

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le zone rurali, la pesca e il settore marittimo, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 («regolamento PNRP»)

Orientamento generale parziale del Consiglio UE [doc. 10559/26 del 16 giugno 2026]

Premessa

L'Orientamento generale parziale assunto dal Consiglio lo scorso 16 giugno sul regolamento relativo al "Fondo unico" o al Piano unico, o come è stato definito per brevità in questi mesi Regolamento PNRP, copre un buon numero di consideranda e di articoli, ma non la totalità.

Come per tutti i testi regolamentari in negoziato, diversi articoli o parte di essi resta in **parentesi quadre**, per evidenziare che la discussione "politica" su **aspetti orizzontali e sensibili** è tuttora in corso e la formulazione puntuale sarà definita nell'ambito dell'accordo complessivo sul Quadro Finanziario Pluriennale, con progressi tracciabili nelle Negotiating BOXES¹.

A titolo di esempio, nelle parentesi quadre, restano tutti **gli articoli con implicazioni finanziarie** (ad es. **budget, importo di flessibilità non programmabile, coefficiente minimo per gli obiettivi sociali, prefinanziamento, contributo nazionale**), ma anche l'art. 1 riguardante **l'oggetto del regolamento stesso**, o il primo comma dell'art. 15 sul **disimpegno** (che continua a contenere la regola n+1) o il primo comma dell'art. 21 che ha per oggetto **l'elaborazione e la presentazione del Piano nazionale e regionale di partenariato**.

Il testo che il Consiglio ha adottato come mandato per l'avvio dei negoziati con il PE che si svolgeranno in autunno presenta comunque **diverse novità** rispetto alla proposta della Commissione europea: pur mantenendo sostanzialmente inalterato l'impianto ispirato alla razionalizzazione e alla centralizzazione (unico fondo e unico piano) delle politiche, inclusa quella di coesione, **sono state inserite quelle che appaiono esplicitazioni e garanzie per il ruolo delle regioni**.

Il testo è stato inoltre **alleggerito della gran parte degli articoli relativi alla Politica agricola comune** (PAC) che, come preannunciato dalla presidente Ursula Von der Leyen nella sua nota negoziale inviata ai membri del PE lo scorso novembre, confluiranno nel regolamento dedicato. Inoltre, sono state introdotte disposizioni esplicite e limiti all'applicazione di parte del regolamento per il Piano Interreg e i suoi capitoli.

Nella breve sintesi che segue si evidenziano **gli aspetti che sembrano oggi rivestire maggior interesse per le Regioni e le Autorità di gestione**, in continuità con il lavoro di approfondimento svolto sul testo della proposta CE (cfr. allegati al prot. 2259/2025 del 3 novembre 2025). Si rinvia invece a successivi contributi l'analisi completa e dettagliata di tutte le previsioni, dal momento che l'orientamento in oggetto costituisce, ancora, la posizione parziale di una sola delle istituzioni coinvolte nel trilog, ossia il Consiglio.

¹ Le Negotiating boxes (o schemi di negoziato) del Consiglio dell'Unione Europea sono documenti preparatori non vincolanti utilizzati nei negoziati complessi, storicamente nella definizione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP). Sono particolarmente utili per riepilogare in modo chiaro le questioni chiave di carattere strategico e orizzontale e separarle dagli aspetti finanziari. Non costituiscono un accordo ma uno strumento di lavoro che le presidenze di turno utilizzano per agevolare la ricerca del consenso sulle questioni aperte.

Principali novità introdotte dal Consiglio

Obiettivi, definizioni, principi e assistenza tecnica

Gli **obiettivi generali e specifici** del fondo (artt. 2 e 3) sono stati integrati, ampliati e precisati, inserendo in primis un riferimento espresso **al sostegno alla politica di coesione negli obiettivi generali elencati nell'articolo 2**, sia per le politiche volte a ridurre gli squilibri regionali nell'UE (lettera a), sia per gli interventi rivolti all'occupazione, formazione, istruzione, competenze e inclusione, pertinenti al **FSE (lettera b)**.

Nell'ambito degli **articoli specifici elencati nell'art 3**, negli **OS propri del FSE** (sottoparagrafi **lettera c**) sono stati inseriti riferimenti all'innovazione sociale e alla sperimentazione, il sostegno esplicito all'occupazione giovanile, il supporto alla formazione, il contrasto alla violenza di genere, alla discriminazione alla privazione materiale, con particolare attenzione ai bambini.

Nel contesto **della lettera e**), a cui il Fse contribuisce solo al primo dei sottopunti elencati dedicato alla capacità di partenariati sociali e società civile, al miglioramento dell'efficienza nella PA è **stato aggiunto, nel terzo sottopunto, il sostegno all'AT per l'efficace attuazione del Piano**².

Sono state inserite alcune **nuove definizioni**³: periodo di riferimento relativo all'affidabilità (che sostituisce il periodo contabile), **organismo intermedio** in continuità con l'attuale ciclo, **intervento basato sulle realizzazioni** (che rappresenta, accanto alle riforme e investimenti, una ulteriore tipologia di intervento possibile basata sugli output che la misura del Piano può assumere della quale va meglio compreso il perimetro applicativo) strumenti finanziari e prodotti finanziari, contributo nazionale e non conformità grave. Sono state inoltre precisate le definizioni di **operazione e misura**.

Come anticipato, diverse modifiche hanno avuto ad oggetto la **precisazione del ruolo delle regioni**, per **esempio nell'art. 6** dedicato al partenariato e alla governance multilivello, sono state inserite espresse disposizioni.

Nell'articolo relativo all'AT su iniziativa dello SM si rileva **un incremento del tasso forfettario al 3,5%** del Piano e la possibilità di **assegnare importi diversi ai singoli capitoli**; è stato specificato che l'AT è versata **in aggiunta alla quota rimborsata per il raggiungimento di milestone e target** e non deve essere restituita alla CE in caso di rettifiche del contributo.

Elaborazione e presentazione dei Piani

Con riguardo **all'elaborazione e alla presentazione del PNRP** è stato specificato che le autorità **regionali e locali sono coinvolte nella preparazione, nell'attuazione e nella valutazione del piano PNR, compresi, se del caso, i rispettivi capitoli regionali**.

I **contenuti** del piano e il relativo allegato V (template) sembrano aver subito **una razionalizzazione**; tuttavia, diversi aspetti chiave (fra cui l'elenco e la descrizione delle misure con relative milestone e target) sono trattati nel negoziato orizzontale. Si evidenzia l'introduzione di cautele relative alle riforme che devono rispettare il quadro istituzionale e giuridico dello SM.

Le procedure per l'adozione e per la modifica dei Piani sono state rese più funzionali, rimane la previsione dell'approvazione mediante **decisione di esecuzione del Consiglio su proposta della CE**, sulla falsariga dell'attuale PNRR, aspetto contenuto nel NEGOBX, sul quale vi sono non poche perplessità.

² Si veda scheda FSE per il campo di applicazione e si può citare la dichiarazione dell'Italia messa a verbale.

³ Un set diverso e complementare di definizioni è contenuto nel Regolamento "performance" e definizioni specifiche sono presenti anche nei regolamenti di Fondo (FSE e FESR).

Autorità, funzioni e comitati

Sono stati apportati chiarimenti e integrazioni al ruolo delle varie Autorità del Piano.

Ciascuno SM può individuare **una o più AdG e una o più AdA** in linea con il proprio quadro istituzionale e giuridico e tenendo conto delle specificità dei capitoli interessati, nonché **una o più Autorità che assumono la funzione di coordinamento del Piano**.

Il **ruolo delle regioni** è reso più evidente anche in riferimento alle autorità responsabili del Piano (art.49), con la previsione che **le AdG competenti e responsabili della programmazione, della gestione e dell'attuazione dei capitoli regionali, interagiscono direttamente con la CE**.

In particolare, se lo SM individua più AdG, deve istituire un'Autorità che assume la funzione di coordinamento, fermo restando che specifiche funzioni di coordinamento possono essere comunque affidate alle AdG e, in tale ottica, è stato chiarito che, per garantire **continuità ed efficienza** in termini di costi, gli **Stati membri possono avvalersi delle strutture e delle istituzioni di governance esistenti**.

Con riferimento **all'autorità di audit**, ove lo SM ne designi più di una, in continuità con l'attuale programmazione, è stata introdotta una **funzione di coordinamento** per la preparazione del parere di audit annuale e delle sintesi degli audit.

È stata **esplicitata la possibilità per le autorità di continuare a gestire i propri sistemi di informazione e monitoraggio** nonché il fatto che le autorità di gestione e di audit **non sono tenute a verificare la concordanza tra i costi sottostanti stimati e i costi effettivi delle operazioni**.

Il **coordinamento del Piano** è affidato ad **una funzione** (in luogo dell'autorità prevista dalla proposta CE) i cui compiti sono stati integrati, per esempio aggiungendo quella di **presentazione del Piano e delle relative modifiche**. D'altra parte, è stato introdotto **un ruolo delle AdG sia nel monitoraggio dell'attuazione del Piano sia nella presentazione delle previsioni di pagamento**. E più in generale è previsto **alcuni compiti della funzione di coordinamento possano essere svolti da una o più autorità (diverse)**.

Alcune **modifiche**, non sostanziali ad una prima lettura, hanno interessato anche **le funzioni dell'AdG e dell'Ada**, nonché i **comitati di monitoraggio** e di **coordinamento**. Integrazioni e precisazioni sono state apportate anche agli articoli relativi alla raccolta e registrazione dei dati, alla trasparenza.

Norme di gestione e controllo

Nell'ambito della **gestione finanziaria** e delle norme generali di gestione si attira l'attenzione sulla previsione, inserita dal Consiglio nel novero delle **responsabilità degli SM** per cui gli stessi nel garantire che il sostegno sia stato utilizzato correttamente per conseguire milestones e target stabiliti, **non verificano i costi sottostanti delle operazioni e delle misure** nella valutazione del conseguimento dei traguardi qualitativi, dei traguardi quantitativi e delle realizzazioni. Inoltre, è inserita la previsione per cui non **sono segnalate le irregolarità in cui l'importo del contributo dell'Unione interessato dal caso è inferiore a 10 000 EUR o in cui le irregolarità sono state individuate e corrette dagli Stati membri prima di essere incluse in una domanda di pagamento** presentata alla Commissione.

Anche nelle responsabilità della Ce stato specificato che la stessa, **fatta salva la possibilità di verificare sempre i documenti giustificativi** della pista di controllo e di garantire gli interessi finanziari dell'UE, non verifica i costi sottostanti al raggiungimento di milestone e target.

È stato rafforzato il principio **dell'audit unico**, prevedendo che la CE e le AdA utilizzino in primo luogo tutte le informazioni e i documenti disponibili, compresi quelli contenuti nei sistemi di scambio elettronico di dati e gli esiti delle verifiche di gestione. Inoltre, la CE e le AdA possono avvalersi degli esiti degli audit dell'ECA, purché tali esiti consentano alle stesse di adempiere a tutti i loro compiti.

Di rilievo, anche in connessione con il regolamento performance, l'articolo sulla presentazione del **pacchetto annuale di garanzia** che contiene anche la rendicontazione dei progressi cumulativi delle misure in connessione con le ddp presentate nel periodo coperto.

Per quanto attiene alla **presentazione delle domande di pagamento**, il consiglio ha portato a **dieci** le possibili richieste durante l'anno. Con le ddp vengono richiesti alla CE gli importi corrispondenti ai valori finanziari associati ai target o alle milestone raggiunti o gli importi richiesti per le realizzazioni (nel caso della tipologia di misura degli interventi basati sulle realizzazioni).

La CE può interrompere o sospendere i termini di pagamento ma per la parte non afferente i prefinanziamenti.

Una novità riguarda la possibilità per la CE di presentare al Consiglio una proposta di **sospensione parziale o totale degli impegni o dei pagamenti relativi alle misure del Piano (sempre per la parte non afferente i prefinanziamenti) in ragione di** specifiche situazioni socioeconomiche dello SM (disavanzo, squilibri eccessivi, non rispetto dei requisiti di politica economica).

Con riferimento alle **rettifiche finanziarie della CE** è stato precisato che la riduzione del contributo va effettuata secondo un principio di proporzionalità e comunque il **recupero dallo SM non può riguardare l'AT**. Gli SM possono **riutilizzare sempre gli importi oggetto di rettifica**, qualora accettata, ma non per le stesse operazioni o per la stessa tipologia di operazioni oggetto di rettifica finanziaria. Invece, nel caso di **rettifica per frode, corruzione o conflitto di interessi** che ledano gli interessi finanziari dell'UE e non rilevate dallo SM, il contributo non potrà essere riutilizzato e **la rettifica sarà netta**.

Per ciò che concerne **tipologie specifiche di sostegno**, in tema di **strumenti finanziari** sono state apportate diverse integrazioni al testo, che sembrano tuttavia esplicitare disposizioni in sostanziale continuità con il ciclo di programmazione attuale.

Con riguardo alle **forme di sostegno semplificate verso i beneficiari**, è stata eliminata la soglia finanziaria che faceva scattare l'obbligo di semplificazione (operazioni il cui costo totale stimato non superava i 400.000 euro). Gli SM devono comunque **adottare una o più forme di semplificazione** (FNCC, UCS, Somme forfettarie, tassi forfettari, anche in combinazione), ma nei in cui nessuna di queste forme risultino appropriate alla natura dell'operazione, **possono applicarsi ai beneficiari anche i costi reali**.