



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018 N. 92

ATTI ASSEMBLEARI

X LEGISLATURA

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018, N. 92

PRESIEDE IL PRESIDENTE ANTONIO MASTROVINCENZO

CONSIGLIERI SEGRETARI BORIS RAPA E MIRCO CARLONI

Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa Maria Rosa Zampa

Alle ore 10,30, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa.

O M I S S I S

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE N. 13** ad iniziativa della II Commissione assembleare, concernente: **“Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di “Allarme rapido – early warning” ai sensi del protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione Europea e sul funzionamento dell'Unione Europea – Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla 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) 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati Membri”.**

Discussione generale

Il Presidente dichiara aperta la discussione generale dà la parola al relatore di maggioranza Consigliere Urbinati e al relatore di minoranza Consigliere Celani.

Conclusa la discussione generale, il Presidente comunica che in merito all'argomento trattato è stata presentata ed acquisita agli atti una proposta di risoluzione a firma della II Commissione e la pone in votazione. L'Assemblea legislativa approva, all'unanimità, la risoluzione, nel testo che segue:

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018 N. 92

“L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

VISTI

- 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) e, in particolare, l'articolo 8, comma 3 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'articolo 9, comma 2 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea) e 24 (Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea);
- la legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie, che disciplina l'istituto della partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell'Unione europea;
- l'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea, che riconosce il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione;
- il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di “*early warning*”, in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da esse adottata ai Parlamenti nazionali, in modo tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;
- l'articolo 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede espressamente il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;
- la propria Risoluzione sul rafforzamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla partecipazione al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e all'applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel Protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;
- la propria Risoluzione avente ad oggetto il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2018, approvata in Aula il 26 gennaio 2018;

PREMESSO che

- il principio di sussidiarietà, enunciato dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, è lo strumento che garantisce il corretto esercizio delle competenze attribuite all'Unione e agli Stati membri, stabilendo, in particolare, che “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”;
- la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione europea costituisce un significativo esempio di applicazione in concreto del principio di sussidiarietà e di esercizio di *governance multilivello*;



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018 N. 92

VALUTATA la rilevanza della proposta oggetto della presente Risoluzione in ordine all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'articolo 5 del Trattato UE, con particolare riguardo all'impatto che la nuova normativa europea produrrebbe nei confronti dell'ordinamento regionale e, in particolare, sulla programmazione dei fondi europei, essenziale per lo sviluppo socio-economico della regione;

PRESO ATTO che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione assembleare permanente competente in materia;

FORMULA LE SEGUENTI OSSERVAZIONI

Premessa

La scelta di prendere in esame i contenuti della proposta di regolamento risiede nel potenziale impatto che la stessa produrrebbe, una volta approvata, sugli obiettivi della politica di coesione declinati a livello regionale e locale attraverso i Programmi operativi europei ed, in particolare, del Programma europeo di Sviluppo regionale e del Fondo Sociale europeo, la cui riserva di efficacia potrebbe essere destinata ad altre priorità rispetto a quelle già individuate a livello regionale nell'ambito dei programmi operativi.

La proposta in sintesi

Con questa proposta di regolamento la Commissione intende promuovere, all'interno del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020, un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme destinato agli Stati membri che si sono impegnati ad attuare riforme discusse a livello dell'UE e concordate nei cosiddetti "impegni di riforma", oggetto delle Raccomandazioni specifiche per Paese adottate annualmente. In particolare, questo nuovo strumento dovrebbe essere istituito al fine di sostenere gli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali individuate nel processo del semestre europeo.

Gli elementi fondamentali della proposta

- Il nuovo strumento per la realizzazione delle riforme sarebbe inteso a sostenere un'ampia gamma di riforme, soprattutto quelle che contribuiscono maggiormente alla crescita delle economie nazionali e hanno effetti di ricaduta positivi sugli altri Stati membri, tra le quali le riforme dei mercati dei prodotti e del lavoro, le riforme fiscali, lo sviluppo dei mercati dei capitali, le riforme volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese, gli investimenti nel capitale umano e le riforme della pubblica amministrazione.
- Tale strumento avrebbe una propria dotazione di bilancio separata che si aggiungerebbe ai fondi strutturali e di investimento europei, che manterrebbero il loro insieme di regole e condizionalità.
- La Commissione intende verificare le caratteristiche principali di tale strumento per la realizzazione delle riforme nel corso di una fase pilota per il periodo 2018-2020, offrendo agli Stati membri 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.

La proposta offre agli Stati membri la possibilità di assegnare la riserva di efficacia dell'attuazione di cui agli articoli da 20 a 22 del regolamento al sostegno delle riforme strutturali sulla base degli impegni di riforma e definisce i meccanismi per l'attuazione degli impegni stessi.



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018 N. 92

Quanto al principio di sussidiarietà

La proposta di regolamento mira, in sostanza, a consentire agli Stati membri di utilizzare la c.d. riserva di “performance”, letteralmente “riserva di efficacia dell’attuazione”, prevista all’articolo 20 del regolamento 1303/2013, per rafforzare la c.d. condizionalità macroeconomica, già prevista all’articolo 23 del medesimo regolamento. Secondo l’analisi effettuata dalla Commissione europea, questa scelta non violerebbe il principio di sussidiarietà, in quanto si tratterebbe di una opzione che gli Stati membri, allo stato, non sono in grado di percorrere.

Se da un punto di vista formale, l’analisi della Commissione europea appare condivisibile, dubbi si rilevano dal punto di vista sostanziale.

La Commissione sostiene, che, nei contenuti, la proposta è “*conforme al principio di sussidiarietà nella misura in cui fornisce continuamente un maggiore sostegno mediante la politica di coesione a determinati Stati membri che optano per l’uso della riserva di efficacia dell’attuazione al fine di sostenere le riforme strutturali*”.

Tuttavia, la modifica, se approvata, produrrebbe l’effetto di consentire che risorse originariamente previste e stanziare per gli obiettivi della politica di coesione siano rivolte a misure che, in linea di principio, potrebbero anche non avere “finalità strutturali”. Inoltre il meccanismo previsto non risponderebbe ai principi della politica di coesione, in quanto sarebbe oggetto di uno strumento a gestione diretta da parte della Commissione europea, non richiederebbe il cofinanziamento statale né sarebbe assoggettato al principio di addizionalità né a quello del partenariato con le amministrazioni locali. E’ evidente, pertanto, che si propone di “distogliere” parte dei finanziamenti in origine previsti e finalizzati ad obiettivi diversi. Da questo punto di vista potrebbe delinearsi una violazione del principio di sussidiarietà, il cui esercizio non può pregiudicare gli altri principi enunciati dai trattati europei.

Nel merito

La proposta di modifica del regolamento UE 1303 del 2013 va inserita nel contesto ordinamentale della politica di coesione.

L’articolo 174 del TFUE stabilisce che l’Unione europea promuove “*il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l’Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna*”.

L’articolo 175 TFUE, che rappresenta la base giuridica della proposta in esame, individua la relazione esistente tra politica di coesione e politica economica degli Stati membri, prescrivendo che “*gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell’articolo 174. L’elaborazione e l’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, nonché l’attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell’articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione. L’Unione appoggia questa realizzazione anche con l’azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento”, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti*”.



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018 N. 92

Questo coordinamento si rinviene anche **all'interno del regolamento UE 1303/2013, il cui articolo 4**, nel definire i principi generali riguardanti le finalità dei fondi SIE (fondi di investimento europei), dispone che:

“1. I fondi SIE intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali, per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché le missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul Trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, tenendo conto dei pertinenti orientamenti integrati Europa 2020 e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE, delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE e, ove appropriato a livello nazionale, del programma nazionale di riforma”.

2. La Commissione e gli Stati membri provvedono, tenendo conto del contesto specifico di ciascuno Stato membro, affinché il sostegno dei fondi SIE sia coerente con le pertinenti politiche, con i principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 e con le priorità dell'Unione ed è complementare agli altri strumenti dell'Unione.

3. Il sostegno dei fondi SIE è eseguito in stretta cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri conformemente al principio di sussidiarietà.

4. Gli Stati membri, al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario, e gli organismi da essi designati a tale scopo sono responsabili della preparazione e dell'esecuzione dei programmi e svolgono i rispettivi compiti, in partenariato con i partner pertinenti di cui all'articolo 5, conformemente al presente regolamento e alle norme specifiche di ciascun fondo”.

Ancora, **l'articolo 5 del regolamento UE 1303/2013** enuncia il partenariato e la governance a più livelli, che caratterizza la procedura di adozione e di gestione dei programmi oggetto di cofinanziamento.

“1. Ogni Stato membro organizza, per l'accordo di partenariato e per ciascun programma, conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico, un partenariato con le competenti autorità regionali e locali. Il partenariato include altresì i seguenti partner:

a) le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;

b) le parti economiche e sociali;

c) i pertinenti organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione dell'inclusione sociale, della parità di genere e della non discriminazione”

L'articolo 9 del regolamento UE 1303/2013 determina gli obiettivi tematici del periodo di programmazione 2014 – 2020 e **l'articolo 15**, infine, i contenuti dell'accordo di partenariato, che stabilisce:

“a) le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, nonché le missioni specifiche di ciascun fondo secondo gli obiettivi specifici basati sul trattato, inclusa la coesione economica, sociale e territoriale, tra cui:

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 6 MARZO 2018 N. 92

*i) un'analisi delle disparità, delle esigenze di sviluppo e del potenziale di crescita con riguardo agli obiettivi tematici e alle sfide territoriali e tenendo conto del programma nazionale di riforma, **ove appropriato**, e delle raccomandazioni pertinenti specifiche per ciascun paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio adottate a norma dell'articolo 148, paragrafo 4, TFUE”.*

In base alle disposizioni sopra riportate, le scelte operate dagli Stati membri per la programmazione 2014 - 2020, di concerto con le autorità regionali e la Commissione europea, in merito ai contenuti dei programmi operativi rientrano tra le priorità dell'accordo di partenariato e attuano, declinandoli a livello regionale, gli obiettivi propri della Strategia Europa 2020. Se del caso – ove appropriato, secondo quanto previsto all'articolo 15 del regolamento 1303/2013 – queste scelte tengono conto delle raccomandazioni specifiche adottate per lo Stato membro in questione.

L'utilizzo della riserva di performance per perseguire gli obiettivi della politica di coesione rischierebbe pertanto di distogliere da misure ed obiettivi a finalità regionale, concertati a livello locale, peraltro sottraendo risorse che nei fatti sono già state programmate.

Tutto ciò premesso,

SI ESPRIME

una forte preoccupazione rispetto ai contenuti della proposta di modifica del regolamento UE 1303 del 2013, nel senso prospettato dalla Commissione europea”.

IL PRESIDENTE

F.to Antonio Mastrovincenzo

I CONSIGLIERI SEGRETARI

F.to Boris Rapa

F.to Mirco Carloni