

Indice:

1. Contesto
2. Next Generation EU
3. La nuova proposta QFP 2021-2027
4. La politica di coesione nel prossimo QFP, l'iniziativa REACT –EU
5. Iter legislativo

1. Contesto

Fin dalla prime fasi della pandemia di Covid-19 la Commissione europea ha presentato una serie di proposte per mobilitare le risorse disponibili nell'ambito dei programmi 2014-2020 finanziati con i fondi strutturali e di investimento europei, al fine di fornire risposte immediate ai bisogni emergenti. Le modifiche regolamentari, introdotte tempestivamente, hanno reso possibile utilizzare i fondi per far fronte alle esigenze espresse dai sistemi sanitari e per fornire sostegno a datori di lavoro e lavoratori, grazie alla immediata liquidità e flessibilità.

Tali prime misure straordinarie sono state importanti per sostenere gli Stati membri e le Regioni di fronte agli effetti immediati della crisi, tuttavia, considerata l'evoluzione critica del contesto economico e finanziario, la Commissione ha valutato opportuno e necessario incrementare le proprie iniziative mettendo anche a disposizione risorse aggiuntive.

Il 27 maggio scorso è stato così proposto un importante e complessivo Piano per la ripresa **(1)** con cui la Commissione ha avanzato a Parlamento e Consiglio la proposta di un bilancio della UE rafforzato per contribuire a riparare i danni economici e sociali, dare avvio alla ripresa, proteggere l'occupazione e creare posti di lavoro, preparare un futuro migliore per la prossima generazione. Per mobilitare gli investimenti e gli strumenti necessari è stato in concreto proposto **(2)**:

- uno strumento europeo di emergenza per la ripresa ("[Next Generation EU](#)") del valore di 750 miliardi di euro - di cui 500 miliardi a fondo perduto - che integrerà temporaneamente il bilancio della UE con nuovi finanziamenti provenienti dai mercati finanziari;
- un quadro finanziario pluriennale rafforzato per il periodo 2021-2027.

La Commissione ha inoltre presentato il [programma di lavoro 2020](#) adattato, in cui è data priorità agli interventi necessari per sospingere la ripresa e aiutare la resilienza dell'Europa.

Note:

(1): Cfr [COM\(2020\) 456](#) Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione e [Piano per la Ripresa dell'Europa](#)

(2): [COM \(2020\) 442](#) "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea"

2. Next Generation EU

Next Generation EU reperirà risorse finanziarie grazie all'innalzamento temporaneo del massimale delle risorse proprie al 2,00 % del reddito nazionale lordo della UE, il che consentirà alla Commissione di contrarre sui mercati finanziari prestiti per 750 miliardi di euro. Questi finanziamenti supplementari saranno convogliati verso i programmi della UE; il loro rimborso sarà spalmato nei futuri bilanci UE sull'arco di un lungo periodo, con inizio non prima del 2028 e completamento non oltre il 2058.

I fondi reperiti da *Next Generation EU* si articoleranno in tre pilastri:

1. *Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme*: un nuovo *Recovery and Resilience Facility* di 560 miliardi di euro offrirà sostegno finanziario per investimenti e riforme; un supplemento di 55 miliardi di euro nell'ambito della nuova iniziativa REACT-UE essenzialmente finalizzato ad un ulteriore sostegno degli interventi della politica di coesione; una proposta per rafforzare il *Just Transition Fund* fino a 40 miliardi di euro, aiutare gli Stati membri ad accelerare la transizione verso la neutralità climatica; un incremento di 15 miliardi di euro per il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.
2. *Avvio dell'economia europea incentivando gli investimenti privati*: un nuovo strumento, il *Solvency Support Instrument* che mobiliterà risorse private per sostenere le imprese europee; l'integrazione di InvestEU, fino a 15,3 miliardi di euro per mobilitare investimenti privati in progetti in tutta l'Unione; un nuovo *Strategic Investment Facility* integrato in *InvestEU* - per generare investimenti fino a 150 miliardi di euro nei settori strategici legati alla transizione verde e digitale grazie al contributo di € 15 miliardi di euro da *Next Generation EU*.
3. *Lezioni apprese dalla crisi*: un nuovo programma sanitario, *EU4Health*, per rafforzare la sicurezza sanitaria e prepararsi per future crisi sanitarie con un budget di 9,4 miliardi di euro; un rafforzamento di 2 miliardi di euro di rescEU, il meccanismo di protezione civile dell'Unione; un importo di 94,4 miliardi di euro per Horizon Europe, che sarà rafforzato per finanziare la ricerca sui temi sanitari, resilienza e transizioni verdi e digitali, sostegno ai partner globali dell'Europa attraverso ulteriori 16,5 miliardi di euro per azioni esterne, compresi gli aiuti umanitari, altri programmi e strumenti europei per allineare pienamente il futuro quadro finanziario alle esigenze di ripresa e alle priorità strategiche.

3. La nuova proposta QFP 2021-2027

Il quadro finanziario per il 2021-2027 proposto dalla Commissione Ue nel 2018, rafforzato dal meccanismo per una transizione giusta e dalle ultime modifiche proposte, rimane il punto di riferimento essenziale per la fase finale dei negoziati. L'architettura proposta, il livello del sostegno, l'equilibrio tra le varie priorità ed elementi fondamentali come l'obiettivo di destinare almeno il 25 % per il clima e per sostenere la parità di genere e la non discriminazione, sono altrettante componenti necessarie di un pacchetto bilanciato per la ripresa.

Per avere un quadro sinottico delle proposte di QFP che si sono susseguite a partire da quella iniziale della Commissione (maggio 2018) fino all'ultima, si propone **in allegato** una tabella di confronto in cui il quadro è riportato a prezzi 2018 per ragioni di comparabilità.

Si evidenzia che con riferimento alla Rubrica 2 Coesione e valori il nuovo QFP 2021-2027 vede confermato, in linea con le ipotesi di compromesso dei mesi scorsi, un lieve decremento degli impegni rispetto alla proposta iniziale della CE pari a -7.461 (-2,26%). Nel dettaglio anche la dotazione per il FSE+ pari a 86.284 milioni di euro vede un decremento di -2.362 (-2,66%) rispetto alla proposta della CE di 89.688 milioni di euro.

Cfr. [Documento allegato: Confronto-Qfp-2021-2027](#) (Allegato 1)

4. Politica di coesione nel prossimo QFP, l'iniziativa REACT – EU

Come anticipato, gli impegni previsti nell'ambito di Next Generation UE relativi alla politica di coesione saranno attuati anche attraverso l'iniziativa REACT-EU, mediante la quale la Commissione propone, infatti, di stanziare, tra oggi e il 2022, 55 miliardi di euro di fondi aggiuntivi di cui 50 miliardi di euro da Next Generation EU nel 2021 e nel 2022 e 5 miliardi di euro già nel 2020.

Le proposte prevedono finanziamenti aggiuntivi nel 2020-2022 per gli attuali programmi di coesione e per il Fondo di aiuti europei agli indigenti, così da non interrompere il sostegno delle misure chiave per superare gli effetti della crisi e il supporto agli indigenti. Le modalità operative relative all'Iniziativa REACT-EU sono contenute nella Comunicazione 451 del 28 maggio 2020 **(3)** che in sintesi propone di apportare all'attuale Regolamento Disposizioni Comuni alcune modifiche potenzialmente di grande impatto che di seguito sono riepilogate. In tale iniziativa rientrerà la flessibilità eccezionale introdotta nell'ambito delle Iniziative di investimento in risposta al Coronavirus, con tanto di procedure semplificate, la possibilità di trasferire risorse tra fondi e categorie di regioni e un allentamento delle norme sul cofinanziamento.

La disponibilità delle risorse

Con riferimento alle risorse, la modifica intende rendere disponibili per i fondi strutturali risorse aggiuntive pari a 58.272.800.000 di euro a prezzi correnti per il periodo compreso tra il 2020 e il 2022 **(4)**. Le risorse per il 2020 derivano da un aumento delle risorse disponibili per la coesione economica, sociale e territoriale nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, mentre le risorse per il 2021 e il 2022 derivano dallo strumento dell'Unione europea per la ripresa.

Il 50 % delle risorse aggiuntive per il 2020 sarà messo a disposizione immediatamente dopo l'approvazione del programma o dei programmi o delle relative modifiche, come prefinanziamento iniziale che dovrà essere liquidato solo al momento della chiusura dei programmi.

Il prefinanziamento annuale per gli anni 2021, 2022 e 2023 sarà corrisposto in relazione alle risorse aggiuntive assegnate ai programmi.

La data ultima per sostenere le spese da parte del beneficiario resta, anche per queste risorse addizionali, il 31 dicembre 2023.

Gli impegni riguardanti tali risorse aggiuntive, d'altro canto, saranno disimpegnati solo al momento della chiusura dei programmi operativi conformemente alle norme che disciplinano la chiusura dei programmi (ossia nel 2025 in seguito alla presentazione dei documenti necessari a norma dell'articolo 141 del RDC). **(5)**

I criteri di assegnazione, il riparto e la concentrazione tematica

Per quanto riguarda i criteri di assegnazione **(6)**, la Commissione definirà, con una decisione di esecuzione, la ripartizione della totalità delle risorse aggiuntive per ciascuno Stato membro per gli anni 2020 e 2021, basandosi sugli ultimi dati statistici obiettivi riguardanti la prosperità relativa degli Stati membri e gli effetti dell'attuale crisi sulle loro economie, incluso il livello di disoccupazione giovanile.

Al fine di tener conto del carattere evolutivo degli effetti della crisi, la ripartizione dovrebbe essere rivista nel 2021 applicando lo stesso metodo di assegnazione, ma utilizzando i più recenti dati statistici disponibili al 19 ottobre 2021 per distribuire la tranche delle risorse aggiuntive per il 2022.

Le risorse possono essere ripartite tra FESR e FSE senza limitazioni (non è di fatto necessario rispettare la quota minima del FSE) ed inoltre sono escluse dalla base di calcolo dei massimali

stabiliti nel nuovo articolo 30.5 **(7)** del Regolamento (UE) 2020/558 **(8)**. È inoltre prevista la possibilità di utilizzare tali risorse aggiuntive per aumentare la dotazione dei programmi sostenuti dal FEAD per gli aiuti agli indigenti.

La proposta prevede anche che, in via eccezionale e fatte salve le norme generali per l'assegnazione delle risorse dei fondi strutturali, gli importi aggiuntivi non debbano essere ripartiti per categoria di regioni, perché sia possibile indirizzare tali risorse verso le aree geografiche in cui sono più necessarie. Tuttavia, viene anche precisato che gli Stati membri dovranno tenere conto delle diverse esigenze a livello regionale e dei diversi livelli di sviluppo, in modo da mantenere l'attenzione sulle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

Alle risorse aggiuntive non si applicano le disposizioni riguardanti la concentrazione tematica, le condizionalità ex ante, la riserva di efficacia dell'attuazione e il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, la deroga che fissa al 1° febbraio 2020 la data di ammissibilità per le operazioni di contesto dell'epidemia e la deroga riguardante la selezione delle operazioni, e non occorre elaborare per esse una strategia di comunicazione.

La programmazione delle risorse

La Commissione Ue propone modifiche tali da garantire programmi più idonei a sostenere la ripresa post-crisi da operare in modo complementare all'iniziativa REACT-EU e secondo regole più flessibili, proprio per consentire una reazione più rapida alle situazioni di emergenza a livello nazionale e regionale. D'altra parte le nuove disposizioni regolamentari sembrano preconizzare una fase di revisione dei programmi più rapida, in ragione di un numero minore di elementi che si richiede alle Autorità di fornire nella stesura dei programmi modificati o del programma dedicato alle nuove risorse.

La proposta di modifica prevede che le risorse aggiuntive possano essere utilizzate per il cofinanziamento delle spese ammissibili fino al 100 % a carico del bilancio della UE. A questo fine è necessario che tali risorse siano programmate nell'ambito di uno o più assi prioritari specifici distinti nell'ambito di un programma o di programmi già esistenti mediante una richiesta di modifica **(9)** oppure di un nuovo programma specifico, attraverso la preparazione e la presentazione di un nuovo PO.

Al fine di sostenere operazioni per promuovere il superamento degli effetti della crisi o per preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, è previsto un nuovo obiettivo tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" (modifica ad art. 9 RDC); questo OT è disponibile esclusivamente per la programmazione delle risorse aggiuntive e deve costituire una priorità di investimento unica.

Qualora all'interno di un programma operativo esistente siano istituiti uno o più assi prioritari distinti corrispondenti al nuovo obiettivo tematico, nel contesto della descrizione dell'asse prioritario nel programma operativo riveduto non è richiesto di identificare né le fasi di attuazione né gli indicatori (finanziari, di output e di risultato) né di fornire una sintesi dell'uso dell'assistenza tecnica e/o della capacità amministrativa.

Gli Stati membri possono eventualmente elaborare un nuovo programma operativo specifico nell'ambito del nuovo obiettivo tematico, che andrebbe a coprire il periodo fino al 31 dicembre 2022 e per il quale si evidenzia che non è richiesta la valutazione ex ante né l'inserimento di alcuni elementi che invece fanno parte integrante dei programmi attuali ed in particolare: fasi di attuazione ed indicatori, sintesi dell'uso previsto dell'assistenza tecnica e della capacità amministrativa, identificazione delle zone geografiche particolarmente colpite dalla povertà e le sfide demografiche, condizionalità ex ante, valutazione.

Fino al 4% delle risorse aggiuntive possono essere destinate all'Assistenza Tecnica. Lo 0,35 % delle risorse aggiuntive è destinato all'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione.

REACT-EU e il FSE

Per quanto riguarda il FSE, le risorse aggiuntive dovranno essere utilizzate principalmente per sostenere il mantenimento dell'occupazione, anche attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e aiuti ai lavoratori autonomi, anche nei casi in cui tale sostegno non sia associato a misure attive del mercato del lavoro, a meno che queste ultime non siano imposte dal diritto nazionale. Le risorse supplementari stimolano inoltre la creazione di posti di lavoro, in particolare per le persone in situazioni di vulnerabilità, sostengono misure a favore dell'occupazione giovanile, l'istruzione, la formazione e lo sviluppo delle competenze, in particolare allo scopo di favorire la duplice transizione verde e digitale e migliorare l'accesso ai servizi sociali di interesse generale, anche a favore dei minori.

Indicatori e Valutazione

Gli Stati membri dovranno organizzare entro il 31 dicembre 2024 almeno una valutazione dell'uso delle risorse aggiuntive, avente ad oggetto l'efficacia, l'efficienza e l'impatto di tali risorse e il modo in cui hanno contribuito al conseguimento dell'obiettivo tematico dedicato. La proposta di regolamento non contiene indicatori specifici, ma la relazione di accompagnamento sottolinea la raccomandazione di fare uso di quelli già proposti dalla CE.

La Comunicazione

Infine la Ce sottolinea l'importanza di rafforzare la visibilità delle misure e delle risorse straordinarie introdotte dall'Unione, in particolare facendo in modo che i beneficiari potenziali, i beneficiari effettivi, i partecipanti, i destinatari finali degli strumenti finanziari e il pubblico siano a conoscenza dell'esistenza e dell'entità delle risorse aggiuntive, nonché dell'ulteriore sostegno da esse derivante.

Note:

(3): [COM \(2020\) 451](#) del 28 maggio scorso.

(4): Per un agevole confronto con la tabella allegata, espressa a prezzi 2018, la dotazione REACT UE a prezzi correnti è 53.274 milioni di euro, cui sono aggiunti 5.000 milioni nell'ambito dell'attuale flessibilità del QFP.

(5): Come si legge al paragrafo 2 dell'art. 136 del RDC "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 1, entro il termine stabilito all'articolo 141, paragrafo 1".

(6): La Come si legge al paragrafo 2 dell'art. 136 del RDC "La parte di impegni ancora aperti al 31 dicembre 2023 è disimpegnata qualora la Commissione non abbia ricevuto i documenti prescritti ai sensi dell'articolo 141, paragrafo 1, entro il termine stabilito all'articolo 141, paragrafo 1".

(7): Ai sensi del nuovo art. 30.5, lo Stato membro/AdG può trasferire un importo fino all'8% della dotazione della UE (e il corrispondente cofinanziamento nazionale) di una priorità (asse che cede) entro il limite del 4% del bilancio del programma ad un'altra priorità (stesso Fondo e categoria di regioni dello stesso programma) ricorrendo ad una procedura semplificata per la modifica.

(8): Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

(9): Le richieste di modifica di programmi operativi già in atto presentate da uno Stato membro per l'impiego delle risorse aggiuntive devono essere debitamente motivate e, in particolare, devono descrivere l'impatto atteso di tali modifiche sulla promozione del superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di Covid-19 o sulla preparazione di una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

5. Iter legislativo

La proposta di modifica del Regolamento Disposizioni Comuni (REACT-EU) è attualmente sottoposta all'iter legislativo di confronto fra le istituzioni del trilatero Ue (Parlamento, Consiglio, Commissione).

A livello del Consiglio il testo è stato già sottoposto ad un primo esame tecnico del gruppo di lavoro preposto (il Gruppo misure strutturali).

La Commissione europea ha invitato i colegislatori ad esaminare rapidamente le proposte in modo da raggiungere un accordo politico in sede di Consiglio europeo entro luglio. Una decisione rapida sulla proposta di modifica del quadro attuale permetterebbe di mettere immediatamente a disposizione finanziamenti aggiuntivi necessari per dare nuovo dinamismo alla ripresa e dotare la UE di un potente strumento per risollevare l'economia e ricostruire il futuro. **(10)**

La Commissione ha dichiarato che intende inoltre collaborare strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio per raggiungere l'accordo sul futuro quadro finanziario pluriennale e sui programmi settoriali di accompagnamento all'inizio dell'autunno, così da essere pienamente operativi dal 1° gennaio 2021.

Note:

(10): Si fa presente che per modificare la decisione sulle risorse proprie è necessario il consenso unanime di tutti gli Stati membri e la loro approvazione secondo le norme costituzionali nazionali, il che potrebbe richiedere tempi meno rapidi del previsto.