



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

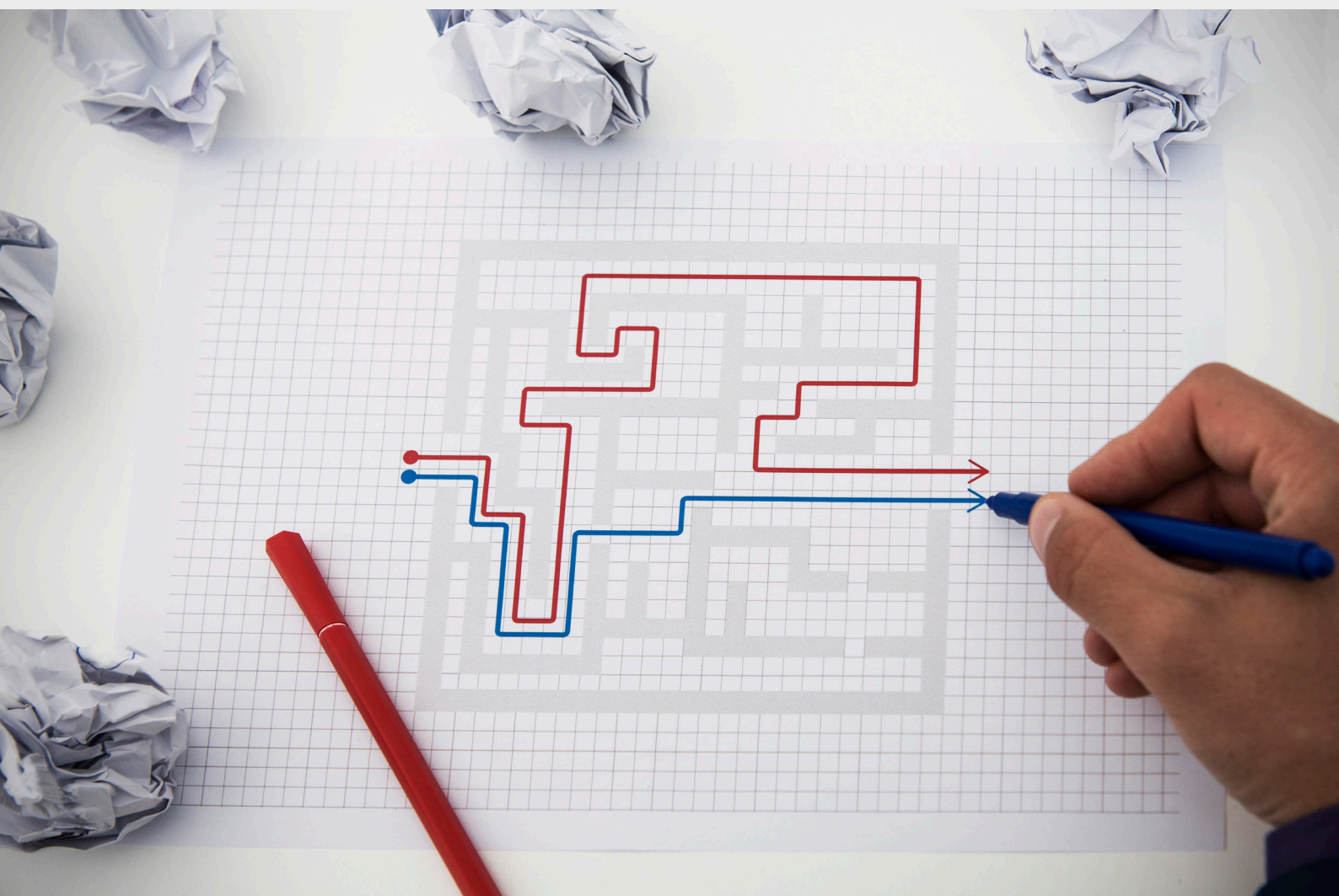
IT

2018

# Semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020

## Documento di riflessione

Maggio 2018



## INDICE

	Paragrafo
Principi guida e ambiti fondamentali per la semplificazione dell'attuazione della politica di coesione per il periodo successivo al 2020: sintesi	I - IV
Introduzione	1 - 13
Politica di coesione dell'UE	1
Misure dell'UE volte a semplificare l'attuazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020	2 - 3
Misure di semplificazione supplementari proposte nel 2016	4 - 5
Invito a semplificare ulteriormente l'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020	6 - 9
Il documento di riflessione	10 - 13
Principi guida per semplificare l'attuazione della politica di coesione	14 - 42
La semplificazione amministrativa richiede una strategia ben definita	15 - 18
Un approccio strutturato e basato su dati concreti è fondamentale per comprendere la complessità e proporre una semplificazione	19 - 29
Affinché la semplificazione sia efficace occorre un fermo impegno da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri	30 - 34
Rendicontabilità e performance: la semplificazione non costituisce un obiettivo di per sé e non dovrebbe compromettere i traguardi raggiunti nel rafforzamento del controllo interno	35 - 42
Ambiti selezionati per la semplificazione dell'attuazione della politica di coesione	43 - 93
Legislazione e orientamenti dell'UE	44 - 52
Chiarezza della legislazione e degli orientamenti dell'UE	44 - 47
Disponibilità tempestiva e stabilità delle norme durante e tra i periodi di programmazione	48 - 50
L'armonizzazione delle norme rende il sistema meno complesso e aiuta le autorità di gestione e i beneficiari	51 - 52
Struttura di gestione dei programmi operativi (PO)	53 - 59
Numero di PO e autorità coinvolte	53 - 57

Razionalizzare altri elementi dei PO, ad esempio le condizionalità ex ante e gli indicatori di performance	58 - 59
Inefficienze amministrative nella selezione e nell'attuazione di progetti in materia di coesione, inclusa la sovraregolamentazione (gold-plating)	60 - 72
Sovraregolamentazione (gold-plating)	60 - 62
Razionalizzazione del processo di selezione e attuazione dei progetti	63 - 72
Uso delle opzioni semplificate in materia di costi e altri tipi di misure basate sul rispetto di determinate condizioni	73 - 79
Uso delle opzioni semplificate in materia di costi	73 - 75
Il regolamento omnibus amplia l'ambito di intervento e l'applicabilità delle opzioni semplificate in materia di costi e introduce nuovi tipi di sostegno basato sul rispetto di determinate condizioni	76 - 79
Controlli più efficienti ed efficaci	80 - 93
La verifica di gestione rappresenta la grande maggioranza di tutte le attività di controllo e di audit	80 - 85
Migliorare l'efficienza delle verifiche di gestione degli Stati membri e dei controlli delle autorità di certificazione	86 - 89
Armonizzazione dell'interpretazione delle norme tra la Commissione e gli Stati membri	90 - 93
Allegato I – Sintesi delle principali proposte di semplificazione per la politica di coesione dopo il 2020	
Allegato II – Panoramica delle relazioni, dei pareri e dei documenti di riflessione della Corte dei conti europea relativi alla semplificazione dell'attuazione della politica di coesione	
Allegato III – Esame delle procedure e dei requisiti documentali per la selezione di progetti e l'attuazione di 12 meccanismi di finanziamento nei PO di 12 Stati membri	
Allegato IV – Impatto previsto delle misure di semplificazione individuate dalla Commissione per il periodo 2014-2020 sui costi amministrativi per le amministrazioni e sugli oneri amministrativi per i beneficiari	
Allegato V – Evoluzione della legislazione e delle note di orientamento	
Allegato VI – Politica di coesione (FESR, FC, FSE, incl. iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG)) nel periodo 2014-2020, dotazione	

finanziaria, numero di PO, indicatori utilizzati e autorità coinvolte nella gestione per ogni Stato membro

Allegato VII – Abbreviazioni

Allegato VIII – Glossario

## **PRINCÌPI GUIDA E AMBITI FONDAMENTALI PER LA SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO SUCCESSIVO AL 2020: SINTESI**

I. La politica di coesione costituisce il principale strumento di investimento dell'Unione europea (UE) attuato congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati membri. Nel corso degli anni, l'attuazione di tale politica è diventata molto complessa. In risposta a ciò, la Commissione ha proposto una serie di misure di semplificazione per il periodo 2014-2020. L'attuazione di queste misure ha prodotto risultati contrastanti. Il Parlamento europeo, gli Stati membri e la Commissione sono concordi nel ritenere che l'attuazione della politica di coesione necessita di un'ulteriore semplificazione nel periodo successivo al 2020.

II. Il presente documento di riflessione contribuisce al dibattito sulla semplificazione dell'attuazione della politica di coesione dopo il 2020. Non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata su informazioni accessibili al pubblico e sul lavoro di audit svolto in precedenza dalla Corte nel settore di intervento in questione.

III. La Corte ha riscontrato una mancanza di consenso riguardo agli obiettivi della semplificazione, ossia ai motivi, ai destinatari e alla modalità di semplificazione. Sulla base dell'esperienza internazionale, acquisita ad esempio dalla Commissione, dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e da RegWatchEurope, la Corte ha individuato quattro principi guida per una semplificazione efficace che ritiene necessari per orientare il processo di semplificazione della politica di coesione dopo il 2020:

- la semplificazione amministrativa richiede una strategia ben definita;
- un approccio strutturato e basato su dati concreti è fondamentale per comprendere la complessità e proporre una semplificazione;
- affinché la semplificazione sia efficace occorre un fermo impegno da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri;
- rendicontabilità e performance: la semplificazione non costituisce un obiettivo di per sé e non dovrebbe compromettere i traguardi raggiunti nel rafforzamento del controllo interno.

IV. L'attività della Corte ha altresì consentito di individuare cinque ambiti fondamentali per la semplificazione della politica di coesione, ai quali la Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri dovrebbero rivolgere particolare attenzione.

- **Legislazione e orientamenti dell'UE.** Il punto di partenza della semplificazione è costituito da norme semplici, chiare e stabili e da una migliore armonizzazione delle norme relative ai vari fondi e programmi.
- **Struttura di gestione dei programmi operativi (PO).** Vi sono circa 1 400 autorità incaricate di gestire e sottoporre ad audit oltre 390 PO negli Stati membri, il che rappresenta una sfida per un'attuazione efficiente della politica di coesione. La razionalizzazione dei PO e delle autorità responsabili offre economie di scala e possibilità di ridurre i costi amministrativi e gli oneri gravanti sui beneficiari.
- **Inefficienze amministrative nella selezione e nell'attuazione di progetti in materia di coesione, inclusa la sovraregolamentazione (gold-plating).** All'interno degli Stati membri, la semplificazione dovrebbe affrontare anche la sovraregolamentazione, nonché i requisiti amministrativi superflui per la selezione e il monitoraggio dei progetti. Utilizzando meglio la moderna tecnologia, si possono realizzare risparmi considerevoli.
- **Uso delle opzioni semplificate in materia di costi e altri tipi di misure basate sul rispetto di determinate condizioni.** Le opzioni semplificate in materia di costi possono ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari e contribuire a ridurre i costi di attuazione. La Commissione e gli Stati membri devono fare in modo che l'opportunità di una semplificazione offerta dai pagamenti a fronte dell'adempimento di determinate condizioni sia accompagnata da un maggiore orientamento alla performance.
- **Controlli più efficienti ed efficaci.** L'esperienza di audit della Corte mostra la necessità che la Commissione emani disposizioni chiare riguardo alla portata e alla frequenza delle verifiche di gestione effettuate dalle autorità di gestione/dagli organismi intermedi e dalle autorità di certificazione. Gli Stati membri devono affrontare le inefficienze amministrative (quali la presentazione multipla di documenti) e gli oneri correlati gravanti sui beneficiari.

## **INTRODUZIONE**

### ***Politica di coesione dell'UE***

1. La politica di coesione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo degli Stati membri e delle varie regioni<sup>1</sup>. Essa costituisce il principale strumento di investimento dell'UE ed è attuata tramite il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE), con un bilancio totale pari a 350 miliardi di euro per il periodo 2014-2020<sup>2</sup>.

### ***Misure dell'UE volte a semplificare l'attuazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020***

2. Nel periodo di programmazione 2014-2020 è stata introdotta una serie di misure per semplificare l'attuazione della politica di coesione. Esistono due tipi di misure di semplificazione: obbligatorie e facoltative. Le misure obbligatorie riguardano l'armonizzazione delle norme, gli indicatori comuni, il controllo proporzionato e la coesione elettronica<sup>3</sup>, nonché l'utilizzo obbligatorio delle opzioni semplificate in materia di costi per i progetti dell'FSE per i quali il sostegno pubblico non supera i 50 000 euro<sup>4</sup>. Le misure di semplificazione facoltative comprendono la fusione delle

---

<sup>1</sup> Trattato sull'Unione europea, articolo 3 (GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 13-390), trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 174 (GU C 326 del 26.10.2012, pagg. 47-390).

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/).

<sup>3</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>4</sup> Articolo 14, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1304/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 470-486).

autorità di gestione e di certificazione (AG e AC) e una più ampia possibilità di utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi<sup>5</sup>.

3. Il regolamento recante disposizioni comuni (RDC) per il periodo 2014-2020 sottolinea la responsabilità reciproca della Commissione e degli Stati membri per la semplificazione dell'attuazione della politica di coesione<sup>6</sup>. Gli Stati membri sono tenuti a fornire nei loro programmi operativi (PO) una sintesi della valutazione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e, se necessario, le azioni pianificate, corredate di un'indicazione temporale, per la loro riduzione<sup>7</sup>.

#### ***Misure di semplificazione supplementari proposte nel 2016***

4. Nel settembre 2016, la Commissione ha proposto una revisione approfondita del regolamento finanziario che disciplina l'esecuzione del bilancio dell'UE, nonché del regolamento recante disposizioni comuni e di regolamenti settoriali per i fondi SIE<sup>8</sup> (il cosiddetto "regolamento omnibus"). Nel 2017 la Corte ha pubblicato un parere sul

---

<sup>5</sup> Parte II, articoli 67-68 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469) e articolo 14 del regolamento (UE) n. 1304/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 470-486).

<sup>6</sup> Articolo 4, paragrafo 10, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>7</sup> Articolo 96, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>8</sup> Articolo 265 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 605 final, Bruxelles, 14 settembre 2016.



progetto di proposta legislativa della Commissione<sup>9</sup>. I due obiettivi principali alla base di tale revisione sono la semplificazione e la flessibilità. L'adozione della versione finale del regolamento omnibus è prevista per la metà del 2018, ossia nel quarto anno dell'attuale periodo di programmazione.

5. In ciascuno degli ultimi tre periodi di programmazione, 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, circa due anni dall'inizio di ogni periodo di programmazione, la Commissione ha proposto un programma di riforme ad hoc<sup>10</sup> volto alla semplificazione.

***Invito a semplificare ulteriormente l'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020***

6. Nel 2015 la Commissione ha istituito un gruppo ad alto livello per monitorare la semplificazione per i beneficiari dei fondi SIE nel periodo di programmazione

---

<sup>9</sup> Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea (presentato in virtù dell'articolo 322, TFUE) su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio — Revisione del “regolamento finanziario” — Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1).

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione dal titolo “Agenda 2000 – Per un’Unione più forte e più ampia”, documento stilato sulla base del COM(97) 2000 definitivo; comunicazione della Commissione europea al Consiglio europeo “Un piano europeo di ripresa economica”, COM(2008) 800 definitivo, 26 novembre 2008, Bruxelles; decisione della Commissione, del 10 luglio 2015, che istituisce il gruppo ad alto livello di esperti indipendenti sul controllo della semplificazione per i beneficiari dei fondi strutturali e d'investimento europei, C(2015) 4806 final, 10 luglio 2015, Bruxelles.

2014-2020<sup>11</sup>. Nel 2017 il gruppo ad alto livello ha presentato le proprie conclusioni e raccomandazioni per la politica di coesione dopo il 2020, ampiamente basate sulla propria esperienza in merito all'attuazione dei programmi antecedente al periodo 2014-2020.

7. Anche il Parlamento europeo<sup>12</sup> e il Consiglio<sup>13</sup> hanno espresso la propria posizione sul futuro della politica di coesione e sulla possibilità di semplificazione. Nel giugno 2017 la Commissione ha presentato un documento di riflessione contenente una serie di proposte per semplificare la politica di coesione<sup>14</sup>. Nel 2016 il Comitato delle regioni ha espresso il proprio parere<sup>15</sup> in merito alla semplificazione dei fondi SIE; nel 2017<sup>16</sup> ha formulato un parere sul futuro della politica di coesione dopo il 2020 e nel 2018<sup>17</sup> si è pronunciato sulle conclusioni e sulle raccomandazioni del gruppo ad alto livello.

8. Inoltre, alcuni Stati membri hanno presentato le proprie opinioni e attese in merito alla semplificazione dell'attuazione della politica di coesione nel periodo successivo al 2020. La Corte ha ricevuto documenti di sintesi pubblicati da parte di

---

<sup>11</sup> Decisione della Commissione, del 10 luglio 2015, che istituisce il gruppo ad alto livello di esperti indipendenti sul controllo della semplificazione per i beneficiari dei fondi strutturali e d'investimento europei, C(2015) 4806 final.

<sup>12</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2017 sulla costruzione di pilastri per una politica di coesione dell'UE post-2020 (2016/2326(INI)) e risoluzione del 26 novembre 2015 sul tema "Verso la semplificazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020 e il suo orientamento ai risultati" (P8\_TA(2015)0419).

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio (2017) sulle sinergie e sulla semplificazione della politica di coesione post 2020 del 15 novembre 2017, n. 657/17.

<sup>14</sup> Commissione europea (2017), documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, del 28 giugno 2017, COM(2017) 358.

<sup>15</sup> Comitato delle regioni (2016), parere, "La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali", dell'11 ottobre 2016, CDR 8/2016.

<sup>16</sup> Comitato delle regioni (2017), parere, "Il futuro della politica di coesione dopo il 2020", dell'11 maggio 2017, CDR 1814/2016.

<sup>17</sup> Comitato delle regioni (2018), parere, "Conclusioni e raccomandazioni finali del gruppo ad alto livello sulla semplificazione per il periodo successivo al 2020", del 31 gennaio - 1° febbraio 2018, COTER-VI/035.

Germania<sup>18</sup>, Austria<sup>19</sup>, Repubblica ceca<sup>20</sup> e Polonia<sup>21</sup>. La Corte ha avuto altresì uno scambio di opinioni con il ministero olandese degli Affari economici e con l'autorità danese per le imprese (Danish Business Authority).

9. Le opinioni espresse da dette istituzioni dell'UE e da altri organismi convergono per quanto riguarda i settori in cui la semplificazione è maggiormente necessaria (cfr. **allegato I**). Gli elementi menzionati con maggiore frequenza sono i seguenti:

- norme e disposizioni (proliferazione di norme, complessità, ritardi, incoerenze e assenza di certezza giuridica);
- gestione e controllo (sovrapposizione, sproporzione e interpretazioni diverse delle norme); e
- ingente numero di programmi operativi e assetti istituzionali complessi.

### ***Il presente documento di riflessione***

10. L'obiettivo del presente documento di riflessione è contribuire alla preparazione del pacchetto legislativo per la politica di coesione dopo il 2020 e al dibattito sulla semplificazione dell'attuazione della politica di coesione per il periodo successivo al 2020. Non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata su informazioni accessibili al pubblico e sul lavoro di audit svolto in precedenza dalla Corte nel settore di intervento in questione. Una volta che la Commissione avrà presentato la sua proposta per il quadro legislativo per il periodo successivo al 2020, la Corte intende pubblicare un

---

<sup>18</sup> "Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020", Berlino, 20 giugno 2017.

<sup>19</sup> Politica di coesione dell'UE dopo il 2020, semplificazione e differenziazione, in base alla discussione del gruppo di esperti Bund-Länder, gennaio 2018.

<sup>20</sup> Presentazione della prospettiva ceca sul futuro della politica di coesione dopo il 2020, Bruxelles, Rappresentanza permanente della Repubblica ceca presso l'UE, 25 gennaio 2018.

<sup>21</sup> "Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski w dniu", 17 luglio 2017.

parere concernente la proposta legislativa che, tra l'altro, esaminerà le misure adottate per semplificare le norme per la politica di coesione.

11. Nella prima parte del documento di riflessione, basata sull'esperienza internazionale acquisita, ad esempio, dalla Commissione, dall'OCSE e da RegWatchEurope, la Corte presenta una serie di principi generali ritenuti necessari per guidare il processo di semplificazione. Nella seconda parte, vengono analizzate alcune proposte specifiche formulate dalle istituzioni e da esperti dell'UE. La Corte pone l'accento su cinque ambiti, che considera di capitale importanza per una semplificazione efficace.

12. Le opinioni espresse dalla Corte si basano:

- sul lavoro svolto in precedenza (cfr. **allegato II**);
- su colloqui con funzionari della Commissione, nello specifico della direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO), della direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) e del servizio di audit interno (IAS) della Commissione; su consultazioni con i rappresentanti delle autorità di audit (AA) degli Stati membri e colloqui con enti esterni (l'OCSE e altri organismi che si occupano della riduzione degli oneri amministrativi);
- su un esame delle relazioni sulla semplificazione amministrativa, in generale, e nel contesto della politica di coesione, in particolare;
- su un esame delle procedure amministrative che disciplinano la selezione e l'attuazione dei progetti nei PO di 12 Stati membri (cfr. **allegato III**) che forniscono supporto finanziario alle PMI; e
- su un esame delle proposte per semplificare la politica di coesione avanzate dalla Commissione, dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dal Comitato delle regioni, nonché delle posizioni adottate da Stati membri selezionati (cfr. **paragrafi 6-8**).

13. Alla Commissione è stata data la possibilità di formulare osservazioni in merito al presente documento prima della sua finalizzazione. La Commissione ha fornito alcune precisazioni fattuali che la Corte ha ritenuto opportuno inserire nel presente documento di riflessione.

#### **PRINCIPI GUIDA PER SEMPLIFICARE L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE**

14. La semplificazione della politica di coesione richiede principi che strutturino il dibattito e orientino i pertinenti portatori di interessi nel decidere, per il prossimo periodo di programmazione, il motivo, i destinatari e le modalità della semplificazione. A tal fine, la Corte ha individuato quattro principi guida.

**PRINCIPIO GUIDA I:** la semplificazione amministrativa richiede una strategia ben definita;

**PRINCIPIO GUIDA II:** un approccio strutturato e basato su dati concreti è fondamentale per comprendere la complessità e proporre una semplificazione.

**PRINCIPIO GUIDA III:** affinché la semplificazione sia efficace occorre un fermo impegno da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri.

**PRINCIPIO GUIDA IV:** rendicontabilità e performance: la semplificazione non costituisce un obiettivo di per sé e non dovrebbe compromettere i traguardi raggiunti nel rafforzamento del controllo interno.

#### ***La semplificazione amministrativa richiede una strategia ben definita***

##### **Semplificazione amministrativa: contesto generale**

15. L'OCSE afferma che lo scopo delle strategie di semplificazione amministrativa è migliorare l'efficienza delle operazioni con i cittadini e le imprese senza pregiudicare i

vantaggi sul piano della regolamentazione<sup>22</sup> nonché diminuire la complessità e l'incertezza a livello normativo e limitare gli adempimenti burocratici per ridurre gli oneri superflui creati dalla burocrazia e dalla documentazione<sup>23</sup>. La definizione di tali strategie dovrebbe essere chiara e comprendere obiettivi misurabili e ben ponderati, risorse, tempistiche, realizzazioni e risultati, nonché meccanismi di monitoraggio e valutazione.

16. L'OCSE raccomanda di tener conto non solo dei costi, ma anche dei benefici di un'iniziativa di regolamentazione, nel decidere in merito a misure di semplificazione<sup>24</sup>. La Commissione condivide tale punto di vista ritenendo che in caso contrario potrebbe conseguire una deregolamentazione indebita. La Commissione applica pertanto una strategia incentrata in primo luogo sulla valutazione e quantifica i costi, i benefici e i risparmi della regolamentazione, laddove tali dati siano disponibili, prima di presentare eventuali proposte<sup>25</sup>.

17. Nell'ambito della politica di coesione, dal 2017 la Commissione ha operato una distinzione tra i costi amministrativi a livello degli Stati membri e dell'UE e gli oneri amministrativi per i beneficiari che si conformano agli obblighi assunti<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> OCSE (2006), *"Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification"* (Ridurre gli oneri burocratici, strategie nazionali per la semplificazione amministrativa), pag. 21.

<sup>23</sup> OCSE (2009), *"Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers"* (Superare gli ostacoli alle strategie di semplificazione amministrativa. Orientamenti per i responsabili delle decisioni strategiche), pag. 5.

<sup>24</sup> OCSE (2014), *"OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance"* (Orientamenti dell'OCSE per la valutazione dei costi di conformità alla regolamentazione), pag. 8, OECD Publishing, Parigi.

<sup>25</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2017), *"Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens"* (Sintesi degli sforzi dell'Unione volti a semplificare e ridurre gli oneri normativi), SWD(2017) 675 final, pagg. 3, 44.

<sup>26</sup> Studio della Commissione europea (2017), *"Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds"* [Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)], Sweco, t33 & Spatial Foresight.

## Il parere della Corte

18. L'analisi della Corte relativa alle prospettive per il periodo successivo al 2020 (cfr. *allegato I*) mostra che non sussiste alcun accordo generale sugli obiettivi della semplificazione, ossia per quale motivo e per chi sia necessaria. La Corte ritiene che uno dei principali obiettivi della semplificazione amministrativa sia l'eliminazione di costi inutili. La semplificazione dovrebbe, in primo luogo, porre l'accento sulla riduzione degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e sulla riduzione dei costi amministrativi per le autorità degli Stati membri. La Corte ritiene che tale semplificazione debba inoltre procedere di pari passo con un maggior orientamento sulla performance, sull'efficienza in termini di costi e sulla qualità della regolamentazione e delle formalità amministrative.

***Principio guida I: La semplificazione amministrativa richiede una strategia ben definita***

Una misura di semplificazione ben definita dovrebbe mirare a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e i costi per le autorità degli Stati membri, tenendo conto al contempo dei benefici della regolamentazione. Ciò non dovrebbe comportare un'indebita deregolamentazione. Tali misure dovrebbero essere tradotte in strategie chiaramente definite con obiettivi misurabili, stabiliti e ben ponderati, risorse, tempistiche, realizzazioni e risultati, nonché meccanismi di monitoraggio e valutazione<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> OCSE (2009), *“Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy makers”* (Superare gli ostacoli alle strategie di semplificazione amministrativa. Orientamenti per i responsabili delle decisioni strategiche), pag. 16.

***Un approccio strutturato e basato su dati concreti è fondamentale per comprendere la complessità e proporre una semplificazione***

**Un approccio basato su dati concreti: contesto generale**

19. Qualsiasi proposta per una semplificazione amministrativa dovrebbe poggiare su una base solida di elementi fattuali. Vi è il rischio che la semplificazione amministrativa possa concentrarsi su attività che irritano chi è soggetto alla regolamentazione, pur non essendo necessariamente le più onerose<sup>28</sup>. In tale contesto, la Commissione ha affermato che una semplificazione amministrativa senza una valutazione dettagliata “dal basso verso l’alto” può avere un impatto sugli obiettivi strategici<sup>29</sup>. A tal fine, sia la Commissione<sup>30</sup> sia l’OCSE<sup>31</sup> consigliano di utilizzare metodi quantitativi, ad esempio il modello dei costi standard (SCM), per misurare i costi amministrativi ed esprimerli in termini monetari<sup>32</sup>. Gli elementi di prova quantitativi dovrebbero inoltre essere integrati da metodi qualitativi per valutare gli oneri amministrativi a carico dei

---

<sup>28</sup> OCSE (2010), *“Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010”* (Ridurre gli oneri burocratici; perché la semplificazione amministrativa è così complicata? Guardare oltre il 2010), OECD Publishing, Parigi, pag. 35.

<sup>29</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2017), *“Overview of the Union’s Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens”* (Sintesi degli sforzi dell’Unione volti a semplificare e ridurre gli oneri normativi), SWD(2017) 675 final, pag. 44.

<sup>30</sup> Commissione europea, *Better regulation toolbox* (Strumenti per legiferare meglio), strumento n. 60, *“The standard cost model for estimating administrative costs”* (Il modello dei costi standard per la stima dei costi amministrativi).

<sup>31</sup> OCSE (2010), *“Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010”* (Ridurre gli oneri burocratici; perché la semplificazione amministrativa è così complicata? Guardare oltre il 2010), OECD Publishing, Parigi, pag. 45.

<sup>32</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>.



beneficiari (ad esempio il progetto “Burden Hunter” in Danimarca, volto a individuare e valutare gli oneri amministrativi delle imprese<sup>33</sup>).

20. In linea con i suoi orientamenti per legiferare meglio<sup>34</sup>, la Commissione ha condotto due studi per valutare l’impatto delle modifiche proposte nell’ambito del quadro legislativo della politica di coesione in relazione ai costi amministrativi per gli Stati membri e agli oneri amministrativi per i beneficiari. Tali studi indicano che il maggiore carico di lavoro amministrativo per le amministrazioni degli Stati membri si riscontra nella gestione dei programmi: il 78 % nell’ambito del FESR/FC e l’85 % nel quadro dell’FSE (cfr. **tabella 1**).

**Tabella 1 – Stime del carico di lavoro amministrativo degli Stati membri per funzione nel quadro del FESR/FC e dell’FSE**

Funzione	FESR/FC	FSE
Coordinamento nazionale	6 %	3 %
Preparazione dei programmi	3 %	5 %
Gestione dei programmi	78 %	85 %
Certificazione	5 %	2 %
Audit	8 %	5 %

Fonte: studi della Commissione: “*Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF*” (Misurare i requisiti attuali e futuri relativi ai costi amministrativi e agli oneri di gestione dell’FSE), giugno 2012, e “*Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund*” (Governance regionale nel contesto della globalizzazione: esaminare i meccanismi di governance e i costi amministrativi. Carico di lavoro amministrativo e costi per le autorità pubbliche degli Stati membri relativi all’attuazione del FESR e del Fondo di coesione), 2010.

21. La valutazione dell’impatto delle misure di semplificazione nel periodo 2014-2020 indica che i maggiori guadagni in termini di efficienza si possono prevedere negli

<sup>33</sup> OCSE (2010), “*Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010*” (Ridurre gli oneri burocratici; perché la semplificazione amministrativa è così complicata? Guardare oltre il 2010), Parigi, pag. 49.

<sup>34</sup> Commissione europea (2015), *Better Regulation Guidelines* (Orientamenti per legiferare meglio), pag. 39.

aspetti relativi alla gestione dei programmi e all'attuazione dei progetti (cfr. **allegato IV**). Nel complesso, gli aspetti che richiedono più tempo nell'ambito della gestione dei programmi sono la selezione dei progetti e la verifica delle prestazioni previste.

22. Per quanto concerne i costi amministrativi degli Stati membri, sono presenti economie di scala significative: i programmi nel quadro del FESR e dell'FC con un volume finanziario relativamente alto utilizzano una percentuale inferiore del loro bilancio per i compiti amministrativi. Un'osservazione analoga è stata formulata in relazione ai programmi dell'FSE. Anche i costi amministrativi dei programmi dell'FSE (come quota del bilancio totale dei PO) sono più elevati rispetto a quelli per i programmi nell'ambito del FESR<sup>35</sup>. Ciò è dovuto al fatto che mansioni obbligatorie, come ad esempio la redazione di relazioni di attuazione annuali, si applicano indipendentemente dalla dotazione finanziaria.

23. Per quanto concerne gli oneri amministrativi per i beneficiari, una fonte significativa di complessità è costituita dalla sovraregolamentazione (gold-plating), ossia requisiti imposti a livello nazionale che vanno oltre quelli definiti nelle regolamentazioni. La valutazione ex post della Commissione per il periodo 2007-2013 e uno studio condotto per conto del Parlamento europeo indicano che quasi un terzo degli oneri evitabili è dovuto a inefficienze relative all'attuazione nazionale e alla

---

<sup>35</sup> Sweco (2010): *“Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund”* (Governance regionale nel contesto della globalizzazione: esaminare i meccanismi di governance e i costi amministrativi. Carico di lavoro amministrativo e costi per le autorità pubbliche degli Stati membri relativi all'attuazione del FESR e del Fondo di coesione), studio commissionato dalla direzione generale della Politica regionale e urbana, pag. 8.

sovraregolamentazione<sup>36</sup>. Quest'ultima può essere riconducibile all'assenza di certezza giuridica e alla preoccupazione delle amministrazioni nazionali in merito alla possibilità che un'interpretazione meno rigida delle norme dell'UE comporti, in ultima analisi, l'imposizione di rettifiche finanziarie da parte della Commissione.

### **Un approccio strutturato per la semplificazione amministrativa: contesto generale**

24. L'esperienza internazionale, in particolare quella degli Stati membri e dell'OCSE, indica che il successo della semplificazione amministrativa richiede un approccio strutturato. Ciò include: (1) individuazione e quantificazione degli oneri; (2) valutazione d'impatto ex ante e controllo indipendente della medesima; e (3) definizione degli obiettivi per ridurre gli oneri e monitorare i progressi compiuti<sup>37</sup>.

### **Il parere della Corte**

25. Una politica basata su dati concreti è di estrema importanza per legiferare meglio e mantenere una normativa semplice. La Corte ritiene che la Commissione e gli Stati membri debbano concentrare l'attenzione principalmente sugli ambiti che presentano il carico di lavoro amministrativo più gravoso e sugli aspetti che contribuiscono maggiormente alla complessità (cfr. **paragrafo 21**). Pertanto, come punto di partenza si dovrebbero comprendere le fonti di complessità e i relativi benefici, individuando gli elementi indebitamente onerosi e costosi e la loro origine, sia a livello dell'UE sia a livello nazionale. Ove possibile, le valutazioni dovrebbero includere un'analisi quantitativa e strumenti quali sondaggi/feedback da parte dei soggetti interessati e i

---

<sup>36</sup> Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013, incentrata sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione (FC), agosto 2016, pagg. 17 e 106; e Parlamento europeo (2017), ricerca per la commissione per lo sviluppo regionale (REGI) *"Gold-plating in the European Structural and Investment Funds"* (Gold-plating nei Fondi strutturali e d'investimento europei), 2017, pag. 61.

<sup>37</sup> RegWatchEurope (2014): *"A Smart Agenda for the New European Commission"* (Un'agenda intelligente per la nuova Commissione europea).

risultati delle valutazioni ex post. Tale analisi dovrebbe individuare misure di semplificazione adeguate.

26. Tuttavia, sono state riscontrate debolezze nella disponibilità dei dati pertinenti. Nel 2012 la Commissione ha effettuato un'analisi quantitativa dei costi amministrativi e degli oneri della politica di coesione a livello dell'UE<sup>38</sup>, ossia prima dell'inizio del periodo di programmazione 2014-2020. Tuttavia, la valutazione, da parte della Corte, dei 12 PO di 12 Stati membri (cfr. elenco dei PO nell'**allegato III**) mostra che gli Stati membri hanno svolto un'analisi limitata, in generale di carattere qualitativo piuttosto che quantitativo.

27. Dal 2015, le valutazioni d'impatto hanno costituito una parte fondamentale dell'agenda "Legiferare meglio" adottata dalla Commissione. Ciò include anche la valutazione dell'impatto della legislazione su specifici portatori di interessi, ove possibile, a livello sia qualitativo che quantitativo. Un comitato per il controllo normativo indipendente (RSB), istituito all'interno della Commissione nel 2015, controlla la qualità delle valutazioni d'impatto. Il Consiglio e il Parlamento sono tenuti a svolgere valutazioni d'impatto di qualsiasi modifica sostanziale apportata alla legislazione proposta<sup>39</sup>. Inoltre, la Commissione ha avviato un programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) per analizzare la legislazione vigente, al fine di garantire che i benefici della legislazione dell'UE vengano raggiunti al minor costo. Nelle sue relazioni annuali del 2016 e del 2017, il comitato per

---

<sup>38</sup> t33, (2012) *"Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)"* [Misurare l'impatto del cambiamento dei requisiti normativi sui costi e sugli oneri amministrativi della gestione dei fondi strutturali dell'UE (FESR e Fondo di coesione)], commissionato dalla direzione generale della Politica regionale e urbana.

<sup>39</sup> Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016 (GU L 123 del 12.5.2016, pagg. 1-14).

il controllo normativo ha messo in luce le debolezze nella quantificazione dei costi e dei benefici normativi<sup>40</sup>.

28. Già nel progetto di regolamento recante disposizioni comuni<sup>41</sup> per il periodo 2014-2020, la Commissione aveva proposto di utilizzare obiettivi per ridurre i costi e gli oneri amministrativi. Ciononostante, gli obiettivi sono stati abbandonati nel corso dei negoziati relativi al regolamento recante disposizioni comuni. Di conseguenza, gli accordi di partenariato (AP) e i programmi operativi degli Stati membri non hanno definito alcun obiettivo per ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari e i costi delle rispettive amministrazioni per l'attuazione della politica di coesione.

29. Analogamente, il modello della relazione di attuazione annuale per i programmi operativi per il periodo 2014-2020 non prevede la comunicazione di informazioni sui progressi compiuti in merito alla riduzione degli oneri amministrativi<sup>42</sup>. Poiché non vi sono indicatori per misurare i progressi compiuti in termini di riduzione dei costi e degli oneri amministrativi nella fase di attuazione della politica di coesione, è difficile valutare se la Commissione e gli Stati membri agiscano in modo efficace per quanto concerne la riduzione degli oneri amministrativi.

---

<sup>40</sup> Commissione europea (2017): *Regulatory Scrutiny Board, Annual Report 2017* (Comitato per il controllo normativo, relazione annuale 2017), punto 2.3.

<sup>41</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo, COM(2011) 615 final/2, Bruxelles, 14 marzo 2012, articolo 14, lettera e), punto ii).

<sup>42</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2015/207 della Commissione, del 20 gennaio 2015 (GU L 38 del 13.2.2015, pagg. 1-122).

***Principio guida II: un approccio strutturato e basato su dati concreti è fondamentale per comprendere la complessità e proporre una semplificazione***

Il punto di partenza di una semplificazione efficace è una panoramica globale dell'origine degli oneri nell'ambito dei PO e l'individuazione di inutili complessità e costi non necessari. Ciò dovrebbe consentire alla Commissione e agli Stati membri di individuare adeguate misure di semplificazione, al fine di ridurre efficacemente i costi amministrativi per le autorità nazionali e gli oneri amministrativi per i beneficiari. Gli Stati membri dovrebbero valutare le loro proposte di semplificazione e la Commissione dovrebbe esaminarle prima dell'avvio dei PO per garantire una semplificazione efficace ed evitare la necessità di adeguamenti ad hoc durante il processo di attuazione.

Da ultimo, è essenziale definire valori-obiettivo e monitorare i progressi compiuti in termini di riduzione dei costi e degli oneri amministrativi, al fine di garantire una costante semplificazione nella pratica.

***Affinché la semplificazione sia efficace occorre un fermo impegno da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri***

**Impegno: contesto generale**

30. La Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri condividono la responsabilità per la semplificazione dell'attuazione della politica di coesione e devono essere attivamente coinvolti<sup>43</sup> nel conseguimento di tale obiettivo. La Commissione propone il quadro giuridico per gestire e attuare i fondi, che viene poi negoziato e adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Agli Stati membri spetta quindi la responsabilità di definire le norme per i beneficiari, ad esempio per la selezione di operazioni, il monitoraggio e la comunicazione. Tali norme hanno un

---

<sup>43</sup> Comitato delle regioni (2016), parere, "La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali", dell'11 ottobre 2016, CDR 8/2016.

impatto diretto sui beneficiari e contribuiscono agli oneri amministrativi effettivi e/o percepiti.

### **Il parere della Corte**

31. L'esperienza internazionale, segnatamente quella degli Stati membri, indica che per il successo della semplificazione amministrativa è necessario un forte impegno politico, nonché una governance, una metodologia e risorse adeguate<sup>44</sup>. Ciò vale anche per la politica di coesione. Una semplificazione efficace richiede fermo impegno e assunzione di responsabilità da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri nei rispettivi ruoli.

32. La Commissione può contribuire alla semplificazione amministrativa proponendo norme che siano "adatte allo scopo", armonizzando tali norme e razionalizzando il modello di PO. Nella fase di negoziazione di tali proposte nell'ambito del processo legislativo, è necessario che il Parlamento europeo e il Consiglio manifestino il fermo impegno ad attuare la semplificazione senza compromettere il conseguimento degli obiettivi strategici definiti.

33. A seguito dell'adozione, la legislazione deve essere attuata dagli Stati membri in modo da tradursi di fatto in una semplificazione per i beneficiari. La Commissione ha riscontrato che la procedura di domanda, unitamente alla presentazione di relazioni e all'archiviazione dei documenti, rappresenta una parte importante del carico di lavoro amministrativo dei beneficiari<sup>45</sup>. Spetta principalmente agli Stati membri adottare misure volte a ridurre gli oneri a carico dei beneficiari in tali ambiti.

34. Il regolamento recante disposizioni comuni prevede che, negli accordi di partenariato e nei programmi operativi, gli Stati membri segnalino "misure intese a

---

<sup>44</sup> Studio del Centro per gli studi politici europei (CEPS) (2017), *"Introducing EU reduction Targets on regulatory Costs, a feasibility study"* (Introdurre obiettivi di riduzione dell'UE sui costi della regolamentazione, uno studio di fattibilità), A. Renda, pag. 39.

<sup>45</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione d'impatto (2011), del 6 ottobre 2011, SEC(2011) 1141 final, pag. 17.

ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari”. Tuttavia, non vi è alcuna metodologia comune sulla modalità di valutazione di tali misure nelle valutazioni ex ante degli accordi di partenariato e dei programmi operativi. Questa parte dei PO non era soggetta a una decisione della Commissione. Gli insegnamenti tratti dai programmi 2014-2020 (cfr. **paragrafo 26**) indicano che la Commissione dovrebbe svolgere un ruolo più attivo.

***Principio guida III: Affinché la semplificazione sia efficace occorre un fermo impegno da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri***

Una semplificazione efficace richiede fermo impegno e assunzione di responsabilità da parte della Commissione, del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri in base ai rispettivi ruoli. La Commissione può contribuire alla semplificazione amministrativa proponendo norme che siano “adatte allo scopo”. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero mostrare un fermo impegno ad attuare una semplificazione nel processo legislativo senza pregiudicare il conseguimento degli obiettivi strategici. Spetta quindi principalmente agli Stati membri adottare misure volte a ridurre gli oneri a carico dei beneficiari. La Commissione dovrebbe controllare il processo al fine di migliorare il sostegno fornito agli Stati membri nel conseguire una semplificazione pratica.

***Rendicontabilità e performance: la semplificazione non costituisce un obiettivo di per sé e non dovrebbe compromettere i traguardi raggiunti nel rafforzamento del controllo interno***

**Garanzia, responsabilità pubblica ed efficacia: contesto generale**



35. Alla Commissione compete la responsabilità ultima dell'esecuzione del bilancio dell'Unione europea. Essa deve pertanto assicurarsi che gli Stati membri utilizzino i fondi in modo efficace e responsabile<sup>46</sup>. Ciò implica quanto segue.

- a) Garanzia e responsabilità pubblica. Le autorità utilizzano i fondi in conformità delle norme applicabili. Ciò include ruoli e responsabilità per la gestione e il controllo chiaramente definiti e ben compresi sia dagli Stati membri sia dalla Commissione, nonché una rendicontazione periodica sull'utilizzo dei fondi spesi, sull'ammissibilità e sull'audit indipendente delle spese sostenute<sup>47</sup>.
- b) Efficacia, ossia conseguimento degli obiettivi strategici concordati dai legislatori. In primo luogo, ciò richiede l'individuazione delle necessità di investimento, delle priorità di finanziamento, degli obiettivi e degli indicatori di performance. In seguito, comporta la selezione dei progetti che meglio corrispondono agli obiettivi e producono risultati; ciò richiede la raccolta di dati sulla performance e il monitoraggio dei progressi.

36. Nei due periodi di programmazione precedenti sono state rafforzate le disposizioni in materia di rendicontabilità, in particolare la designazione formale delle autorità e le verifiche obbligatorie da parte della Commissione e delle autorità di audit sul funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo per ciascun programma operativo<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Preambolo (paragrafo 10) del regolamento (UE) n. 1303/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>47</sup> Corte dei conti europea (2018), *"Briefing Paper on Future of EU finances: reforming how the EU budget operates"* (documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, concernente la riforma delle modalità di funzionamento del bilancio dell'UE), febbraio 2018.

<sup>48</sup> Articoli 14 e 71 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 210 del 31.7.2006, pagg. 25-78).

37. Se da un lato si mira a raggiungere gli obiettivi della politica di coesione concordati dai legislatori, dall'altro è necessario porre l'accento sull'utilizzo efficace dei fondi.

Nella revisione del bilancio, la Commissione ha sottolineato la necessità di migliorare l'efficacia della politica di coesione concentrandosi sui risultati auspicati<sup>49</sup>. Il pacchetto legislativo per il periodo di programmazione 2014-2020, principalmente il regolamento recante disposizioni comuni, ha introdotto cambiamenti significativi intesi a porre maggiormente l'accento sulla performance efficace, tra cui una logica di intervento, condizionalità ex ante e un quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione.

### **Il parere della Corte**

38. Il principale obiettivo della politica di coesione è conseguire gli obiettivi strategici, ossia promuovere lo sviluppo complessivo dell'UE, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo degli Stati membri e delle varie regioni. La Corte ritiene che la semplificazione della politica di coesione non dovrebbe avvenire a scapito del conseguimento degli obiettivi strategici e della rendicontazione dell'utilizzo dei fondi pubblici.

39. Per il periodo di programmazione 2007-2013, i legislatori hanno deciso di rafforzare le disposizioni in materia di rendicontabilità per la politica di coesione. L'attività di audit della Corte mostra che ciò ha contribuito a un calo significativo del livello delle irregolarità<sup>50</sup>. I tassi di errore che la Corte ha segnalato dal 2007 per le spese per il periodo 2007-2013 si attestano a un livello notevolmente inferiore rispetto al precedente periodo di programmazione e sono diminuiti costantemente dal 2011 al

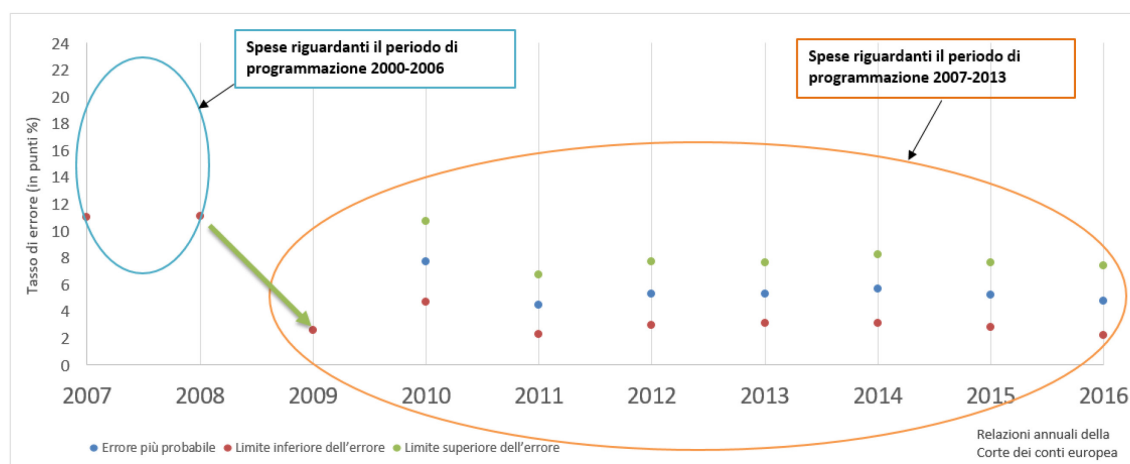
---

<sup>49</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali, COM(2010) 700, "Revisione del bilancio dell'Unione europea", del 19 ottobre 2010.

<sup>50</sup> George Karakatsanis e Martin Weber (2016), *"The European Court of Auditors and Cohesion Policy"* (La Corte dei conti europea e la politica di coesione) in *"Handbook on Cohesion Policy in the EU"* (Manuale sulla politica di coesione nell'UE).

2016 (cfr. **figura 1**)<sup>51</sup>. Ciò si traduce in miliardi di euro spesi senza irregolarità, ad esempio per progetti o categorie di costo non ammissibili, per aiuti di Stato illeciti o per progetti che violano le norme in materia di appalti pubblici a livello nazionale e dell'UE. Non sarebbe stato possibile raggiungere questi risultati positivi senza rafforzare i dispositivi di controllo interno. Questi traguardi raggiunti non dovrebbero essere compromessi.

**Figura 1 – Stima dei tassi di errore nel settore della coesione, dal 2007 al 2016**



*Fonte:* relazioni annuali della Corte dei conti europea, 2007-2016.

40. Nel 2018 il Consiglio ha proposto un sistema di attuazione della politica di coesione dopo il 2020 interamente basato sul ricorso da parte della Commissione alle norme nazionali e all'attività svolta dalle autorità degli Stati membri, con opportunità limitate di intervento da parte della Commissione<sup>52</sup>. Un siffatto approccio, se applicato, determinerebbe un sostanziale cambiamento dei sistemi attuali di gestione e di controllo. Come è stato già evidenziato, nei due periodi di programmazione

<sup>51</sup> Relazione speciale n. 17/2018 "La Commissione e gli Stati membri, con le azioni degli ultimi anni dei programmi del 2007-2013, hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare sufficiente attenzione ai risultati", paragrafi 80 e 81.

<sup>52</sup> Conclusioni del Consiglio (2018), "Attuazione della politica di coesione dopo il 2020", 12 aprile 2018, comunicato stampa 178/18.

precedenti si è constatato un rafforzamento delle disposizioni in materia di rendicontabilità, tra l'altro, mediante le garanzie ottenute dalla Commissione sulla regolarità delle spese per la coesione utilizzando i controlli eseguiti dalle autorità di audit degli Stati membri in conformità del principio di "audit unico". Il requisito indispensabile in questo modus operandi è costituito dalla qualità del lavoro svolto dalle autorità di audit<sup>53</sup>. Tuttavia, la rinuncia alla funzione di supervisione della Commissione rappresenterebbe un rischio significativo per l'attuale livello di rendicontabilità e garanzia. In base al trattato<sup>54</sup>, la Commissione è responsabile dell'esecuzione del bilancio in conformità del principio della buona gestione finanziaria.

41. La Corte ha precedentemente constatato che la mancata focalizzazione sulla performance era indice di un problema fondamentale nella gestione dei fondi dell'UE<sup>55</sup>. Se da un lato tale aspetto è stato affrontato in parte nel regolamento recante disposizioni comuni, dall'altro l'attività di audit della Corte ha mostrato un quadro di risultati contrastanti in relazione ai tre cambiamenti summenzionati. La Corte ha constatato che è stata conseguita una logica di intervento più robusta per i PO, ma che al contempo questi sono più complessi e presentano, tra l'altro, un numero eccessivo di indicatori e una debolezza nella definizione dei risultati<sup>56</sup>. La Corte ha altresì riscontrato che le condizionalità ex ante hanno fornito un quadro di riferimento armonizzato per valutare le condizioni per l'efficace utilizzo dei fondi. Tuttavia, non è chiaro in che misura ciò abbia determinato dei cambiamenti sul campo. Inoltre, la

---

<sup>53</sup> Articolo 73 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (GU L 210 del 31.7.2006, pagg. 25-78).

<sup>54</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), articolo 317.

<sup>55</sup> Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2013, capitolo 10, paragrafo 10.57.

<sup>56</sup> Relazione speciale n. 2/2017 della Corte dei conti europea, "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020", paragrafi 143, 146 e 150.

Corte è giunta alla conclusione che il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione unito a una riserva di efficacia dell'attuazione, che avrebbe dovuto fungere da incentivo per una migliore performance, non era più orientato ai risultati rispetto a meccanismi simili adottati nei periodi di programmazione precedenti<sup>57</sup>.

42. Nonostante questi risultati contrastanti, la Corte ritiene che la semplificazione possa e debba andare di pari passo con un orientamento più marcato sulla performance. Concorda inoltre con il punto di vista espresso nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016 in base al quale la semplificazione della legislazione dell'Unione europea e la riduzione degli oneri regolamentari dovrebbero essere perseguiti senza compromettere il conseguimento degli obiettivi strategici dell'Unione<sup>58</sup>.

***Principio guida IV: Rendicontabilità e performance: la semplificazione non costituisce un obiettivo di per sé e non dovrebbe compromettere i traguardi raggiunti nel rafforzamento del controllo interno***

Il principale obiettivo della politica di coesione è rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. I fondi SIE devono essere utilizzati conformemente ai principi della sana gestione finanziaria e devono soddisfare i requisiti giuridici<sup>59</sup>. La semplificazione non è un obiettivo a sé stante.

---

<sup>57</sup> Relazione speciale n. 15/2017 della Corte dei conti europea "Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione", paragrafi 25-65, 72.

<sup>58</sup> Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 13 aprile 2016 (GU L 123 del 12.5.2016, pagg. 1-14).

<sup>59</sup> Preambolo (paragrafo 10) del regolamento (UE) 1303/2013.

## **AMBITI SELEZIONATI PER LA SEMPLIFICAZIONE DELL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE**

43. Di seguito è illustrato il parere della Corte su varie questioni che considera i principali ambiti di complessità per l'attuazione della politica di coesione, vale a dire la legislazione e gli orientamenti dell'UE; le strutture di gestione dei PO; la selezione e l'attuazione dei progetti (inclusa la sovraregolamentazione o gold-plating); l'utilizzo di opzioni semplificate in materia di costi e altri tipi di misure basate sul rispetto di determinate condizioni; controlli più efficienti ed efficaci. Per ciascuno di suddetti ambiti, sono stati individuati vincoli alla semplificazione amministrativa. La Corte ritiene che un'applicazione coerente dei principi guida definiti nel presente documento contribuirebbe ad affrontare tali vincoli.

### ***Legislazione e orientamenti dell'UE***

#### **Chiarezza della legislazione e degli orientamenti dell'UE**

44. Nel 2011, nel primo parere della Corte sul progetto di regolamento recante disposizioni comuni si è osservato che i meccanismi di spesa nel settore della coesione nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 sono complessi e che l'onere per le amministrazioni UE e nazionali resta elevato<sup>60</sup>. Da uno studio del 2017 condotto dal Parlamento europeo è emerso che norme complesse e poco chiare comportano problemi di interpretazione e incertezza giuridica<sup>61</sup>. Ciò, a sua volta, contribuisce alla

---

<sup>60</sup> Parere n. 7/2011 della Corte dei conti europea sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006, paragrafo 5.

<sup>61</sup> Parlamento europeo (2017), ricerca per la commissione per lo sviluppo regionale (REGI) *"Gold-plating in the European Structural and Investment Funds"* (Gold-plating nei Fondi strutturali e d'investimento europei), 2017, pag. 63.

sovraregolamentazione e a un aumento di costi e oneri amministrativi. Nel 2017 anche il Consiglio è giunto alla conclusione che norme complesse sono una delle principali cause di errori<sup>62</sup>.

45. Per il periodo 2014-2020, è notevolmente aumentato sia il numero di disposizioni sia il numero di orientamenti rispetto ai due periodi di programmazione precedenti. Tra i periodi 2007-2013 e 2014-2020, il numero di pagine di disposizioni e orientamenti è raddoppiato passando da 1 732 a 3 889. Rispetto al periodo di programmazione 2000-2006, vi è ora il 50 % in più di disposizioni e il 570 % in più di note di orientamento (cfr. allegato V). Secondo la Commissione, le note di orientamento sono principalmente formulate su richiesta degli Stati membri.

46. L'aumento del numero di note di orientamento dal periodo 2007-2013 al periodo 2014-2020 è prevalentemente correlato alla fase di programmazione (cfr. figura 2). Gli orientamenti introdotti di recente erano principalmente finalizzati a spiegare in che modo tenere conto non solo degli elementi introdotti di recente che dovrebbero rendere la politica di coesione più orientata alla performance (ossia condizionalità ex ante), ma anche del rafforzamento della logica di intervento e della riserva di efficacia dell'attuazione nei PO. Se da un lato, in linea di principio, le note di orientamento della Commissione sono vincolanti solo per i suoi stessi servizi, dall'altro sussiste una considerevole preoccupazione tra gli Stati membri in merito al fatto che la mancata osservanza degli orientamenti della Commissione possa anche condurre, in ultima analisi, a rettifiche finanziarie<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Conclusioni del Consiglio (2017) sulle sinergie e sulla semplificazione della politica di coesione post 2020 del 15 novembre 2017, n. 657/17, punto II, paragrafo 10.

<sup>63</sup> Parlamento europeo (2017), ricerca per la commissione per lo sviluppo regionale (REGI) *"Gold-plating in the European Structural and Investment Funds"* (Gold-plating nei Fondi strutturali e d'investimento europei), 2017, pag. 67.

**Figura 2 – Disposizioni e orientamenti in materia di politica di coesione al 20 aprile 2018**

Tipo di documento relativo alla fase di programmazione	Periodo di programmazione					
	2000-2006		2007-2013		2014-2020	
	Numero	Pagine	Numero	Pagine	Numero	Pagine
<b>Normativa dell'UE e decisioni della Commissione</b>						
<b>Totale parziale</b>	<b>19</b>	<b>138</b>	<b>21</b>	<b>313</b>	<b>28</b>	<b>774</b>
Questioni orizzontali	6	61	6	93	6	228
Programmazione	6	23	14	57	6	166
Attuazione	7	54	1	163	16	380
Chiusura	0	0	0	0	0	0
<b>Documenti di orientamento</b>						
<b>Totale parziale</b>	<b>13</b>	<b>374</b>	<b>60</b>	<b>1 419</b>	<b>88</b>	<b>3 115</b>
Programmazione	4	76	5	76	49	1 413
Attuazione	5	72	54	1 205	34	1 599
Chiusura <sup>*)</sup>	4	226	1	138	5	103
<b>TOTALE</b>	<b>32</b>	<b>512</b>	<b>81</b>	<b>1 732</b>	<b>116</b>	<b>3 889</b>

<sup>\*)</sup>Chiusura annuale dei conti 2014-2020

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti sul sito [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/information/legislation/guidance](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance).

47. Nel corso del tempo e nei vari periodi di programmazione, determinati aspetti della gestione dei programmi sono stati specificati nelle note di orientamento. Ad esempio, il metodo di campionamento per le operazioni di audit o la metodologia per valutare i progetti generatori di entrate precedentemente definiti nelle note di orientamento sono stati inclusi nelle disposizioni normative per il periodo 2014-2020. Ciò aumenta il numero di disposizioni, ma accresce anche la certezza giuridica per gli Stati membri.

#### **Disponibilità tempestiva e stabilità delle norme durante e tra i periodi di programmazione**

48. I ritardi nella negoziazione del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020 hanno comportato ritardi nell'adozione del pacchetto legislativo sulla politica di coesione: quest'ultimo è stato adottato solo nel dicembre 2013, ossia due settimane prima dell'inizio del periodo di programmazione. Gli orientamenti correlati sono stati adottati in modo frammentario fino al settembre 2014. La legislazione secondaria è stata adottata gradualmente fino al gennaio 2016, nello stesso momento



in cui sono stati adottati e attuati i PO. Gli elementi probatori raccolti dalla Corte indicano anche che molte norme e requisiti aggiuntivi hanno contribuito ai ritardi nella negoziazione e nell'adozione dei PO<sup>64</sup>. In considerazione di ciò, la Corte ha raccomandato che la Commissione dovrebbe presentare per tempo le proprie proposte legislative relative alla politica di coesione per il periodo successivo al 2020, affinché i negoziati possano essere completati prima dell'inizio del periodo di programmazione<sup>65</sup>.

49. Una delle principali risultanze della valutazione ex post della Commissione per il periodo 2007-2013 è stata che i frequenti cambiamenti di norme, spesso con un'applicazione retroattiva, hanno contribuito all'incertezza giuridica e a interpretazioni divergenti tra diverse autorità degli Stati membri. Di conseguenza, le autorità di gestione hanno mostrato la tendenza ad applicare le norme nel modo più rigido possibile al fine di ridurre il rischio di rettifiche finanziarie<sup>66</sup>. Diversi studi indicano che, oltre alla disponibilità tempestiva, anche una mancanza di stabilità nelle norme e decisioni retroattive costituiscono una seria preoccupazione in termini di certezza giuridica<sup>67</sup>. Il gruppo ad alto livello sulla semplificazione ha constatato che, sebbene debbano essere semplificate, le norme dovrebbero anche rimanere stabili tra

---

<sup>64</sup> Relazione speciale n. 02/2017 della Corte dei conti europea, "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020", paragrafo 55.

<sup>65</sup> Idem, grafico 3, paragrafi 138 e 139 e raccomandazione 1.

<sup>66</sup> Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013, incentrata sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione (FC), agosto 2016, pagg. 105 e 106.

<sup>67</sup> Centro di ricerca sulle politiche europee (EPRC) (2015), documento tematico 37(2) della rete IQ-Net, "*Is simplification simply a fiction?*" (La semplificazione è semplicemente un'invenzione?), European Policies Research Centre School of Government & Public Policy University of Strathclyde, pag. 12.

i vari periodi di programmazione. Il Parlamento europeo<sup>68</sup> e il Comitato delle regioni<sup>69</sup> condividono tale posizione.

50. La Corte ritiene che la disponibilità tempestiva di norme sia determinante. È altresì del parere che norme stabili possano costituire un mezzo per una semplificazione efficace. In particolare, sussiste il rischio che cambiamenti di ampia portata all'attuale sistema di garanzia andrebbero contro i recenti traguardi raggiunti per assicurare la legittimità e la regolarità delle spese per la coesione (cfr. **paragrafo 39**).

#### **L'armonizzazione delle norme rende il sistema meno complesso e aiuta le autorità di gestione e i beneficiari**

51. Il regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 fornisce norme comuni che si applicano a tutti e cinque i fondi SIE, tra cui l'opzione di programmi multifondo e comitati di controllo congiunti, nonché la possibilità che ciascun fondo possa sostenere operazioni di assistenza tecnica ammissibili nel quadro di uno degli altri fondi.

52. Malgrado le buone intenzioni espresse nel suddetto regolamento, la Commissione non è riuscita completamente ad armonizzare le norme, neanche per i tre fondi (FESR, FC e FSE) che attuano la politica di coesione. In una relazione precedente, la Corte ha riscontrato che il FESR/FC e l'FSE applicano diverse definizioni dei dati relativi alla performance per il periodo 2014-2020. Ciò include la creazione e il mantenimento di diversi sistemi informatici e pertanto contribuisce a un aumento dei costi amministrativi per le amministrazioni degli Stati membri e a un onere amministrativo

---

<sup>68</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2017 sulla costruzione di pilastri per una politica di coesione dell'UE post-2020 (2016/2326(INI)), paragrafo 38.

<sup>69</sup> Comitato delle regioni (2016), parere, "La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali", 119ª sessione plenaria, 10, 11 e 12 ottobre 2016, paragrafo 45.

superfluo per i beneficiari<sup>70</sup>. Un altro esempio è costituito dal fatto che le autorità di audit o gli organismi equivalenti non seguono lo stesso approccio per tutti e cinque i fondi. Il gruppo ad alto livello suggerisce inoltre che le norme non sono compatibili tra i fondi e le modalità di gestione, limitando quindi le sinergie tra i fondi SIE e altri fondi dell'UE, quali il programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) e Orizzonte 2020.

### ***Struttura di gestione dei programmi operativi (PO)***

#### **Numero di PO e autorità coinvolte**

53. La politica di coesione viene attuata tramite i PO. Gli Stati membri<sup>71</sup> godono di un grado di autonomia nel decidere in merito al numero di PO, alla combinazione dei fondi utilizzati in un PO, al numero di assi prioritari e di obiettivi specifici e alle strutture di gestione e controllo, pur essendo soggetti a determinate restrizioni stabilite nei regolamenti<sup>72</sup>.

54. Nel periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri hanno messo a punto oltre 390 PO. Il numero di PO e di autorità in un determinato Stato membro dipende anche dalla relativa struttura costituzionale e amministrativa. Negli Stati federali (come Germania o Belgio), ad esempio, quasi tutti i programmi sono istituiti a livello regionale e sono gestiti da autorità regionali.

55. In base alle stime della Commissione, nel 2014-2020 gli Stati membri hanno istituito circa 1 400 autorità diverse incaricate di gestire i programmi: circa 116

---

<sup>70</sup> Relazione speciale n. 02/2017 della Corte dei conti europea, "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020", paragrafi 148-151.

<sup>71</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 288/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 (GU L 87 del 22.3.2014, pagg. 1-48).

<sup>72</sup> Articolo 96 del regolamento (UE) n. 1303/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469) e regolamento di esecuzione (UE) n. 288/2014 della Commissione del 25 febbraio 2014 (GU L 87 del 22.3.2014, pagg. 1-48).

istituzioni in qualità di autorità di audit, 300 in qualità di autorità di certificazione e autorità di gestione e 924 organismi intermedi nel quadro del FESR, dell'FC e dell'FSE (inclusa la cooperazione territoriale europea).

56. In generale, il numero di autorità non è correlato alla dotazione di bilancio per i PO<sup>73</sup>; (per i dettagli cfr. **allegato VI**). Dati concreti indicano che il volume finanziario dei PO fa la differenza (cfr. **paragrafo 22**). Esistono economie di scala e la percentuale dei costi amministrativi tende a diminuire con l'aumento del bilancio.

57. La valutazione ex post della politica di coesione 2007-2013 da parte della Commissione indica che il rischio di interpretazioni divergenti delle norme a diversi livelli aumenta con il numero di autorità competenti per ciascun programma operativo<sup>74</sup>. Ciò, a sua volta, può contribuire all'incertezza giuridica e alla sovraregolamentazione (gold-plating) e, di conseguenza, a costi amministrativi supplementari per le autorità e a oneri a carico dei beneficiari.

### **Razionalizzare altri elementi dei PO, ad esempio le condizionalità ex ante e gli indicatori di performance**

58. Per il periodo 2014-2020 gli Stati membri erano tenuti a garantire l'applicazione di una serie di prerequisiti per assicurare un uso più efficiente ed efficace dei fondi dell'UE: le cosiddette "condizionalità ex ante". La Corte ha raccomandato alla Commissione di eliminare le sovrapposizioni e di introdurre criteri di valutazione chiari per tali condizionalità ex ante<sup>75</sup>.

59. Inoltre, gli Stati membri hanno definito circa 9 000 indicatori per misurare la performance delle spese per la coesione per il periodo 2014-2020. La maggior parte è

---

<sup>73</sup> Sulla base dei dati forniti dalla Commissione.

<sup>74</sup> Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013, incentrata sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione (FC), agosto 2016, pag. 106.

<sup>75</sup> Relazione speciale n. 15/2017 della Corte dei conti europea, "Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell'attuazione in materia di coesione".

costituita da indicatori specifici per programma e la Commissione non sarà in grado di aggregare tali dati in maniera significativa a livello dell'UE. Tuttavia, gli Stati membri devono raccogliere tutte le informazioni necessarie e riferire in merito in modo tempestivo. Secondo la Commissione, questo quadro di monitoraggio costituisce un fattore importante che contribuisce ai costi amministrativi per le autorità e agli oneri per i beneficiari (cfr. **allegato IV**). In una relazione precedente, la Corte ha osservato che, dati i costi della raccolta di tali dati su base periodica, il numero di indicatori di performance appare eccessivo. La Corte ha raccomandato che la Commissione dovrebbe analizzare gli indicatori concernenti le realizzazioni e i risultati al fine di individuare quelli più pertinenti e più adatti a determinare l'impatto dell'intervento dell'UE<sup>76</sup>.

***Inefficienze amministrative nella selezione e nell'attuazione di progetti in materia di coesione, inclusa la sovraregolamentazione (gold-plating)***

**Sovraregolamentazione (gold-plating)**

60. Circa un terzo degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari relativi all'attuazione della politica di coesione è correlato alla sovraregolamentazione<sup>77</sup>. La sovraregolamentazione indica norme e vincoli giuridici aggiuntivi imposti dagli Stati membri che esulano dai requisiti dei fondi SIE stabiliti a livello dell'UE e che rendono l'attuazione di questi ultimi più costosa e onerosa per gli organismi e i beneficiari dei programmi.

---

<sup>76</sup> Relazione speciale n. 02/2017 della Corte dei conti europea, "La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020".

<sup>77</sup> Commissione europea (2017), "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei fondi SIE), relazione finale, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

61. I motivi principali della sovraregolamentazione sono l'incertezza giuridica, le incoerenze nel quadro normativo, il timore dell'audit e la complessità del sistema di gestione concorrente. L'impatto negativo della sovraregolamentazione è molteplice: aumenta i costi e gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari e può anche scoraggiare questi ultimi dal ricorrere ai finanziamenti destinati alla coesione<sup>78</sup>. La Corte ha raccomandato<sup>79</sup> alla Commissione di analizzare le norme di ammissibilità nazionali per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 al fine di individuare le buone pratiche e ridurre la sovraregolamentazione.

62. Nella sua risposta alle raccomandazioni della Corte, la Commissione ha convenuto di effettuare un'analisi mirata delle norme di ammissibilità nazionali e ha sottolineato che spetta agli Stati membri semplificare le norme di ammissibilità nazionali e affrontare la sovraregolamentazione. Fino all'aprile 2018 la Commissione non aveva ancora effettuato tale analisi. Per le risultanze di audit del periodo 2014-2020, la Commissione dichiara di utilizzare il sistema di gestione delle procedure, attività e risorse di audit (MAPAR), che le consente di raccogliere informazioni specifiche su casi di sovraregolamentazione. La Commissione non ha ancora indirizzato raccomandazioni agli Stati membri su come eliminare casi concreti di sovraregolamentazione. La Commissione ha altresì comunicato che avvierà un progetto per riferire in merito alle risultanze degli audit svolti in passato e alle pertinenti tipologie di errori individuate.

### **Razionalizzazione del processo di selezione e attuazione dei progetti**

63. Gli Stati membri hanno il compito di selezionare i progetti per i finanziamenti, nonché di valutarli, approvarli e monitorarli e di riferire in merito all'attuazione.

---

<sup>78</sup> Commissione europea (2017), *"Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF"* (Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei fondi SIE), relazione finale, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

<sup>79</sup> Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2014, capitolo 6, raccomandazione 1, e relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2015, capitolo 6, raccomandazione 2.

Sebbene i requisiti generali siano definiti nel regolamento recante disposizioni comuni, l'attività di audit della Corte mostra che le pratiche amministrative e i relativi oneri amministrativi per i beneficiari variano notevolmente tra gli Stati membri e i PO.

64. Per individuare opportunità di razionalizzazione, la Corte ha esaminato 12 regimi di investimento cofinanziati dal FESR (riguardanti PO in 12 Stati membri) nel periodo di programmazione 2014-2020 nel quadro dell'obiettivo tematico 3 "Competitività" (cfr. *allegato III*). L'esame della Corte ha riguardato la domanda relativa al progetto e la fase di attuazione.

#### *Fase relativa alla domanda di finanziamento del progetto*

65. Dall'esame della Corte è emerso che molti elementi nella fase relativa alla domanda di finanziamento del progetto sono comuni a tutti i PO. Tuttavia, sussistono differenze, segnatamente in merito alla modalità di presentazione delle domande, alla dimensione di tali domande e alla quantità di informazioni che i richiedenti devono fornire.

66. Lo scambio elettronico di dati, ossia gli scambi di informazioni tra beneficiari e autorità, costituisce il fulcro dell'articolo 122 del regolamento recante disposizioni comuni<sup>80</sup>. Nel 2016 la Commissione ha stimato che l'uso delle tecnologie digitali ridurrebbe l'onere amministrativo aggregato dell'11 %, diminuirebbe il rischio di perdere i documenti e ridurrebbe i costi di archiviazione<sup>81</sup>. L'esame della Corte ha mostrato che tutte le domande di finanziamento per i progetti sono state trasmesse per via elettronica per sei dei 12 PO considerati. La parte rimanente è stata presentata su supporto cartaceo (tre PO) o ricorrendo a una combinazione di copie cartacee e versioni elettroniche (tre PO). Pertanto, vi è un considerevole margine per ridurre

---

<sup>80</sup> Articolo 122, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>81</sup> Commissione europea (2014), quadro finale di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 3 marzo 2014.

ulteriormente i costi amministrativi per gli Stati membri e gli oneri amministrativi per i beneficiari mediante un migliore utilizzo delle tecnologie digitali.

67. Vi sono anche differenze significative tra PO in termini di dimensione delle domande di finanziamento dei progetti. La Corte ha riscontrato che il numero di pagine da completare varia tra 15 e 134.

68. Vi è anche una differenza tra le informazioni che i richiedenti devono fornire a sostegno delle rispettive domande. Se alcune informazioni sono richieste per tutti i programmi, ad esempio informazioni generali sul richiedente e una descrizione del progetto proposto, altre richieste di informazioni variano da un PO all'altro, il che riflette i diversi criteri di ammissibilità considerati fondamentali per un determinato tipo di investimento, ad esempio: lo status finanziario del richiedente (10 PO su 12 hanno richiesto tale informazione); la situazione concorrenziale del richiedente (8 PO su 12); l'esperienza nell'attuazione dei progetti (6 PO su 12); e la disponibilità di un certificato di gestione della qualità ISO (3 PO su 12).

69. Le informazioni che i richiedenti devono fornire influiscono sulla mole di lavoro che i beneficiari devono svolgere al fine di compilare i moduli di presentazione della domanda e, in extremis, possono anche scoraggiarli dal presentare domanda di finanziamenti UE. Inoltre, tutti questi dati devono essere anche elaborati dalle autorità; pertanto, più informazioni sono richieste, più elevati saranno i costi amministrativi della selezione dei progetti.

#### *Fase di attuazione del progetto*

70. Nella fase di attuazione, l'esame della Corte ha rilevato che i PO consentono diverse modalità di presentazione delle domande di pagamento e dei documenti giustificativi (ivi incluse copie cartacee e combinazioni di copie cartacee e versioni elettroniche).

71. Il periodo di conservazione richiesto per i documenti giustificativi relativi alle spese sostenute, definito a livello di Stati membri, varia da "5 anni dal completamento



del progetto” a “fino al 2031”. Di conseguenza, i beneficiari di finanziamenti a sostegno dello stesso tipo di investimenti nel quadro di diversi PO sarebbero gravati da diversi livelli di oneri amministrativi per quanto concerne la conservazione dei documenti.

72. Nella maggior parte degli Stati membri<sup>82</sup> considerati nell’esame della Corte, le società private non sono soggette alle norme nazionali in materia di appalti pubblici, poiché non possiedono lo status di amministrazione aggiudicatrice. Ciononostante, la Corte ha constatato che alcuni Stati membri impongono requisiti dettagliati (vale a dire tempistiche per la presentazione/raccolta di offerte e criteri di selezione e aggiudicazione) molto simili alle norme in materia di appalti pubblici. La Commissione ha individuato differenze analoghe nel suo studio sul periodo di programmazione 2007-2013<sup>83</sup>.

***Uso delle opzioni semplificate in materia di costi e altri tipi di misure basate sul rispetto di determinate condizioni***

**Uso delle opzioni semplificate in materia di costi**

73. Il regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 specifica che le sovvenzioni e l’assistenza rimborsabile possono essere erogate utilizzando opzioni semplificate in materia di costi (OSC), ossia tabelle standard di costi unitari, importi forfettari e finanziamento a tasso forfettario. Le opzioni semplificate in materia di costi denotano uno scostamento dal principio dei costi reali. Gli incaricati delle verifiche

---

<sup>82</sup> Ad eccezione della Slovacchia, dove le PMI, in quanto beneficiarie di finanziamenti pubblici, sono tenute a seguire determinate disposizioni della legge nazionale in materia di appalti pubblici.

<sup>83</sup> Studio della Commissione europea (2012), “*Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007-2013 in a number of Member States*” (Studio comparativo sul processo di selezione dei progetti applicato ai programmi della politica di coesione 2007-2013 in diversi Stati membri), febbraio 2012.

gestionali e i revisori contabili dovranno concentrarsi maggiormente sugli output piuttosto che sugli input e sui costi dei progetti.<sup>84</sup>

74. Nel periodo di programmazione 2014-2020, le opzioni semplificate in materia di costi costituiscono la misura di semplificazione opzionale utilizzata con maggiore frequenza. Per circa l'80 % dei PO esaminati nel 2017, le autorità di gestione consentono l'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi<sup>85</sup>. Queste ultime fanno ampio ricorso, in particolare, ai tassi forfettari che non devono essere giustificati per coprire i costi indiretti. Una serie di misure per agevolare l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi è già stata introdotta per gli interventi cofinanziati dall'FSE<sup>86</sup>. La percentuale dei bilanci per i programmi coperta dalle opzioni semplificate in materia di costi è pari al 36 % per l'FSE, mentre il FESR/FC è caratterizzato da un ricorso più limitato a tali opzioni (2 %)<sup>87</sup>.

75. Lo studio del 2017 svolto dalla Commissione rileva che le opzioni semplificate in materia di costi rappresentano al momento la misura di semplificazione che aiuta in modo più efficace a ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari. Su un totale di 21 misure di semplificazione, quasi la metà della riduzione degli oneri prevista è finora

---

<sup>84</sup> Commissione europea (2014), Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC), pag. 33.

<sup>85</sup> Commissione europea (2017), studio, *"Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF"* (Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei fondi SIE), relazione finale, SWECO, t33 & Spatial Foresight, pag. 61.

<sup>86</sup> Articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1304/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 470-486).

<sup>87</sup> Commissione europea (2017), studio, *"Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF"* (Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei fondi SIE), relazione finale, SWECO, t33 & Spatial Foresight, pagg. 21 e 142.

riconducibile alle opzioni semplificate in materia di costi<sup>88</sup> (cfr. **allegato IV**). Vi sono molteplici ragioni per cui le opzioni semplificate in materia di costi non hanno una diffusione più ampia, ad esempio l'incertezza giuridica (in particolare in relazione agli aiuti di Stato e alle norme in materia di appalti pubblici) oppure le norme degli Stati membri che sembrano favorire i sistemi basati sul rimborso dei costi effettivi. Per quanto concerne gli aiuti di Stato, la modifica del 2017 del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC) prevede l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi nel contesto degli aiuti di Stato<sup>89</sup>.

**Il regolamento omnibus amplia l'ambito di intervento e l'applicabilità delle opzioni semplificate in materia di costi e introduce nuovi tipi di sostegno basato sul rispetto di determinate condizioni**

76. Il regolamento omnibus amplia notevolmente il campo di applicazione per l'utilizzo delle opzioni semplificate in materia di costi. La Commissione ha proposto di aumentare la soglia esistente<sup>90</sup> per l'utilizzo obbligatorio delle opzioni semplificate in materia di costi per i progetti dell'FSE (cfr. **paragrafo 2**), portandola da 50 000 a 100 000 euro di sostegno pubblico e ha proposto di estendere tale obbligo al FESR. La Commissione ritiene che ciò riguarderà circa il 70 % di tutti i progetti dell'FSE. Vi sarà anche la possibilità di ricorrere ai tassi forfettari per i costi per il personale e per altri costi diretti (finora solo per costi indiretti) nonché la possibilità di avvalersi di pareri di esperti e di progetti di bilancio per giustificare i costi/tassi unitari standard.

---

<sup>88</sup> Commissione europea (2017), studio, *“Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF”* (Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei fondi SIE), relazione finale, SWECO, t33 & Spatial Foresight, pag. 20.

<sup>89</sup> Articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1084 della Commissione, del 14 giugno 2017, che modifica il regolamento (UE) n. 651/2014 (GU L 156 del 20.6.2017, pagg. 1-18).

<sup>90</sup> Articolo 14, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1304/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 470-486).

77. La Corte ha raccomandato l'uso esteso delle opzioni semplificate in materia di costi, al fine di ridurre il rischio di errore nelle dichiarazioni di spesa e al contempo l'onere amministrativo gravante sui beneficiari<sup>91</sup>. I tassi forfettari per le opzioni semplificate in materia di costi dovrebbero essere sistematicamente approvati/convalidati in anticipo dalla Commissione, per garantire che rispettino i requisiti normativi (calcolo giusto, equo e verificabile). Le revisioni del regolamento omnibus, se adottate, potrebbero avere un effetto sostanziale in termini di riduzione degli oneri amministrativi.

78. La Commissione ha inoltre introdotto un nuovo tipo di finanziamento non correlato ai costi delle operazioni pertinenti, bensì basato sull'adempimento delle condizioni riguardanti i progressi nel conseguimento degli obiettivi.

79. Nel parere sul progetto di regolamento omnibus, la Corte ha raccomandato che i pagamenti in base all'adempimento delle condizioni o al conseguimento dei risultati divenissero l'opzione privilegiata in tutto il bilancio dell'UE<sup>92</sup>. È già prevista una tale opzione nel regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020<sup>93</sup>. Tuttavia, finora nessun PO ha fatto ricorso a questa possibilità. Nell'ambito dello sviluppo rurale, la Corte ha altresì raccomandato alla Commissione di esaminare il possibile uso di opzioni semplificate in materia di costi per abbandonare la modalità di

---

<sup>91</sup> Relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2011, capitolo 6, paragrafo 30; relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2012, capitolo 6, paragrafo 42; relazione annuale della Corte dei conti europea sull'esercizio finanziario 2014, capitolo 6, paragrafo 79.

<sup>92</sup> Parere n. 1/2017 della Corte dei conti europea sulla proposta di revisione del "regolamento finanziario", paragrafo 84.

<sup>93</sup> Articoli 104-109 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

rimborso basata sui costi sostenuti a favore di un sistema di rimborso basato sui risultati<sup>94</sup>.

### ***Controlli più efficienti ed efficaci***

#### **La verifica di gestione rappresenta la grande maggioranza di tutte le attività di controllo e di audit**

80. Sia il Parlamento europeo<sup>95</sup> sia il gruppo ad alto livello<sup>96</sup> chiedono una razionalizzazione delle attività di controllo e audit, al fine di ridurre i costi amministrativi degli Stati membri e gli oneri amministrativi gravanti sui beneficiari durante il periodo di programmazione successivo al 2020.

81. Gli Stati membri sono responsabili dell'istituzione di sistemi di gestione e controllo. Essi forniscono alla Commissione garanzie ex ante circa la legittimità e la regolarità della spesa. A tal fine, designano le autorità di gestione, le autorità di certificazione e le autorità di audit. Le autorità di gestione e le autorità di certificazione possono anche designare organismi intermedi incaricati di effettuare le attività per loro conto.

82. La Commissione supervisiona l'operato delle autorità degli Stati membri, emana orientamenti e fornisce assistenza continua; per valutare la legittimità e la regolarità di ciascun programma, si avvale del lavoro svolto dalle autorità di audit. La Commissione

---

<sup>94</sup> Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 11/2018: "Le nuove opzioni per il finanziamento dei progetti di sviluppo rurale sono più semplici, ma non orientate ai risultati", raccomandazione 4.

<sup>95</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 26 novembre 2015 sul tema "Verso la semplificazione della politica di coesione per il periodo 2014-2020 e il suo orientamento ai risultati" (P8\_TA(2015)0419).

<sup>96</sup> Conclusioni e raccomandazioni finali del gruppo ad alto livello sulla semplificazione per il periodo successivo al 2020, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020).

può altresì effettuare audit riguardo ai sistemi di controllo e ai progetti degli Stati membri.

83. La **tabella 2** mostra che le autorità degli Stati membri svolgono la maggior parte delle verifiche e degli audit sul posto. Tutti i progetti sono soggetti a verifiche di gestione da parte delle autorità di gestione/degli organismi intermedi e a controlli da parte delle autorità di certificazione almeno una volta all'anno e ogniqualvolta venga effettuata una dichiarazione di spesa. Detti controlli possono includere anche quelli in loco. Nel 2015 oltre un milione di progetti è stato soggetto a tali verifiche.

84. In confronto, le autorità di audit degli Stati membri hanno effettuato circa 12 000 controlli in loco (circa l'1,1 % di tutti i progetti) e la Commissione ha esaminato 226 progetti (meno dello 0,02 %) cofinanziati nel quadro della politica di coesione.

**Tabella 2 – Numero di progetti sottoposti a controllo e audit nel 2015**

<b>A LIVELLO DEGLI STATI MEMBRI</b>		
Numero di progetti cofinanziati nel quadro del Fondo di coesione, del FESR e dell'FSE, soggetti a verifica di gestione	1 081 386	100 % di tutti i progetti
Numero di progetti controllati dalle autorità di audit	12 270	1,1 % di tutti i progetti
<b>A LIVELLO DELL'UE</b>		
Numero di progetti controllati dalla Commissione europea	226	0,02 % di tutti i progetti
Numero di progetti esaminati dalla Corte di conti europea*	223	0,02 % di tutti i progetti

*Nota:* \*la Corte, in qualità di revisore esterno indipendente dell'UE, non rientra nei dispositivi di controllo interno stabiliti nei regolamenti.

*Fonte:* presentazione della DG REGIO “*Post-2020 Audit reform in the EU – mission possibile*” (Riforma dell'audit per il periodo successivo al 2020 nell'UE – missione possibile) alla commissione per il controllo dei bilanci (CONT) del Parlamento europeo l'11 ottobre 2017; e relazione annuale del 2015 della Corte dei conti europea.

85. La valutazione ex post della Commissione per il periodo 2007-2013 ha rilevato che la maggior parte dei beneficiari era dell'opinione che le verifiche di gestione fossero eccessive<sup>97</sup>. Un fattore determinante a tal riguardo era l'elevato numero di controlli.

**Migliorare l'efficienza delle verifiche di gestione degli Stati membri e dei controlli delle autorità di certificazione**

86. Vi sono considerevoli differenze tra Stati membri e programmi in merito alla modalità di esecuzione pratica delle verifiche di gestione. In base alle informazioni fornite dalle autorità di audit per i 12 PO esaminati:

- le verifiche di gestione vengono condotte da più di un organismo, ad esempio l'autorità di gestione e/o gli organismi intermedi/le autorità di certificazione, per cinque dei 12 PO considerati. L'esperienza di audit della Corte indica che alcune autorità di certificazione, contrariamente ad altre, effettuano ampi controlli oltre a quelli svolti dalle autorità di gestione;
- il campo di applicazione delle verifiche e i requisiti documentali variano in misura considerevole (cfr. *allegato III*); le verifiche riguardano tutte le voci di costo incluse nella dichiarazione di spesa di un beneficiario per 10 dei 12 PO, mentre negli altri due, le voci di costo vengono verificate a campione. In conformità delle linee guida della Commissione, ciò è possibile se il campione si basa su un metodo stabilito ex ante e consente la proiezione degli errori sulla popolazione non verificata<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013, incentrata sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione (FC), agosto 2016.

<sup>98</sup> Commissione europea (2015): Fondi strutturali e di investimento europei, Linee guida per gli Stati membri sulle verifiche di gestione (periodo di programmazione 2014-2020), pag. 13.

87. Il regolamento recante disposizioni comuni per il periodo 2014-2020 ha introdotto alcune disposizioni sulla proporzionalità per ridurre gli oneri amministrativi gravanti sui beneficiari dovuti all’audit e al controllo. I progetti aventi una dotazione di un bilancio fino a 200 000 euro (per il FESR e l’FC) e 150 000 euro (per l’FSE) vengono sottoposti a controlli una sola volta (da parte della Commissione o delle autorità di audit) e, da parte di altre autorità, non più di una volta all’anno<sup>99</sup>. L’attuale progetto di regolamento omnibus prevede un aumento di tale soglia a 400 000 euro (per il FESR e l’FC) e a 300 000 euro (per l’FSE)<sup>100</sup>.

88. Le variazioni in termini di copertura, campo di applicazione e condivisione delle verifiche e delle attività da parte delle autorità di gestione e delle autorità di certificazione dimostrano la necessità che la Commissione definisca modalità chiare nell’intento di ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari. Analogamente, la Commissione potrebbe ulteriormente vagliare la possibilità di semplificare i metodi di campionamento per le verifiche di gestione, tenendo conto della necessità di garantire la rendicontabilità.

89. Inoltre, il trasferimento elettronico di dati tra le autorità di programma e i beneficiari (“coesione elettronica”) presenta il potenziale di ridurre considerevolmente i costi amministrativi; tuttavia, le autorità degli Stati membri non si sono ancora avvalse completamente di tale opzione. La Corte ha riscontrato che 11 delle 12 autorità di audit che hanno risposto al questionario elaborato dalla medesima hanno un sistema di trasferimento di dati elettronico. Tale sistema potrebbe potenzialmente fornire un accesso ai documenti raccolti ed esaminati nel quadro delle verifiche di gestione. Tuttavia, otto autorità di audit hanno segnalato che il sistema non fornisce accesso a tutti i documenti pertinenti per gli audit.

---

<sup>99</sup> Articolo 148 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pagg. 320-469).

<sup>100</sup> Commissione europea, BudgWeb, articolo 148 del regolamento recante disposizioni comuni, stato aggiornato al 6 aprile 2018.



## **Armonizzazione dell'interpretazione delle norme tra la Commissione e gli Stati membri**

90. La valutazione ex post della politica di coesione per il periodo 2007-2013 da parte della Commissione ha identificato le carenze al livello delle verifiche di gestione come uno dei motivi principali degli oneri amministrativi a carico dei beneficiari<sup>101</sup>. Un importante elemento di semplificazione consiste nel garantire che diverse autorità di programma negli Stati membri interpretino le norme applicabili nello stesso modo.

91. Per quanto concerne la normativa e le note di orientamento, spetta alla Commissione garantire che vi sia una comprensione comune tra tutti gli attori coinvolti. La Commissione ha adottato diverse iniziative per armonizzare l'interpretazione delle norme di verifica, ad esempio formulando orientamenti su come evitare<sup>102</sup> e trattare gli errori nel settore degli appalti pubblici<sup>103</sup>.

92. La Corte osserva altresì che a livello dell'UE è presente un gruppo di esperti sui Fondi strutturali e d'investimento europei (EGESIF) che dovrebbe consentire uno scambio tra gli esperti. Tuttavia, la maggior parte delle norme sono nazionali o persino specifiche al programma. In tutti questi casi, spetta agli Stati membri garantire un'interpretazione armonizzata tra le autorità.

---

<sup>101</sup> Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2007-2013, incentrata sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE) e sul Fondo di coesione (FC), agosto 2016, pag. 17.

<sup>102</sup> Commissione europea (2015), *"Public procurement guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment funds"* (Orientamenti per gli operatori nel settore degli appalti pubblici per evitare gli errori più comuni nei progetti finanziati dai Fondi strutturali e d'investimento europei), 2015.

<sup>103</sup> Decisione della Commissione del 19 dicembre 2013 relativa alla fissazione e all'approvazione degli orientamenti per la determinazione delle rettifiche finanziarie che la Commissione deve applicare alle spese finanziate dall'Unione nell'ambito della gestione concorrente in caso di mancato rispetto delle norme in materia di appalti pubblici [C(2013) 9527].

93. L'esperienza di audit della Corte suggerisce inoltre una variazione degli approcci adottati dagli Stati membri riguardo alla comunicazione e agli scambi tecnici tra autorità di audit e autorità di gestione/organismi intermedi/autorità di certificazione. Migliorare la comunicazione offre la possibilità di armonizzare l'interpretazione delle norme e di accrescere l'efficacia dei controlli.

**Allegato I – Sintesi delle principali proposte di semplificazione per la politica di coesione dopo il 2020**

Principali proposte di semplificazione per la politica di coesione dopo il 2020	Commissione europea (1)	Gruppo ad alto livello sulla semplificazione (2)	Parlamento europeo (3)	Consiglio (4) (6)	Comitato delle regioni (5)
Fusione e/o maggiore concentrazione di fondi					
Armonizzazione delle norme fra i diversi strumenti dell'UE					
Norme comuni					
Adozione tempestiva di norme e nessuna applicazione retroattiva di orientamenti e norme					
Riduzione dell'ampia legislazione e dei numerosi orientamenti della Commissione					
Transizione e designazione agevolate delle autorità					
Razionalizzazione, riduzione del numero di PO					
Sistema coerente e semplice di indicatori di performance					
Razionalizzazione e differenziazione di gestione e controllo, per esempio con un unico approccio di audit					
Ricorso alle norme e alle autorità nazionali (ossia rinuncia alla funzione di supervisione della Commissione) in determinati Stati membri					
Razionalizzazione delle condizionalità ex ante					
Aumento dei livelli di cofinanziamento nazionale					
Rafforzamento della capacità amministrativa					
Finanziamento flessibile per affrontare nuove sfide					
Scambio di buone pratiche					
Aumento della possibilità di coesione elettronica, di opzioni semplificate in materia di costi e di tassi forfettari					
Mantenimento di norme stabili					
La sovraregolamentazione (gold-plating) non dovrebbe essere automaticamente considerata un errore e dovrebbe essere valutata caso per caso					

*Fonte:* (1) Commissione europea, documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE, 28 giugno 2017; (2) conclusioni e raccomandazioni finali del gruppo ad alto livello sulla semplificazione per il periodo successivo al 2020, 11 luglio 2017; (3) risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2017 sulla costruzione di pilastri per una politica di coesione dell'UE post-2020 (2016/2326(INI)); (4) Sinergie e semplificazione della politica di coesione post 2020 – conclusioni del Consiglio (15 novembre 2017), 14263/17; (5) parere sul tema “Il futuro della politica di coesione dopo il 2020 – Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020” COTER-VI/015 e parere: La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali, 10/12 ottobre 2016, COTER-VI/012; (6) conclusioni del Consiglio (12 aprile 2018) 178/18 sull'attuazione della politica di coesione dopo il 2020.

***Allegato II – Panoramica delle relazioni, dei pareri e dei documenti di riflessione della Corte dei conti europea relativi alla semplificazione dell’attuazione della politica di coesione***

N.	Relazioni e pareri della Corte dei conti europea
1	Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2011
2	Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2012
3	Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2013
4	Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2014
5	Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2015
6	Relazione annuale sull’esercizio finanziario 2016
7	Parere n. 1/2017 sulla proposta di revisione del “regolamento finanziario”
8	Relazione speciale n. 17/2016: Le istituzioni dell’UE possono fare di più per semplificare l’accesso ai loro appalti pubblici
9	Relazione speciale n. 19/2016: L’esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013
10	Relazione speciale n. 24/2016: Sono necessari maggiori sforzi per accrescere la consapevolezza riguardo alle norme sugli aiuti di Stato nella politica di coesione e per assicurarne il rispetto
11	Relazione speciale n. 36/2016: Una valutazione delle modalità di chiusura dei programmi di coesione e di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013
12	Relazione speciale n. 02/2017: La negoziazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei programmi operativi in materia di coesione per il periodo 2014-2020
13	Relazione speciale n. 04/2017: Tutela del bilancio dell’UE dalle spese irregolari: durante il periodo 2007-2013 la Commissione ha fatto ricorso sempre più frequentemente a misure preventive e rettifiche finanziarie nel settore della coesione
14	Relazione speciale n. 15/2017: Condizionalità ex ante e riserva di efficacia dell’attuazione in materia di coesione: strumenti innovativi ma non ancora efficaci
15	Relazione speciale n. 16/2018: La Commissione e gli Stati membri nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 hanno affrontato il problema del basso tasso di assorbimento dei fondi, senza però prestare troppa attenzione ai risultati
16	Documento di riflessione (2018) sul futuro delle finanze dell’UE, concernente la riforma delle modalità di funzionamento del bilancio dell’UE
17	Relazione speciale n. 11/2018: Le nuove opzioni per il finanziamento dei progetti di sviluppo rurale sono più semplici, ma non orientate ai risultati

Fonte: Corte dei conti europea.

**Allegato III – Esame delle procedure e dei requisiti documentali per la selezione di progetti e l’attuazione di 12 meccanismi di finanziamento  
nei PO di 12 Stati membri**

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
<b>A</b>	<b>CONDIZIONI DI AMMISSIBILITÀ</b>												
2	Cofinanziamento, intensità degli aiuti												
	Piccole e “micro” imprese	30 %	25 %	45 %	fino al 45 %	fino al 60 %	fino al 50 %	fino al 45-50 %	fino al 45 %	fino al 50 %	fino al 45 %	fino al 75 %	fino al 50 %
	Medie imprese	20 %	15 %	45 %	fino al 35 %	fino al 60 %	fino al 50 %	fino al 35-50 %	fino al 35 %	fino al 50 %	fino al 35 %	fino al 75 %	fino al 50 %
<b>B</b>	<b>DOMANDA DI FINANZIAMENTO DEL PROGETTO</b>												
1	Numero di pagine della domanda di finanziamento del progetto	22	52	32	25 <sup>1</sup>	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Modalità di presentazione della domanda di finanziamento del progetto	Copie cartacee	Copie cartacee	Versione elettronica	Versione elettronica	Copie cartacee e versione elettronica	Copie cartacee	Versione elettronica	Versione elettronica	Versione elettronica	Copie cartacee e versione elettronica	Copie cartacee e versione elettronica	Versione elettronica
<b>B1</b>	<b>INFORMAZIONI SUL RICHIEDENTE</b>												
1	Informazioni sull’identificazione del richiedente	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
2	Posizione finanziaria del richiedente	Sì	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
3	Analisi della competitività del richiedente	No	No	Sì	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	No
4	Esperienza nell’attuazione dei progetti UE	No	No	No	No	Sì	Sì <sup>2</sup>	Sì	No	Sì	Sì	No	Sì

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
5	Disponibilità del certificato di gestione della qualità (certificato ISO)	Sì	No	No	No	No	No	Sì	No	No	Sì	No	No
B2	<b>INFORMAZIONI SUL PROGETTO</b>												
1	Descrizione del progetto	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
2	Ripartizione delle spese previste	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
3	Descrizione dell' idoneità strategica del progetto	No <sup>3</sup>	No	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì <sup>3</sup>	No	Sì	Sì	Sì <sup>3</sup>	Sì
4	Contributo del progetto ai principi orizzontali	Sì	No	Sì	No	Sì	Sì	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì
5	Analisi delle opzioni alternative per quanto concerne il finanziamento del progetto	No	No	No	No	No	Sì	No	No	Sì	Sì	No	No
6	Previsioni finanziarie	3 anni	3 anni	No	3 anni	No	8 anni	No	Per il primo anno dopo il completamento del progetto	No	19 anni	4-12 anni <sup>4</sup>	No
C	<b>ATTUAZIONE</b>												
C1	<b>DOMANDE DI PAGAMENTO</b>												
1	Numero di pagine dei moduli delle domande di pagamento	2	7	minimo 10	14 <sup>5</sup>	3	9	minimo 30	3	2	11	5	17

[illegible]

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
3	Periodo di conservazione dei documenti giustificativi	Fino al 2031	Fino al 31 dicembre 2028	10 anni dal pagamento finale e 3 anni dalla chiusura del PO	Almeno 3 anni dalla chiusura del PO, ossia fino al 2028	Fino al 31 dicembre 2028	5 anni dal completamento del progetto	Almeno fino al 31 dicembre 2027	10 anni dal completamento del progetto <sup>7</sup>	10 anni dal completamento del progetto	2 anni <sup>8</sup>	Fino al 31 dicembre 2028	2 anni <sup>8</sup>
C3	<b>NORME IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI</b>												
1	Esistenza di procedure di appalto dettagliate che le PMI devono osservare in qualità di beneficiari	No <sup>9</sup>	No <sup>10</sup>	Sì	Sì	No	Sì	Sì	No	Sì	Sì	Sì	Sì

- 1 Il numero finale di pagine della domanda di progetto può variare a seconda del contenuto finale della domanda.
- 2 Nel caso della Croazia, l'esperienza relativa all'attuazione dei progetti si riferisce ai progetti finanziati con qualsiasi fonte, ossia non solo i progetti finanziati dall'UE.
- 3 Indirettamente, in quanto i richiedenti dovrebbero dimostrare di conformarsi all'invito a presentare proposte (e a condizione che l'invito sia in linea con il programma operativo).
- 4 A seconda del tipo di investimento.
- 5 Il numero finale di pagine della domanda di pagamento può variare a seconda del contenuto finale della domanda.
- 6 La relazione sullo stato di avanzamento deve essere presentata solo con la domanda di pagamento finale.
- 7 Dalla data dell'ultima fattura.
- 8 Due anni a decorrere dal 31 dicembre successivo alla presentazione dei conti alla Commissione europea nei quali sono incluse le spese finali del progetto completato.
- 9 Nessuna procedura di appalto; tuttavia i beneficiari sono tenuti a dimostrare che i costi sono ragionevoli.
- 10 La selezione deve essere documentata e deve essere selezionata l'offerta economicamente più vantaggiosa.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalle autorità degli Stati membri e dei documenti accessibili al pubblico.



## Programmi operativi esaminati

N.	Stato membro	Programma operativo esaminato	Codice CCI del programma	Asse prioritario	Priorità d'investimento
1	Austria	Investimenti in crescita e occupazione Austria 2014-2020	2014AT16RFOP001	Asse prioritario 2	3d
2	Croazia	Competitività e coesione	2014HR16M1OP001	Asse prioritario 3	3d
3	Repubblica ceca	Imprese e innovazione per la competitività	2014CZ16RFOP001	Asse prioritario 3	3a
4	Francia	Programma operativo FESR-FSE Lorena e Vosgi 2014-2020	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015 <sup>1</sup>	Asse prioritario 2	3a
5	Germania	Sassonia-Anhalt FESR 2014-2020	2014DE16RFOP013	Asse prioritario 2	3d
6	Ungheria	Programma operativo per l'innovazione e lo sviluppo economico	2014HU16M0OP001	Asse prioritario 1	3c
7	Italia	POR Puglia FESR FSE	2014IT16M2OP002	Asse prioritario 3	3a
8	Malta	Promuovere un'economia competitiva e sostenibile per rispondere alle sfide	2014MT16M1OP001	Asse prioritario 3	3d
9	Polonia	Programma operativo regionale per Dolnośląskie Voivodeship 2014-2020	2014PL16M2OP001	Asse prioritario 1	3c
10	Slovacchia	Ricerca e innovazione	2014SK16RFOP001	Asse prioritario 3	3a
11	Spagna	Andalusia FESR 2014-20 PO	2014ES16RFOP003	Asse prioritario 3	3d
12	Regno Unito	Regno Unito – FESR Inghilterra	2014UK16RFOP001	Asse prioritario 3	3d

<sup>1</sup> Il codice CCI per questo programma operativo è stato modificato nel 2017 da 2014FR16M2OP007 a 2014FR16M0OP015.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

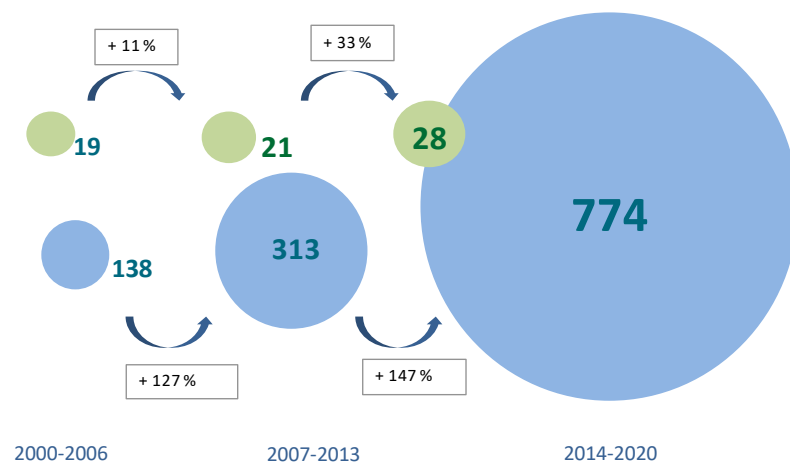
**Allegato IV – Impatto previsto delle misure di semplificazione individuate dalla  
Commissione per il periodo 2014-2020 sui costi amministrativi per le amministrazioni e  
sugli oneri amministrativi per i beneficiari**

Misura di semplificazione	Impatto sui costi amministrativi per l'amministrazione (%)	Impatto sugli oneri amministrativi per i beneficiari (%)
<b>Misure di semplificazione pertinenti per la politica di coesione (FC, FESR e FSE)</b>		
Gli accordi di partenariato sostituiscono il quadro di riferimento strategico nazionale e il piano strategico nazionale	0,0 %	0,0 %
Maggiore concentrazione tematica	0,0 %	0,0 %
Indicatori comuni e quadro di monitoraggio rafforzato	0,5 %	0,9 %
Armonizzazione delle norme	-0,5 %	-1,2 %
Controllo proporzionato/livello minimo di controlli in loco	-0,6 %	-0,5 %
<b>Coesione elettronica con i beneficiari</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>-4,8 %</b>
<b>Norme più semplici per progetti generatori di entrate</b>	<b>-0,6 %</b>	<b>-2,2 %</b>
Periodo più breve di conservazione dei documenti	-0,3 %	-0,5 %
Procedura di modifica dei programmi semplificata	0,0 %	0,0 %
Semplificazione dei documenti relativi ai programmi	0,0 %	0,0 %
Relazione indipendente sulla qualità per i grandi progetti	0,0 %	0,0 %
Attribuzione dello status di beneficiario a coloro che impartiscono la formazione o trasferiscono conoscenze	-0,2 %	-0,1 %
Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) e gruppi di azione locale	0,1 %	-0,1 %
Investimenti territoriali integrati (ITI)	0,0 %	0,1 %
Fusione di AG-AC/riduzione del numero di organismi pagatori	-0,2 %	0,0 %
<b>Sovvenzioni e assistenza rimborsabile come opzioni semplificate in materia di costi</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>-6,3 %</b>
Piani d'azione comuni (PAC)	0,0 %	0,0 %
<b>Misure di semplificazione per altri fondi (FEAMP, FEASR)</b>		
Pagamenti anticipati	0,1 %	-0,1 %
Definizione di criteri in anticipo per la copertura assicurativa	0,0 %	0,0 %
Procedura accelerata per il processo di selezione	0,0 %	0,0 %
Norme di calcolo speciali per la compensazione	0,0 %	0,0 %
<b>Totale fondi SIE</b>	<b>-5,2 %</b>	<b>-14,9 %</b>

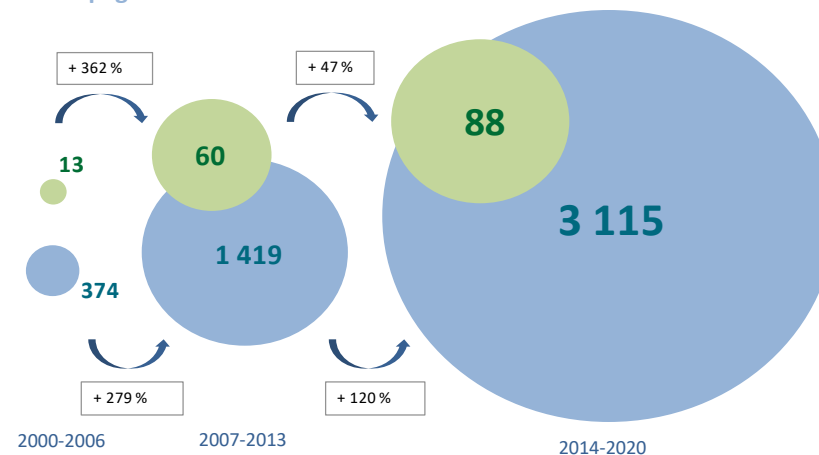
Fonte: "Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Utilizzo di nuove disposizioni sulla semplificazione durante la fase di attuazione iniziale dei fondi SIE), relazione finale, 19 giugno 2017, SWEKO, t33 & Spatial Foresight, commissionata dalla DG Politica regionale e urbana.

### Allegato V – Evoluzione della legislazione e delle note di orientamento

- Numero di norme UE/decisioni della Commissione
- Numero di pagine contenute



- Numero di note di orientamento
- Numero di pagine nelle note di orientamento



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti sul sito [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/information/legislation/guidance](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/legislation/guidance).

**Allegato VI – Politica di coesione (FESR, FC, FSE, incl. iniziativa a favore dell’occupazione giovanile (IOG)) nel periodo 2014-2020, dotazione finanziaria, numero di PO, indicatori utilizzati e autorità coinvolte nella gestione per ogni Stato membro**

Stato membro	Fondi UE (FESR, FC, FSE, incl. IOG) in milioni di euro	Quota in % dei fondi UE	Numero di PO	Numero di indicatori di realizzazione e di risultato	Numero di autorità AG/OI/AC/AA (stime)	Percentuale del numero totale di autorità
AT	978	0,3 %	2	95	32	2,4 %
BE	2 021	0,6 %	7	227	37	2,7 %
BG	7 423	2,1 %	8	423	49	3,6 %
CY	702	0,2 %	2	99	9	0,7 %
CZ	21 643	6,2 %	8	399	15	1,1 %
DE	18 269	5,2 %	32	1 106	132	9,7 %
DK	413	0,1 %	2	58	10	0,7 %
EE	3 535	1,0 %	1	191	14	1,0 %
ES	27 942	8,0 %	45	756	89	6,6 %
FI	1 304	0,4 %	3	97	20	1,5 %
FR	14 763	4,2 %	40	1 366	323	23,8 %
GR	15 275	4,4 %	18	702	33	2,4 %
HR	8 463	2,4 %	2	282	24	1,8 %
HU	21 544	6,2 %	7	382	10	0,7 %
IE	1 020	0,3 %	3	86	4	0,3 %
IT	31 686	9,1 %	51	1 433	115	8,5 %
LT	6 709	1,9 %	1	288	31	2,3 %
LU	40	0,0 %	2	32	4	0,3 %
LV	4 418	1,3 %	1	244	3	0,2 %
MT	708	0,2 %	3	119	5	0,4 %
NL	1 015	0,3 %	5	103	10	0,7 %
PL	76 866	22,0 %	22	1 511	89	6,6 %
PT	21 343	6,1 %	12	450	66	4,9 %
RO	22 541	6,5 %	7	439	62	4,6 %
SE	1 764	0,5 %	11	150	5	0,4 %
SI	3 012	0,9 %	1	234	18	1,3 %
SK	13 768	3,9 %	7	467	35	2,6 %
UK	10 974	3,1 %	12	401	16	1,2 %
CT	9 239	2,6 %	76	1 874	98	7,2 %
<b>Totale generale</b>	<b>349 380</b>	<b>100 %</b>	<b>391</b>	<b>-</b>	<b>1 358</b>	<b>100 %</b>

*Nota:* per quanto riguarda il numero di autorità, le cifre indicate sono stime.

*Fonte:* Commissione europea.

***Allegato VII – Abbreviazioni***

AA	Autorità di audit
AC	Autorità di certificazione
AG	Autorità di gestione
AP	Accordo di partenariato
COSME	Programma dell'Unione europea per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese
CTE	Cooperazione territoriale europea
DG	Direzione generale
DG EMPL	Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione
DG REGIO	Direzione generale della Politica regionale e urbana
EGESIF	Gruppo di esperti sui Fondi strutturali e di investimento europei
FC	Fondo di coesione
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
Fondi SIE	Fondi strutturali e d'investimento europei
FSE	Fondo sociale europeo
HLG	Gruppo ad alto livello
IAS	Servizio di audit interno
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OI	Organismo intermedio
OSC	Opzione semplificata in materia di costi
PMI	Piccole e medie imprese
PO	Programma operativo
QFP	Quadro finanziario pluriennale
RDC	Regolamento recante disposizioni comuni
REFIT	Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione
RGEC	Regolamento generale di esenzione per categoria
RSB	Comitato per il controllo normativo
SCM	Modello dei costi standard
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
UE	Unione europea

### ***Allegato VIII – Glossario***

Gli **accordi di partenariato (AP)** sono stipulati tra la Commissione europea e ciascuno Stato membro singolarmente per il periodo di programmazione 2014-2020. Stabiliscono i piani delle autorità nazionali sulle modalità d'impiego dei finanziamenti erogati dai Fondi strutturali e d'investimento europei ed elencano gli obiettivi strategici e le priorità d'investimento di ciascun paese, collegandoli agli obiettivi generali della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli accordi di partenariato contengono anche i dettagli di eventuali condizionalità ex ante e il quadro di gestione della performance. Sono predisposti dallo Stato membro in consultazione con la Commissione e devono essere approvati da quest'ultima.

Costituisce **aiuto di Stato** qualsiasi forma di sostegno finanziario diretto o indiretto fornito dalle autorità pubbliche a imprese del settore privato. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) vieta in genere gli aiuti di Stato all'interno del mercato comune se non debitamente giustificati. La normativa UE in questa materia stabilisce quando tale sostegno non falsa (o rischia di falsare) la concorrenza. La Commissione europea ha la competenza esclusiva per valutare la compatibilità degli aiuti di Stato concessi dagli Stati membri con detta normativa. Le decisioni procedurali e le azioni adottate dalla Commissione europea sono soggette all'esame del Tribunale e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

L'**asse prioritario** designa ciascuna delle priorità della strategia contenuta in un programma operativo comprendente un gruppo di operazioni connesse tra loro e aventi obiettivi specifici misurabili.

Le **autorità di audit (AA)** forniscono alla Commissione la garanzia del funzionamento efficace dei sistemi di gestione e dei controlli interni relativamente a un programma operativo (e, di conseguenza, della legittimità e regolarità delle spese certificate). In genere le autorità di audit sono servizi delle cancellerie di Stato, dei ministeri delle Finanze (o organi di controllo interno posti sotto l'autorità del ministero), di altri ministeri o delle istituzioni superiori di controllo. Esse devono essere funzionalmente indipendenti dagli organismi che gestiscono i fondi. Un'autorità di audit trasmette alle autorità di gestione e di certificazione le risultanze dei suoi audit dei sistemi e delle operazioni per il programma operativo in esame. Una volta

l'anno, le autorità di audit comunicano alla Commissione il lavoro da esse svolto annualmente nel rapporto annuale di controllo. Se ritiene che l'autorità di gestione non abbia adottato le opportune misure correttive, l'autorità di audit deve richiamare l'attenzione della Commissione sulla questione.

Le **autorità di certificazione (AC)** effettuano i controlli di primo livello sulla spesa dichiarata dalle autorità di gestione e certificano che tale spesa sia legittima e regolare.

L'**autorità di gestione (AG)** è un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o qualsiasi altro organismo pubblico o privato) designata da uno Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati raggiunti. L'autorità di gestione è inoltre l'organismo che impone rettifiche finanziarie ai beneficiari a seguito di audit effettuati dalla Commissione, dalla Corte dei conti europea o da qualsiasi altra autorità dello Stato membro.

In base alle **condizionalità ex ante**, uno Stato membro deve soddisfare determinate condizioni per poter beneficiare di fondi strutturali e d'investimento europei. Durante la preparazione dei programmi operativi per il periodo di programmazione 2014-2020, gli Stati membri hanno dovuto valutare se tali condizioni erano state soddisfatte. Laddove non erano state soddisfatte, è stato necessario elaborare piani di azione per garantirne il rispetto entro il 31 dicembre 2016.

I **Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE)** sono cinque fondi distinti che sostengono la realizzazione della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione, nonché delle missioni proprie a ciascun fondo, con ambiti d'intervento fissati per il periodo di bilancio settennale previsto dal quadro finanziario pluriennale (QFP). Ne fanno parte il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

La **logica di intervento** costituisce un collegamento tra le necessità valutate, gli obiettivi e le risorse (previste e assegnate), le realizzazioni (perseguite e conseguite) e i risultati (perseguiti e raggiunti).

Le **opzioni semplificate in materia di costi (OSC)** sono i tre tipi di finanziamenti citati all'articolo 67, lettere b), c) e d), del regolamento (UE) n. 1303/2013: tabelle standard di costi unitari, somme forfettarie e finanziamenti a tasso forfettario.

Si definisce **organismo intermedio (OI)** qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

Il **programma operativo (PO)** stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici di uno Stato membro nonché le modalità con cui i finanziamenti (fondi UE e cofinanziamento nazionale, pubblico e privato) erogati dai fondi SIE saranno utilizzati durante un determinato periodo (generalmente settennale) per sovvenzionare i progetti. Questi progetti devono concorrere al conseguimento di un dato numero di obiettivi specificati a livello di asse prioritario del PO. Il PO è predisposto dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione prima che possano essere eseguiti i pagamenti a carico del bilancio dell'UE. I PO possono subire modifiche durante il periodo cui fanno riferimento solo previo accordo di entrambe le parti.

Il **quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione** (o "quadro di performance") consiste in una serie di target intermedi e finali stabiliti per una serie di indicatori scelti dagli Stati membri per ciascun asse prioritario all'interno di un programma operativo, ad eccezione degli assi prioritari e dei programmi in materia di assistenza tecnica finanziati nell'ambito dell'iniziativa PMI.

Il **regolamento recante disposizioni comuni (RDC)** è il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.



La **sovraregolamentazione (gold-plating)** indica norme e vincoli giuridici aggiuntivi che vanno oltre i requisiti dei Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) stabiliti a livello dell'UE. La sovraregolamentazione può essere ulteriormente suddivisa in "sovraregolamentazione attiva" e "sovraregolamentazione passiva". La "sovraregolamentazione attiva" descrive le procedure amministrative e i vincoli giuridici aggiuntivi che vanno oltre i requisiti dei fondi SIE stabiliti a livello dell'Unione europea (UE), mentre la "sovraregolamentazione passiva" si verifica quando gli attori nazionali, regionali o locali non riescono ad applicare le misure di semplificazione proposte nelle norme riguardanti i fondi SIE.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



■ Ufficio delle pubblicazioni

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.