

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

OGGETTO: 2050

I COMMISSIONE PERMANENTE

"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

RISOLUZIONE SULLE PROPOSTE DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTI IL QUADRO LEGISLATIVO RELATIVO ALLA POLITICA DI COESIONE PER IL PERIODO 2014-2020 (COM (2011) 615, 612, 611, 614, 607 E 610 DEF. DEL 6 OTTOBRE 2011). OSSERVAZIONI DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 5, COMMA 3 DELLA LEGGE N. 11 DEL 2005 E ESAME DI SUSSIDIARIETÀ AI SENSI DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA

Approvata nella seduta del 9 novembre 2011

OGGETTO: Risoluzione sulle proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recanti il quadro legislativo relativo alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 (COM (2011) 615, 612, 611, 614, 607 e 610 def. del 6 ottobre 2011). Osservazioni dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 5, comma 3 della legge n. 11 del 2005 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio, Affari Generali e Istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

Visto l'articolo 5, comma 3, della legge n. 11/2005;

Visto l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

Vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 1434 del 8 giugno 2011 contenente "Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea - Sessione comunitaria 2011", in particolare le lettere f), m), n), o), v);

Viste le lettere del Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 34034, prot. n. 34027 e prot. n. 34101 del 21 ottobre 2011);

Viste:

- la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006. COM(2011) 607 definitivo del 6 ottobre 2011;
- la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi. COM(2011) 610 definitivo del 6 ottobre 2011;

- la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea. COM(2011) 611 definitivo del 6 ottobre 2011;
- la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio. COM(2011) 612 definitivo del 6 ottobre 2011;
- la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n.1080/2006 COM (2011) 614 definitivo del 6 ottobre 2011;
- e la 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. COM(2011) 615 definitivo del 6 ottobre 2011;

Visti gli articoli 164, 177 e 178 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

Visti i pareri resi dalla IV Commissione "Politiche per la salute e Politiche sociali" (prot. n. 36221 del 9 novembre 2011) e dalla V Commissione "Turismo Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport" (prot. n. 36223 del 9 novembre 2011) nella seduta congiunta del 9 novembre 2011 sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006. COM(2011) 607 definitivo del 6 ottobre 2011;

Considerato che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 ha rafforzato il ruolo regionale nel processo decisionale dell'Unione europea, introducendo, con il Protocollo n. 2 ad esso allegato, il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. "*early warning system*";

Considerato che le proposte di regolamento presentate dalla Commissione europea recanti il quadro legislativo relativo alla politica di coesione per il periodo 2014-2020 fanno parte degli atti segnalati nell'ambito della sessione comunitaria 2011, sui quali l'Assemblea e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 11 del 2005, articolo 5, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea;

Considerato che nella Risoluzione dell'Assemblea legislativa ogg. n. 1434 dell'8 giugno 2011 relativa alla sessione comunitaria 2011, era stata già segnalata *“l'importanza del dibattito attualmente in corso sul futuro della politica di coesione”* e richiesto alla Giunta regionale *“di essere informata costantemente degli avanzamenti, anche in funzione dell'eventuale espressione di osservazioni al Governo in fase ascendente sulle singole iniziative legislative, ai sensi della legge 11/2005”* (punto f) anche alla luce dell'introduzione, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dell'obiettivo di coesione territoriale a fianco della coesione economica e sociale”;

Considerato che il negoziato sulle proposte di regolamenti, che costituiscono il pacchetto legislativo relativo alla politica di coesione e definiscono strumenti e procedure per la gestione e la spendita dei fondi strutturali per il ciclo di programmazione 2014-2020, si affianca al dibattito sul MFF Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione Europea, destinato a fornire il necessario supporto finanziario a tutte le politiche europee fino al 2020, e si sta sviluppando parallelamente al negoziato relativo alla individuazione delle priorità tematiche di intervento che – ai sensi della strategia Europa 2020 – contribuiranno ad orientare la programmazione ai vari livelli delle risorse finanziarie da investire e degli interventi;

Considerato che, data la grave situazione di crisi economica e politica in atto, i finanziamenti relativi alla politica di coesione potrebbero costituire nel prossimo futuro, per lo Stato italiano, gli unici finanziamenti indirizzati alla crescita, e per la Regione Emilia-Romagna l'unica opportunità di sostegno alle politiche di sviluppo territoriale integrato, sostenibile ed innovativo;

Considerata l'importanza della partecipazione attiva della Regione, già in fase ascendente, alla definizione dei contenuti delle proposte di regolamento in esame, ai negoziati sulla individuazione delle priorità di intervento, per poter orientare al meglio la fase di programmazione, soprattutto in considerazione del fatto che i fondi strutturali sono gestiti a livello regionale e le regioni sono i soggetti responsabili dell'attuazione degli interventi e conseguentemente della spendita efficace e misurabile delle risorse a fronte di reali benefici in termini di qualità della vita e benessere della popolazione;

Considerato, infine, che il pacchetto legislativo relativo alla politica di coesione per il periodo 2014-2020, è costituito da una serie di proposte di regolamento molto complesse e strettamente collegate tra di loro, sulle quali sono stati avviati solo di recente vari percorsi di approfondimento tecnico-politico, analisi e condivisione a tutti i livelli di governo, mentre al contempo sono allo stadio ancora iniziale i negoziati, si ritiene, almeno in questa fase, di formulare alcune considerazioni e osservazioni di ordine generale, basate soprattutto su alcune previsioni della proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi;

Si esprime in senso favorevole con riferimento agli aspetti di cui ai successivi punti a) e b) rilevando quanto segue:

a) la base giuridica appare correttamente individuata negli articoli 164, 177 e 178 del TFUE;

b) Ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. "*early warning system*", le proposte di regolamento appaiono conformi al principio di sussidiarietà e proporzionalità come definito dall'articolo 5, paragrafi 3 e 4 del TUE;

c) Per quanto attiene il merito delle proposte, osserva che:

- In linea generale, il negoziato sulla nuova politica di coesione per il periodo 2014-2020 si inserisce nella definizione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE per definire la struttura di gestione e le regole per orientare la spesa pubblica verso l'armonizzazione dello sviluppo e della ripresa dell'economia a livello regionale, tramite l'introduzione di appositi Regolamenti che andranno a definire regole e procedure per la gestione dei fondi strutturali, e, come previsto dalla strategia Europa 2020, l'individuazione di un quadro strategico comune (*Common Strategic Framework*), all'interno del quale saranno individuate le priorità tematiche di intervento dei 27 Stati membri dell'Unione europea per il prossimo futuro. Di conseguenza **sottolinea** l'importanza, per le Regioni italiane, di un coinvolgimento attivo e dell'uso dei vari canali istituzionali per influire nei negoziati aperti in sede europea, che dovranno concordare, nell'ambito degli obiettivi del semestre europeo, della *governance* economica europea e della strategia Europa 2020, le priorità di intervento specifiche dello Stato italiano, così da evitare che le Regioni, soggetti fondamentali della politica di coesione con la responsabilità, in quanto beneficiari, dell'utilizzo e della spendita delle risorse assegnate, siano chiamate, successivamente, a dare attuazione ad una programmazione "calata dall'alto" già predefinita in altre sedi;

- In linea con la precedente osservazione, con riferimento ai meccanismi e ai passaggi attraverso i quali si dovrà definire la programmazione dei fondi strutturali, **rileva** la mancanza, almeno allo stato attuale, di meccanismi chiari e semplificati rispetto a quelli passati, mentre, viceversa, emerge un'ulteriore stratificazione di regole e procedure ed un accentramento "verticale" della programmazione che contrasta con la necessità evidente di coinvolgere, anche nella fase di "costruzione" della nuova politica di coesione, tutti i soggetti che saranno poi chiamati a darvi attuazione, elemento chiave per l'efficacia dei risultati sul territorio;

- Tra gli elementi di criticità che già allo stadio attuale è possibile riscontrare nelle proposte legislative della Commissione UE, vi è l'introduzione della condizionalità macroeconomica, ossia la possibilità per l'Unione europea di bloccare il

trasferimento alle regioni beneficiarie delle risorse relative alla politica di coesione, a fronte del mancato rispetto da parte degli Stati membri di una serie di condizioni macroeconomiche, appunto, come il raggiungimento del pareggio di bilancio entro il 2013 (per lo Stato italiano) e il rientro del rapporto deficit/PIL entro il 60%. Considerato che, di per sé, tali condizioni non attengono alle regole di gestione e spendita efficiente delle risorse dei fondi, ma a questioni macro economiche e finanziarie che regolano i rapporti tra Stati membri, e non sono, quindi, variabili imputabili alle regioni, cui grava invece il controllo della qualità ed efficacia nell'utilizzo dei fondi, **rileva** che la condizionalità macroeconomica – già di per se discutibile – il cui funzionamento dovrebbe essere meglio specificato nell'ambito dei cd. contratti di partnership stipulati tra Stati membri e Commissione europea, rischia di penalizzare maggiormente proprio le Regioni più virtuose che, anche a fronte di politiche efficaci nell'ambito del proprio sistema socio-economico, potrebbero subire decurtazioni di risorse finanziarie per cause e fattori che attengono ai rapporti tra gli Stati membri dell'UE, e gli Stati con maggiori problematiche economico-finanziarie che, da un lato, sono chiamati ad alimentare il bilancio comunitario esponendosi ad un esborso finanziario, senza avere, dall'altro, la garanzia del successivo riconoscimento delle risorse impiegate anche a fronte di politiche positive e utili;

- con riferimento più specifico al fondo sociale europeo (FSE) e al fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) le proposte di regolamento prevedono alcuni nuovi strumenti operativi e di gestione delle risorse a scala territoriale o settoriale (*Joint action plans, Major project e Integrate Territorial Investment*). Nella definizione e regolamentazione di questi strumenti influiscono non solo le sopra richiamate condizionalità macroeconomiche, ma anche le cd. condizionalità ex ante di programmazione. Sul punto **rileva che**, se da un lato non si discute la necessità di verificare in anticipo la presenza di alcune condizioni di fondo che garantiscano la concreta fattibilità degli interventi e dei progetti che si intendono porre in essere, dall'altro lato, un approccio troppo rigido rischia di escludere dall'accesso a nuove forme di intervento e finanziamento proprio le realtà che ne trarrebbero maggiore beneficio in termini di opportunità di crescita sostenibile. In altri termini, inserire una serie di parametri vincolanti ai fini dell'accesso ai finanziamenti, basati per lo più sull'attuale *status quo* delle varie realtà territoriali, potrebbe precludere l'impiego di risorse proprio nei settori e in quei territori dove le strategie puntano a rafforzare questi tipi di intervento e politiche di sviluppo. In settori come la ricerca, l'innovazione e le politiche di tutela sociale, ad esempio, si rischierebbe di avvantaggiare realtà territoriali consolidate come quelle del nord Europa a discapito delle regioni del Mediterraneo che su questo tipo di politiche e interventi risultano più deboli e, proprio per questo, dovrebbero poter intervenire e investire maggiormente.

- Le proposte di regolamenti prevedono altri criteri che riguardano la migliore distribuzione secondo il principio della concentrazione delle risorse (ad esempio, l'accantonamento di almeno il 5% delle Risorse FESR a livello nazionale per azioni volte a favorire lo sviluppo urbano sostenibile; per le regioni più sviluppate l'allocazione di almeno il 52% dei fondi strutturali sull'FSE; sempre con

riferimento all'FSE l'attribuzione a livello nazionale del 20% delle risorse all'obiettivo Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà), che, nell'ottica di una maggiore elasticità ed efficacia degli interventi da attuare, potrebbero trasformarsi in meccanismi di rigidità, in grado di influire negativamente nella successiva fase di negoziazione interna allo Stato italiano sull'allocazione delle risorse, determinando squilibri tra le varie regioni interessate;

- Infine, nell'ambito dello sviluppo territoriale integrato, la Regione Emilia-Romagna, già a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006 ha sviluppato procedure e metodologie di intervento risultate efficaci. Di conseguenza, **rileva** l'opportunità di proporre, sia nella fase di negoziato tra il Governo e la Commissione europea finalizzata alla definizione del contratto di partnership che in quella successiva interna allo Stato italiano, la possibilità per la nostra regione di rafforzare, aggiornare e strutturare in modo permanente il ricorso, anche nel nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, agli strumenti e procedure già sperimentati e risultati in grado di garantire un efficace uso integrato delle risorse.

- d) Sulla base di quanto precede **rileva** l'opportunità di trasmettere la presente Risoluzione al Governo, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, quali osservazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 11/2005, ai fini della formazione della posizione italiana;
- e) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati per l'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari, anche ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea;
- f) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento;
- g) **Impegna** la Giunta ad assicurare un'adeguata informazione sulle proposte di regolamento recanti il quadro legislativo della Politica di coesione per il periodo 2014-2020, informando le competenti Commissioni assembleari circa le modalità e i contributi concreti della partecipazione della Regione Emilia-Romagna al processo decisionale e le iniziative assunte nelle opportune sedi nazionali ed europee;
- h) **Dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni, alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee per favorire la

massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente.

Approvata all'unanimità nella seduta del 9 novembre 2011, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno e della legge regionale n. 16 del 2008.