



Bruxelles, 28.5.2020
COM(2020) 452 final

2018/0197 (COD)

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

La pandemia di Covid-19 ha rappresentato per l'economia europea un profondo shock esogeno senza precedenti. L'economia si sta contraendo e la disoccupazione è in aumento; l'incertezza della situazione che seguirà può portare a un rallentamento della ripresa. Le risposte iniziali alla crisi sono dipese in larga misura dalle capacità nazionali e regionali, che variano notevolmente tra Stati membri e regioni a causa delle diverse strutture economiche e del diverso margine di bilancio disponibile. Tali differenze possono portare a una ripresa asimmetrica e contribuire all'aumento delle disparità regionali, con conseguenti ripercussioni sul mercato unico, la stabilità finanziaria della zona euro e la solidarietà della nostra Unione.

La diffusione del coronavirus nei vari paesi ha spinto molti governi a introdurre misure senza precedenti per contenere la pandemia, quali la chiusura temporanea delle attività commerciali o restrizioni generalizzate ai viaggi e alla mobilità, che hanno portato a una maggiore incertezza sui mercati finanziari. Questa situazione può determinare forti cali del livello della produzione in molte economie, con pesanti conseguenze sociali. Negli anni a venire possono profilarsi sfide significative anche per le finanze pubbliche, il che, a sua volta, potrebbe limitare gli investimenti pubblici necessari per la ripresa economica.

La Commissione propone di sfruttare appieno le potenzialità del bilancio dell'UE per mobilitare investimenti e anticipare il sostegno finanziario nei primi anni della ripresa, che saranno cruciali. Le presenti proposte si basano su due pilastri: da un lato, uno strumento europeo di emergenza per la ripresa, che potenzierà temporaneamente la capacità finanziaria del bilancio dell'UE sfruttandone il margine di manovra per raccogliere ulteriori finanziamenti sui mercati finanziari; dall'altro, un quadro finanziario pluriennale rafforzato per il periodo 2021-2027. La Commissione propone di rafforzare i programmi fondamentali mediante lo strumento europeo per la ripresa al fine di convogliare rapidamente gli investimenti là dove sono più necessari, potenziare il mercato unico, intensificare la collaborazione in settori come la salute e la gestione delle crisi e dotare l'Unione di un bilancio su misura per guidare la transizione a lungo termine verso un'Europa più resiliente, verde e digitale.

La presente proposta rientra nel secondo pilastro sopra indicato. È fondamentale garantire una rapida ripresa dell'economia dell'UE nel periodo immediatamente successivo alla pandemia di Covid-19, perseguendo nel contempo l'obiettivo sancito dal trattato di promuovere la convergenza e ridurre le disparità. Sono necessarie azioni ad hoc nel contesto delle economie nazionali e regionali. Gli investimenti della politica di coesione devono svolgere un ruolo guida nel garantire una ripresa per tutti e instaurare le condizioni per uno sviluppo economico a più lungo termine. Nel fornire sostegno, occorre rivolgere particolare attenzione alle regioni maggiormente colpite dalla crisi e con minori capacità di ripresa.

È pertanto necessario proporre modifiche del campo di applicazione e degli obiettivi specifici del Fondo europeo di sviluppo regionale ("FESR"), nonché un meccanismo flessibile da poter applicare rapidamente qualora dovessero insorgere circostanze eccezionali che determinino una situazione di crisi per l'Unione.

La politica di coesione prevede già un'ampia gamma di possibilità di finanziamento che consentono di adattarla alle circostanze individuali degli Stati membri e delle regioni. Per migliorare la resilienza economica complessiva e la ripresa dell'UE, si propone tuttavia di incentivare la flessibilità degli investimenti nell'ambito dei programmi per far fronte alle carenze del settore sanitario, migliorare la preparazione in caso di emergenze impreviste,

promuovere la creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese e valorizzare appieno il potenziale economico del settore turistico e culturale.

Per migliorare le capacità di prevenzione, protezione, risposta rapida e ripresa nel caso di insorgenza di emergenze sanitarie, si propone che gli investimenti volti a migliorare la resilienza dei sistemi sanitari possano essere programmati e attuati in modo globale. A tal fine gli investimenti potrebbero andare oltre la realizzazione di infrastrutture e possono comprendere investimenti in attrezzature e forniture necessarie per garantire la resilienza dei sistemi sanitari. Inoltre, dato che per affrontare in modo efficace l'insorgere di una crisi è necessario disporre del materiale opportuno, il FESR dovrebbe anche essere in grado di finanziare forniture volte a rafforzare la resilienza alle catastrofi oltre che a migliorare la resilienza dei sistemi sanitari. In tale contesto è necessario che gli Stati membri assicurino un approccio coordinato e la complementarità tra gli investimenti finanziati dal [programma per la salute] e dal FESR.

Il blocco dovuto alla pandemia di Covid-19 avrà gravi ripercussioni sulle regioni in cui i settori della cultura e del turismo contribuiscono in modo significativo all'economia regionale. I dati disponibili indicano che le ripercussioni economiche e sociali derivanti dalle restrizioni di viaggio e dal crollo della fiducia dei consumatori saranno probabilmente maggiori nelle zone che dipendono in più ampia misura dal turismo e dal comparto alberghiero. Si propone pertanto, oltre alle possibilità di sostenere il turismo e la cultura nell'ambito di altri obiettivi strategici, di creare un obiettivo specifico distinto nell'ambito dell'obiettivo strategico 4 per consentire di sfruttare appieno il potenziale della cultura e del turismo nella promozione dello sviluppo economico, dell'inclusione sociale e dell'innovazione sociale.

Per stimolare una crescita favorevole all'occupazione e la competitività delle PMI, gli obiettivi specifici del FESR dovrebbero comprendere la creazione di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese. Si propone inoltre che il FESR sostenga le imprese in difficoltà qualora siano istituite misure temporanee di aiuto di Stato in risposta a circostanze specifiche. Ciò è coerente con l'approccio adottato nell'ambito del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale pandemia di Covid-19 e con le norme per la concessione di aiuti "de minimis".

È infine necessario adeguare gli indicatori, per consentire di utilizzare indicatori di output e di risultato relativi al turismo e alla cultura al di fuori dell'obiettivo strategico 5, in linea con le modifiche proposte all'obiettivo specifico in materia di cultura e turismo.

Per trarre insegnamenti dalla crisi attuale è indispensabile che il quadro giuridico della politica di coesione preveda meccanismi che possano essere rapidamente invocati nel caso in cui nel prossimo decennio dovessero insorgere circostanze eccezionali. Si propongono quindi misure temporanee per l'uso del FESR in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete per garantire, in circostanze limitate e specifiche, la possibilità di prevedere deroghe ad alcune norme allo scopo di agevolare la risposta a tali circostanze.

Tra tali deroghe rientrano la possibilità di estendere il campo di applicazione del sostegno del FESR, ad esempio il sostegno al capitale circolante delle PMI sotto forma di sovvenzioni, e la possibilità di consentire, ove necessario, di semplificare i requisiti di concentrazione tematica come misura temporanea per fornire una risposta efficace a tali circostanze eccezionali e inconsuete.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La proposta si limita a una modifica mirata della proposta di regolamento COM(2018) 372 del 29 maggio 2018 e coerente con il quadro giuridico generale istituito per i Fondi, in particolare con la proposta di regolamento COM(2018) 375 del 29 maggio 2018 e con la relativa proposta di modifica.

Insieme alla proposta modificata di regolamento COM(2018) 375 del 29 maggio 2018, la presente proposta costituisce un mezzo per sostenere la ripresa economica e un meccanismo di risposta alle crisi nell'ambito delle norme in materia di gestione concorrente in caso di circostanze eccezionali che determinino una situazione di crisi a livello dell'Unione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La proposta si limita a modifiche mirate della proposta di regolamento COM(2018) 372 del 29 maggio 2018 e ne mantiene la coerenza con altre politiche dell'Unione, promuovendo in particolare la complementarità e le sinergie con il programma per la salute.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La proposta si basa sugli articoli 177, 178 e 349 TFUE.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

La proposta introduce ulteriore flessibilità per la programmazione, in modo che gli Stati membri possano proporre interventi che affrontino al meglio le conseguenze economiche della crisi causata dalla pandemia di Covid-19 e sostengano la ripresa economica per tutte le regioni. Introduce inoltre un meccanismo di risposta alle crisi nell'ambito delle norme in materia di gestione concorrente sotto forma di attribuzione di competenze di esecuzione alla Commissione per garantire che, in circostanze eccezionali, si possano prevedere deroghe temporanee per rispondere a tali eventi.

- **Proporzionalità**

La proposta costituisce una modifica limitata e mirata che non va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo di fornire, nel campo di applicazione e negli obiettivi del FESR, l'ulteriore flessibilità necessaria per sostenere la ripresa economica e prepararsi a circostanze eccezionali che determinino una situazione di crisi a livello dell'Unione in futuro.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La proposta modifica una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

N/A

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Non è stata effettuata alcuna consultazione dei portatori di interessi esterni. La proposta è stata tuttavia preceduta nelle ultime settimane da ampie consultazioni con gli Stati membri e

con il Parlamento europeo in relazione alle conseguenze economiche della crisi causata dalla pandemia di Covid-19.

- **Assunzione e uso di perizie**

N/A

- **Valutazione d'impatto**

È stata effettuata una valutazione d'impatto al fine di preparare la proposta di regolamento COM(2018) 372 del 29 maggio 2018. Le presenti modifiche limitate e mirate non richiedono una valutazione d'impatto distinta.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

N/A

- **Diritti fondamentali**

N/A

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La modifica proposta non comporta alcun cambiamento per la proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 del 2 maggio 2018 [COM(2018) 322]. Gli importi per il FESR e per il Fondo di coesione per il periodo 2021-2027 restano invariati.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

L'attuazione delle misure sarà oggetto di monitoraggio e relazione nel quadro dei meccanismi di rendicontazione stabiliti nella proposta di regolamento COM(2018) 375 del 29 maggio 2018 e nella proposta di regolamento COM(2018) 372 del 29 maggio 2018.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

N/A

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Si propone di modificare la proposta di regolamento COM(2018) 372 del 29 maggio 2018 come segue:

- 1) l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), punto iii), è modificato in modo che il titolo dell'obiettivo specifico comprenda la creazione di posti di lavoro;
- 2) l'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), punto ii), è modificato per garantire il sostegno alla promozione della resilienza per l'istruzione e la formazione a distanza e online;
- 3) l'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), punto iv), è modificato in modo che il titolo dell'obiettivo specifico comprenda la resilienza dei sistemi sanitari;
- 4) all'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), è aggiunto quale nuovo punto v) un nuovo obiettivo specifico relativo alla cultura e al turismo;

- 5) all'articolo 4, paragrafo 1, è aggiunto un nuovo comma per garantire l'ammissibilità delle forniture essenziali necessarie per rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari o la resilienza alle catastrofi;
- 6) l'articolo 6, paragrafo 1, lettera d), è modificato per consentire al FESR di sostenere le imprese in difficoltà qualora siano istituite misure temporanee di aiuto di Stato in risposta a circostanze specifiche;
- 7) è aggiunto un nuovo articolo 11 bis per consentire l'adozione di misure temporanee che permettano un'estensione mirata del campo di applicazione del FESR, ad esempio per finanziare il capitale circolante delle PMI sotto forma di sovvenzioni, e prevedere una deroga ai requisiti di concentrazione tematica e di dotazione minima per lo sviluppo urbano sostenibile in caso di circostanze eccezionali e inconsuete nel contesto del patto di stabilità e crescita;
- 8) l'allegato I è modificato per consentire di utilizzare indicatori di output e di risultato relativi al turismo e alla cultura al di fuori dell'obiettivo strategico 5.

Proposta modificata di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione

La proposta COM(2018) 372 della Commissione è così modificata:

1) è inserito il considerando 7 bis seguente:

"(7 bis) Poiché le piccole e medie imprese (PMI) costituiscono la spina dorsale dell'economia europea, il FESR dovrebbe continuare a sostenere il loro sviluppo rafforzandone la crescita e la competitività. Tenendo inoltre conto dell'impatto potenzialmente profondo della pandemia di Covid-19 o di situazioni di crisi potenziali che potrebbero insorgere in futuro e avere ripercussioni sulle imprese e sull'occupazione, il FESR dovrebbe sostenere la ripresa da tali crisi sostenendo la creazione di posti di lavoro nelle PMI.";

2) è inserito il considerando 10 bis seguente:

"(10 bis) Al fine di rafforzare la preparazione in materia di istruzione e formazione a distanza e online socialmente inclusive, il FESR dovrebbe, nel suo compito di migliorare l'accesso a servizi inclusivi e di qualità nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, contribuire in particolare a promuovere la resilienza nell'apprendimento a distanza e online. Gli sforzi volti a garantire la continuità dell'istruzione e formazione durante la pandemia di Covid-19 hanno messo in luce gravi carenze nell'accesso alle necessarie apparecchiature TIC e alla connettività per i discenti che provengono da contesti svantaggiati e si trovano in regioni remote. In tale contesto, il FESR dovrebbe sostenere la messa a disposizione delle necessarie apparecchiature TIC e della connettività, promuovendo in tal modo la resilienza dei sistemi di istruzione e formazione per l'apprendimento a distanza e online.";

2) è inserito il considerando 10 ter seguente:

"(10 ter) Per rafforzare la capacità di prevenzione, risposta rapida e ripresa dei sistemi sanitari pubblici in caso di emergenze sanitarie, il FESR dovrebbe contribuire anche alla resilienza dei sistemi sanitari. Inoltre, poiché la pandemia senza precedenti di Covid-19 ha messo in luce l'importanza della disponibilità immediata di forniture essenziali per fornire una risposta efficace a una situazione di emergenza, l'ambito d'intervento del sostegno del FESR dovrebbe essere ampliato per consentire l'acquisto di forniture necessarie per rafforzare la resilienza alle catastrofi e la resilienza dei sistemi sanitari. In occasione dell'acquisto di forniture per rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari, queste dovrebbero essere coerenti con la strategia sanitaria nazionale e non andare oltre, e garantire complementarità con il [programma per la salute] e le risorse di rescEU nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'Unione (UCPM).";

3) è inserito il considerando 10 quater seguente:

"(10 quater) Per poter sostenere le economie regionali fortemente dipendenti dal turismo e dai settori culturali è opportuno prevedere un obiettivo specifico dedicato.

Ciò consentirebbe di sfruttare appieno il potenziale della cultura e del turismo per la ripresa economica, l'inclusione sociale e l'innovazione sociale, lasciando impregiudicate le possibilità di fornire un sostegno dal FESR a tali settori nell'ambito di altri obiettivi specifici.";

4) il considerando 21 è sostituito dal seguente:

"(21) Nel contempo è importante precisare le attività che non rientrano nell'ambito di intervento del FESR e del Fondo di coesione, fra cui gli investimenti volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra derivanti dalle attività elencate nell'allegato I della direttiva 2003/87/CE(*) del Parlamento europeo e del Consiglio, al fine di evitare duplicazioni dei finanziamenti disponibili già previsti in detta direttiva. Il FESR e il Fondo di coesione non dovrebbero sostenere le imprese in difficoltà quali definite nel regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione(**), salvo se l'intervento è autorizzato nell'ambito di un quadro temporaneo di misure di aiuto di Stato istituito per far fronte a circostanze eccezionali. Inoltre dovrebbe essere precisato esplicitamente che i paesi e i territori d'oltremare il cui elenco figura nell'allegato II del TFUE non sono ammessi al sostegno del FESR e del Fondo di coesione.

(*) Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

(**) Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).";

5) è inserito il considerando 27 bis seguente:

"(27 bis) Al fine di consentire una risposta rapida alle circostanze eccezionali e inconsuete previste dal patto di stabilità e crescita che possono verificarsi durante il periodo di programmazione, è opportuno prevedere misure temporanee per agevolare il ricorso al sostegno del FESR in risposta a tali circostanze. Inoltre, l'attribuzione delle competenze di esecuzione in relazione alle misure temporanee per l'uso dei fondi in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete dovrebbe essere adottata senza ricorso alla procedura di comitato, in quanto l'ambito di applicazione è determinato dal patto di stabilità e crescita ed è limitato alle misure stabilite dal presente regolamento.";

6) all'articolo 2, il paragrafo 1 è così modificato:

a) alla lettera a), il punto iii) è sostituito dal seguente:

"iii) rafforzare la crescita e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI;"

b) la lettera d) è così modificata:

i) il punto ii) è sostituito dal seguente:

"ii) migliorare l'accesso a servizi inclusivi di qualità e nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture, anche promuovendo la resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza;"

ii) il punto iv) è sostituito dal seguente:

"iv) garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria e promuovere la resilienza dei sistemi sanitari;"

iii) è aggiunto il seguente punto v):

"v) rafforzare il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale;"

7) all'articolo 4, paragrafo 1, è aggiunto il comma seguente:

"Al fine di contribuire al conseguimento dell'obiettivo specifico legato all'OS2, stabilito all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), punto iv), e dell'obiettivo specifico legato all'OS4, stabilito alla lettera d), punto iv), del medesimo articolo, il FESR sostiene anche l'acquisto di forniture necessarie a rafforzare la resilienza dei sistemi sanitari e a rafforzare la resilienza alle catastrofi.";

8) all'articolo 6, paragrafo 1, la lettera d) è sostituita dalla seguente:

"d) le imprese in difficoltà, quali definite all'articolo 2, punto 18, del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, salvo se l'intervento è autorizzato nell'ambito di un quadro temporaneo di misure di aiuto di Stato per far fronte a circostanze eccezionali;"

9) è inserito il capo II bis seguente:

"CAPO II bis

Misure temporanee in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete

Articolo 11 bis

Misure temporanee per l'utilizzo del FESR in risposta a circostanze eccezionali e inconsuete

Qualora, dopo [*data di entrata in vigore del presente regolamento*], il Consiglio abbia riconosciuto il verificarsi di un evento inconsueto al di fuori del controllo di uno o più Stati membri che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale degli stessi, o di una grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, come previsto all'articolo 5, paragrafo 1, decimo comma, all'articolo 6, paragrafo 3, quarto comma, all'articolo 9, paragrafo 1, decimo comma, e all'articolo 10, paragrafo 3, quarto comma, del regolamento (CE) n. 1466/97(*), oppure il verificarsi di eventi economici sfavorevoli impreveduti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche, come previsto all'articolo 3, paragrafo 5, e all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97(**), la Commissione, mediante una decisione di esecuzione e per il periodo definito in detta decisione, può disporre le seguenti misure:

- a) estendere il campo di applicazione del sostegno del FESR, in deroga all'articolo 4, al fine di sostenere le misure strettamente necessarie per rispondere a tali circostanze eccezionali o inconsuete, in particolare mediante il finanziamento del capitale circolante per le PMI sotto forma di sovvenzioni;
- b) ridurre i requisiti di concentrazione tematica e i requisiti di dotazione minima stabiliti per lo sviluppo urbano sostenibile, in deroga all'articolo 3 e all'articolo 9, paragrafo 2.

(*) Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).

(**) Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).";

10) l'allegato I è modificato conformemente all'allegato della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento europeo
Il presidente*

*Per il Consiglio
Il presidente*