

Quanto all'orizzonte temporale della programmazione, è stata mantenuto il testo approvato dal Consiglio, prevedendo l'assegnazione definitiva agli obiettivi strategici del Programma del 50 per cento delle risorse delle annualità 2026 e 2027 (c.d. importo di flessibilità) soltanto nel 2025, in fase di revisione intermedia, e la connessa possibilità di modifica dei Programmi, se necessaria ad esito del processo di revisione.

Si evidenzia, inoltre, il recepimento nel testo dell'accordo della possibilità riconosciuta in capo alla Commissione di attivare misure di flessibilità al verificarsi di circostanze eccezionali e inusuali, replicando le innovazioni introdotte nei regolamenti 2014-2020 con le iniziative regolamentari di risposta alla pandemia (*Coronavirus Response Investment Initiative* - CRII e CRII Plus). Sull'applicazione di tali misure la Commissione dovrà tener informati Parlamento e Consiglio.

Per quanto riguarda il trasferimento di risorse tra fondi, strumenti, regioni e obiettivi, è stata introdotta l'ulteriore possibilità di trasferimento tra fondi FESR, Fondo di Coesione e FSE Plus fino al 20 per cento del valore dell'allocazione nazionale iniziale del fondo, in aggiunta al 5 per cento già previsto nella proposta della Commissione per i trasferimenti tra i fondi a gestione concorrente. Rimane confermata la facoltà di trasferire fondi a strumenti a gestione diretta/indiretta della Commissione entro il 5 per cento del valore dell'allocazione nazionale iniziale per fondo e la facoltà di trasferire risorse al programma INVEST EU nella misura del 2 per cento dell'allocazione nazionale iniziale per fondo, più un ulteriore 3 per cento a partire dal 2023 (scelte da effettuare nell'Accordo di Partenariato o in fase di modifica dei Programmi). È stato, inoltre, ridotto al 5 per cento il tetto massimo per i trasferimenti dalle "regioni meno sviluppate" alle "regioni in transizione" e "più sviluppate" e dalle "regioni in transizione" alle "regioni più sviluppate" mentre nessuna soglia è prevista per il trasferimento verso le categorie di regioni "meno sviluppate" e "in transizione". Sono, infine ammessi, a certe condizioni, i trasferimenti in deroga dall'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (CTE) all'Obiettivo Investimenti per l'occupazione e la crescita (IOC).

Infine, tra le altre posizioni recepite nell'accordo politico sul RDC si citano per rilevanza le modifiche introdotte nel quadro delle decisioni assunte con il Consiglio Europeo del 17-21 luglio. In particolare: la disposizione riguardante la condizionalità macroeconomica, che è stata alleggerita, accogliendo diverse proposte presentate da parte italiana; il mantenimento della regola di disimpegno N+3 per il periodo 2021-2026, che consente di affrontare più adeguatamente la concomitanza dei due cicli di programmazione e che si adatta meglio a talune tipologie di spesa sostenute dalla politica di coesione; la possibilità da parte degli Stati membri di richiedere flessibilità per le spese sostenute a titolo di cofinanziamento nazionale nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Relativamente al **Regolamento FESR, Fondo di coesione**, l'accordo politico ha recepito importanti proposte di modifica sostenute dall'Italia fin dall'inizio del negoziato, come quelle riguardanti lo spostamento delle infrastrutture digitali nell'Obiettivo Strategico (OS) 1 "Un'Europa più intelligente" e lo spostamento della mobilità urbana sostenibile nell'Obiettivo Strategico 2 "Un'Europa più verde", che, in tal modo, concorrono alle regole di concentrazione tematica. È stato, inoltre, introdotto nell'ambito dell'Obiettivo Strategico 4 "Un'Europa più sociale" un nuovo obiettivo specifico riguardante il rafforzamento del ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione

sociale, che rafforza l'azione del fondo in questi ambiti particolarmente colpiti in conseguenza della pandemia.

Con riferimento alla regola di concentrazione tematica l'accordo conferma, in linea con la posizione italiana, la possibilità di applicare la regola a livello di categoria di regioni, oltre che a livello nazionale, su decisione dello Stato membro. Sono stati introdotti ulteriori vincoli relativamente agli obiettivi specifici "connettività digitale" e "mobilità urbana multimodale, che concorrono, rispettivamente, ai requisiti di concentrazione tematica nella misura del 40 per cento e 50 per cento delle risorse destinate a tali obiettivi. Tali importi, inoltre, non devono superare a loro volta il 40 per cento e il 50 per cento dei requisiti di concentrazione tematica minima relativi gli OS 1 "Un'Europa più intelligente" e 2 "Un'Europa più verde".

In riferimento all'ambito di intervento del FESR (art.2), nel testo concordato sono state introdotte alcune novità rispetto all'iniziale proposta, tra cui: la possibilità per il FESR di intervenire per rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari e la resilienza alle catastrofi nell'ambito, rispettivamente, degli Obiettivi Strategici 4 e 2; la possibilità di finanziare il capitale d'esercizio delle PMI nella forma di sovvenzioni, come misura temporanea per rispondere a circostanze eccezionali per un periodo massimo di 18 mesi; l'estensione delle fattispecie in cui il FESR può intervenire a sostegno delle grandi imprese. Con riguardo alla disposizione che disciplina le esclusioni dall'ambito di intervento del FESR (art.7), le principali innovazioni introdotte nel corso del negoziato rispetto al testo della Commissione, alcune di esse sostenute dall'Italia, hanno riguardato: il materiale rotabile nel trasposto ferroviario, divenuto ammissibile; gli investimenti sulle infrastrutture aeroportuali ammissibili soltanto per interventi sugli aeroporti regionali esistenti e per investimenti di mitigazione dell'impatto ambientale, sicurezza e controllo del traffico aereo; l'ammissibilità degli interventi sulle discariche esistenti per investimenti rivolti alla disattivazione, riconversione o messa in sicurezza delle stesse, a condizione che non ne aumentino la capacità, gli interventi sugli impianti per il trattamento dei rifiuti residui basati sull'utilizzo di tecnologie rivolte al recupero dei materiali; l'ammissibilità di alcune specifiche tipologie di produzioni e lavorazioni basate sull'utilizzo di combustibili fossili entro limiti prefissati; la possibilità di sostenere le imprese in difficoltà autorizzate nell'ambito di regimi di aiuto *de minimis* o di quadri temporanei necessari a far fronte a circostanze eccezionali.

In merito al **Regolamento FSE Plus**, il negoziato inter-istituzionale è stato completato nei mesi di gennaio-febbraio 2021. L'ultima fase del confronto negoziale è stata incentrata principalmente sulle regole di concentrazione tematica, rispetto alle quali l'Italia ha mantenuto una posizione in linea con quella del Parlamento Europeo, che ha poi trovato in gran parte riscontro nel compromesso raggiunto con gli altri Stati Membri. L'accordo raggiunto ad esito del negoziato prevede, in particolare, soglie di concentrazione minima delle risorse FSE Plus per l'inclusione sociale (25 per cento), l'occupazione giovanile (12,5 per cento), il contrasto alla deprivazione materiale (3 per cento) e la povertà infantile (5 per cento).

In base alle previsioni del nuovo Regolamento, gli Stati membri dovranno, inoltre, assegnare al rafforzamento delle capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, nei casi in cui tale priorità sia oggetto di una raccomandazione specifica del Consiglio, un importo almeno pari allo 0,25 per cento delle risorse FSE Plus in regime di gestione concorrente.

Ulteriori elementi che caratterizzano il testo di compromesso finale del Regolamento riguardano l'eliminazione della componente "Salute" dal FSE+ (a seguito dell'adozione del nuovo programma EU4Health 2021-2027) e il sostegno ad azioni di innovazione sociale volte a rafforzare approcci dal basso basati sui partenariati.

In continuità con gli strumenti di flessibilità sperimentati per far fronte all'emergenza sanitaria, anche in questo caso si prevede la possibilità accordata agli Stati Membri di derogare temporaneamente ad alcune norme del nuovo Regolamento, in presenza di circostanze eccezionali e inusuali. Nello specifico, per un periodo massimo di 18 mesi, il FSE Plus potrà finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo senza l'obbligo di associarli a misure attive e l'accesso all'assistenza sanitaria, anche per le persone non immediatamente vulnerabili a livello socio-economico.

Quanto al **Regolamento recante la disciplina del Fondo per una transizione giusta**, nel corso del confronto in trilogia, su istanza del PE, è stato ampliato l'ambito di intervento del fondo, in particolare rafforzandone l'azione sui temi sociali e sulle politiche per l'occupazione in favore dei lavoratori coinvolti nei processi di transizione verso la neutralità climatica.

La programmazione avverrà attraverso piani territoriali per una transizione giusta da allegare ai programmi, nei quali identificare, in dialogo con la CE, i territori beneficiari più colpiti nella transizione verde, che per l'Italia corrispondono alle aree di Taranto e del Sulcis-Iglesiente. Quanto al contributo previsto da parte dei fondi FESR e FSE+ da definire, in prima istanza, nell'Accordo di Partenariato, nell'accordo politico è stato stabilito, in linea con la posizione sostenuta dall'Italia, il carattere volontario e non più obbligatorio di tali trasferimenti, in funzione delle effettive esigenze del Paese e tenuto conto del fatto che lo strumento è alimentato anche dalle risorse NGEU. È stata inoltre confermata la possibilità di intervento a sostegno delle grandi imprese limitatamente alle aree assistite ex 107.3a e 107.3c TFUE e per investimenti previsti nei piani territoriali per la transizione giusta di cui sia possibile dimostrare il contributo in termini di creazione di nuova occupazione.

Con riferimento al **Regolamento Interreg**, l'accordo politico sul testo finale di compromesso dal punto di vista della posizione negoziale dell'Italia è risultato soddisfacente. In particolare, è stata scongiurata la modifica dell'architettura delle componenti di cooperazione dell'Obiettivo CTE proposta dalla Commissione, che sminuiva la specificità della cooperazione transfrontaliera marittima, prevedendone l'accorpamento a quella transnazionale di bacino. È stata quindi confermata l'attuale articolazione in tre componenti di cooperazione ('transfrontaliera terrestre e marittima', 'transnazionale' e 'interregionale', oltre alla nuova componente 'regioni ultra-periferiche' che non interessa l'Italia). Questo risultato è particolarmente importante e consentirà di garantire continuità alla programmazione 2014-2020, rafforzando le consuetudini di cooperazione, anche bilaterale, dei nostri territori con i Paesi del Mediterraneo occidentale e del Bacino adriatico-ionico. La ripartizione delle risorse complessive FESR dedicate alla CTE (8.050 milioni di euro) tra tali componenti vede l'assegnazione della maggior quota di risorse ai programmi transfrontalieri (72 per cento), il 18,2 per cento ai transnazionali, il 6,1 per cento agli interregionali e il 3,5 per cento delle risorse totali ai programmi della componente 'regioni ultraperiferiche', con una flessibilità nei trasferimenti tra componenti consentita fino a un massimo del 15 per cento delle risorse assegnate a ciascuna di essa. Quanto al tasso di cofinanziamento UE,

nella fase finale del negoziato ne è stato concordato, in linea con la posizione italiana, l'aumento dal 75 all'80 per cento. Con riguardo agli obiettivi specifici selezionabili dai programmi Interreg, l'accordo ha confermato i due obiettivi integrativi rispetto a quelli definiti per il FESR, proposti dalla Commissione, "Una migliore *governance* della cooperazione" (c.d. ISO 1) e "Un'Europa più sicura" (c.d. ISO 2), rendendoli opzionali e non più obbligatori come inizialmente previsto. A tali obiettivi specifici potranno essere dedicate rispettivamente fino a un massimo del 20 per cento (ISO 1) e del 5 per cento (ISO 2) delle risorse totali di un programma. Le disposizioni sulla concentrazione tematica prevedono inoltre che almeno il 60 per cento delle risorse complessive di ciascun programma siano concentrate sull'OS 2 'Un'Europa più verde' (e sull'OS 4 'Un'Europa più sociale', per i programmi transfrontalieri terrestri) e su un massimo di altri due obiettivi strategici. Per i programmi transnazionali che supportano una strategia macro-regionale o di bacino marittimo è previsto invece l'obbligo di contribuire agli obiettivi stabiliti dalla strategia stessa con almeno l'80 per cento delle proprie risorse. Un altro elemento che potrà caratterizzare la programmazione e l'attuazione dei programmi Interreg, riguarda l'obbligo, salvo giustificazione, di finanziare progetti di limitato volume finanziario e di supportare il fondo piccoli progetti, fino al 20 per cento dell'allocazione totale del programma.

Per quanto riguarda il **Regolamento ECBM**, il progetto di norma presentato dalla Commissione europea, sul quale si è espresso con proprio parere anche il Servizio giuridico del Consiglio il 2 marzo 2020, è stata discusso in più occasioni in sede di Gruppo di lavoro tecnico del Consiglio senza giungere a un accordo a causa delle criticità ravvisate in merito all'applicazione nell'ambito delle giurisdizioni nazionali del meccanismo proposto per la cooperazione transfrontaliera. Alla fine del 2020 la Presidenza portoghese ha presentato un *paper*⁸⁵ nel quale vengono analizzati i principali elementi di discussione relativi alla natura giuridica dello strumento, all'ambito di applicazione e alle procedure operative ad esso connesse, al fine di orientare al meglio il lavoro futuro sulla proposta regolamentare, chiedendo agli Stati membri di esprimere la propria posizione al riguardo. L'Italia ha presentato la propria posizione favorevole alla prosecuzione dei lavori in seno al Consiglio ai fini della messa a punto dello strumento.

IV.2 ACCORDO SUL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2021-2027 E STRUMENTO STRAORDINARIO PER LA RIPRESA IN EUROPA-NGEU

I lavori per la definizione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, iniziati nel 2018 con la presentazione della proposta della Commissione Europea, sono proseguiti nel corso del 2020 sotto il coordinamento della Presidenza croata del Consiglio UE fino a giugno 2020, cui è subentrata la Presidenza tedesca, che ha affrontato anche le successive importanti fasi del negoziato che attengono al confronto con il Parlamento Europeo.

⁸⁵ *Presidency paper on European Cross-Border Mechanism (ECBM) Regulation* (doc. WK 14497/20)

A partire dal progetto iniziale di QFP presentato dalla Commissione, che fissava gli impegni del futuro Bilancio dell'Unione all'1,11 per cento del RNL dell'UE-27⁸⁶, nel corso di due anni e mezzo di intenso negoziato sono stati presentati dalle presidenze di turno del Consiglio diversi progetti di schemi negoziali⁸⁷ (si veda anche Relazione sugli interventi nelle aree sotto-utilizzate, anno 2020).

In particolare, in seguito al mancato accordo sulle proposte romena (giugno 2019) e finlandese (dicembre 2019), quest'ultima basata sul ridimensionamento di diverse rubriche e politiche, tra cui la politica di coesione, nel febbraio 2020 i leader europei hanno conferito mandato al Presidente del Consiglio Europeo di presentare un nuovo schema negoziale⁸⁸. Anche su tale ipotesi, oggetto di esame del Consiglio Europeo il 20-21 febbraio 2020, non si è trovata una posizione di compromesso per le marcate distanze tra gli Stati membri che chiedevano maggiore ambizione per la dimensione finanziaria del QFP - tra questi, l'Italia e i Paesi facenti parte del gruppo "Amici della coesione" - e i c.d. Paesi "frugali", non disponibili ad accettare un Bilancio superiore all'uno per cento del RNL dell'UE-27. Nel contempo, anche il Parlamento Europeo, favorevole a rafforzare la dimensione del quadro finanziario dell'Unione, si era detto non disponibile a votare le proposte presentate.

Nei mesi successivi, a causa del mutato scenario socioeconomico globale dovuto alla crisi innescata dalla pandemia di Covid-19, i membri del Consiglio Europeo hanno sollecitato una strategia di uscita coordinata dalla crisi, cui ha fatto seguito la presentazione da parte dei Presidenti di Commissione e Consiglio di una tabella di marcia in cui veniva evidenziato il ruolo fondamentale del QFP per sostenere una ripresa duratura e un mercato unico pienamente funzionante e modernizzato. Con il Consiglio Europeo del 23 aprile 2020 sono state poste le basi per la creazione di un fondo dedicato a far fronte alle conseguenze socioeconomiche della crisi ed è stato conferito mandato alla Commissione Europea di avanzare una proposta all'altezza di tale sfida. Il 28 maggio 2020 la Commissione ha quindi presentato un pacchetto di misure straordinarie (*Next Generation EU - NGEU*), finanziato attraverso il nuovo Strumento dell'Unione Europea per la ripresa, con funzione addizionale e complementare rispetto al QFP, dando il via, in tal modo alla più grande manovra di stimolo dell'economia mai realizzata attraverso il Bilancio dell'Unione. Nella proposta della Commissione, una quota del nuovo Strumento europeo per la ripresa, alimentato attraverso l'indebitamento dell'UE sul mercato, è dedicata all'iniziativa REACT-EU che va a rafforzare la politica di coesione 2014-2020. Viene, inoltre, potenziata l'azione del Fondo per una transizione giusta, introdotto con la proposta di regolamento della Commissione del 15 gennaio 2020. Il Fondo, il cui scopo è di sostenere, attraverso i programmi della politica di coesione, le regioni ad alta intensità di carbonio nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, riceve nell'ambito del nuovo assetto finanziario rafforzato finanziamenti sia a titolo del QFP, sia attraverso *NGEU*.

⁸⁶ Alla politica di coesione venivano assegnati in tale proposta 330,6 miliardi di euro a prezzi 2018 (373 miliardi di euro a prezzi correnti), pari al 29,2 per cento del totale complessivo. Le assegnazioni all'Italia sarebbero state pari a 38,3 miliardi di euro prezzi 2018 (43,2 a prezzi correnti).

⁸⁷ Si veda anche Relazione sugli interventi nelle aree sotto-utilizzate, anno 2020.

⁸⁸ L'ipotesi di schema negoziale posta sul tavolo dal Presidente Charles Michel non si discostava sostanzialmente dalle precedenti ipotesi quanto a dimensione del QFP, pur prevedendo l'assegnazione di 7,5 miliardi di euro al nuovo Fondo per una transizione giusta. Alla politica di coesione veniva destinato un ammontare di risorse pari a quello della proposta finlandese (323,2 miliardi di euro, prezzi 2018), ma con alcune significative ricomposizioni interne, tra cui l'aumento delle risorse in favore delle regioni meno sviluppate.

Su queste basi, il 10 luglio 2020 il Presidente del Consiglio Michel ha presentato un nuovo progetto di schema negoziale riguardante sia il Bilancio a lungo termine dell'Unione, sia il pacchetto di misure per la ripresa. Tale proposta ha rappresentato il punto di partenza dell'accordo raggiunto in occasione del Consiglio Europeo straordinario tenutosi dal 17 al 21 luglio 2020 ad esito di un articolato e intenso negoziato che ha visto i leader europei confrontarsi su diverse ipotesi di schemi negoziali prima di giungere ad un compromesso.

Sul piano della dimensione finanziaria complessiva del Bilancio, l'accordo raggiunto, così come aggiornato in seguito all'intesa con il Parlamento Europeo nel dicembre 2020, prevede misure per 1.835,3 miliardi di euro a prezzi 2018, combinando il QFP (1.074,3 miliardi di euro a prezzi 2018, cui si aggiungono 11 miliardi di euro di risorse derivanti da ammende per l'adeguamento di alcuni programmi di spesa)⁸⁹ con il pacchetto *Next Generation EU* (750 miliardi di euro, di cui 390 miliardi sotto forma di sovvenzioni agli Stati membri e 360 miliardi sotto forma di prestiti). Una quota pari a 47,5 miliardi di euro delle risorse *NGEU* (prezzi 2018) è destinata all'iniziativa REACT-EU, per misure di sostegno alla ripresa dalla crisi e per la preparazione della doppia transizione, verde e digitale, da finanziare attraverso la politica di coesione 2014-2020. Al Fondo per una transizione giusta sono destinati 7,5 miliardi dal QFP e 10 miliardi da *NGEU* (prezzi 2018).

Nell'ambito della rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori" del QFP 2021-2027, i fondi destinati alla sotto-rubrica "coesione economica, sociale e territoriale" sono risultati pari a 330,2 miliardi di euro (prezzi 2018), corrispondenti al 30,7 per cento del Bilancio dell'Unione, valore pressoché in linea con l'ipotesi iniziale presentata dalla Commissione europea. Per quanto riguarda l'articolazione tra i fondi, al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) sono destinati 200,6 miliardi di euro, un valore anch'esso pressoché in linea rispetto alla proposta iniziale della Commissione mentre il Fondo Sociale Europeo (FSE) Plus (escluse le componenti a gestione diretta e indiretta della Commissione) viene ridimensionato rispetto alla proposta iniziale, attestandosi a 87,3 miliardi di euro, a fronte di un aumento della dotazione del Fondo di coesione (42,5 miliardi di euro). Ad esito dell'accordo e della conseguente trasposizione dello stesso nel regolamento recante disposizioni comuni e generali sui fondi a gestione concorrente (RDC), sui cui tra settembre e dicembre 2020 si sono svolti i triloghi, le risorse per le categorie di regioni meno sviluppate e in transizione sono risultate rispettivamente pari a 202,2 miliardi di euro e 47,8 miliardi di euro, entrambi i valori in aumento rispetto alla proposta iniziale della Commissione, mentre quelle per la categoria di regioni più sviluppate, ridimensionate in confronto alla proposta iniziale, sono risultate pari a 27,2 miliardi di euro (si veda tavola IV.37).

Quanto alle risorse per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, rispetto all'accordo raggiunto nel Consiglio Europeo di luglio e per effetto dello spostamento di 100 milioni di euro dall'Obiettivo per l'occupazione e la crescita, esse sono risultate pari a 8.050 milioni di euro.

In raffronto al ciclo di programmazione 2014-2020, i fondi destinati alla politica di coesione nel Bilancio dell'Unione hanno subito un ridimensionamento, passando

⁸⁹ Il regolamento che stabilisce il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 è stato adottato il 17 dicembre 2020 mentre il regolamento che istituisce lo Strumento dell'Unione europea per la ripresa attraverso il quale sono finanziati i programmi *NGEU*, è stato adottato il 14 dicembre 2020.

dal 34 per cento al 30,7 per cento; la riduzione più significativa ha riguardato il Fondo di coesione.

Le risorse destinate all'Italia per gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale nel ciclo di programmazione 2021-2027 ammontano complessivamente a 37,3 miliardi di euro a prezzi 2018, che diventano 42 miliardi a prezzi correnti, incluse quelle dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea. A tali risorse europee si aggiungerà il cofinanziamento nazionale nel rispetto delle percentuali previste dall'RDC per la quota europea per ciascuna categoria di regioni.

In esito dell'accordo sul quadro finanziario rafforzato, inoltre, il nostro Paese beneficerà, per la politica di coesione, di una somma al momento stimabile in 13,5 miliardi euro (prezzi correnti) a valere sullo strumento REACT-EU sopra richiamato, previsto nell'ambito di *Next Generation EU*. Sulla base del metodo allocativo indicato dal regolamento, le risorse saranno assegnate in due tranche (2021 e 2022). Con riferimento all'assegnazione per l'annualità 2021, già comunicata dalla Commissione europea (pari all'80 per cento del totale), l'Italia, con 10,6 miliardi di euro di assegnazione a prezzi 2018 (11,3 miliardi a prezzi correnti), è il Paese principale beneficiario dello strumento.

Per quanto riguarda il Fondo per una transizione giusta, le assegnazioni all'Italia, pari a 932 milioni di euro a prezzi 2018 (1,30 miliardi di euro a prezzi correnti), proverranno dal QFP per 451 milioni di euro e da NGEU per 579 milioni di euro.

Le risorse messe a disposizione dell'Italia all'esito del negoziato europeo sono dunque molto rilevanti e daranno un impulso significativo agli investimenti, in particolare nei settori dell'innovazione, della digitalizzazione, del clima e dell'ambiente e per le politiche attive per il lavoro e l'inclusione sociale, su cui si concentrerà in misura prevalente l'azione della politica di coesione, in coerenza con le regole stabilite dai regolamenti. Su questi temi, tale politica rappresenta, altresì, un elemento fondamentale di sostegno al conseguimento e al rafforzamento degli obiettivi connessi agli assi strategici dell'altro rilevante strumento previsto nell'ambito di *NGEU*, vale a dire il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che gli Stati membri si apprestano a tradurre nei rispettivi Piani nazionali.

La politica di coesione continua quindi mantenere, anche per il ciclo di programmazione 2021-2027, il suo ruolo di principale politica di investimento dell'Unione, rappresentando circa un terzo del futuro Bilancio dell'UE, obiettivo per il quale il nostro Paese si è battuto in tutte le occasioni di confronto politico e tecnico, a conferma della centralità di questa politica, in un contesto, quale quello attuale, in cui i divari tra le regioni dell'Unione Europea e al loro interno continuano ad aggravarsi.

Con riferimento agli elementi chiave che definiscono impostazione e regole della politica di coesione demandati all'esame nell'ambito del processo negoziale sul QFP, il Governo ha attentamente presidiato tutte le fasi di confronto tecnico e politico. Oltre all'aspetto della dimensione finanziaria della politica di coesione e relativa articolazione tra Stati membri e categorie di regioni già richiamato, sono state affrontate nell'ambito del negoziato sul QFP le disposizioni riguardanti: la flessibilità connessa al trasferimento delle risorse tra i fondi della coesione e verso altri strumenti del Bilancio UE; la condizionalità macroeconomica; la regola di concentrazione tematica; il meccanismo di disimpegno automatico dei fondi; le risorse destinate alla Cooperazione Territoriale Europea nonché diversi altri elementi che attengono anche ai profili attuativi della politica. Con riguardo a tali

disposizioni nel corso del negoziato, sono state accolte, totalmente o in parte, posizioni rappresentate dall'Italia. Si citano, tra le altre: l'istituzione di una sotto-rubrica dedicata alle risorse della politica di coesione, che dà maggiore certezza e stabilità al quadro finanziario; il mantenimento della regola di disimpegno c.d. "N+3", applicabile fino all'anno 2026, che consente di affrontare più adeguatamente la concomitanza dei due cicli di programmazione e che si adatta meglio a talune tipologie di spesa sostenute dalla coesione; le modifiche alle regole proposte per la concentrazione tematica nel regolamento FESR, per le quali, nei testi oggetto dell'accordo, è stata introdotta la possibilità di applicazione anche livello di categoria di regione e non soltanto a livello nazionale ed è stata prevista la riduzione delle soglie minime per le regioni meno sviluppate e in transizione, consentendo, in tal modo, più flessibilità e maggiore adattamento ai fabbisogni specifici delle regioni; la modifica alla regola di condizionalità macroeconomica, da sempre osteggiata da parte italiana e non sostenuta dallo stesso Parlamento europeo, ma che, nello spirito di compromesso, nei successivi lavori del Consiglio è stata alleggerita nella procedura, prevedendo, allo stesso tempo, una minore discrezionalità in capo alla Commissione nell'applicazione della disposizione, in linea con le proposte presentate da parte italiana; l'incremento del tasso di cofinanziamento europeo per le regioni meno sviluppate rispetto alle ipotesi negoziali, innalzato all'85 per cento per le regioni meno sviluppate e al 60 per cento per le regioni in transizione, mentre non è stata accolta la richiesta italiana di incremento del tasso di cofinanziamento per le regioni in transizione, confermato al 40 per cento. Rilevante, infine, l'introduzione della possibilità da parte degli Stati membri di richiedere flessibilità per le spese sostenute a titolo di cofinanziamento nazionale nell'ambito delle regole del Patto di stabilità e crescita.

I fondi del QFP sono divenuti disponibili a partire dal primo gennaio 2021. L'operatività delle risorse messe a disposizione da *Next Generation EU* è, invece, subordinata alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri della Decisione sulle Risorse Proprie, che stabilisce l'incremento del massimale delle risorse proprie necessario affinché l'Unione europea possa contrarre prestiti sul mercato nella dimensione prevista dallo Strumento europeo per la ripresa⁹⁰. Al fine di consentire una rapida attivazione delle risorse messe a disposizione dall'iniziativa REACT-EU è stata prevista la possibilità da parte della Commissione Europea di autorizzare le modifiche ai programmi operativi 2014-2020 con clausola sospensiva nelle more del completamento del processo di ratifica della decisione da parte di tutti gli Stati membri.

⁹⁰ Tale decisione è stata recepita dall'Italia con la Legge n. 21 del Legge 26 febbraio 2021 di conversione del c.d. Decreto Milleproroghe.

TAVOLA IV.37: LA RUBRICA 2 DEL QFP 2021-2027 NELLE DIVERSE FASI NEGOZIALI - PREZZI 2018 (MILIONI DI EURO)

Rubrica/Fondo/Obiettivo	2021-2027									
	2014-2020 1	Comm. Europea 2 maggio 2018 2	Presidenza finlandese II Sem. 2019	Presidenza croata I Sem. 2020 3	Presidenza tedesca - II Sem. 2020			Conclusioni EUCO 17-21 luglio 2020	QFP approvato 17 dicembre 2020	
					10 luglio 2020	18 luglio 2020	20 luglio 2020			
					387.314	391.974	374.056			380.056
Rubrica 2 "Coesione, resilienza e valori"	387.314	391.974	374.056	380.056	380.500	384.300	380.018	377.768	377.768 ⁴	
Sotto rubrica 2a "Coes. econ., soc. terr."	367.616	330.642	323.181	323.181	323.600	327.400	328.335	330.235	330.235	
Peso Sotto rubrica 2a sul totale QFP	34,0%	29,1%	29,7%	29,5%	30,1%	30,5%	30,6%	30,7%	30,7%	
FESR ⁵	197.922	200.622	197.181	196.881	197.000	199.500	200.212	200.360	200.360	
Fondo coesione (incluso CEF, pari a 10.000 milioni di euro)	75.848	41.374	39.700	40.700	40.700	41.000	41.006	42.556	42.556	
FSE+ ⁶	93.846	88.646	86.300	85.600	85.900	86.900	87.117	87.319	87.319	
JTF - Rubrica 3				7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	7.500	
TOTALE QFP	1.082.048	1.134.583	1.087.327	1.094.827	1.074.300	1.074.300	1.074.300	1.074.300	1.074.300	
Risorse per l'obiettivo investimenti per l'occupazione e la crescita di cui ⁷ :		322.194	313.100	315.300	315.700	319.500	320.385	322.285	322.285	
a) regioni meno sviluppate		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	
b) regioni in transizione		45.935	42.200	44.900	44.900	47.200	47.589	47.789	47.772	
c) regioni più sviluppate		34.843	34.200	27.800	27.800	27.300	27.362	27.212	27.203	

Note:

¹ Fonte: Working paper del Consiglio dell'UE, WK 5978/2018 INIT, dati al netto Regno Unito.

² Fonte: COM(2018)321 final e COM(2018)328 final del 2 maggio 2018.

³ Proposta del Presidente del Consiglio europeo Charles Michel.

⁴ A cui si aggiungono 6 degli 11 miliardi di euro, a prezzi 2018, per l'adeguamento specifico dei programmi per gli anni dal 2022 al 2027, ai sensi dell'art. 5 del Reg. (UE, Euratom) 2093/20 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, equivalenti alle entrate derivanti dalle ammende imposte dalle istituzioni dell'Unione a norma dei Regolamenti (CE) n. 1/2003 e (CE) n. 139/2004 del Consiglio. In particolare, tale adeguamento riguarda solo i programmi della Sotto rubrica 2b "Resilienza e valori": UE per la salute (EU4Health), Erasmus+ , Europa creativa, Diritti e valori.

⁵ Importi FESR delle proposte finlandese, croata e tedesca calcolati per differenza tra il totale della Sotto rubrica e gli altri fondi.

⁶ Esclusa la componente a gestione diretta e indiretta della Commissione europea (proposte Commissione europea, finlandese e croata: 1.042 milioni di euro; Negotiating box EUCO, QFP Approvato e proposte tedesche: 676 milioni di euro).

⁷ Dati della colonna "QFP Approvato 17-dic 20", relativi alla ripartizione delle risorse per categoria di regione, come da art. 104 della proposta di Regolamento di disposizioni comuni, versione approvata nel Corper del 3 marzo 2021. La differenza di complessivi 100 milioni di euro in meno rispetto alla ripartizione definita nelle "Conclusioni EUCO 17-21 luglio 2020", deriva dallo spostamento di tale importo di risorse verso l'obiettivo cooperazione territoriale europea.

IV.3 LA PROGRAMMAZIONE DI REACT-EU

L'iniziativa REACT-EU - ideata dalle istituzioni europee nell'estate del 2020 - rappresenta un incremento di operatività della programmazione coesione comunitaria 2014-2020 per proseguire interventi di mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia e per costituire un ponte verso l'avvio operativo del ciclo 2021-2027, in particolare a sostegno di interventi per la cd. "doppia transizione", verde e digitale. REACT-EU assegna risorse aggiuntive agli Stati Membri a valere sullo strumento finanziario straordinario NGEU, ma che devono essere programmate all'interno di programmi operativi 2014-2020, benché in nuove separate priorità⁹¹. Le risorse sono assegnate agli Stati Membri in due tranches, di cui la prima (più consistente e pari a circa l'80 per cento della disponibilità prevista a livello europeo) è stata definita dopo l'estate 2020 e la seconda sarà definita a inizio dell'autunno 2021. Sebbene le risorse REACT-EU siano assegnate agli Stati Membri senza una preallocazione per categorie di regione, la Commissione ha segnalato l'importanza di mantenere un focus privilegiato sulle regioni meno sviluppate.

Per l'Italia le assegnazioni complessive su REACT-EU sono stimate in 13,5 miliardi di euro a prezzi correnti, ma solo la prima tranche pari a 11,3 miliardi è stata già assegnata. Il percorso istruttorio per la programmazione delle risorse REACT-EU per l'Italia, che ne è uno dei maggiori beneficiari, si è avviato nell'autunno 2020 secondo tre linee fondamentali:

- l'esigenza di utilizzare una parte importante delle risorse (oltre la metà) a copertura di dispositivi inseriti nella legge di bilancio 2021 al fine di avere simultaneamente sia misure compiute e rapide nell'attuazione e sia un contributo all'ingente sforzo finanziario che si sta compiendo già dai primi mesi del 2020 per contrastare le conseguenze della pandemia ancora in pieno momento;
- considerare veicoli attuativi il più possibile omogenei nelle procedure verso i beneficiari ultimi, quindi prevedendo la programmazione delle risorse in pochi dispositivi mirati da inserire in programmi attivi su tutto il territorio nazionale (PON);
- contemperare esigenze ancora di ripresa dalla pandemia con le ambizioni dello strumento di progredire, anche prima dell'avvio attuativo del prossimo ciclo, verso gli obiettivi climatici⁹².

⁹¹ La programmazione delle risorse assegnate con l'iniziativa di REACT-EU è prevista di norma attraverso la modifica di programmi 2014-2020 esistenti (ma è possibile prevedere nuovi dedicati programmi). Le nuove risorse vanno impiegate sul terreno entro la conclusione naturale del ciclo 2014-2020 (dicembre 2023). Il Regolamento (UE) 2020/2221 che disciplina REACT-EU è, infatti, formalmente una modifica di alcune parti del Regolamento di disposizioni comuni 2014-2020 (Reg. 1303/2013) con l'inserimento di un nuovo obiettivo tematico dedicato, la definizione di tipologie di interventi privilegiati per il FESR e il FSE, alcune semplificazioni nei requisiti per la modifica dei programmi e una procedura accelerata di adozione da parte della Commissione. L'ammissibilità della spesa decorre retroattivamente dal 1 febbraio 2020.

⁹² Benché non parte dell'articolato, infatti, il sesto considerando al regolamento di riferimento si esprime ambiziosamente nel definire nel 25 per cento delle risorse REACT-EU il contributo atteso agli obiettivi climatici, prevedendo, però, che tale obiettivo possa essere considerato diversamente dagli Stati Membri in ragione di esigenze specifiche.

Nel merito, la programmazione delle risorse è stata impostata identificando alcune misure idonee già esistenti da rafforzare e introducendone di nuove solo se in grado di raggiungere gli obiettivi nei tempi previsti o comunque in grado di anticipare linee di intervento da continuare nel prossimo ciclo 2021-2027. Dal lato del contrasto alla crisi indotta dalla pandemia sono previsti interventi nel campo della salute, per il sostegno alle imprese e per l'occupazione - anche attraverso incentivi all'impiego di lavoro⁹³ - e per l'inclusione sociale. Dal lato del sostegno alla transizione verde, digitale e resiliente del sistema socioeconomico sono previsti interventi per completare il cablaggio degli ambienti scolastici e le dotazioni laboratoriali, stimolo alle imprese ad adottare modelli produttivi improntati alla competitività verde e digitale, ricerca e formazione superiore indirizzate a ambiti innovativi e competenze ecologiche, interventi per efficientamento energetico, tutela della risorsa idrica e progetti a contributo del miglioramento dell'impatto della vita urbana su ambiente e clima.

Molti dei dispositivi d'intervento previsti riguardano l'intero territorio nazionale in coerenza con l'ampia dimensione territoriale degli effetti della pandemia, ma la quota più consistente delle risorse (oltre il 64 per cento) è programmata a favore del Mezzogiorno.

IV.4 PREPARAZIONE DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO 2021-2027

La preparazione dell'Accordo di Partenariato per il 2021-2027, avviata nel 2019 dal Dipartimento per le politiche di coesione con il contributo essenziale del Nucleo di Valutazione e analisi per la programmazione - NUVAP con un ampio confronto partenariale⁹⁴, è proseguita nel corso del 2020.

A luglio 2020, dopo la pubblicazione degli esiti della prima fase di confronto partenariale, è stato predisposto e inviato ai Servizi della Commissione Europea un primo documento relativo alle scelte di policy, predisposto sulla base del Format allegato al Regolamento di Disposizioni Comuni relativo ai contenuti dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, ed è stato avviato il dialogo informale.

Tra settembre e novembre 2020, il dialogo con i Servizi della CE si è intensificato al fine di individuare puntualmente gli elementi di accordo/disaccordo negoziale sulle scelte di policy. Questa fase di confronto ha portato a un aggiornamento del documento inviato ai Servizi della Commissione Europea il 17 novembre 2020 su cui la CE ha espresso sostanziale apprezzamento e ha formulato osservazioni di dettaglio per ciascun obiettivo di policy volte a perfezionare il testo

⁹³ In particolare si è previsto di coprire con una quota significativa delle risorse REACT-EU (per un importo di 4.000 milioni di euro) parte delle prime annualità di spesa del nuovo consistente sgravio contributivo per il Mezzogiorno, finalizzato a sostenere i livelli occupazionali nel Mezzogiorno, arginando la caduta dei posti di lavoro a seguito della crisi, e per favorire, al contempo, l'emersione del lavoro irregolare. La misura, che prevede l'esonero contributivo parziale per i datori di lavoro privati anche per i dipendenti già in forza alle imprese, è stata introdotta dal decreto legge 104/2020 con riferimento al quarto trimestre 2020 ed estesa dalla Legge di Bilancio 2021 (art. 1 commi 161- 169) sino al 2029, con intensità decrescente (dal 30 per cento dei primi cinque anni) a partire dal 2026.

⁹⁴ L'ampio confronto partenariale condotto nel corso del 2019 è stato descritto in dettaglio nella Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate L. 196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7 dello scorso anno. La documentazione completa è disponibile sul portale OpenCoesione

https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

e isolare alcuni specifici punti negoziali ancora aperti e a definire sinergie e complementarità con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il 29 dicembre 2020 è stato riaperto il confronto partenariale allargato durante il quale sono stati illustrati e condivisi i principali aspetti del percorso di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, in particolare: stato dell'arte del confronto negoziale sul pacchetto legislativo, che ormai si sta concludendo, e delle condizioni abilitanti l'uso dei fondi, evidenziando le specifiche criticità ancora presenti. Sono stati, inoltre, condivisi i principali contenuti negoziali ancora aperti sulle scelte di policy e gli aspetti finanziari relativi alle allocazioni spettanti all'Italia comunicate dalla Commissione Europea nel mese di novembre 2020.

A valle dell'incontro è stata avviata un'ulteriore raccolta di contributi scritti da parte del partenariato istituzionale e socioeconomico che permette di valorizzare pienamente i diversi punti di vista sulla politica di coesione e di finalizzare e condividere le scelte di policy.

In parallelo è proseguito il lavoro tecnico, anche attraverso confronti con il partenariato istituzionale, volto a:

- definire l'architettura finanziaria dell'Accordo individuando a) la distribuzione delle risorse europee e nazionali da assegnare, rispettivamente, ai Programmi nazionali e regionali; b) la dimensione finanziaria di ciascun Programma regionale (condividendo con le Regioni la metodologia di riparto a livello Nuts 2 nell'ambito di ciascuna categoria di Regioni);
- finalizzare le azioni pianificate per rafforzare la capacità amministrativa dell'attuazione dei fondi coperti dall'Accordo di Partenariato (già state oggetto di istruttoria tecnica con la Commissione);
- verificare le potenziali sinergie e complementarità tra politica di coesione 2021-2027 e Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nei prossimi mesi proseguirà il dialogo informale di merito con i Servizi della Commissione prima della notifica dell'Accordo che potrà avvenire solo dopo l'approvazione dell'intero pacchetto legislativo coesione 2021-2027 (verosimilmente tra maggio e giugno 2021) e restringere così i tempi del negoziato formale.

