

Verbale n. 13
Seduta del 19 aprile 2013

Il giorno 19 aprile 2013 alle ore 10,30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali, convocata con nota prot. n. 15997 del 12 aprile 2013.

Partecipano alla seduta i Consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
LOMBARDI Marco	Presidente	PDL - Popolo della Libertà	5	presente
FILIPPI Fabio	Vicepresidente	PDL - Popolo della Libertà	1	presente
VECCHI Luciano	Vicepresidente	Partito Democratico	4	presente
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	2	presente
BARBIERI Marco	Componente	Partito Democratico	2	presente
BIGNAMI Galeazzo	Componente	PDL - Popolo della Libertà	3	assente
BONACCINI Stefano	Componente	Partito Democratico	2	assente
CAVALLI Stefano	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	1	presente
DEFRANCESCHI Andrea	Componente	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	1	assente
FAVIA Giovanni	Componente	Gruppo Misto	1	assente
FERRARI Gabriele	Componente	Partito Democratico	2	presente
GRILLINI Franco	Componente	Gruppo Misto	2	presente
MANFREDINI Mauro	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	3	assente
MAZZOTTI Mario	Componente	Partito Democratico	2	presente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	3	presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	2	presente
MORICONI Rita	Componente	Partito Democratico	2	presente
MUMOLO Antonio	Componente	Partito Democratico	2	presente
NALDI Gian Guido	Componente	Sinistra Ecologia Libertà - Idee Verdi	2	presente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione di Centro	1	assente
PARIANI Anna	Componente	Partito Democratico	3	assente
POLLASTRI Andrea	Componente	PDL - Popolo della Libertà	2	presente
SCONCIAFORNI Roberto	Componente	Federazione della Sinistra	2	assente

La consigliera Monica DONINI sostituisce il consigliere Sconciaforni

Sono presenti l'On. Salvatore CARONNA Parlamentare europeo ed il Sottosegretario alla Presidenza Alfredo BERTELLI.

Hanno partecipato ai lavori della Commissione: Cocchi (Dir. gen.le Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali), Attili (Serv. Legislativo e qualità della legislazione), Bastianin (Serv. Affari legislativi e qualità dei processi normativi), Scandaletti (Serv. Informazione e comunicazione Istituzionale), Veronese (Resp. Serv. Coordinamento Commissioni assembleari).

Presiede la seduta: Marco LOMBARDI

Assiste la Segretaria: Claudia Cattoli

Resocontista: Maria Giovanna Mengozzi

Il presidente **LOMBARDI** dichiara aperta la seduta.

Sono presenti i consiglieri Barbati, Donini, Ferrari, Filippi, Grillini, Mazzotti, Monari, Montanari, Moriconi, Mumolo, Naldi, Pollastri e Vecchi.

- Audizione del Parlamentare europeo On. Salvatore Caronna sul tema della nuova politica di coesione (ciclo di programmazione 2014-2020), alla luce dei negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale e in vista della successiva adozione degli atti regionali di programmazione (*Approfondimento Sessione europea 2013 ogg. 3808 - Relazione per la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa per l'anno 2013, ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 16/2008*)

Il presidente **LOMBARDI** introduce l'audizione e afferma che con la seduta odierna la Commissione svolge il primo dei due approfondimenti previsti nella Sessione europea regionale 2013, innovando l'*iter* dei lavori rispetto all'anno precedente. Il tema, cruciale per il prossimo futuro, riguarda la politica di coesione e la nuova stagione di programmazione 2014-2020: l'On. Caronna, componente della Commissione del Parlamento europeo Sviluppo regionale (REGI), riveste il ruolo più adatto per fornire indicazioni. Dopo il suo intervento, il sottosegretario alla presidenza illustrerà gli aggiornamenti sul versante regionale. Quanto agli argomenti sul tappeto, richiama il negoziato in corso che vede la rinegoziazione di tutti i regolamenti relativi ai fondi strutturali 2014-2020 e la loro conseguente quantificazione, senza dimenticare le notevoli spinte volte ad una riduzione delle risorse. Aggiunge che i fondi strutturali nell'ultimo settennio ammontavano complessivamente a circa 350 miliardi di euro: sono cifre importanti finalizzate, se ben indirizzate, ad obiettivi che potrebbero contribuire all'uscita dalla crisi; si tratta di commisurare, anche in questa fase, le varie esigenze dei Paesi membri dell'Unione europea. Cede quindi la parola all'On. Caronna.

L' On. **CARONNA** ringrazia la Commissione e il presidente per l'invito e ritiene molto opportuno che l'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia-Romagna si occupi preventivamente delle tematiche relative alla nuova programmazione dei fondi strutturali.

Osserva quindi in premessa che la politica di coesione dei fondi strutturali occupa grosso modo quasi il 30% del bilancio comunitario; l'altro grande pilastro è quello della politica agricola comune (PAC). Insieme i due temi raggiungono quasi il 70% del bilancio comunitario; e già il dato quantitativo dimostra che il negoziato attualmente in corso tra Parlamento, Consiglio e Commissione europei – i tre organismi fondamentali dell'UE – è decisivo per capire che cosa accadrà nei prossimi sette anni.

E' in atto, in particolare, uno scontro violento tra Consiglio e Parlamento europeo: nell'ultima sessione di Strasburgo infatti il Parlamento ha votato un documento secondo il quale, nel caso in cui il Consiglio non prendesse in considerazione una modifica dei saldi finali della prossima programmazione settennale, il Parlamento europeo voterebbe contro (e secondo il Trattato di Lisbona la

procedura è quella della codecisione). Questo è dunque un primo elemento fondamentale, perché da quella decisione deriveranno conseguenze anche per la politica concreta che si può attuare sul territorio.

Il Consiglio ha dettato una cifra intorno ai 980 miliardi di euro, che rappresenta una diminuzione di 12 miliardi rispetto alla programmazione precedente. Per la prima volta, quindi, il bilancio dei sette anni è inferiore in termini di fondi rispetto al passato e già questo è un fatto particolarmente rilevante, dovuto nello specifico alle pressioni della Gran Bretagna, ma anche di altri Paesi che hanno cercato di ridurre il bilancio.

Esiste poi uno scarto considerevole tra gli impegni e gli stanziamenti: i pagamenti sono fermi a 906 miliardi di euro, quindi si parla di quasi 100 miliardi di differenza rispetto alla programmazione precedente. Si tratta di un dato rispetto al quale bisogna fare molta attenzione, indipendentemente dal colore politico dei vari schieramenti, tant'è che nel Parlamento europeo tutte le formazioni italiane e non solo italiane – non a caso il documento è stato votato a larghissima maggioranza – chiedono una revisione del bilancio formulato dal Consiglio.

Svolta la premessa generale, osserva che la politica di coesione rischia di essere nei prossimi anni, data la situazione di bilancio dei vari Paesi, l'unica vera politica in possesso di fondi freschi, di linee di finanziamento, pertanto il fattore quota è essenziale: si parla di 325 miliardi di euro e per l'Italia le notizie sono abbastanza positive, nel senso che, secondo alcune stime, dovrebbe beneficiare di poco meno di 30 miliardi di euro. Si tratta di una cifra leggermente superiore alla programmazione in corso, così ripartita: 20 miliardi per le Regioni meno sviluppate, quasi 7 miliardi per le Regioni più sviluppate (e l'Emilia-Romagna fa parte di questa categoria), 1 miliardo per le Regioni in transizione e 1 miliardo per la cooperazione territoriale.

La ripartizione in tre fasce, rispetto alla scorsa programmazione, rappresenta la prima novità: è stata introdotta una nuova categoria di Regioni, la categoria intermedia, che in Italia comprende Sardegna, Abruzzo, Molise e Basilicata, mentre in tutta Europa ne annovera 51. L'Italia si è opposta a questa categoria intermedia perché si traduce in una penalizzazione: infatti il numero delle Regioni italiane così coinvolte è notevolmente inferiore a quello di cui beneficiano altri Paesi. Non a caso la categoria intermedia è stata fortemente sponsorizzata dalla Germania, in certa misura dalla Francia e anche dalla Gran Bretagna. Infatti nel corso degli ultimi anni si è verificato in quei Paesi, in modo particolare nelle Regioni della Germania dell'Est, una crescita che ha migliorato le loro condizioni: non sono possono ancora essere annoverate nella categoria delle Regioni più ricche, ma non rientrano nemmeno nella categoria delle Regioni più povere.

L'Italia invece, sotto questo punto di vista, ha avuto una *performance* negativa, perché le Regioni del Sud non solo non hanno migliorato la loro condizione, ma per certi versi l'hanno peggiorata. Questo dato è emerso fortemente nel corso del dibattito: sette anni fa l'Italia, la Germania e altri Paesi formavano un fronte comune nella discussione dei negoziati; in questa tornata, per contro, la Germania ha assunto una posizione distinta, sostenendo la categoria delle Regioni intermedie.

Riassume quindi gli altri elementi di novità del negoziato in corso sulla politica di coesione.

Innanzitutto si rafforza il cosiddetto approccio strategico, secondo il quale i fondi strutturali devono seguire il più possibile gli obiettivi strategici complementari alla Strategia 2020. Ne consegue un impulso da parte della Commissione europea a far sì che i fondi di coesione siano sempre più impiegati per rafforzare la Strategia 2020. Gli strumenti sono gli stessi della scorsa programmazione: il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il fondo sociale europeo (FSE), il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e il fondo di coesione (che riguarda in modo particolare i Paesi dell'Est).

Un'altra novità è che si cerca di realizzare una sorta di concentrazione tematica. Rispetto alla programmazione scorsa, infatti, si inducono le Regioni a non avere troppi obiettivi dove spendere risorse, ma a concentrarli il più possibile per realizzare una complementarietà alla Strategia 2020. Ad esempio, per quanto riguarda il fondo europeo di sviluppo regionale, ciò significa che le Regioni più sviluppate (compresa dunque l'Emilia-Romagna) e quelle in transizione devono destinare almeno il 20% delle risorse alla *green economy* e il 60% a ricerca, sviluppo, innovazione e sostegno delle piccole e medie imprese. C'è un dibattito in corso tra Commissione e Parlamento europeo per portarle al 22%, ma grosso modo non vi saranno cambiamenti; peraltro anche per quanto riguarda il fondo sociale europeo si registra un piccolo aumento rispetto alla programmazione precedente.

Sottolinea l'elemento della concentrazione tematica. Si cerca sostanzialmente di insistere affinché le Regioni restino ancorate a quei determinati obiettivi e non se ne discostino troppo. Su questo punto vi è stato un ampio dibattito, nel senso che le Regioni premono in modo particolare per avere maggiori possibilità di intervenire. Al riguardo, a propria volta, il Parlamento sta premendo nei confronti della Commissione per allargare un po' le maglie. Il Trilogo in corso entro l'anno potrebbe arrivare ad una composizione che, a suo parere, potrebbe essere nel senso di offrire alle Regioni una tematica a scelta sulla quale intervenire tra la rosa degli obiettivi sin qui dati, ma la soluzione deve essere ancora definita.

Un'altra novità è poi costituita dall'introduzione del tema della macrocondizionalità, tema controverso, molto dibattuto, voluto in modo particolare dalla Germania. In forza di tale istituto, se un Paese non ha i conti in ordine, gli sono preclusi i fondi strutturali; il che significa, di conseguenza, che all'interno di quel Paese anche le Regioni in possesso di tutti i requisiti favorevoli all'accesso ai fondi rischiano di perderli. Il dibattito è stato molto acceso, ovviamente si tratta di un tema politico di carattere più generale, perché, se da un lato risponde all'esigenza di dare maggiore razionalità e maggiore efficienza all'utilizzo dei fondi – e ce n'è bisogno –, dall'altro tuttavia offre l'immagine di un'Europa che si trincerava solo ed esclusivamente dietro a discipline di bilancio, di austerità, di rigidità, provocando degli effetti devastanti in tanti settori dell'economia reale. Ad esempio, in un simile contesto, la Grecia non avrebbe la possibilità di usufruire dei fondi strutturali, il che aggraverebbe ulteriormente la sua condizione.

Aggiunge che il Parlamento europeo è contrario a questa regola. Peraltro l'Italia in seno al Consiglio non si è espressa formalmente e personalmente non esclude che sulla questione vi sia una modifica degli atteggiamenti, anche all'interno dello

stesso Parlamento, poiché vi saranno sicuramente pressioni da parte dei Governi tedesco, inglese, ecc. nei confronti dei vari parlamentari di riferimento.

Le altre novità riguardano poi la cosiddetta condizionalità *ex ante* e la condizionalità *ex post*.

Condizionalità *ex ante* significa sostanzialmente introdurre una serie di criteri preventivi che giustificano o meno l'erogazione delle risorse. Sotto questo profilo c'è un consenso abbastanza ampio e, a suo parere, non tanto per la Regione Emilia-Romagna, ma per altre realtà può essere un meccanismo utile, per cercare di evitare quanto verificatosi nell'attuale programmazione in alcune Regioni italiane. L'Italia infatti è terz'ultima nella classifica della capacità di impiego e di spesa dei fondi strutturali, davanti solamente a Bulgaria e Romania. Un disastro, commenta, se si pensa che vi sono alcune Regioni italiane in cui si stima di arrivare intorno al 30% di spesa di risorse, forse 40% nella migliore delle previsioni, risorse che erano disponibili per infrastrutture, ricerca, innovazione, formazione e che ora rischiano di tornare "nel grande calderone a livello europeo". La condizionalità *ex ante* dovrebbe appunto cercare di risolvere questo problema.

La condizionalità *ex post*, chiamata anche riserva di *performance*, prevede che, se non si raggiungono gli obiettivi prefissati, non si ottengono gli importi per una cifra pari al 5%. Sono tutte norme che cercano di rendere più efficiente il processo, anche se permane una certa farraginosità e pesantezza burocratica nelle procedure. Per il futuro i negoziati sono ancora in corso ed è in atto la discussione se portare la riserva di *performance* dal 5% al 7 o all'8%, come tuttora aperto risulta il tema della macrocondizionalità.

Questi sono gli elementi essenziali, tutti condizionati dal fatto che diventa indispensabile capire quali siano i fondi a disposizione, anche se come Paese Italia va dato merito alla negoziazione svolta dal Governo Monti per quel che riguarda la coesione territoriale; i fondi, rispetto alla situazione generale e ai sette anni passati, rispecchiano cifre che non sono drammatiche. Tuttavia complessivamente il tema si pone, ed è opportuna un'attenzione specifica da parte dei Consigli regionali anche alla discussione di carattere generale, perché la consapevolezza e la pressione politica da questo punto di vista possono essere molto utili.

*Esce la consigliera Barbati.
Entrano i consiglieri Barbieri e Cavalli.*

Il sottosegretario **BERTELLI** fornisce il quadro dell'attività posta in essere dalla Regione nel contesto appena illustrato. L'ottica è quella di non rimanere meri spettatori, bensì di far in modo che le Regioni svolgano fino in fondo il proprio ruolo di accompagnamento nel negoziato tra il Ministro Barca, ovvero il prossimo Ministro che lo sostituirà, e la Commissione europea in merito all'accordo di partenariato sui fondi strutturali.

Come già evidenziato dall'illustrazione dell'On. Caronna, le risorse previste per la prossima programmazione dei fondi strutturali ammontano complessivamente a 29,6 miliardi di euro, di cui 7 miliardi destinati alle Regioni più sviluppate, tra le quali rientra l'Emilia-Romagna. Nell'ammontare complessivo è altresì incluso lo

stanziamento destinato alla cooperazione territoriale, che rappresenta un'ulteriore quota di risorse cui l'Emilia-Romagna può attingere. Oltre alle Regioni più sviluppate, la programmazione dei fondi strutturali prevede altre due tipologie di beneficiari, le Regioni meno sviluppate e quelle in transizione. Nel corso delle trattative in ambito europeo si è cercato di contrastare l'introduzione di quest'ultima categoria, in quanto idonea a sottrarre risorse a realtà come quella italiana in cui le Regioni risultano prevalentemente riconducibili alle più sviluppate e alle meno sviluppate.

Il negoziato a livello nazionale sull'accordo di partenariato è in corso di evoluzione, in questa fase è in atto un percorso di ascolto da parte del dipartimento del Ministero con il partenariato istituzionale. Parallelamente, si sta svolgendo la trattativa in ambito europeo tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio europeo all'interno del Trilogo e sono in corso di elaborazione le bozze di regolamenti, alcune delle quali in fase più avanzata di altre, ma che dovranno essere approvate tutte insieme affinché il quadro possa considerarsi completato. Con riguardo al confronto interno sull'accordo di partenariato tra Ministero e il partenariato istituzionale, in particolare le Regioni, sono stati istituiti lo scorso anno quattro tavoli aperti, finalizzati a definire i temi missione identificati dal Ministro su cui concentrare le risorse dei fondi strutturali e rispettivamente concernenti:

- 1) il lavoro, la competitività dei sistemi produttivi e l'innovazione;
- 2) la valorizzazione, la gestione e la tutela dell'ambiente;
- 3) la qualità della vita e l'inclusione sociale, tema quasi nuovo nella discussione sui fondi strutturali;
- 4) l'istruzione, la formazione e le competenze.

L'Emilia-Romagna ha partecipato attivamente a questi tavoli, attraverso proprie rappresentanze che nel corso di questi mesi hanno svolto un lavoro utile nel correggere, perfezionare e migliorare il quadro di riferimento dei citati temi missione, nonché nel contrastare impostazioni nazionali potenzialmente pregiudizievoli per il territorio regionale. In recepimento della volontà espressa dalle Regioni di essere coinvolte in questa delicata fase di negoziati, è stato inoltre istituito da parte del Ministero un ulteriore tavolo, definito "*Tavolo delle regole e questioni orizzontali*", funzionale a chiarire questioni di metodo che nella prossima gestione dei fondi strutturali rischiano di diventare problematiche. Quest'ultimo tavolo è organizzato in otto sottogruppi, rispettivamente dedicati alle seguenti tematiche:

- 1) *Audit* e gestione finanziaria;
- 2) Valutazione ambientale strategica;
- 3) Tempistica di attuazione e sorveglianza;
- 4) Monofondo e plurifondo;
- 5) Indicatori;
- 6) Monitoraggio, trasparenza, apertura delle informazioni;
- 7) Valutazione *ex ante*;
- 8) Aiuti di Stato, concorrenza e appalti.

Si tratta, in sostanza, di aspetti decisivi per la corretta gestione delle risorse provenienti dai fondi strutturali e che richiedono l'attivazione di strutture di verifica, di controllo, di monitoraggio dell'attività di utilizzo dei finanziamenti

europei. Rileva infatti che molte Regioni, esclusa l'Emilia-Romagna, si trovano a dover fronteggiare questioni piuttosto spinose attinenti a questi aspetti e corrono dunque il rischio di veder bloccati da parte della Commissione europea i trasferimenti loro destinati, con conseguentemente impossibilità di spendere queste risorse. Nonostante tali aspetti siano di natura apparentemente tecnica, gli stessi sono molto stringenti ed è dunque necessario discuterne a fondo per trovare soluzioni che consentano di spendere il 100% dei fondi nel modo più trasparente, corretto e utile. Di questo tavolo, fino ad ora, l'unico sottogruppo effettivamente avviato è quello relativo all'*audit* e alla gestione finanziaria.

In merito alla condizionalità *ex ante*, rileva che anche su questo tema il dipartimento del Ministero ha coinvolto le Regioni e i sette gruppi di lavoro per definire il livello di assolvibilità delle condizionalità poste dai regolamenti. Si tratta di una questione piuttosto complicata, in quanto concerne i punti di partenza a cui riferirsi per programmare l'intera attività di gestione dei nuovi fondi, dunque discuterne significa "partire col piede giusto".

I lavori cui l'Emilia-Romagna sta partecipando con il proprio contributo dovrebbero concludersi a fine aprile, termine entro cui il dipartimento del Ministero e i servizi della Commissione europea dovrebbero aver predisposto la prima bozza di accordo di partenariato. Il documento che sta circolando e che la Regione ha già avuto modo di valutare contiene gli esiti dei lavori dei quattro tavoli di confronto sui temi missione e includerà altresì la proposta di attribuzione dei diversi fondi in relazione alle azioni ivi individuate. Lo stesso renderà, inoltre, conto delle modalità di partecipazione ai tavoli di confronto da parte delle Regioni, degli enti locali e delle parti sociali.

Si iniziativa di diverse amministrazioni regionali, tra cui l'Emilia-Romagna, è stato attivato all'interno della Conferenza delle Regioni un ulteriore coordinamento tra le Regioni più sviluppate, al fine di elaborare gli indirizzi su cui confrontarsi con il Governo nel negoziato relativo alle risorse dei fondi strutturali loro destinate. A capofila di quest'ultimo coordinamento c'è la Regione Umbria, già incaricata del coordinamento di undici commissioni sui temi della nuova programmazione. A supporto di tale coordinamento è però previsto un gruppo tecnico, prevalentemente costituito da funzionari tecnici dell'Emilia-Romagna. L'attiva partecipazione a questo lavoro è più che mai necessaria, ove si consideri che gli aspetti in discussione finiranno per incidere notevolmente sulla possibilità che i nuovi fondi abbiano una caratterizzazione che consenta all'Emilia-Romagna di impiegarli, sia quantitativamente che qualitativamente, in base alle proprie necessità socio-economiche. Non tutte le Regioni versano, infatti, nella stessa situazione, non solo socio-economica, ma anche in relazione all'assegnazione delle risorse per categorie. In Emilia-Romagna l'assegnazione delle risorse è caratterizzata da uno sbilanciamento tra FESR e FSE: quest'ultimo è sempre stato tradizionalmente un fondo molto più capiente, perché sin dalla nascita dei fondi strutturali la Regione ha avuto una particolare capacità di utilizzo dei finanziamenti in esame, vincendo un gran numero di bandi e introitando un consistente quota di risorse. Ricorda che nella programmazione precedente a quella in corso il FSE ammontava a un miliardo e 300 milioni di euro, a fronte di un FESR pari a 260 milioni di euro, mentre nella programmazione 2007-2013 si è cercato di riequilibrare la consistenza dei due fondi (850 milioni per il FSE, 350

per il FESR). A suo giudizio è importante cercare di non ridimensionare, ma anzi incrementare la quota di risorse comunitarie su tutti e due i fondi, e, laddove non sia possibile, prevedere meccanismi di elasticità che consentano di gestirli in modo tale da garantire l'attuazione delle politiche regionali nei vari settori. Diversamente la Regione potrebbe, infatti, incontrare difficoltà sul versante degli interventi relativi agli aiuti alle imprese e alle infrastrutture e rischierebbe di veder saltare il proprio sistema di formazione, particolarmente sviluppato e attivo; in conclusione, non potrebbe contare su risorse necessarie a contrastare in modo efficace la crisi tutt'ora in atto. Come posto in luce dall'On. Caronna, nell'attuale contesto di crisi i finanziamenti derivanti dai fondi strutturali europei rischiano di rappresentare, per l'Italia e per la Regione, le uniche risorse fresche e realmente disponibili da impiegare in questa direzione.

Sulla programmazione regionale e i cosiddetti programmi operativi la Regione sta già lavorando dallo scorso anno, avendo avviato una serie di attività e iniziative. In particolare, con la delibera n. 930 del 2012 la Giunta ha disegnato la struttura di *governance* per la nuova programmazione dei fondi strutturali, istituendo un tavolo di confronto tecnico tra le autorità di gestione in tutti gli assi di intervento (FESR, FSE, FEASR ecc.). Questo tavolo ha consentito di intrecciare le informazioni tra le autorità di gestione, nonché di predisporre le posizioni regionali da far valere nei tavoli di confronto con il Ministero. Attualmente sono in corso approfondimenti tecnici tematici conoscitivi e le autorità di gestione hanno sviluppato un ciclo di seminari riguardanti, ad esempio, i temi dello sviluppo locale, delle città, della competitività del sistema economico e delle aree rurali. La Regione ha altresì avviato lo sviluppo di un quadro di contesto e di posizionamento regionale alla luce del *Position paper* e di altri documenti della Commissione europea. In collaborazione con ERVET e attraverso il coinvolgimento dei vari servizi regionali interessati sono stati, in particolare, effettuati approfondimenti destinati a supportare, una volta approvato il quadro di riferimento nazionale, la definizione del programma operativo regionale. E' in atto un confronto sull'innovazione e la ricerca da parte dell'Assessorato alle attività produttive in relazione alla strategia *Smart innovation*, nell'ambito del quale si sta lavorando su cinque filiere: edilizia, meccanica, agroindustria, creatività, salute e tempo libero. Infine, si stanno sviluppando i contenuti per l'integrazione tra le politiche di coesione e le politiche europee per l'innovazione (Horizon 2020), con la costituzione di un tavolo integrato interdirezionale in collaborazione con ASTER. Naturalmente l'Emilia-Romagna sta portando avanti tutte queste attività sulla base delle linee indicate da Commissione europea e Parlamento europeo, in particolare tenendo conto della raccomandazione della Commissione europea di realizzare una notevole semplificazione, esigenza fortemente sentita anche a livello regionale, così da favorire un ambiente esterno favorevole all'insediamento di nuove imprese.

Tra le raccomandazioni provenienti dall'Europa si segnalano inoltre il perseguimento di una concentrazione tematica, al fine di evitare la dispersione delle risorse, nonché l'attivazione di un approccio integrato delle politiche territoriali, caratterizzate da esigenze specifiche (riguardanti, ad esempio, la montagna, le città, la fascia costiera e rurale). Al riguardo si pone anche il tema

della sostenibilità ambientale e la *green economy* costituirà uno dei punti di riferimento della programmazione regionale dei fondi.

In merito agli indirizzi nazionali, che in recepimento delle indicazioni europee prevedono una forte riduzione del numero dei programmi operativi, l'Emilia-Romagna ha espresso perplessità sull'adozione di programmi plurifondo, in quanto una concentrazione eccessivamente alta è in grado di pregiudicare la capacità operativa, ovvero di intervento, di settori che a livello territoriale hanno dimostrato grande dinamismo. Nel medesimo contesto si sta inoltre discutendo sui programmi nazionali e sulla forte regia nazionale prevista al riguardo, che ridurrebbe il protagonismo delle Regioni.

Il Ministero alla coesione sta altresì lavorando per la definizione di un programma nazionale "Città". Questo programma, il cui asse è diretto dal livello nazionale, è finalizzato allo sviluppo delle aree metropolitane del paese, laddove i programmi operativi regionali potranno intervenire sulle aree urbane di media dimensione, mutuando le politiche pilotate dal Ministero sulle città.

Un ultimo delicato tema di discussione con il Governo è relativo alle aree interne, che in Emilia-Romagna sono costituite dalla montagna. Gli ambiti di intervento proposti in sede nazionale per le aree interne devono riguardare le seguenti priorità: servizi sanitari, mobilità e servizi scolastici. Le zone di montagna emiliano-romagnole non hanno però questi tipo di carenze, ma altre peculiari necessità, alle quali si è cercato di far fronte anche nella programmazione in corso attraverso programmi operativi particolarmente dedicati alla specificità della montagna. Anche a questo proposito occorrerà dunque trovare nell'ambito dei negoziati con il Governo un punto di equilibrio che consenta all'Emilia-Romagna di spendere al meglio le risorse che verranno definite.

Esce il consigliere Mumolo.

Il presidente **LOMBARDI** chiarisce che dagli approfondimenti svolti e dal dibattito successivo verranno estrapolati i contenuti della relazione finale che la Commissione I presenterà all'Aula, dunque invita i consiglieri ad esprimersi sulle posizioni fin qui emerse, eventualmente apportando ulteriori spunti di riflessione.

Il consigliere **POLLASTRI** ringrazia per l'illustrazione ed esprime preoccupazione in ordine a quanto rilevato circa l'incapacità delle Regioni di introitare i finanziamenti europei. Ricorda che questo tema è stato oggetto di molteplici dibattiti e seminari, ove è emerso che tale difficoltà caratterizza particolarmente le Regioni del sud. Domanda all'On. Caronna se l'incapacità di spendere le risorse europee da parte delle Regioni italiane sia da imputare ad una responsabilità degli organi politici oppure dell'apparato amministrativo; in altri termini, chiede se ciò sia conseguente alla mancanza di idee, progetti e strategie da parte degli organi di indirizzo politico amministrativo, ovvero all'inadeguatezza degli organi regionali di gestione, rispetto ai competitori europei, per tradurre tempestivamente ed efficacemente le strategie politiche in progetti grazie ai quali introitare i finanziamenti dei fondi strutturali. Sottolinea che l'Italia non può permettersi di perdere opportunità così importanti, soprattutto in materia di lavoro e formazione professionale, e che la legislazione sociale nazionale è molto più

farraginoso di quella di altri Stati membri del nord Europa, le cui articolazioni territoriali sono quindi agevolate nella presentazione di progetti. Concludendo, sollecita sul punto una valutazione di carattere politico da parte dell'europarlamentare europeo ed esprime apprezzamento per le numerose iniziative poste in essere dalla Regione in relazione al negoziato sui fondi strutturali.

Esce il consigliere Naldi.

La consigliera **DONINI** ringrazia l'On. Caronna per la sua disponibilità, nonché chi, a partire dal presidente Lombardi, ha contribuito a rendere la sessione europea in corso un'esperienza innovativa. In qualità di presidente della Commissione "Politiche per la salute e politiche sociali", a cui è stato rivolto l'invito a partecipare all'approfondimento odierno insieme agli altri presidenti di Commissione, informa che la Commissione IV esprimerà le proprie osservazioni in ordine alla politica di coesione, con specifico riguardo al FSE, nella prossima seduta del 22 aprile.

Da un punto di vista generale, sottolinea che ci si trova in una fase di passaggio molto delicata, ove emergono contraddizioni evidenti all'interno del sistema, la più palese delle quali è costituita, a suo parere, dalla compatibilità tra le grandi strategie europee (cita, ad esempio, la strategia Europa 2020, strategia che nel medio e lungo termine dovrebbe consentire un significativo salto di qualità anche dal punto di vista della crescita economica dei Paesi membri, attraverso politiche che determineranno una riconversione sistematica del sistema produttivo e occupazionale italiano) e le politiche di *austerità*, considerate dal Consiglio europeo primo obiettivo al quale ricondurre l'attuazione delle diverse politiche sovranazionali. Ricorda che l'opportunità di proseguire con la politica dell'*austerità* è stata messa in discussione, in base a dati oggettivi, da autorevoli istituzioni, tra cui il Fondo monetario internazionale. Ritiene vi sia un'incoerenza oggettiva nella scala delle condizionalità previste affinché i sistemi nazionali e regionali (ricorda che solo 8 Paesi su 27 hanno un'articolazione regionale interna dotata di poteri legislativi) possano attingere ai fondi strutturali, in particolare tra le condizionalità *ex ante* ed *ex post*, di cui si condivide la *ratio* in quanto finalizzate a migliorare la partecipazione alla programmazione europea da parte dei sistemi territoriali in base all'esperienza fin qui acquisita, e la macrocondizionalità imposta dal Consiglio europeo, che preclude l'accesso a questo tipo di risorse da parte degli Stati membri in maggiore difficoltà finanziaria (cita l'esempio della Grecia). È dell'opinione che questi aspetti dovranno essere al centro della discussione politica, affinché anche a livello regionale possano essere adottate opportune iniziative, anche di protesta. A fronte di contraddizioni sempre più evidenti nelle politiche europee emerge, infatti, la difficoltà da parte dei rappresentanti istituzionali a tutti i livelli di far comprendere ai cittadini che l'Europa è un'occasione di progresso civile, economico e culturale per le loro comunità e non un peso da cui smarcarsi. Il fatto che il perseguimento degli obiettivi delle grandi strategie europee sia ostacolato dai vincoli derivanti dal *fiscal compact* impedisce, in conclusione, la formulazione di una prospettiva per i prossimi sette anni.

Esce il consigliere Grillini.

Il consigliere **VECCHI** ringrazia l'On. Caronna, anche per il lavoro che sta svolgendo in seno al Parlamento europeo in ordine alla programmazione finanziaria e alla definizione degli strumenti relativi ai fondi strutturali. Condivide la posizione recentemente assunta con forza dal Parlamento europeo, sia nei contenuti, sia perché, provenendo dall'organo di rappresentanza dei cittadini ed esprimendo una visione non necessariamente coincidente con quella del Consiglio europeo, rappresenta un elemento di dinamismo politico istituzionale in ambito sovranazionale. Tenuto conto dell'esistenza di rapporti di forza al suo interno, sollecita una valutazione sulla capacità di tenuta di questa istituzione, domandando all'On. Caronna fino a che punto si potrà spingere nel sostenere una posizione che personalmente ritiene oggi assolutamente essenziale.

Dopo aver ringraziato altresì il sottosegretario alla presidenza per l'illustrazione svolta, evidenzia come in Italia, soprattutto negli ultimi anni, le politiche strutturali e le altre politiche europee siano sempre state intese come sostitutive della spesa pubblica nazionale. A suo giudizio questa prassi può giustificarsi nel breve periodo, a fronte di situazioni di difficoltà, ma rappresenta a lungo termine un problema. Laddove tale sostituzione sia totale e si sommi ai vincoli derivanti dal patto di stabilità determina, infatti, notevoli difficoltà nel reperimento delle risorse per il cofinanziamento, causa quest'ultima - di cui peraltro chiede conferma - della difficoltà di spesa dei finanziamenti europei da parte del sistema territoriale nazionale. Nel contesto appena descritto auspica che ad esito del negoziato tra Governo e Regioni siano previsti efficaci meccanismi di natura premiale per garantire l'assolvimento dell'onere di cofinanziamento, rivolti a Regioni ed enti locali con maggiore capacità di programmazione e ciò nondimeno vincolate nei poteri di spesa.

Sul tema delle condizionalità ricorda che la Commissione I ha già avuto modo di esprimersi mediante la risoluzione ogg. 2050 del 2011. Ritiene opportuno ribadire con forza quanto già espresso in tale occasione, ossia che l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna condivide le condizionalità, sia *ex ante* che *ex post*, volte ad imporre un controllo di qualità e di efficacia nella spendita delle risorse dei fondi, ma non quelle macroeconomiche. Queste ultime appaiono, infatti, ulteriormente punitive nei confronti di quelle realtà territoriali già "martoriate" dalla grave crisi economico-finanziaria.

Rivolge, infine, una raccomandazione sia al Governo sia alla Regione - ricordando che quest'ultima ha sempre dedicato al tema grande attenzione - affinché in fase di programmazione e monitoraggio dei fondi si accentuino tutti gli elementi di cooperazione tra i diversi livelli territoriali e le parti sociali, realizzando così la strategia *bottom up* sollecitata anche in sede di audizione degli *stakeholders*. L'importanza crescente di questa prassi regionale è dovuta al fatto che si ha a che fare con risorse fondamentali per lo sviluppo economico, nonché per fronteggiare (si pensi, ad esempio, alle politiche per il lavoro) una situazione che sta diventando drammatica anche per i territori più virtuosi.

Il consigliere **FILIPPI** osserva che dall'illustrazione svolta emerge come l'introduzione a livello europeo della nuova categoria delle Regioni in transizione, oltre alle tradizionali Regioni "più sviluppate" e "meno sviluppate", quali soggetti beneficiari dei fondi strutturali, sia dovuta alla posizione assunta in tal senso da alcuni Paesi membri tra cui la Germania. La stessa Germania risulta essere il Paese membro che più fortemente ha sostenuto la politica delle condizionalità macroeconomiche. Ebbene, è dell'opinione che l'atteggiamento di questo Paese vada stigmatizzato e che le istituzioni nazionali debbano assumere ogni opportuna iniziativa affinché l'Italia, la Spagna, la Grecia, l'Islanda e gli altri Paesi membri in simili critiche condizioni finanziarie pongano in essere una sorta di *lobby* a livello europeo a tutela dei propri interessi. Sottolinea la drammaticità del contesto economico italiano, il fatto che le imprese non hanno più liquidità per pagare i dipendenti e tanto meno le tasse, situazione che tra qualche anno ricadrà inevitabilmente sul sistema pubblico. Ritiene necessario pensare al futuro, far sì che l'Italia riesca a introitare dall'Europa proporzionalmente a quanto essa stessa versa nelle casse di quest'ultima, obiettivo tanto più impellente in questo momento di grave crisi. Nell'attuale Europa economica e non politica a suo giudizio c'è, in definitiva, qualcosa che non funziona.

Esce la consigliera Moriconi.

Il consigliere **MONARI**, dopo aver ringraziato l'On. Caronna per la puntuale illustrazione, svolge un'osservazione sotto il profilo del metodo. Per quanto compete all'Assemblea legislativa regionale, ritiene opportuno che le risoluzioni e gli ordini del giorno adottati in occasione della sessione comunitaria e anche successivamente vengano formulate in modo tale da consentire ai parlamentari europei dell'Emilia-Romagna di potenziare la loro attività di *lobby* (intesa in senso positivo come rappresentanza degli interessi), in stretta connessione con le peculiarità che il proprio territorio di appartenenza esprime. Se esiste un *vulnus* nella rappresentazione degli interessi a livello europeo, lo stesso coinvolge a suo parere la catena di relazioni che dovrebbe sostenere dal basso l'azione dei parlamentari europei eletti nel territorio regionale, a prescindere dalla loro appartenenza politica. Sollecita affinché ogni posizione ed osservazione, sia pure critica, espressa dall'Assemblea legislativa regionale sia caratterizzata in relazione alle specifiche esigenze dell'Emilia-Romagna. Sotto il profilo del linguaggio, ritiene a tal fine insufficiente una terminologia da tecnici a tecnocrati, in quanto non comprensibile all'esterno e dunque tale da relegare questa tipologia di atti ad un uso meramente interno. Occorre, in altri termini, che l'attività posta in essere dall'Assemblea legislativa in materia sia comprensibile anche fuori dalle stanze dell'amministrazione regionale ed europea, ovvero che sia comprensibile da parte dei cittadini, ciò che consentirebbe oltretutto di infondere nella popolazione un sentimento pro-Europa, che negli ultimi anni sta invece gradualmente consumandosi. Da europeista convinto considera rischioso il diffondersi di voci politiche antieuropeiste, in quanto per crescere l'Italia ha bisogno di un'Europa sempre più forte, alla quale sarebbe opportuno cedere ulteriori quote di sovranità nazionale.

L'On. **CARONNA** ringrazia per la sensibilità dimostrata, evidenziando che l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna è forse l'unica sul panorama nazionale ad affrontare temi di questo tipo.

Rispondendo al consigliere Pollastri, rileva che l'incapacità delle Regioni italiane di introitare i finanziamenti europei coinvolge anche realtà virtuose come l'Emilia-Romagna. In occasione di diversi incontri con il Ministro Barca, afferma di aver sollecitato il Governo affinché, insieme alla Conferenza delle Regioni, promuova un'azione preventiva in cui coinvolgere i diversi livelli istituzionali e le associazioni di categoria affinché venga elaborato il quadro dei prossimi anni e vengano condivise le iniziative da assumere.

Una delle ragioni fondamentali per cui alcune Regioni italiane non sono in grado di spendere le risorse dei fondi strutturali è dovuta ad una non adeguata preparazione sia politica che tecnica, conseguente al fatto che l'Europa è sempre stata vissuta come qualcosa di lontano e astruso. Questa impreparazione differenzia l'Italia da altri Paesi europei: la Spagna, ad esempio, è stata brillante nel costruire una leva di amministratori politici e tecnici capaci di padroneggiare la materia; la Germania, pur avendo un sistema federale molto marcato, quando si tratta di coordinarsi per le politiche finanziarie a livello europeo è estremamente efficace e può contare, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista tecnico, su professionalità formatesi nel tempo. Quello sollevato rappresenta dunque un aspetto fondamentale per i prossimi anni, in quanto la partecipazione all'integrazione europea presuppone da parte degli Stati membri l'adozione di strategie, nonché l'apporto di un apparato tecnico in grado di cogliere le diverse opportunità offerte e capace di negoziare. Ove si vedano le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo su questioni cruciali ci si accorge che nella stragrande maggioranza dei casi, quando si tratta di difendere gli interessi nazionali, non esistono differenze tra i diversi schieramenti politici, in quanto si cerca di spingere unitariamente nella stessa direzione. Nel contesto appena descritto sarebbe quindi utile una riflessione, al fine di individuare, anche dal punto di vista della filiera dei diversi livelli istituzionali coinvolti (Regioni, enti locali ecc.), quale sia lo strumento più efficace per potenziare nei prossimi anni la gestione di questi fondi. Se dunque l'inadeguatezza è tanto della politica quanto delle strutture tecniche, la responsabilità è prevalentemente politica, in quanto è quest'ultima a decidere le linee di azione.

Concorda con le osservazioni svolte dalla consigliera Donini: la contraddizione tra gli straordinari obiettivi perseguiti in ambito europeo (si pensi alla Strategia 2020) e i vincoli finanziari è evidente. Al riguardo non sa prevedere se il Parlamento europeo sarà in grado di mantenere ferme le posizioni fin qui espresse; certamente Germania, Inghilterra e in parte anche Francia stanno spingendo sui loro parlamentari perché facciano valere le loro posizioni. A sostenere la politica del rigore, tra l'altro, non c'è solo la Germania, ma tutto il nord Europa, che addirittura vorrebbe istituire una propria moneta unica. L'atteggiamento secondo cui i Paesi del sud sono fannulloni e spendaccioni sta prendendo piede, non solo nell'élite finanziaria, ma anche nell'opinione pubblica, soprattutto tra i ceti popolari.

La Germania, che sul bilancio europeo versa un'ingente quantità di risorse, andrà al voto il prossimo autunno e deve affrontare la nascita di un nuovo partito

conservatore, che in base ai sondaggi dovrebbe raccogliere una percentuale di voti pari al 20%. C'è effettivamente una miopia da parte di questo Stato, ma c'è anche la necessità di affiancare al tema economico un tema politico, ovvero la necessità di riformare le istituzioni attraverso un'ulteriore cessione, o meglio condivisione, di sovranità da parte degli Stati membri, per creare un vero e proprio Governo europeo sorretto dalla fiducia del Parlamento. Si tratta, in definitiva, di aprire una fase nuova, altrimenti si rischia un ritorno verso gli egoismi nazionali capace di produrre effetti nefasti.

Condivide infine l'osservazione del consigliere Monari sulla necessità di un raccordo stringente tra istituzioni territoriali e parlamentari europei. In questo senso, avendo già lavorato proficuamente, in particolare sui temi dello sviluppo regionale, in sinergia con le strutture territoriali auspica un ulteriore salto di qualità in questo senso e assicura la propria collaborazione.

Il presidente **LOMBARDI** ringrazia l'On. Caronna per l'esauriente illustrazione e riepiloga quanto emerso nella discussione odierna. Uno specifico rilievo è stato sollevato in relazione all'individuazione a livello nazionale degli obiettivi per le aree interne, che non risulterebbero adeguati alle peculiarità dei territori montani della Regione e dovrebbero quindi essere modificati.

Un'ulteriore osservazione è emersa in ordine allo sbilanciamento tra Fondo sociale europeo e Fondo europeo di sviluppo rurale, che, se incrementa, rischia di pregiudicare le politiche regionali in materia di formazione.

Nel corso del dibattito sono altresì emerse l'opportunità di sostenere la posizione espressa dal Parlamento europeo contro la diminuzione del bilancio europeo, evidenti criticità in relazione alla macrocondizionalità, considerata un istituto penalizzante, nonché la condivisione dell'istanza avanzata dalle Regioni in sede europea di vedersi riconosciuta una maggiore autonomia in relazione agli obiettivi di intervento. Se è vero, infatti, che una strategia comune appare necessaria, è altrettanto importante che le Regioni possano esprimere le loro peculiarità all'atto di individuare alcuni obiettivi. In quest'ottica è stata sollevata anche la necessità che gli atti adottati dall'Assemblea legislativa in materia siano caratterizzati in relazione alle specificità del territorio regionale.

Il consigliere **MONARI** raccomanda di evidenziare nella bozza di risoluzione per l'Aula il punto relativo al turismo, tenuto conto che si tratta di un settore su cui l'Emilia-Romagna ha notevoli potenzialità.

Il consigliere **MONTANARI** ribadisce i contenuti già espressi nel corso della seduta di avvio della sessione europea a proposito della partecipazione dell'Emilia-Romagna alle fasi ascendente e discendente del diritto europeo. Sottolinea, in particolare, l'importanza del coinvolgimento dei cittadini e della corretta divulgazione delle buone pratiche. Pone in luce che, grazie ai fondi europei, la zona del delta in provincia di Ferrara si è risolledata dal punto di vista economico e sociale, tuttavia nessun cittadino ne è a conoscenza. A suo parere si pone quindi un problema di metodo, ovvero è necessario attivare nuove strategie di coinvolgimento della popolazione, affinché quest'ultima non veda più

l'Europa come una sovrastruttura inutile e costosa, ma una fonte di opportunità da sfruttare appieno.

Il presidente **LOMBARDI** conclude l'audizione rinnovando i ringraziamenti all'On. Caronna. Richiama inoltre il prossimo approfondimento sulla politica agricola comune (PAC), alla quale verrà dedicata una seduta congiunta con la Commissione II alla presenza dell'On. De Castro, presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento europeo.

Quanto alla seduta conclusiva dell'Aula, informa di aver contattato insieme al vicepresidente Vecchi diverse autorità a livello europeo affinché presenziassero, come avvenuto lo scorso anno, alla Sessione europea dell'Assemblea legislativa, e di aver ricevuto la disponibilità del Vicepresidente della Commissione europea, On. Tajani, per il prossimo 3 giugno. Se quest'ipotesi dovesse essere confermata, gli atti della Commissione verrebbero presumibilmente licenziati a metà maggio, anziché a fine aprile come inizialmente prospettato.

La seduta termina alle ore 12,25

Approvato nella seduta del

La Segretaria
Claudia Cattoli

Il Presidente
Marco Lombardi