OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: FONTANA e GERMONTANI)

Roma, 1° febbraio 2012

Osservazioni sugli atti:

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 funzionamento di tali gruppi (COM(2011) 610 def.)

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 def.)

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 def.)

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 def.)

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 def.)

La 14ª Commissione permanente, esaminati gli atti COM(2011) 610, 611, 612, 614 e 615 definitivi,

considerato che essi, unitamente alle proposte di regolamento relative al Fondo sociale europeo (COM(2011) 607 def.), al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (COM(2011) 608 def.) e al programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale (COM(2011) 609 def.), e alla comunicazione della Commissione "Il futuro del Fondo di solidarietà dell'Unione europea" (COM(2011) 613 def.), costituiscono un unico pacchetto di provvedimenti teso a

---

Al Presidente
della 5ª Commissione permanente
S E D E

riformare la politica di coesione, semplificandone gli strumenti e garantendone la massima efficacia e coerenza con gli obiettivi di Europa 2020;

considerato che la riforma della politica di coesione si colloca nel quadro tracciato dalla comunicazione della Commissione del 29 giugno 2011 “Un bilancio per la strategia Europa 2020” (COM(2011) 500), nella quale è stata disegnata l’architettura del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, prevedendo una dotazione per la coesione economica e sociale pari a 376 miliardi di euro, in sostanziale continuità con i finanziamenti del precedente ciclo di programmazione;

tenuto conto che la XIV Commissione della Camera dei deputati, in data 14 dicembre 2011, si è pronunciata sui soli profili di sussidiarietà degli atti in esame − riservandosi di intervenire in un secondo tempo sul merito − e ha approvato un parere motivato relativo al solo articolo 21 della proposta recante norme trasversali applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo e al Fondo di coesione (COM(2011) 615), ravvisando la non conformità delle disposizioni in esso contenute alla base giuridica correttamente individuata nell’articolo 177 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE) relativo alla politica di coesione;

tenuto conto altresì dei documenti di indirizzo votati dai Consigli regionali dell’Emilia Romagna (9 novembre 2011), del Veneto (30 novembre 2011), della Calabria (5 dicembre 2011), delle Marche (6 dicembre 2011) e della Sardegna (13 dicembre 2011), nonché delle osservazioni della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, che raccolgono in un insieme organico i punti più qualificanti delle succitate risoluzioni;

tenuto conto infine delle comunicazioni rese dal Governo in Parlamento sullo stato e sul futuro della politica di coesione, con particolare riferimento alle audizioni del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, Raffaele Fitto, sul nuovo QFP, del 7 settembre 2011, e del Ministro per la coesione territoriale, Fabrizio Barca, del 6 dicembre 2011,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica delle proposte di regolamento in esame è correttamente individuata nell’articolo 177 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l’organizzazione dei Fondi a finalità strutturale, le norme generali applicabili ai Fondi nonché le disposizioni necessarie per garantire l’efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altrui strumenti finanziari esistenti;

le proposte di regolamento risultano conformi al principio di sussidiarietà, in quanto l’obiettivo di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni UE non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri, nonché al principio di proporzionalità, in quanto l’impianto normativo non eccede gli obiettivi da perseguire.

Nel merito, va rilevato in primo luogo come il pacchetto relativo alla coesione, oltre a prevedere un’importante dotazione finanziaria, includa una serie di misure volte alla semplificazione delle procedure, a un raccordo più efficace con le priorità dell’Unione europea, come disegnate nella strategia Europa 2020, a una maggiore coerenza dell’impianto progettuale, che dovrebbe evitare l’eccessiva frammentazione

degli interventi registratasi anche nel più recente ciclo di programmazione dei Fondi strutturali, offrendo ai Paesi coinvolti strumenti per una migliore qualità della spesa. In proposito, il suddetto pacchetto di proposte costituisce una buona base per realizzare una riforma della politica di coesione che sia efficacemente orientata a generare risultati positivi in termini di miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei.

Nell'ambito di una valutazione complessivamente positiva, va tuttavia rilevato come il pacchetto di coesione contenga diversi aspetti problematici, per quanto attiene, tra l'altro, ai requisiti per l'attribuzione dei finanziamenti (le cosiddette "condizionalità"), alla ripartizione dei Fondi stessi e al nuovo strumento del partenariato.

Per poter intervenire con efficacia in sede negoziale, e apportare alle proposte della Commissione europea tutti i miglioramenti che appaiono indispensabili, è tuttavia necessario che il Governo prosegua con efficacia nelle azioni avviate, per ciò che riguarda l'attuale ciclo di programmazione, finalizzate a superare lo stallo nella quantità delle somme effettivamente spese, che ha portato l'Italia al ventiseiesimo posto nell'Unione a 27. La Commissione 14ª auspica pertanto che sia dato un seguito puntuale al forte segnale di discontinuità con il passato che il Governo ha voluto trasmettere, da un lato, con la lettera dello scorso 16 ottobre al Presidente Barroso, e, dall'altro, con il Piano d'azione coesione trasmesso a Bruxelles il 15 novembre 2011, e che si punti con sempre maggior decisione verso un Piano di interventi ricalibrato su poche e significative priorità.

Sui contenuti specifici del pacchetto, la 14ª Commissione

- esprime alcune perplessità sui nuovi criteri di ripartizione dei Fondi, che registrano un calo comparativo della quota destinata alle regioni dell'obiettivo convergenza a vantaggio soprattutto delle regioni in transizione. Per quanto concerne questa nuova categoria – che include quattro regioni italiane – appare senza dubbio apprezzabile il principio di equità e continuità d'intervento che ne ha governato l'istituzione, ma non va sottovalutato che il suo impatto, in termini finanziari, creerà un beneficio proprio per quei grandi Paesi (Francia, Gran Bretagna, Germania) che maggiori resistenze hanno manifestato verso un mantenimento della politica di coesione e della relativa dotazione sui livelli del precedente ciclo pluriennale;
- sottolinea, in analogia con quanto rilevato da tutti i Consigli regionali che si sono pronunciati sui contenuti del pacchetto di coesione, come il nuovo strumento del contratto di partenariato, nella sua formulazione attuale, non preveda un coinvolgimento adeguato degli enti territoriali e locali. La proposta di regolamento trasversale attribuisce loro il medesimo ruolo riconosciuto alle parti economiche e sociali e alle associazioni della società civile, realizzando in tal modo una assimilazione che non corrisponde alle responsabilità di gestione che il sistema delle autonomie locali – in particolare le Regioni – assume nell'ambito della politica di coesione;
- rileva come la previsione di condizionalità di tipo strutturale richieda un'ulteriore riflessione, tanto per quanto attiene alle condizionalità *ex ante*, quanto a quelle *ex post*. Sulle prime, va sottolineata la necessità di renderle ancor più cogenti, prevedendo, nella predisposizione del contratto di partenariato, l'obbligo per i Paesi destinatari dei Fondi strutturali di apportare

tutte le modifiche che garantiscano la capacità istituzionale necessaria per dare attuazione ai programmi, anziché un generico impegno in tal senso. Le condizionalità *ex post* sono invece legate al rispetto degli impegni assunti con il Patto di stabilità e al rafforzamento del coordinamento della *governance* economica: criteri di sicura importanza, ma che nel caso della politica di coesione rischiano di risultare controproducenti, nella misura in cui le azioni finanziate attraverso i Fondi strutturali hanno tra le loro finalità proprio quella di rilanciare l'economia e gli investimenti e di incrementare le opportunità di sviluppo. In questo senso, pur pronunciandosi oltre il termine di otto settimane entro il quale è possibile approvare un parere motivato in tema di sussidiarietà, la 14ª Commissione condivide le citate perplessità sollevate dalla omologa Commissione della Camera dei deputati, per quanto attiene alla congruità delle misure in materia di condizionalità con gli obiettivi generali della coesione economica e territoriale, come espressamente elencati nel Titolo XVIII del TFUE. Sempre in tema di condizionalità *ex post*, appare condivisibile il rilievo formulato da tutti i Consigli regionali che si sono pronunciati in materia, secondo i quali la condizionalità macroeconomica non attiene di per sé alle regole di gestione e spesa efficiente delle risorse, ma a questioni che regolano i rapporti tra Stati membri; esse non sono, quindi, variabili imputabili alle regioni, che rischiano tuttavia di restarne penalizzate indipendentemente dalla loro "virtuosità";

- sottolinea come l'introduzione di una riserva di premialità a livello europeo, con accantonamento a tal fine del 5 per cento dei Fondi, rischi di determinare scelte arbitrarie, anche in considerazione delle difficoltà di individuare criteri e indicatori di riferimento validi in modo uguale per tutti gli Stati membri;
- fa propri i rilievi formulati da diversi Consigli regionali, e ulteriormente sviluppati nel documento della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, che invitano a una riflessione più approfondita sulla regola cosiddetta N+2, che prevede il disimpegno automatico dei fondi stanziati sul bilancio UE, se essi non vengono utilizzati entro due anni dal loro impegno. Tale riflessione dovrebbe concentrarsi sull'impatto della suddetta regola sugli ordinamenti in cui la gestione delle risorse europee è assegnata alle regioni, soprattutto laddove il riparto di competenze discende direttamente dalla Carta costituzionale. "In questa ipotesi, si ritiene che il disimpegno causato da una minore capacità di spesa di una regione non debba tradursi nella perdita di fondi per tutto il sistema nazionale" (documento della citata Conferenza); andrebbe invece previsto un sistema in base al quale i fondi eventualmente non utilizzati restino assegnati allo Stato membro, in vista di un successivo riparto tra le regioni in grado di mantenere costanti i propri ritmi di realizzazione e di spesa;
- evidenzia talune perplessità sulla gestione finanziaria dei Fondi, con particolare riferimento a quanto previsto dall'articolo 120 della proposta di regolamento trasversale (COM(2011) 615), laddove si prevede che la Commissione rimborsi, a titolo di pagamento intermedio, il 90 per cento dell'importo risultante dall'applicazione del tasso di cofinanziamento, riservandosi margini di disimpegno per il rimanente 10 per cento: un approccio che rischia di apparire inutilmente e preventivamente sanzionatorio. Dubbi ulteriori suscita il

sistema di liquidazione dei conti su base annuale, destinato a comportare un inevitabile aumento dei costi di gestione da parte dei soggetti demandati all'attuazione dei progetti cofinanziati, con un effetto contrario a quello di semplificazione gestionale cui è improntata l'intera filosofia del pacchetto coesione;

- accoglie, infine, con favore le recenti proposte del Presidente della Commissione europea Barroso, contenute nella sua lettera del 31 gennaio 2012 indirizzata al Presidente del Consiglio Monti, dirette a riorientare i Fondi strutturali per affrontare il problema della disoccupazione giovanile e femminile nei Paesi dove è più elevata e accelerare e aumentare il sostegno alle piccole e medie imprese, a beneficio anche della lotta alle nuove sacche di povertà.

Cinzia Maria Fontana Maria Ida Germontani