondi SIE. Per non perdere lo slancio attuale, la Commissione ha raccomandato agli Stati membri partecipanti di integrare le priorità delle strategie macroregionali nei documenti di programmazione dei fondi SIE per il periodo 2021-2027. Il Consiglio dell'Unione europea ha appoggiato tale raccomandazione.

## **4. UNA MIGLIORE GESTIONE DEI PROGRAMMI**

### **4.1. Capacità delle autorità e dei beneficiari**

La Commissione ha messo a disposizione un'ampia gamma di strumenti specifici<sup>23</sup> nell'intento di sostenere gli sforzi profusi dagli Stati membri per garantire che le autorità responsabili e i beneficiari dei programmi abbiano una capacità amministrativa sufficiente per l'attuazione efficace dei fondi SIE. Questo tipo di sostegno va dall'eliminazione delle strozzature a breve termine, ad esempio attraverso il miglioramento del livello di competenze del personale che si occupa di appalti pubblici e di aiuti di Stato, fino all'elaborazione di azioni più strategiche e su misura in materia di rafforzamento della capacità amministrativa. Ad esempio alla fine del 2018 2 600 partecipanti di tutti gli Stati membri avevano partecipato a più di 170 seminari, visite di studio e missioni di esperti nell'ambito della piattaforma "TAIEX-REGIO Peer2Peer". Tra le iniziative del 2018 figura l'avvio di un quadro di competenze e di uno strumento di autovalutazione che aiuteranno le amministrazioni a individuare e colmare le lacune in materia di competenze.

---

<sup>21</sup> "Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE" [COM(2017) 534 final].

<sup>22</sup> COM(2019) 21 final.

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/how/improving-investment/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/improving-investment/)

Sul fronte digitale la rete dei centri di competenza sulla banda larga (BCO)<sup>24</sup> è diventata pienamente operativa. La rete riunisce 113 autorità e organismi pubblici nazionali e regionali che sostengono la diffusione della banda larga in tutti gli Stati membri. Con il sostegno della Commissione, i BCO si scambiano conoscenze, buone prassi ed esperienze per affrontare sfide comuni nell'elaborazione e nell'attuazione di strategie e progetti in materia di banda larga.

#### **4.2. Semplificazione per i beneficiari**

Le modifiche apportate ad una serie di regolamenti sui fondi SIE<sup>25</sup> a luglio del 2018 hanno offerto nuove possibilità di ridurre le formalità nell'attuazione dei programmi 2014-2020. Ad esempio è stato previsto un più ampio ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi (che permettono alle autorità di concentrarsi maggiormente sui risultati e migliorano al contempo la certezza del diritto per tutti gli operatori), sono offerte maggiori possibilità di combinare fonti di finanziamento diverse ed è stato esteso l'ambito di applicazione del principio dell'audit unico al fine di ridurre ulteriormente l'onere di audit per le operazioni di modesta entità.

Per quanto riguarda, in particolare, le opzioni semplificate in materia di costi, a seguito di un'attività di rete a livello transnazionale tuttora in corso nell'ambito dell'FSE è stata varata, a novembre del 2018, una piattaforma specifica di cui le autorità possono avvalersi per lo scambio di conoscenze e di buone prassi sull'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nell'ambito del FESR e del Fondo di coesione. Le opzioni semplificate in materia di costi nel quadro del FEASR sono state fortemente incoraggiate attraverso attività di rete e di rafforzamento delle capacità. Per quanto riguarda l'FSE, da agosto del 2018 la Commissione ha adottato per tre volte nuovi costi unitari e importi forfettari per vari Stati membri tra cui figurano, per la prima volta, la Bulgaria e il Portogallo.

#### **4.3. Il ruolo dei partner nell'attuazione dei programmi**

Il principio del partenariato è attuato con modalità diverse nei vari Stati membri a seconda dei relativi assetti amministrativi e istituzionali. Ad ogni modo, come già nel 2017, le relazioni sullo stato dei lavori evidenziano, in generale, gli sforzi profusi per coinvolgere i partner, in linea con il codice di condotta sul partenariato. In molti Stati membri le relazioni sullo stato dei lavori sono state esaminate con i partner in seno ai comitati di monitoraggio o in apposite sedi. Gli Stati membri hanno continuato a coinvolgere i partner attraverso comitati di monitoraggio, gruppi consultivi, consultazioni sugli inviti a presentare proposte o mediante l'organizzazione di seminari e campagne informative. Ad esempio, in undici Stati membri le organizzazioni della società civile hanno monitorato attivamente l'intero ciclo di appalto e di attuazione dei progetti nel contesto di 17 Patti di integrità<sup>26</sup> finanziati dalla Commissione in cooperazione con *Transparency International*. Nel complesso il coinvolgimento dei partner è percepito come un elemento che incide positivamente sull'attuazione dei programmi.

---

<sup>24</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>

<sup>25</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

<sup>26</sup> Cfr. la nota 23.

#### **4.4. Applicazione dei principi orizzontali e degli obiettivi strategici**

La Commissione continua a sostenere gli Stati membri nel perseguimento di obiettivi orizzontali, tra cui obiettivi in campo ambientale e climatico (in particolare organizzando incontri periodici con i rappresentanti delle autorità nazionali competenti in materia di energia e ambiente e delle autorità di gestione che si occupano di energia o di ambiente) e l'uguaglianza di genere. In alcuni Stati membri sono offerti incentivi specifici ai promotori di progetti che adottano un approccio innovativo nell'integrazione della prospettiva di genere.

#### **4.5. Migliori complementarità per un impatto maggiore**

Il quadro normativo del periodo 2014-2020 ha rafforzato il coordinamento tra i fondi SIE nonché le loro complementarità con altri strumenti dell'UE. Dalle informazioni fornite nelle relazioni del 2019 sullo stato dei lavori emerge che vari Stati membri hanno applicato misure quali l'allineamento delle norme nazionali sull'ammissibilità, meccanismi intersettoriali e interministeriali, comitati di monitoraggio congiunti o soluzioni informatiche che riguardano la programmazione e l'attuazione di più fondi.

Esistono inoltre nuovi progetti che illustrano la complementarità tra i fondi SIE e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Ne sono un esempio l'aeroporto dell'isola della Riunione, che ha beneficiato dei finanziamenti del FESR e del FEIS, e il centro di simulazione medica dell'Università di scienze mediche di Poznań, dove il contributo rimborsabile del FEIS è stato integrato da una sovvenzione FSE per coprire una parte dei costi delle apparecchiature e delle attività di miglioramento delle competenze. Le relazioni indicano tuttavia che gli Stati membri stanno ancora valutando se e in che modo utilizzare l'opzione introdotta dalla modifica<sup>27</sup> del regolamento (UE) n. 1303/2013 per agevolare la combinazione dei fondi SIE con i finanziamenti del FEIS.

Inoltre i partecipanti della maggioranza degli Stati membri e di vari paesi associati hanno aderito alla comunità di pratiche per l'iniziativa del "marchio di eccellenza", grazie alla quale i progetti innovativi delle PMI che non hanno potuto ricevere finanziamenti a titolo di Orizzonte 2020 possono cercare altre forme di sostegno, ad esempio i finanziamenti FESR. L'iniziativa dovrebbe essere facilitata nel contesto della proposta della Commissione relativa al prossimo bilancio dell'UE, che mira a semplificare la normativa unionale in materia di aiuti di Stato al fine di sostenere ulteriormente il finanziamento pubblico di progetti innovativi.

La Commissione ha inoltre avviato una serie di iniziative per rafforzare le sinergie, in particolare il progetto pilota "Scala verso l'eccellenza", che intende aiutare gli Stati membri a migliorare i propri sistemi di innovazione e a collegarsi ad altre comunità di ricerca di altri paesi, per agevolare la partecipazione agli inviti a presentare proposte di Orizzonte 2020. Tuttavia, nonostante la possibilità di cumulare le sovvenzioni, la combinazione di finanziamenti di Orizzonte 2020 e dei fondi SIE nell'ambito degli stessi progetti è rimasta sporadica<sup>28</sup>.

Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI) sostenuto dal FEASR è un ulteriore esempio di come la ricerca sviluppata nel quadro di Orizzonte 2020 sia trasferita e applicata sul campo. Il PEI-AGRI

---

<sup>27</sup> Cfr. la nota 25.

<sup>28</sup> Ad esempio attraverso imprese comuni quali ECSEL e CleanSky che hanno mobilitato, in regioni italiane e spagnole, finanziamenti FESR complementari per i rispettivi progetti di Orizzonte 2020.

riunisce flussi di finanziamento per stimolare l'innovazione interattiva al fine di contribuire alla strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

#### **4.6. Sintesi della valutazione dei fondi SIE**

Per il periodo 2014-2020 un crescente numero di valutazioni si è soffermato principalmente sul processo di attuazione e sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi fissati. Sebbene il volume di progetti completati sia in aumento, è ancora troppo presto per valutare i risultati e gli impatti dei programmi. L'avvio delle valutazioni d'impatto, che per loro stessa natura sono effettuate in una fase successiva del ciclo del programma, è stato ritardato dall'avvio tardivo dei programmi e dai ritardi a catena nel completamento di molti interventi. I risultati delle valutazioni d'impatto nazionali finora completate evidenziano la necessità di migliorare la qualità delle valutazioni.

Mentre ci si avvia verso la fine del periodo attuale, si prevede una notevole accelerazione delle valutazioni. Tuttavia quasi metà delle valutazioni d'impatto è prevista solo dopo il 2020, quando dovrebbero essere conseguiti i risultati dei programmi<sup>29</sup>.

#### **4.7. Comunicazione sui fondi SIE**

Gli Stati membri hanno intensificato gli sforzi per la comunicazione dei risultati conseguiti dai fondi SIE. Ciò ha contribuito ad accrescere la consapevolezza del pubblico riguardo ai benefici del sostegno dell'UE, come dimostrano ad esempio i risultati dell'ultima indagine Eurobarometro sulla politica regionale. La consapevolezza a livello dell'UE è salita al 40%, con un aumento di cinque punti percentuali rispetto all'ultima indagine del 2017<sup>30</sup>.

Nel 2018 la popolare campagna simbolo della Commissione #EuinmyRegion si è tradotta in oltre 1 700 eventi a porte aperte che, secondo le stime, hanno richiamato 450 000 partecipanti. Il lavoro svolto congiuntamente a vari livelli istituzionali è stato decisivo per lo svolgimento di due campagne innovative: i) il progetto "Road Trip", rivolto ai giovani di età compresa fra 18 e 24 anni e ii) una serie di 40 campagne regionali, create in collaborazione con le regioni, per la promozione di progetti di punta locali.

Per quanto riguarda il FEASR, varie attività di comunicazione, quali fiere agricole, giornate aperte, conferenze o campagne sui social media, sono organizzate periodicamente allo scopo di fare conoscere le opportunità di finanziamento. Anche la Rete europea per lo sviluppo rurale facilita lo scambio di informazioni e buone pratiche in materia di sviluppo rurale.

Gli Stati membri e le regioni hanno inoltre compiuto notevoli progressi per quanto riguarda il rafforzamento della trasparenza. Quasi tutti i programmi si sono ormai pienamente conformati alle prescrizioni in materia di informazione e comunicazione, ad esempio per quanto riguarda la pubblicazione degli elenchi di progetti, la designazione dei funzionari incaricati dell'informazione e della comunicazione o la presentazione dei progetti di successo sui rispettivi siti web. Inoltre i cittadini hanno avuto la possibilità di esprimere la propria opinione su questioni europee, soprattutto riguardo alle priorità di finanziamento dell'UE, nel quadro degli oltre 400 dialoghi organizzati con il sostegno dei fondi SIE.

---

<sup>29</sup> Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione "Synthesis of the findings of the evaluations of ESIF programmes" (Sintesi delle risultanze delle valutazioni concernenti i programmi dei fondi SIE).

<sup>30</sup> Dati salienti Eurobarometro: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>

## CONCLUSIONE

I fondi SIE stanno migliorando la vita di milioni di europei. Che si tratti di persone e competenze, imprese, scuole, università, ambiente, clima e infrastrutture, gli investimenti dei fondi SIE stanno svolgendo un ruolo determinante nell'aiutare regioni, città, zone rurali e comunità costiere a stare al passo con i cambiamenti in corso e persino anticiparli.

Dopo i primi cinque anni di attuazione i programmi sono sulla buona strada per favorire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Alla fine di settembre del 2019 gli Stati membri avevano riferito che erano stati selezionati progetti per un costo totale di 500 miliardi di EUR (circa il 77% del totale pianificato), con una spesa indicata di oltre 210 miliardi di euro. Tali progetti hanno un impatto tangibile su milioni di europei ma occorre fare di più. La Commissione continuerà ad adoperarsi per un'attuazione più efficiente e più mirata. Continuerà inoltre a trarre gli insegnamenti necessari per semplificare ulteriormente le procedure e garantire che sia rivolta maggiore attenzione ai risultati dei fondi SIE.

Attraverso le proposte relative all'RDC e alla PAC per il periodo 2021-2027 la Commissione mira a rafforzare il contributo dei fondi per raggiungere gli obiettivi dell'accordo di Parigi sul clima, investire nelle persone, innovare e consentire alle regioni, alle città, alle zone rurali e alle zone costiere di attuare gli OSS. Sebbene non sia oggetto della proposta di RDC della Commissione per il periodo 2021-2027, il FEASR rimarrà strettamente collegato al FESR, all'FSE+, al Fondo di coesione e al FEAMP, ad esempio per sostenere iniziative locali attraverso il CLLD o gli strumenti finanziari.

La prossima generazione di programmi, attualmente in fase di preparazione, rappresenta un'occasione unica per gettare le basi del futuro sostenibile dell'UE. Insieme al Fondo per una transizione giusta, questi programmi contribuiranno a garantire una transizione equa per tutti, creando nuove e diverse opportunità in tutta l'Europa senza lasciare indietro nessuno.