



PROCESSI VERBALI DELLE SEDUTE DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

LXXVII Sessione Straordinaria

Deliberazione n. 234 del 13 marzo 2018

OGGETTO: RISOLUZIONE - "Osservazioni della Regione Umbria ai sensi della l. 234/2012 e della l.r. 11/2014 sulla PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013, consentendo agli Stati membri di utilizzare la riserva di efficacia dell'attuazione prevista dall'art. 20 del suddetto regolamento al fine di sostenere gli impegni di riforme strutturali assunti nel 'semestre europeo'".

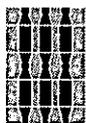
Consiglieri	pres.	ass.	Consiglieri	pres.	ass.
1 Barberini Luca	x		12 Mancini Valerio		x
2 Brega Eros		x	13 Marini Catiuscia	x	
3 Carbonari Maria Grazia	x		14 Nevi Raffaele		x
4 Casciari Carla		x	15 Paparelli Fabio	x	
5 Cecchini Fernanda		x	16 Porzi Donatella	x	
6 Chiacchieroni Gianfranco		x	17 Ricci Claudio	x	
7 De Vincenzi Sergio	x		18 Rometti Silvano		x
8 Fiorini Emanuele		x	19 Solinas Attilio	x	
9 Guasticchi Marco Vinicio		x	20 Smacchi Andrea	x	
10 Leonelli Giacomo Leonello	x		21 Squarta Marco	x	
11 Liberati Andrea	x				

PRESIDENTI: Donatella PORZI

CONSIGLIERI SEGRETARI: Attilio SOLINAS

ESTENSORE: Stefanella CUTINI

VERBALIZZANTE: Elisabetta BRACONI



OGGETTO N. 6

Deliberazione n. 234 del 13 marzo 2018

RISOLUZIONE - "Osservazioni della Regione Umbria ai sensi della l. 234/2012 e della l.r. 11/2014 sulla PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013, consentendo agli Stati membri di utilizzare la riserva di efficacia dell'attuazione prevista dall'art. 20 del suddetto regolamento al fine di sostenere gli impegni di riforme strutturali assunti nel 'semestre europeo'".

L'Assemblea legislativa

VISTA la proposta di risoluzione della I Commissione consiliare permanente, concernente: "Osservazioni della Regione Umbria ai sensi della l. 234/2012 e della l.r. 11/2014 sulla PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013, consentendo agli Stati membri di utilizzare la riserva di efficacia dell'attuazione prevista dall'art. 20 del suddetto regolamento al fine di sostenere gli impegni di riforme strutturali assunti nel 'semestre europeo'" (Atto n. 1535);

UDITA la relazione svolta dal Presidente Andrea Smacchi sull'atto in oggetto;

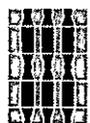
VISTO lo Statuto regionale;

VISTO il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa;

*con n. 12 voti favorevoli espressi all'unanimità
nei modi di legge dai 12 Consiglieri presenti e
votanti*

DELIBERA

– di approvare la seguente risoluzione:



L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

VISTA la legge regionale 11 luglio 2014, n. 11 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Umbria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea - Disciplina dell'attività internazionale della Regione);

VISTO il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa;

VISTA la Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri [COM (2017) 826 final], presentata dalla Commissione europea in data 6 dicembre 2017 e trasmessa, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della l. 234/2012, alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative dal Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri in data 12 dicembre 2017, per il successivo inoltro ai Consigli regionali avvenuto in data 13 dicembre;

CONSIDERATO che la Proposta di regolamento COM (2017) 826 final, secondo quanto rilevato dalla Commissione europea nella relazione di accompagnamento, è volta ad offrire agli Stati membri, con riferimento ad una fase pilota 2018-2020 "la possibilità di utilizzare in tutto o in parte la riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) esistenti per sostenere le riforme, invece di ricorrere a progetti specifici. A tal fine, la Commissione propone di modificare di conseguenza il regolamento (UE) n. 1303/2013 (regolamento recante disposizioni comuni).";

TENUTO CONTO che l'utilizzo della riserva di efficacia quale strumento di sostegno alla realizzazione delle riforme strutturali degli Stati membri potrebbe sottrarre risorse alla politica di coesione con conseguente riduzione della capacità di finanziamento delle azioni previste dai Programmi operativi;



TENUTO CONTO, altresì, che non risultano chiare le modalità applicative della disciplina proposta soprattutto in termini di coinvolgimento delle regioni e di rispetto del principio della destinazione territoriale dei Fondi strutturali e ritenuto, altresì, necessario che detti aspetti siano precisati in sede normativa;

VISTA la Risoluzione del Comitato delle regioni approvata in data 1 febbraio 2018 con cui viene respinta in toto la proposta della Commissione di modificare il regolamento (UE) n. 1303/213 di cui all'atto COM (2017) 826 final;

VALUTATA la rilevanza della proposta di regolamento COM (2017) 826 final, con particolare riguardo all'impatto che la nuova normativa europea potrebbe produrre nell'ordinamento regionale;

CONSIDERATA l'importanza di partecipare già in fase ascendente al processo decisionale volto alla formazione della normativa dell'Unione europea attraverso la formulazione di osservazione, cogliendo così l'opportunità di far sentire la propria voce anche dissonante nell'ambito dell'articolato processo istruttorio svolto dalle istituzioni europee;

CONSIDERATO il contenuto delle osservazioni allegate e parte integrante di questo atto, che sono state oggetto di approfondimento e sono state fatte proprie dalla I Commissione consiliare competente in materia di affari comunitari;

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

- di approvare le osservazioni contenute nell'Allegato A, parte integrante del presente atto;
- di disporre l'invio della risoluzione:
 - alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché alle relative Commissioni di merito e competenti in materia di affari europei;
 - al Governo-Dipartimento politiche europee;
 - al Comitato delle Regioni;
 - alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

L'Estensore
Stefanella Cutini

Il Dirigente Responsabile
del Servizio Commissioni
e Lavori d'Aula
Dr. Fabio Piergiovanni



ALLEGATO A

Osservazioni tecniche alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (Ue) n. 1303/2013, consentendo agli Stati membri di utilizzare la riserva di efficacia dell'attuazione prevista dall'art. 20 del suddetto regolamento al fine di sostenere gli impegni di riforme strutturali assunti nel "semestre europeo".

1. Cosa dice in breve la Proposta di regolamento.

Nell'ambito del pacchetto di proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria (UEM), presentato dalla Commissione europea il 6 dicembre 2017, sono state previste anche misure volte ad individuare nuovi strumenti di bilancio che dovrebbero garantire la stabilità della zona euro. Dal momento che "politiche nazionali adeguate sono essenziali per il buon funzionamento di un'Unione economica e monetaria più integrata", la Commissione propone in particolare di definire uno specifico strumento di sostegno alla realizzazione di riforme strutturali degli Stati membri. Tale strumento dovrebbe avere, nel quadro finanziario successivo al 2020, "una propria dotazione di bilancio separata che si aggiungerebbe ai fondi strutturali e di investimento europei"¹. A tal fine la Commissione propone di avviare una fase di sperimentazione attraverso modifiche mirate al regolamento² che contiene disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) 2014-2020, in modo da utilizzare parte della riserva di efficacia dell'attuazione di detti fondi a sostegno delle riforme concordate. Si ricorda a questo proposito che la riserva di efficacia, prevista in particolare dagli artt. 20 e 22 del regolamento (UE) n. 1303/2013, è costituita dal 6% dei fondi SIE. Si tratta di risorse che vengono accantonate e sono destinate soltanto a programmi che hanno conseguito i propri target intermedi. Infatti, sulla base delle informazioni e delle valutazioni che verranno fornite nella relazione annuale sullo stato di attuazione prevista nel 2019, la Commissione europea potrà infatti decidere sia l'assegnazione della riserva di efficacia, sia, nel caso di grave carenza, la sospensione dei pagamenti.

Con la proposta di regolamento si introduce, pertanto, un meccanismo per cui ciascuno Stato membro può decidere di utilizzare in tutto o in parte la riserva di efficacia dell'attuazione per sostenere "riforme strutturali" concordate con la Commissione europea nell'ambito del "Semestre europeo" per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Si apportano a tal fine modifiche puntuali al regolamento (UE) n. 1303/2013 introducendo in particolare l'art. 23 bis avente ad oggetto il "Sostegno alle riforme strutturali sulla base degli impegni di riforma nel processo del semestre europeo".

¹ Cfr. Relazione all'atto COM (2017) 826 final.

² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.



2. La posizione del Governo italiano.

Nel Dossier n. 104 del 22 gennaio 2018 della Camera dei Deputati "Le proposte sul futuro dell'Unione economica e monetaria (COM (2017) 821-827)" si legge, peraltro, che su tale atto il Governo Italiano ha manifestato perplessità nei seguenti termini:

"Nella relazione presentata sulla base dell'art. 6 della legge 234/2012, il Governo rileva che la proposta non è conforme all'interesse nazionale, poiché la riassegnazione della riserva di efficacia potrebbe sottrarre risorse alla politica di coesione con diverse conseguenze:

- la necessità di intervenire sul quadro programmatico vigente, modificando l'Accordo di partenariato e i Programmi operativi;
- la riduzione della capacità di finanziamento delle azioni previste dai Programmi operativi, sia per la quota UE (potenzialmente per l'Italia fino a un massimo di 1,9 miliardi di euro) sia per la quota di cofinanziamento nazionale;
- il trasferimento di risorse dei fondi SIE dalla forma tipica di esecuzione a "gestione condivisa" a forme di "gestione diretta da parte della Commissione europea;
- il rischio di mancata salvaguardia del principio di destinazione territoriale dei fondi SIE."

3.e del Parlamento attraverso le Commissioni competenti.

Invero l'aspetto più significativo da sottolineare è la potenziale sottrazione di risorse alla politica di coesione con conseguente riduzione della capacità di finanziamento delle azioni previste dai Programmi operativi sia per la quota UE sia per la quota di cofinanziamento nazionale. In tal senso manifestano perplessità anche le Commissioni V e XIV, della Camera dei Deputati, riunite in seduta comune in data 23 gennaio 2018 al fine di esaminare il pacchetto di misure sull'Unione economica e monetaria dell'Europa. Le suddette Commissioni, nel documento finale approvato in data 7 febbraio 2018, pur esprimendo una valutazione favorevole sui nuovi strumenti di bilancio proposti dalla Commissione europea finalizzati a dare sostanzialmente stabilità alla zona euro, subordinano, tra l'altro, tale positiva valutazione alla circostanza che comunque "siano disciplinate ipotesi di finanziamento dello strumento di sostegno alle riforme strutturali diverse dalla riassegnazione della riserva di efficacia".

4. ... e del Comitato delle Regioni.

Si segnala che in relazione a tale atto il Comitato europeo delle regioni ha approvato in data 1 febbraio 2018 una risoluzione (RESOL-VI/29), evidenziando, tra le varie criticità l'eccessiva ampiezza della nozione di "riforme strutturali", la violazione del principio di sussidiarietà, la preoccupante creazione di un "sistema di denaro in cambio di riforme" in contrasto con i principi di partenariato e di governance multilivello, la determinazione di una fase di incertezza determinata dal fatto che si modificherebbe il regolamento n. 1303/2013 in fase di attuazione, peraltro, prima della verifica di efficacia prevista per il 2019 ai sensi dell'art. 21 del regolamento stesso. In relazione in



particolare alla supposta violazione del principio di sussidiarietà il CdR dichiara che sarà sua intenzione "fare pieno uso della sua prerogativa di impugnare l'atto legislativo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 8 del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

5. Criticità.

Come si evince dalla lettura delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1303/2013 la riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi SIE è volta a sostenere unicamente i programmi e le priorità che hanno conseguito i propri target intermedi ed è quindi uno strumento di stimolo e di incentivo per una corretta gestione ed attuazione al fine di massimizzare l'impatto del sostegno dell'Unione. Infatti, la programmazione 2014- 2020 si è caratterizzata, fra gli altri aspetti, per una maggiore attenzione al raggiungimento dei risultati fisici e finanziari, attraverso un approccio articolato in due livelli compresenti: la conferma del meccanismo del disimpegno automatico già presente nella programmazione 2007-2013, reso però più progressivo nella sua applicazione e la previsione della c.d. "Riserva di efficacia dell'attuazione del Programma". Come si legge specificamente nel POR FSE UMBRIA 2014-2010, Documento di indirizzo attuativo, la previsione della riserva di efficacia ha posto l' "obbligo di costruire il relativo Quadro di riferimento per l'efficacia dell'attuazione, articolato in target finali fisici e finanziari a livello di singolo Asse. La riserva di efficacia è pari al 6% della dotazione delle risorse del PO. Tale importo è sottratto dalle risorse disponibili per le prime 5 annualità (dal 2014 al 2018, estremi inclusi), ed è posto successivamente a disposizione delle annualità successive in ragione dell'effettivo tasso di raggiungimento dei target intermedi di performance (31.12.2018), così come definiti nel PO. Inoltre, ove entro il 31.12.2023 non siano raggiunti i valori dei target finali, sono possibili ulteriori rettifiche finanziarie ai sensi del Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014. L'introduzione in tali termini della "riserva di efficacia" segna una rilevante discontinuità rispetto ai precedenti periodi di programmazione pluriennale FSE 2000-2006 e 2007-2013 ed impatta in modo forte sul processo di programmazione ed attuazione, già dalle prime annualità di esecuzione. Per il POR FSE Umbria (Tavola 2.1) la riserva ammonta ad € 14.251.726, ed incide in modo lievemente differente (dal 5,0% al 7,0%) sulle risorse allocate ai singoli assi, con esclusione di quello rivolto alla Assistenza Tecnica." (<http://www.regione.umbria.it/documents/18/2272635/DIA+2016+Rev.+05.12.2016.pdf/958a0c44-716f-4f31-9a90-c4bbabc7a267> – Cfr. pag. 4 e ss.).

Alla luce di questo, il potenziale "sviamento" delle suddette risorse allo scopo di impiegarle per la realizzazione delle riforme strutturali nazionali, intervenendo a ben vedere in una fase piuttosto avanzata del ciclo di programmazione e in prossimità del primo step di controllo, rischia di ingenerare incertezza anche rispetto al finanziamento delle azioni previste nei programmi operativi sia con riguardo al cofinanziamento europeo che a quello nazionale. Infatti, oltre ai rilievi già contenuti nella Risoluzione VI/29 del CdR invero si sottolinea una



manca di chiarezza soprattutto sulla possibilità che dette risorse rimangano comunque a disposizione delle Amministrazioni che hanno raggiunto i target intermedi e su quali potrebbero essere le potenziali ricadute a livello territoriale, tenendo conto che attraverso la "politica di coesione" si persegue l'obiettivo di realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, attraverso la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite (cfr. artt. 174 e ss. del Trattato sul funzionamento UE).

In tal senso si potrebbe contestare più specificamente:

- la base giuridica: la politica di coesione finanziata con i Fondi SIE non ha tra le sue finalità quella di supportare le riforme strutturali degli Stati membri, in questo senso la proposta non appare coerente con il quadro giuridico generale istituito per i fondi strutturali e di investimento europei. Inoltre, come si evince chiaramente dalla Relazione, si tratta di introdurre uno strumento per una fase pilota relativa al periodo 2018-2020 che poi dovrà trovare una propria dotazione di bilancio separata che si aggiungerebbe ai fondi strutturali e di investimento europei. Questo sembrerebbe confermare che non sono i Fondi SIE "adatti" a supportare le riforme strutturali;
- il rispetto del principio di proporzionalità: nella relazione di accompagnamento all'atto COM (2017) 826 final si afferma in modo apodittico che la modifica "non va oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di fornire sostegno alle riforme negli Stati membri", ma mancano in tal senso elementi circostanziati che consentano di valutare effettivamente il rispetto di detto principio, anche alla luce del fatto che non appaiono ben chiari, come si evidenziava sopra, gli effetti sulla programmazione in essere e sulla destinazione territoriale delle risorse;
- il rispetto di un'azione coordinata e condivisa tra i vari livelli di governo che non sembra emergere dal quadro normativo proposto rispetto alla possibile utilizzazione delle risorse derivanti dalla riserva di efficacia e che caratterizza invece ai sensi dell'art. 5 del regolamento UE n. 1303/2013 la programmazione e la gestione dei fondi strutturali.

6. Cosa dicono le altre Regioni.

Si segnalano all'attenzione le Risoluzioni approvate dalla IV Commissione consiliare della Regione Abruzzo e dalla I Commissione consiliare della Regione Emilia Romagna, rispettivamente in data 6 febbraio e 7 febbraio 2018. In entrambe si manifestano forti perplessità circa lo strumento individuato di sostegno alla realizzazione delle riforme strutturali nazionali attraverso l'impiego della riserva di efficacia.