

La nuova programmazione dei fondi strutturali – il post 2020: le principali novità dalla lettura delle recenti proposte regolamentari della Commissione europea

di Giorgio Centurelli

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Le novità del nuovo ciclo 2021-2027. - 2.1. Il nuovo impianto strategico. - 2.2. I Piani di Rafforzamento Amministrativo: la buona pratica italiana entra nella programmazione 2021-2027. - 2.3. Le semplificazioni e la riduzione degli oneri amministrativi. - 3. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La Programmazione dei Fondi Strutturali, che comprende gli interventi finanziari destinati alle politiche di sviluppo territoriale per superare le disparità di crescita regionale, sono programmati dal 2000 in cicli settennali e l'attuale periodo 2014-2020 si chiuderà, come ammissibilità delle relative spese, il 31 dicembre 2023.

In considerazione della complessità della procedura legislativa ordinaria prevista dal Trattato di Lisbona che impone per l'approvazione dei testi legislativi comunitari l'applicazione del principio di co-decisione, ossia che il Parlamento ed il Consiglio dell'Unione europea approvino il medesimo testo normativo, al fine di facilitare il confronto sulle proposte legislative, che - come noto, sono di iniziativa della Commissione europea - le stesse vengono presentate con alcuni anni di anticipo rispetto al periodo di riferimento.

Subito dopo la proposta del nuovo quadro pluriennale europeo, avvenuta in data 2 maggio 2018, lo scorso 29 maggio la Commissione ha presentato, quindi, anche le nuove proposte legislative inerenti il periodo di programmazione 2021-2027¹.

Il nuovo quadro regolamentare nasce da un importante approfondimento effettuato sulla legislazione vigente per il periodo 2014-2020 che ha riguardato in particolare i temi della semplificazione, della flessibilità ma anche della coerenza e concentrazione. Con rife-

¹ Cfr. tra tutte «Common provisions – Proposal for a Regulation Com(2018)375 and annexes».

rimento a quest'ultimo aspetto preme subito sottolineare come sia evidente lo sforzo di fornire regole comuni a più Fondi; la nuova proposta di regolamento comune si applica infatti al:

- 1) Fondo di coesione – F_c (che non riguarda l'Italia);
- 2) Fondo europeo di sviluppo regionale – F_{esr} ;
- 3) Fondo sociale europeo Plus – F_{se+} (che per il periodo 2021-2027 è diventato il principale strumento dell' U_e per investire nelle persone e attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e che nella nuova versione accorpa già il «vecchio» Fondo sociale europeo – F_{se} e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile – I_{og} , nonché il Fondo di aiuti europei agli indigenti – F_{ead} , il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale – E_{asi} ed il programma d'azione dell'Unione in materia di salute – il programma per la salute;
- 4) Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca – F_{eamp} ;
- 5) Fondo Asilo e migrazione – F_{ami} ;
- 6) Strumento per la gestione delle frontiere e i visti – B_{mvi} ;
- 7) Fondo per la Sicurezza interna – F_{si} .

Il nuovo Regolamento comune, diversamente da quanto previsto nel 2014-2020 non riguarderebbe il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (F_{easr}) che unitamente al Fondo europeo agricolo di garanzia (F_{eaga}) troverebbero copertura in un Regolamento *ad hoc* sull'attuazione dei Piani strategici della Politica Agricola Comune (P_{ac}).

Sparisce quindi la dizione «Fondi S_{ie} » coniata per il periodo 2014-2020 e che racchiudeva i Fondi strutturali (Fondo di coesione – F_c ; Fondo europeo di sviluppo regionale – F_{esr} e Fondo sociale europeo – F_{se}) e di Investimento europei (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – F_{easr} e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca – F_{eamp}).

Le proposte, che non incidono sul periodo di programmazione 2014-2020, che continuerà ad essere regolato dalle disposizioni vigenti, prevedono, come data di entrata in vigore, il 1° gennaio 2021

e sono per la prima volta riferite ad un'Unione di 27 Stati membri, escluso il Regno Unito che, come noto, ad esito del processo interno denominato «brexit», in data 29 marzo 2017, ha fatto già pervenire al Consiglio europeo l'intenzione di recedere dall'Unione europea e dall'Euratom, in base all'art. 50 del Trattato sull'Unione europea (T_{ue}).

Le nuove proposte legislative sono pubblicate unitamente alla relazione tecnica di accompagnamento che ne illustra le motivazioni e le principali

novità.

Prima di entrare nella presentazione del quadro regolamentare post 2020, si rende necessario fare un breve cenno alle risorse finanziarie che nelle proposte della Commissione europea riguarderebbero le politiche di coesione (nello specifico i fondi strutturali: F_C, F_{ESR} e F_{se+}) per il nuovo periodo di programmazione.

In base all'ipotesi di budget sarebbero assegnate complessivamente ai Fondi strutturali, a prezzi correnti, 374 miliardi di euro (di cui il 73% al F_C, F_{ESR} ed il 27% al F_{se+}) per l'Italia saranno garantiti 38,6 miliardi di euro (a fronte degli attuali 36,2 miliardi di euro del periodo precedente).

Sempre in area coesione si aggiungono poi ulteriori iniziative, in particolare il nuovo programma di sostegno alle riforme, dotato di un bilancio di 25 miliardi di euro e che dovrebbe fornire incentivi in tutti gli Stati membri per le riforme essenziali, con l'obiettivo di creare le condizioni idonee alla creazione di posti di lavoro, alla crescita e agli investimenti (nel periodo 2014-2020 le iniziative pertinenti erano incluse nell'Obiettivo Tematico 11 Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione che poteva essere finanziato con il F_{ESR} e con il F_{se}).

2. *Le novità del nuovo ciclo 2021-2027*

Le principali novità delle proposte di regolamento della Commissione europea, per il nuovo ciclo 2021-2027, elaborate in base alle risultanze della valutazione *ex ante* ed alle diverse consultazioni effettuate, possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

– Riduzione degli inutili oneri amministrativi a carico dei beneficiari e degli organismi di gestione ma sempre mantenendo un livello elevato di garanzia di legittimità e regolarità. Questo è il principio guida portante della riforma e comprende un gran numero di semplificazioni e allineamenti di vari regolamenti, in particolare in termini di:

a) mantenimento dei sistemi di gestione e controllo già adottati per il ciclo 2014-2020 e con un maggiore ricorso a modalità proporzionate, in base alle quali i programmi a basso rischio finanziario potranno addirittura fare affidamento sulle procedure già previste per i propri sistemi nazionali. Ciò costituisce una novità assoluta e se applicata in modo corretto è in grado di accelerare non poco la fase di avvio dei Programmi Operativi ora costretti alla definizione di complesse procedure che dovevano passare al vaglio di Organismi di controllo indipendenti e in fase di attuazione: meno burocratizzazione e più intelligenza nell'attuazione delle procedure, pur mantenendo un altro grado di tutela del Bilancio comunitario;

b) ricorso a opzioni semplificate in materia di costi e a pagamenti in base a risultati;

c) maggiore utilizzo degli strumenti finanziari.

– Aumento della flessibilità per adeguare gli obiettivi e le risorse dei programmi in risposta al mutamento delle circostanze, anche in termini di contributi volontari a strumenti a gestione diretta a livello di *ue*.

– Aumento del raccordo dei programmi alle priorità dell'*ue* attraverso:

a) concentrazioni sulle aree prioritarie;

b) migliore collegamento con il processo del semestre europeo;

c) attivazione di «condizioni abilitanti» più significative rispetto alle condizionalità *ex ante* della programmazione previste per il ciclo 2014-2020.

2.1. *Il nuovo impianto strategico*

Per quanto attiene all'impianto strategico, le nuove proposte di Regolamento semplificano gli undici obiettivi tematici previsti per il periodo 2014-2020 che vengono ora ridotti a cinque obiettivi strategici:

1) un'Europa più intelligente: trasformazione economica innovativa e intelligente;

2) un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio;

3) un'Europa più connessa: mobilità e connettività regionale alle *Tic*;

4) un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;

5) un'Europa più vicina ai cittadini: sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere mediante iniziative locali.

A cui si aggiungono due obiettivi orizzontali (Capacità amministrativa e Cooperazione).

In questo contesto il Fondo europeo di sviluppo regionale – *Fesr* prevede finanziamenti nei settori della ricerca e innovazione, a sostegno per le piccole imprese, in investimenti finalizzati alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, nonché in operazioni a sostegno delle reti digitali, energetiche e di trasporto e per il miglioramento della sanità, dell'istruzione e delle infrastrutture sociali nonché lo sviluppo urbano sostenibile.

Il Fondo sociale europeo Plus – *Fse+*, diversamente, è finalizzato a garantire pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione e un livello elevato di protezione della salute umana.

Come già anticipato, le condizionalità *ex ante* del periodo 2014-2020 vengono ora sostituite da «condizioni abilitanti». Queste sono in numero minore, più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato e, a differenza del periodo 2014-2020, monitorate e applicate durante tutto il periodo e gli Stati membri non potranno più dichiarare spese relative a specifici obiettivi prima che la condizione abilitante sia soddisfatta. In tal modo si garantirà che tutte le operazioni cofinanziate siano coerenti con il quadro strategico dell'UE.

Viene, inoltre introdotta una flessibilità di programmazione; saranno infatti programmati inizialmente solo i primi 5 anni del ciclo, le dotazioni per gli ultimi 2 anni saranno decise in base a una revisione di metà periodo (modalità parzialmente ripresa dalla programmazione 2000-2006). La riprogrammazione di metà periodo si baserà sui concetti di quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione e di riserva di efficacia dell'attuazione, ma si tratterà pur sempre di riprogrammare risorse disponibili, la riserva di efficacia dell'attuazione che è risultata di scarso impatto sull'attuazione della programmazione 2014-2020 viene quindi abolita. I Programmi Operativi (PO) potranno inoltre essere rimodulati senza accordo con la Ce nel limite del 5% del relativo costo totale.

Sempre a livello strategico restano invariati, rispetto al ciclo 2014-2020 gli strumenti di Programmazione, quindi è previsto anche per il post 2020 un Accordo di Partenariato (AP) riportante la strategia nazionale e tanti Programmi Operativi (PO) con priorità e azioni da realizzare a livello territoriale.

L'Accordo di partenariato costituirà l'impianto strategico unico che riguarderà tutti i sette i fondi a gestione concorrente a livello nazionale e dovrà definire, inoltre, le modalità di coordinamento tra questi e gli altri strumenti dell'Unione europea. Il nuovo Accordo

è però previsto in un format più semplificato, con meno dettagli, una descrizione più breve e maggiori dati strutturati. L'Accordo, inoltre, è espressamente immodificabile; con questa disposizione si intende ovviare alle difficoltà incontrate nel ciclo 2014-2020 nel quale le modifiche al programma se d'impatto sull'AP potevano essere adottate solo dopo che l'Accordo fosse modificato, il che comportava non pochi rallentamenti e criticità in particolare per le Autorità di gestione dei Programmi.

Per quanto attiene ai Programmi, anche il relativo contenuto viene reso più razionale e strategico; la proposta intende anche semplificare l'utilizzo dell'assistenza tecnica degli Stati Membri

per la quale non sarà effettuata una vera e propria rendicontazione ma seguirà un processo di rimborso forfettario, nel senso che ad ogni richiesta di pagamento intermedio inviata

alla Ce sarà riconosciuta una quota variabile di Assistenza Tecnica compresa tra il 2,5% e il 6% in base al tipo di Fondo senza ulteriori giustificazioni, ciò al fine di collegare il pagamento dell'assistenza tecnica ai progressi dell'attuazione. L'Asse di Assistenza Tecnica non sarà più quindi programmabile. Le modalità previste per l'assistenza tecnica «pura», ossia quella destinata all'attuazione del Programma, non dovrebbero riguardare le azioni volte al rafforzamento della capacità amministrativa che seguiranno, quindi, le procedure di programmazione ed attuazione ordinarie.

2.2. I Piani di Rafforzamento Amministrativo: la buona pratica italiana entra nella programmazione 2021-2027

Nell'ambito del nuovo Accordo di Partenariato viene introdotto l'obbligo di inserire «una sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato adotta per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei fondi». Non è altro che la trasposizione regolamentare degli strumenti sperimentati per la prima volta in Italia nel periodo

2014-2020 e definiti Piani di Rafforzamento Amministrativo (P_{ra})².

Non c'è dubbio che tale aspetto rappresenti un espresso riconoscimento che la Commissione europea ha voluto assegnare all'importante sforzo che sta attuando l'Italia in questo ambito e che intende rappresentare un vero e proprio laboratorio di sperimentazione in vista del post 2020.

Per comprendere meglio l'importanza e la forza di impatto dell'iniziativa avviata è necessario brevemente descriverla riportando in evidenza gli aspetti salienti che potrebbero essere riproposti nel ciclo 2021-2027 anche al fine di programmare le relative risorse destinate alle azioni di rafforzamento delle Amministrazioni titolari di Programmi Operativi.

I Piani di rafforzamento amministrativo (P_{ra}), come detto, costituiscono uno strumento innovativo che l'Italia, prima tra gli Stati membri dell'Unione, ha già definito e attivato nella programmazione 2014-2020 della politica di coesione per migliorare la capacità di gestione delle risorse dei fondi strutturali

² Per maggiori approfondimenti, cfr. *I Piani di rafforzamento amministrativo. Lo strumento italiano per migliorare la capacità amministrativa della Pa nelle politiche di sviluppo*, di Giorgio Centurelli su *Fpa Annual Report 2017, Roma, Ed. FORUM PA* (<http://www.forumpa.it/programmazione-europea/i-piani-di-rafforzamento-amministrativo-lo-strumento-italiano-per-migliorare-la-capacita-amministrativa-della-pa-nelle-politiche-di-sviluppo>).

delle amministrazioni titolari di programmi operativi. I P_{ra} rappresentano, infatti, nel ciclo 2014-2020 una parte dell'articolata strategia nazionale di rafforzamento della capacità amministrativa descritta nell'Accordo di Partenariato per l'Italia.

Attraverso i P_{ra}, ogni Amministrazione impegnata nell'attuazione dei Programmi Operativi esplicita, con riferimento a cronoprogrammi definiti, l'azione per rendere più efficiente l'organizzazione della sua macchina amministrativa. Sebbene i P_{ra} costituiscano certamente uno strumento di *project management*, in Italia non si sono limitati a questo, ma si sono inquadrati in un processo più ampio che ha interessato diversi aspetti.

Un carattere fondamentale dei P_{ra} è rappresentato dall'elevato livello di impegno assunto da parte dell'amministrazione. I P_{ra} sono infatti sottoscritti dai Presidenti delle Regioni o dai Ministri e prevedono che un referente di vertice dell'Amministrazione (Responsabile Tecnico del P_{ra}) vigili sulla loro attuazione, verificandone – anche sulla base dei monitoraggi quadrimestrali – l'avanzamento e indicando eventuali azioni correttive per assicurare qualità, efficacia, efficienza e tempestività alle misure di miglioramento amministrativo contenute nei Piani. I Responsabili dei Piani costituiscono i punti di contatto delle amministrazioni titolari dei P_{ra} con le strutture di *governance* centrali.

Altro elemento essenziale nel processo è il rafforzamento della rete partenariale. La collaborazione con le diverse componenti istituzionali coinvolte e con i partner operativi è parte di un'azione complessiva di rafforzamento che trae forza dall'analisi dei fabbisogni, dal confronto con i territori, dalla raccolta e messa a sistema di esperienze da condividere. Un'azione che punta anche a orientare l'operato dei soggetti coinvolti, a vario titolo, nella *governance* multilivello, con iniziative di apertura alla partecipazione del partenariato discendente nei processi di co-progettazione.

Il processo di attuazione prevede, infatti, l'applicazione di un modello sempre più partecipato, garantendo il coinvolgimento delle istituzioni attraverso un'azione di promozione e ascolto dei fabbisogni e delle esigenze operative. Tale azione permette di rispondere ai fabbisogni effettivi del territorio, di individuare gli strumenti programmatici e finanziari idonei, di indirizzare in modo appropriato ed efficace il processo di attuazione degli interventi, con lo scopo di stimolare sinergie con altri strumenti finanziari ed evitare possibili sovrapposizioni.

Un ruolo fondamentale è costituito dal controllo pubblico sull'operato delle amministrazioni. Un'informazione trasparente e

costante sui Piani e sui relativi livelli di attuazione consente all'opinione pubblica una reale valutazione della capacità, anche politica, di adempiere agli impegni assunti. I Piani sono pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni, il relativo stato di attuazione viene discusso nei Comitati di Sorveglianza e trova spazio nelle Relazioni Annuali di Attuazione. Il monitoraggio quadrimestrale, che riporta anche un confronto sull'avanzamento delle diverse amministrazioni, viene pubblicato sui siti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (www.agenziacoesione.gov.it) e del P_{ON} Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (www.pongovernance1420.gov.it) nelle sezioni dedicate.

Nel 2018, al termine della prima fase biennale dei P_{ra}, si è dato avvio ad una seconda fase con una revisione dei Piani, basata sulla valutazione dei primi risultati conseguiti. La seconda fase integra elementi di forte semplificazione e di standardizzazione dei processi con l'obiettivo di superare alcune criticità incontrate nella prima fase. La seconda fase fa leva su un processo di autovalutazione strutturato attraverso il quale ogni amministrazione, compilando un questionario specifico, è stata chiamata a presentare gli interventi di successo, gli obiettivi programmatici, le criticità, i fabbisogni e le esigenze attuative che costituiranno la base dei nuovi Piani.

Nella seconda fase P_{ra} sono introdotti indicatori di efficacia finanziaria e di efficienza realizzativa unici per tutte le amministrazioni cui spetterà esclusivamente il compito di indicare le *baseline* e i rispettivi *target*. Verrà, inoltre, attivata la possibilità di revisione annuale dei P_{ra} in modo da allineare gli interventi di rafforzamento a ulteriori esigenze operative nate successivamente all'adozione dei Piani.

La seconda fase avrà anche un elemento aggiuntivo: da una parte sarà focalizzata maggiormente sui fondi strutturali, dall'altra aprirà a ulteriori interventi di rafforzamento che ogni amministrazione potrà declinare autonomamente, personalizzandoli nel proprio Piano e che potranno avere impatto sul complesso delle politiche di sviluppo dell'amministrazione.

L'avvio della seconda fase P_{ra} sarà necessario anche per concretizzare e consolidare l'azione di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale ed offrire, al contempo, basi solide all'attuazione dei programmi 2021-2027.

In questo senso la rete dei responsabili dei Piani in vista della programmazione 2021-2027 assume un ruolo cruciale perché potrà favorire l'individuazione ed il miglioramento di architetture di gestione più semplificate; potrà individuare, per tempo, le

criticità operative e condividere le soluzioni da replicare su contesti territoriali differenti, favorirà il rafforzamento della capacità di programmazione e progettazione con effetti anticipatori rispetto alla costruzione dell'impianto strategico delle iniziative di rafforzamento da attivare a livello nazionale e regionale per il prossimo ciclo di programmazione.

2.3. *Le semplificazioni e la riduzione degli oneri amministrativi*

Come già sottolineato, al fine di ridurre gli oneri amministrativi, il Regolamento sulle disposizioni comuni sistematizza e aumenta il ricorso alle opzioni semplificate in materia di costi, ossia: rimborso forfettario, tabelle *standard* di costi unitari o somme forfettarie al fine di snellire alcune procedure di gestione e controllo e spostare l'attenzione dei programmi d'investimento sui risultati piuttosto che sulla sola spesa.

Per facilitare l'applicazione di tali opzioni la proposta di regolamento semplifica le regole ed i relativi metodi di calcolo, mettendo a disposizione più opzioni pronte all'uso sulla base della proposta *omnibus* della Commissione attualmente in fase di pubblicazione.

La nuova programmazione, sulla scia di quella attuale, punta molto, anche, sugli strumenti finanziari, che costituiranno un importante meccanismo di attuazione per gli investimenti del periodo 2021-2027. Le relative disposizioni che ne regolano l'uso sono state infatti snellite e aggiornate per garantire un'attuazione migliore e più facile oltre a un'impostazione più semplice. Nello specifico:

- gli strumenti finanziari saranno più integrati nel processo di programmazione e attuazione fin dall'inizio e la valutazione *ex ante* sarà razionalizzata di conseguenza;

- le autorità di gestione avranno le stesse opzioni di base flessibili per l'attuazione (gestione sotto la responsabilità dell'autorità di gestione o gestione da parte dell'autorità di gestione) ma le relative condizioni sono state semplificate;

- sarà possibile combinare risorse dell'UE seguendo lo stesso insieme di regole; non vi sarà più la moltiplicazione di regole diverse applicate a situazioni analoghe;

- viene proposta flessibilità per la combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari;

- le regole di ammissibilità sono state chiarite e le norme in materia di costi e commissioni di gestione sono state semplificate pur conservando il rapporto con la *performance* per incoraggiare una gestione efficiente;

- le regole sui pagamenti sono state semplificate notevolmente pur conservando l'importantissima correlazione tra i pagamenti agli strumenti finanziari e gli esborsi corrispondenti ai destinatari finali;
- non vi saranno relazioni aggiuntive distinte riguardanti gli strumenti finanziari, che sono inseriti nello stesso sistema di tutte le altre forme di finanziamento;
- la combinazione di diversi fondi (e di strumenti finanziari e sovvenzioni) è codificata in regole semplici;

Con riferimento infine alla gestione e controllo ed alla gestione finanziaria vengono introdotti ulteriori semplificazioni.

I compiti e le responsabilità dei diversi organismi del sistema di gestione e controllo sono esposti con maggior chiarezza e, come già evidenziato, non vi è più alcun obbligo di provvedere alla procedura di designazione (anche se sarà anticipato all'inizio della programmazione l'audit di sistema); le disposizioni promuovono, infatti, il mantenimento dei sistemi esistenti e regole più semplici per l'individuazione di organismi nuovi.

Una novità assoluta è rappresentata dall'introduzione di controlli amministrativi a campione; mentre nei cicli precedenti dovevano sempre riguardare il 100% della spesa inserita nel flusso di rimborso comunitario, ora i controlli saranno basati sulla valutazione dei rischi e proporzionati ai rischi individuati in base ad una specifica strategia di gestione dei rischi da elaborare.

Il numero di controlli e *audit* secondo la proposta dovrebbe essere notevolmente ridotto con la conseguenza di diminuire gli oneri amministrativi gravanti sia sulle autorità del programma che sui beneficiari. Viene, infatti, esteso e rafforzato il principio dell'*audit* unico e per i programmi che mostrano un basso tasso di errore e viene migliorato l'approccio proporzionale, che si basa su un sistema nazionale funzionante e quindi su una minima necessità di *audit* ai fini dell'affidabilità.

Secondo questi principi vengono introdotte alcune modalità semplificate che dovrebbero facilitare la finanziabilità di progettualità che hanno presentato domanda di finanziamento nei fondi diretti ma che pur essendo posizionati in graduatoria non sono riusciti ad ottenere il relativo contributo. In tal caso ad esempio se un progetto è stato selezionato nell'ambito di Horizon 2020 non dovrà superare un altro processo selettivo nei fondi strutturali se risulta coerente con la strategia di specializzazione intelligente del programma. Viene, infine, eliminata l'Autorità di certificazione e le relative funzioni sono assegnate all'Autorità di Gestione nell'ambito della funzione contabile al fine di non duplicare i relativi controlli

sulle stesse spese da dichiarare alla Commissione.

Vengono introdotte norme chiare riguardo all'ammissibilità dell'imposta sul valore aggiunto (Iva), che nei precedenti cicli di programmazione ha sempre costituito un elemento di criticità.

In precedenza l'Iva era considerata non ammissibile salvo in caso di irrecuperabilità a norma della legislazione nazionale. Sul punto, ad oggi non sono poche le criticità interpretative che si stanno discutendo e che stanno rendendo ancora più incerti i relativi ambiti di ammissibilità, peraltro di progettualità finanziate nel ciclo 2014-2020 che ad oggi risultano già in piena attuazione con impegni finanziari già assunti.

La nuova regolamentazione escluderebbe, di principio, l'ammissibilità dell'Iva, ad eccezione delle operazioni il cui costo totale sia inferiore a 5 milioni di euro. Questa disposizione seppur apprezzabile perché elimina qualsiasi carattere interpretativo potrebbe creare problemi di cofinanziamento considerando che le opere pubbliche infrastrutturali sono spesso superiori a 5 milioni e quindi in aggiunta al necessario cofinanziamento nazionale (che peraltro è già incluso a monte nei Programmi Operativi) le stazioni appaltanti pubbliche dovrebbero rintracciare, per la copertura dell'Iva, un ammontare di risorse disponibili, non gravanti sui fondi strutturali prima di poter bandire il relativo appalto, con evidenti impatti negativi sulla fattibilità e tempistica di attuazione dell'operazione.

Dal punto di vista della gestione finanziaria, viene mantenuto il sistema della presentazione dei conti annuali ed anche la trattenuta del 10% operata dalla Commissione europea ad ogni importo dichiarato per i pagamenti intermedi, un sistema molto criticato nel 2014-2020 che comporta un rilevante onere amministrativo per tutte le Autorità coinvolte nell'attuazione e controllo dei Programmi Operativi.

Sul punto le semplificazioni introdotte, ossia il minor numero di informazioni richieste ed il venir meno dell'obbligo di presentare «conti pari a zero» nel caso in cui non vengano presentate richieste di pagamento in un determinato esercizio contabile, non sembrerebbero avere un significativo impatto.

I target finanziari di spesa dichiarata alla Commissione europea³ sono confermati, ma seguiranno come accadeva per il 2000-³ con il termine «Spesa dichiarata alla Commissione Europea», anche detta *spesa certificata*, si intende la spesa sostenuta dai Beneficiari che avendo superato positivamente il controllo amministrativo e contabile previsti dal Programma Operativo di riferimento viene inserita nelle domande di pagamento presentate alla Ce. su un campione di spesa certificata, vengono poi eseguiti i controlli di spettanza dell'Autorità di *Audit*.

2006 e 2007-2013 la regola $n + 2$ e non la regola del $n + 3$, nel senso che le annualità di impegno previste nel cronoprogramma del Programma Operativo, al netto dei prefinanziamenti ricevuti, dovranno tradursi in spesa dichiarata alla Commissione europea entro due anni e non più tre dalla relativa annualità di impegno. Viene inoltre proposta una riduzione del cofinanziamento iniziale (dall'1% allo 0,5%).

3. Conclusioni

Il quadro Programmatico propone numerose differenziazioni rispetto a quello vigente, ma alcune non sembrano ancora potenzialmente in grado di poter sortire effetti positivi e sono troppo connesse al livello della capacità amministrativa dei singoli Stati membri.

Anzitutto appare assai critico il rinnovato inserimento della regola $n + 2$. Come noto i Programmi Operativi oltre a sopportare una serie di incombenze in fase di avvio, necessitano dell'attivazione di numerose e complesse azioni per giungere alla relativa chiusura. Nello specifico per il periodo 2014-2020 la presentazione dei documenti finali dovrà essere fatta in concomitanza con la presentazione dei conti riferiti all'ultimo anno contabile: in altre parole, i Programmi Operativi si chiuderanno al 15 febbraio 2025 salvo motivate proroghe al 31 marzo 2025. Nel 2021 presumibilmente dovranno essere adottati tutti i Programmi Operativi che secondo la regola $n + 2$, dovranno garantire il rispetto di *target* di certificazione della spesa annuale a partire già dal 31 dicembre 2023 (anche se saranno ridotti del 40% per il 2023). Tra dicembre 2024 e febbraio 2025 le stesse strutture delle Autorità di gestione e di *Audit* si troverebbero contemporaneamente a svolgere, per il periodo 2014-2020, la presentazione della documentazione di chiusura e dei conti annuali e per il 2021-2027 la certificazione per il raggiungimento dei *target* di spesa e la presentazione dei conti annuali riferiti al primo periodo contabile 2021-2027, questo imporrebbe un carico amministrativo impressionante difficilmente superabile, con il rischio che il mancato adeguamento potrebbe condurre a sacrificare risorse comunitarie di uno o di entrambi i cicli, con evidenti danni alle finalità di sviluppo cui queste fondamentali risorse sono destinate.

Inoltre, fatta eccezione per l'utilizzo delle opzioni di costo semplificato, già sperimentate nell'attuale programmazione e su

cui cominciano ad esserci ormai prassi consolidate, le altre misure di semplificazione e flessibilità risultano ancora tutte da scoprire. L'assistenza tecnica assegnata con tasso forfettario in base all'avanzamento delle domande di pagamento con spese gravanti su altri assi prioritari potrebbe andare bene ma dipende troppo dalla rapidità di *start up* dei Programmi.

Resta da vedere quali stravolgimenti subirà il testo finale dei Regolamenti: un quadro politico istituzionale degli Stati membri oggi molto più critico nei confronti dell'Europa rispetto al passato, un Quadro Finanziario Pluriennale tutto da decidere, troppi interessi in gioco e molte risorse da gestire. La strada è ancora molto lunga e se nel ciclo 2014-2020 l'approvazione del quadro finanziario pluriennale e dei regolamenti presentati ad ottobre 2011 avvenne solo a dicembre 2013, ossia nelle ultime date utili per non far saltare la programmazione, non sembra che il nuovo periodo, con questi presupposti, possa condurre ad una tempistica tanto differente.

