



POSITION PAPER DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ITALIANE SUL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE POST 2027

Allegato sulla semplificazione



29 maggio 2025



CONFERENZA
DELLE REGIONI
E DELLE
PROVINCE
AUTONOME



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

25/58/CR05/C3

OSSERVAZIONI E PROPOSTE SUGLI STRUMENTI DI SEMPLIFICAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE POST 2027 *

Introduzione

In linea generale, una strutturazione innovativa dei processi attuativi e dei relativi procedimenti contabili e di controllo della Politica di coesione deve essere oggetto di un ampio processo di efficientamento, che, analogamente a quanto fatto per il PNRR e compatibilmente con la regolazione comunitaria rilevante, **determini alcune linee di innovazione strutturale per la totalità dei programmi della Politica Unitaria di Coesione**, anche in vista dei percorsi di chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 e dell'attuazione del ciclo 2021-2027 che impegneranno fortemente le amministrazioni titolari di programmi.

La sfida di semplificare e accelerare l'attuazione della Politica di coesione, già proposta nell'ambito delle Riforme del PNRR, ha visto la tendenza a voler estendere il modello centralizzato ed emergenziale del *Recovery and Resilience Facility* anche alla Politica di coesione, la quale è nata, invece, quale politica di natura territoriale. Una tale proposta rimane, tuttavia, complessa e richiede delle modifiche rilevanti agli assetti vigenti, tra cui regolamenti e programmi. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non è, infatti, uno strumento di "coesione", piuttosto un Piano di investimento di livello nazionale che, tra l'altro, si configura ancora quale sperimentale poiché non sono ancora disponibili evidenze sulla maggiore efficienza ed efficacia delle relative modalità attuative. In una tale cornice si inserisce, peraltro, un passaggio della recente Comunicazione CE "*The road to next MFF*" che, se da un lato, prospetta *un piano per ogni paese con riforme e investimenti chiave e incentrato sulle nostre priorità comuni, tra cui la promozione della coesione economica, sociale e territoriale*, dall'altro, ribadisce che si tratterà di *Una politica di coesione e di crescita rafforzata, che ponga al centro le regioni, che deve essere concepita e attuata in partenariato con le autorità nazionali, regionali e locali*.

Il ruolo di programmazione delle Regioni si è dimostrato in questi anni come quello più indicato per rispondere alle diverse specificità territoriali.

Nell'esperienza concreta della programmazione dei fondi di coesione gli stessi *stakeholders* sociali ed economici hanno più volte ribadito la necessità di guardare a politiche territoriali più ampie capaci di superare i limiti dei confini amministrativi delle singole amministrazioni locali.

Il livello regionale è l'unico in grado di integrare politiche *top-down* con politiche *bottom-up* realizzando politiche territoriali integrate in cui siano centrali il ruolo di soggetti socioeconomici.

* Allegato al documento *Position paper delle Regioni e delle Province autonome italiane sul futuro della politica di coesione post 2027*, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 27 febbraio 2025.

La sinergia tra politiche europee, nazionali e territoriali è un compito che le Regioni possono svolgere nel modo più appropriato sviluppando una coerenza e una programmazione integrata sia finanziaria che negli obiettivi di riforme e di rilancio della competitività che si vogliono perseguire.

Ciò detto, anche nella prospettiva di voler intercettare strumenti di semplificazione per la Politica di coesione, occorre assicurarne la dimensione territoriale, che è in grado di cogliere e affrontare le specificità, e mantenerne l'attuale assetto regionale, contemperando, nella ripartizione delle risorse le diverse esigenze (vale a dire, quelle delle regioni che si trovano sulle frontiere esterne e che, già oggi, chiedono che un tale svantaggio venga tenuto in considerazione, quelle, invece, delle regioni più competitive e, ancora, le esigenze delle regioni in ritardo di sviluppo, che necessitano di adeguate dotazioni finanziarie a fronte di propri specifici bisogni).

Inoltre, la presenza negli ultimi anni di più fondi che, direttamente o indirettamente, sono stati destinati alla coesione, nonché di iniziative attuate direttamente dalla Commissione europea, ha determinato una sovrapposizione di priorità e meccanismi di attuazione che rischia di ostacolare la Politica di coesione (come è noto, ad esempio, la contemporanea disponibilità di risorse finanziarie stanziata negli ultimi anni in attuazione del PNRR sta avendo un impatto significativo sull'attuazione di alcune azioni dei Programmi regionali FESR e FSE+, la cui sovrapposizione di opportunità di finanziamento sta contribuendo a determinare un "effetto spiazzamento" sui potenziali beneficiari). Tutto ciò richiede una maggiore sinergia e una più chiara demarcazione tra i fondi e gli altri strumenti dell'UE al fine di evitare sovrapposizioni e concorrenza tra detti strumenti.

Applicare regole, tempi e criteri di ammissibilità comuni a tutti i fondi UE rappresenterebbe una misura di semplificazione che consentirebbe una maggiore sinergia tra i diversi fondi UE. La definizione di un quadro di regole e criteri più omogeneo tra i diversi Programmi europei potrebbe non solo operare efficaci sinergie tra i Fondi Strutturali e quelli a gestione diretta, ma costituirebbe anche una notevole fonte di semplificazione.

E' auspicabile un quadro di regole e criteri più omogeneo tra i diversi programmi europei, anche con riferimento alla disciplina sugli Aiuti di Stato: allineare la normativa dei Fondi SIE a quella dei fondi a gestione diretta in tale materia costituirebbe certamente una notevole semplificazione.

Proposte e ambiti di miglioramento per la riforma della coesione UE

A livello generale, le conclusioni del Consiglio sulla politica di coesione post-2027, adottate il 28 marzo 2025, hanno confermato alcuni principi fondamentali - tra cui la gestione condivisa, la governance multilivello, il partenariato e l'approccio centrato sulle persone e sui territori - da applicare congiuntamente ai principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Questi principi sono pienamente condivisi dalle Regioni italiane e costituiscono la base per l'avvio della definizione dei futuri strumenti della politica di coesione. In tale contesto, sono stati individuati almeno **tre principali ambiti generali** su cui intervenire per una semplificazione efficace della coesione, ovvero:

- 1 Il quadro normativo a livello europeo**, tempestivamente formulato e rapidamente adottato, estendendo le disposizioni comuni tra fondi attraverso un **contesto attuativo semplice ma integrato**, con **norme di esecuzione allineate per tutti e pochi obiettivi chiari e sintetici**;
- 2 Le procedure a carico delle Autorità** incaricate dell'**attuazione dei programmi**, con una **semplificazione degli oneri e adempimenti** in tema di **gestione, controllo, rendicontazione e monitoraggio**, al fine di accelerare l'attuazione, mantenendo inalterato il livello di qualità

e regolarità della spesa, garantendo comunque *standard* elevati per la prevenzione e la lotta contro la frode e la corruzione;

- 3 Una **semplificazione** anche delle **procedure** a carico dei **beneficiari dei programmi**, al fine di rendere più veloce e meno oneroso l'accesso ai finanziamenti, anche grazie alla **certezza e stabilità regolamentare** e la prosecuzione nel sostegno e al **rafforzamento della capacità amministrativa**.

Nel complesso, riguardo alle proposte operative delle Regioni per il contesto europeo, la logica delle semplificazioni dovrebbe intervenire sull'impianto consolidato della Politica di coesione, assicurando, da un lato, la continuità con le misure già adottate nell'attuale periodo e, dall'altro, un migliore allineamento con le altre politiche che condizionano gli investimenti sostenuti dai Fondi strutturali (settori Aiuti di Stato e Appalti, ecc.).

La stabilità del quadro regolamentare che disciplina il funzionamento dei programmi della coesione rappresenta, infatti, un elemento essenziale, non solo per il periodo di riferimento, ma anche nelle transizioni tra i cicli di programmazione. Le modifiche nella gestione degli strumenti di coesione implicano un adeguamento dei meccanismi e delle prassi consolidate nelle fasi di preparazione e attuazione, sia a livello delle singole Autorità di Gestione, sia per l'intero sistema dei beneficiari coinvolti. In questa prospettiva, già in fase di avvio del periodo programmatorio, sarebbe opportuno semplificare gli oneri a carico delle Amministrazioni, in continuità con quanto realizzato nel periodo attuale.

Dal punto di vista operativo, l'avanzamento nella realizzazione dei Programmi, una volta completata la fase di selezione, è influenzata da diversi fattori esterni, tra cui i tempi procedurali necessari e stabiliti dalle norme relative agli appalti pubblici e aiuti di Stato. Pertanto, risulta fondamentale adottare un approccio adeguato, volto ad allineare i processi di semplificazione, come indicato dalla Commissione nell'ultima Comunicazione in materia (COM(2025) 47 final "Un'Europa più semplice e più rapida - Comunicazione sull'attuazione e la semplificazione").

In generale, le proposte regolamentari sono ispirate al principio di semplificazione che deve però trovare riscontro in fase attuativa, dove generalmente il susseguirsi di documenti interpretativi ha generato complessità. Per ridurre l'incertezza giuridica nella fase attuativa, occorre certamente evitare la proliferazione di norme poste a livelli diversi, restringendo gli ambiti di sovrapposizione regolamentare.

- ***Maggiore flessibilità per i Programmi***

La Politica di coesione, anche per l'attuale ciclo di programmazione, sta affrontando, come indicato dalla Commissione europea nell'ambito delle recenti proposte di modifica dei Regolamenti FSE plus e FESR (Comunicazione COM(2025) 163 final "Una politica di coesione modernizzata: la revisione intermedia"), talune difficoltà nell'avanzamento e nel livello dei pagamenti richiesti a causa di una combinazione di fattori: l'adozione tardiva dei regolamenti che disciplinano la politica; la necessità di affrontare crisi successive, dalla pandemia di COVID-19 alla guerra contro l'Ucraina e alla crisi energetica; la pressione per chiudere il periodo di programmazione precedente; e la priorità data all'attuazione degli strumenti di NGEU dati i loro tempi di attuazione più brevi.

Per promuovere un'attuazione più rapida ed efficace nel prossimo ciclo di programmazione, anche alla luce delle criticità emerse nell'attuale fase, si potrebbe valutare l'introduzione di un principio di flessibilità nei piani finanziari dei Programmi, in particolare riguardo al vincolo del disimpegno,

spostando il primo target in base alle specifiche condizioni del contesto. Nello specifico, le Autorità di Gestione, nel rispetto delle ripartizioni contenute nel Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), potrebbero definire già in fase di preparazione il quadro di ripartizione annuale delle risorse complessive con maggiore autonomia, o comunque adeguare la distribuzione della quota di cofinanziamento, tenendo conto delle condizioni specifiche che gravano sull'avvio dei Programmi. Tale principio di flessibilità potrebbe, inoltre, estendersi anche alle scelte organizzative e alle priorità strategiche, favorendo un'impostazione più aderente ai fabbisogni specifici dei territori coinvolti e lasciando, ad esempio, la possibilità di optare per programmi mono o plurifondo, come già previsto nell'attuale ciclo.

La flessibilità, comunque, non potrà avvenire a scapito della stabilità di un quadro regolamentare che mantenga la garanzia di stanziamenti programmati, finalizzati ad obiettivi identificati e condivisi con il territorio, e che si inseriscono in un più ampio contesto di programmazione regionale a cui concorrono diversi strumenti di sostegno (europei, nazionali e regionali).

◦ ***Focus su alcune aree di miglioramento e di semplificazione per i programmi della coesione***

Nel definire l'assetto futuro della Politica di coesione, risulta essenziale rafforzare la qualità della programmazione e della gestione, promuovendo soluzioni più semplici, coerenti e orientate agli obiettivi, anche tramite una verifica attenta del reale impatto delle soluzioni introdotte nei periodi precedenti.

Particolare attenzione potrebbe essere dedicata alle condizioni abilitanti, parziale novità rispetto al 2014-2020: l'adeguamento a un numero così significativo di condizioni ha, in effetti, richiesto un impegno considerevole, sebbene gestito a livello centrale, ma con un onere di monitoraggio costante per ciascun programma. Pur riconoscendo l'importanza di garantire condizioni di contesto adeguate agli investimenti sostenuti, sarebbe comunque auspicabile evitare l'introduzione di nuove condizioni abilitanti rispetto al ciclo 2021-27, semplificandone anzi la verifica da parte delle Autorità di Gestione (e considerando, al contempo, quanto già realizzato in termini di riforma, nel contesto del PNRR).

Analogamente, la semplificazione dovrebbe riguardare le fasi di selezione delle operazioni, riducendo gli adempimenti per le Autorità di Gestione. In particolare, rispetto all'attuale programmazione sarebbe utile individuare un numero più limitato di principi guida chiari per la scelta degli interventi (la complessa applicazione operativa comporta successivamente oneri aggiuntivi per i controlli).

Per quanto riguarda gli aspetti ambientali, è inoltre opportuno operare una semplificazione, soprattutto considerando che, già in fase di preparazione, i programmi della Coesione sono soggetti a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e una parte significativa delle risorse è destinata a sostenere la transizione ecologica (come stabilito dall'attuale OP2). L'applicazione dei principi di rispetto del DNSH e di immunizzazione degli effetti del clima potrebbero riguardare, ad esempio, operazioni di importo rilevante (come in parte previsto nei cicli precedenti), evitando così carichi per gli investimenti più contenuti con pesi aggiuntivi per i Beneficiari.

In riferimento all'applicazione del principio della parità di genere si auspica l'introduzione di strumenti/criteri che permettano di indirizzare gli Stati membri e le loro amministrazioni a una più efficace applicazione del suddetto principio.

Un'altra area di semplificazione dovrebbe riguardare le regole relative agli strumenti finanziari così da favorire i partenariati pubblici privati nell'ottica di incentivare maggiormente il coinvolgimento dei privati nell'attuazione delle politiche, massimizzando l'utilizzo dei fondi attraverso l'effetto leva che questi strumenti sono in grado di garantire.

- *Sorveglianza e controllo dei Programmi della Coesione: ulteriori suggerimenti per aree di semplificazione*

Nel quadro di un'azione volta a rafforzare l'efficacia della Politica di coesione, appare fondamentale garantire che gli strumenti attuativi siano non solo ben progettati, ma anche gestiti e monitorati in modo proporzionato ed efficiente. Consapevoli della necessità di sistemi di monitoraggio robusti, in grado di valutare i progressi, identificare le sfide e apportare le necessarie correzioni durante l'implementazione dei programmi occorre promuovere e favorire una significativa semplificazione nella raccolta dei dati e la concentrazione su indicatori significativi. In questo contesto, sarebbe opportuno per esempio valutare con attenzione la significatività di alcune specifiche caratteristiche dei destinatari da rilevare, alleggerendo così l'onere amministrativo per gli enti coinvolti. Inoltre, potrebbe essere utile una revisione delle tempistiche di invio dei dati, in modo da garantire una maggiore flessibilità e adattabilità ai processi operativi. Occorre comunque tenere sempre presente che le modifiche al quadro di riferimento del monitoraggio richiedono ingenti sforzi di adeguamento da parte dei sistemi informativi dei vari Stati membri, con un impatto diretto anche sull'attuazione dei programmi. Tali adeguamenti, infatti, comportano la necessità di aggiornare i sistemi informativi e le metodologie di gestione dei dati, generando costi e complessità aggiuntive per le amministrazioni nazionali e regionali. Pertanto, un approccio più armonizzato e progressivo potrebbe facilitare la transizione, riducendo le criticità operative e migliorando l'efficacia complessiva del monitoraggio. Nel contesto dei controlli, le significative innovazioni introdotte per alleggerire il carico delle verifiche di gestione e degli audit rappresentano un passo avanti fondamentale nel rafforzamento dell'efficacia attuativa. L'adozione di un approccio basato sul principio di proporzionalità e sull'audit unico costituisce, in particolare, un miglioramento concreto per le Autorità di Gestione, permettendo loro di concentrare le risorse su verifiche mirate e a maggior valore aggiunto, senza tuttavia ridurre le garanzie e il contrasto alle frodi.

La previsione nei Regolamenti 2021-27 dell'esecuzione delle verifiche di gestione su base campionaria anche per le verifiche amministrative, sulla base di un'analisi del rischio specifica, risponde all'obiettivo della Commissione di semplificare le procedure di controllo amministrativo, velocizzando di conseguenza i tempi di liquidazione dei contributi ai beneficiari, area ritenuta critica anche rispetto all'appetibilità dei fondi di coesione verso l'esterno. Ma l'obiettivo rischia di essere vanificato nella misura in cui il ruolo dell'Autorità di Audit e le regole che ne caratterizzano l'operato non vengano adeguate di conseguenza.

Nel momento in cui i Regolamenti impongono di verificare solo a campione la spesa che si manderà in certificazione, se non si alza contemporaneamente la soglia di errore tollerabile, l'effetto di semplificazione rischia di essere vanificato sia a livello di oneri amministrativi, in quanto dovranno essere gestiti molti più casi di irregolarità accertate, sia rispetto ai beneficiari che si vedrebbero decurtate spese ormai certificate, con conseguente altamente probabile obbligo di restituzione.

Le misure di semplificazione, per essere considerate tali ed essere efficaci, devono interessare l'intero processo e tutti gli attori a diverso titolo coinvolti. Parallelamente, occorre riconsiderare l'attuale sistema di meccanismi sanzionatori a carico delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione dei programmi. Un'eccessiva rigidità nei controlli e nelle penalizzazioni potrebbe scoraggiare l'adozione di soluzioni innovative e flessibili. Pertanto, sarebbe auspicabile un riequilibrio normativo che, pur garantendo la trasparenza e il corretto utilizzo delle risorse, offra alle amministrazioni margini di manovra adeguati a gestire le complessità operative e rispondere con maggiore tempestività alle esigenze territoriali.

Analogamente, l'introduzione e la diffusione di strumenti di semplificazione dovrebbero essere ulteriormente incentivate e condivise con le Autorità di Audit. In particolare, sarebbe opportuno estendere in maniera strutturata l'uso delle Opzioni di Semplificazione in materia di Costi (OSC) e favorire l'applicazione efficace del finanziamento non collegato ai costi, non solo consolidando le soluzioni già adottate, ma anche favorendo l'implementazione automatica di meccanismi sperimentati con successo nei programmi di coesione (soprattutto rispetto alle OSC) e ampliando il novero delle metodologie di definizione ad oggi previste nel RDC. Un tale approccio garantirebbe una maggiore uniformità nell'applicazione delle regole, riducendo le disparità tra gli Stati membri e migliorando la gestione complessiva dei fondi. Le tipologie di OSC sviluppate direttamente dalla Commissione applicabili da tutti gli Stati Membri (previste nel RDC, nei Regolamenti specifici di fondo e nei Regolamenti Delegati) si sono rivelate efficaci e utili per le AdG, non solo al fine di ottemperare all'obbligo di ricorso alle semplificazioni, ma riducendo anche i tassi di errore dei programmi: pertanto, è fondamentale che in futuro la Commissione europea continui a definire ulteriori forme e tipologie di OSC (c.d. *off the shelf* o comunque approvate in Regolamenti europei). Analogamente, la forma di contributo del finanziamento non collegato ai costi (FNCC), ad oggi applicata in via residuale nella politica di coesione, può rivelarsi utile se indirizzata a determinate tipologie di interventi. In linea con l'evoluzione di altre politiche, anche la Politica di Coesione deve fare propria la sfida di un marcato orientamento ai risultati anziché alla mera capacità di spesa e al rispetto dei tempi di realizzazione. È necessario concentrare gli sforzi su "*cosa si fa e cosa si raggiunge*", anziché concentrare il proprio impegno su "*come si fa*".

Pur tuttavia, dovrebbe rimanere anche in futuro un'opzione alla quale le AdG possano fare riferimento; in tal caso, al fine di ottimizzarne l'uso, occorrerebbe acquisire garanzia che i controlli degli interventi gestiti attraverso FNCC, da parte delle istituzioni europee e nazionali, si concentrino esclusivamente sui risultati e non anche su aspetti correlati alla spesa, evitando in tal modo di limitarne l'efficacia (si pensi all'esperienza PNRR).

In linea generale, rimane auspicabile anche un lavoro di allineamento tra la normativa europea e quella nazionale in materia di controlli, garantendo altresì l'attivo coinvolgimento delle Autorità di Audit in relazione alle soluzioni adottate per la semplificazione delle procedure di verifica.

In coerenza con la *Posizione sul futuro della politica di coesione post-2027*, approvata dalla Conferenza delle Regioni il 27 febbraio 2025, il presente documento persegue l'obiettivo di una semplificazione efficace, capace di rendere l'azione territoriale più rapida, flessibile e aderente ai bisogni concreti dei territori, valorizzando il confronto tra l'esperienza consolidata dei fondi strutturali e le innovazioni introdotte con il PNRR, al fine di trarre indicazioni utili per il futuro ciclo di programmazione.

Roma, 29 maggio 2025