



CONSIGLIO REGIONALE
DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA E LEGISLATIVI
SERVIZIO AFFARI ISTITUZIONALI ED EUROPEI

ALLEGATO A) ALLA RISOLUZIONE n. 16/2018

COM (2017) 826 del 06/12/2017 - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013.

Proposta di Osservazioni Tecniche

Proposta di regolamento in sintesi

La proposta della Commissione europea COM (2017) 826 modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013, che reca disposizioni comuni sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE), introducendo la possibilità per gli Stati membri di utilizzare, in tutto o in parte, la riserva di efficacia dell'attuazione, istituita ai sensi degli articoli 20, 21, e 22 del medesimo regolamento, al fine di sostenere le riforme strutturali degli Stati membri.

Tale proposta si inquadra nel più ampio disegno delineato dalla Commissione e teso all'introduzione, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020, di 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". Tale strumento disporrà di una propria dotazione di bilancio separata che si aggiungerà ai fondi strutturali e di investimento europei, che manterranno il loro insieme di regole e condizionalità.

Al fine di verificare le caratteristiche principali di tale strumento in una fase pilota per il periodo 2018-2020, la proposta in esame concede agli Stati membri la possibilità di utilizzare la riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi SIE esistenti - pari al 6% dei programmi operativi e la cui erogazione è subordinata al raggiungimento degli obiettivi fissati all'inizio del periodo - per sostenere le citate riforme strutturali.

Nell'articolato è, altresì, stabilito che il sostegno a riforme strutturali degli Stati membri è gestito in linea con le regole per la gestione diretta e non richiede un cofinanziamento nazionale.

L'impianto normativo, quindi e in breve sintesi, è volto a destinare la c.d. "riserva di performance" spettante alle Regioni alla gestione dello Stato per finanziare le riforme strutturali concordate con la Commissione europea nell'ambito del "Semestre Europeo".

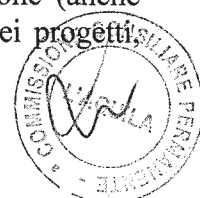
Osservazioni della Regione

La proposta presenta diverse criticità alcune delle quali già rilevate dal Dipartimento delle politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella relazione ex. Art. 6 della l. 234/2012 e dal Comitato delle Regioni nella Risoluzione VI/29 approvata nell'Assemblea plenaria del 31 gennaio e 1° Febbraio 2018.

1. Sulla Base Giuridica

La Commissione europea individua la base giuridica della proposta nel regolamento che definisce le norme comuni applicabili ai fondi SIE, il regolamento (UE) n. 1303/2013.

In base al principio della gestione concorrente tra la Commissione e gli Stati membri, tale regolamento include disposizioni riguardanti il processo di programmazione, la gestione (anche finanziaria) dei programmi, il monitoraggio, il controllo finanziario e la valutazione dei progetti.



nonché specificamente, agli artt. 20, 21 e 22, le disposizioni relative alla riserva di efficacia dell'attuazione.

Assume rilievo, altresì, l'articolo 2 bis del Reg. (UE) n. 1446/1997 riguardante il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del Semestre europeo.

Ciò premesso, in relazione alla base giuridica si osserva, tuttavia, che **l'articolo 174 del TFUE sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l'Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che un'attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.**

L'articolo 175 del TFUE prevede poi che l'Unione debba "appoggiare" la realizzazione di tali obiettivi con l'azione che essa svolge attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti.

A sua volta, il regolamento (UE) n. 1303/2013, oggetto della novella in esame, stabilisce disposizioni comuni per i fondi strutturali e di investimento europei *"al fine di migliorare il coordinamento e armonizzare l'attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione"*¹.

Per il perseguimento degli obiettivi indicati nell'art. 174 del TFUE ed in attuazione del regolamento (UE) n. 1303/2013, ogni Stato membro organizza, rispettivamente ai fini dell'accordo di partenariato e per ciascun programma, un partenariato con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e altri organismi pertinenti 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, nonché, se del caso, le "organizzazioni ombrello" di tali autorità e organismi.

L'obiettivo di tale partenariato è garantire il rispetto dei principi della *governance multilivello*, come pure quelli di sussidiarietà e proporzionalità e le specificità dei diversi quadri istituzionali e giuridici degli Stati membri, nonché garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti.²

Riguardo, nello specifico, alla "riserva di performance", la finalità perseguita dal regolamento (UE) n. 1303/2013 è quella di agevolare l'orientamento ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso la costituzione, per ciascuno Stato membro, di una riserva di efficacia dell'attuazione del 6% per cento degli stanziamenti totali destinati all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione nonché al FEASR e alle misure finanziate a titolo di gestione concorrente.³

Alla luce di quanto precede appare chiaro, quindi, che **l'obiettivo della politica di coesione - attuata attraverso i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), di cui il regolamento (UE) n. 1303/2013 definisce il quadro giuridico generale - non è quello di sostenere le riforme strutturali negli Stati membri, bensì quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. La Base giuridica, pertanto, non appare corretta.**

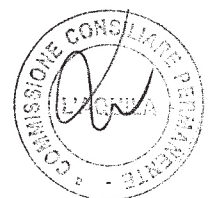
2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La modifica regolamentare proposta comporta una riassegnazione a forme di gestione diretta da parte della Commissione europea di risorse già assegnate agli Stati membri in gestione condivisa,

¹ Cfr. Considerando n.2 del reg. (UE) n. 1303/2013.

² Cfr. Considerando n.11; art. 4, comma 4, e art. 5 reg. (UE) n. 1303/2013.

³ Cfr. Considerando n. 23 del reg. (UE) n. 1303/2013.



rispondenti a strategie precedentemente concordate con la Commissione stessa nell'ambito dei programmi operativi. La Proposta non stabilisce altresì i requisiti di cofinanziamento per questa voce di spesa, con la conseguente **violazione dei principi di cofinanziamento e di gestione concorrente su cui si fonda la politica di coesione**, il cui obiettivo è quello di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.

E' importante poi, per quanto attiene al partenariato, richiamare quanto affermato al par. 1, ovvero che il fine della costituzione del partenariato è garantire **il rispetto dei principio della governance multilivello di cui all'art. 5 regolamento (UE) n. 1303/2013, come pure dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** nonché garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e sfruttare l'esperienza e le competenze dei soggetti coinvolti. La possibilità, contemplata dalla proposta, di modificare i programmi di partenariato che già sono stati sottoscritti dagli Stati membri con le realtà territoriali/locali ed i portatori di interesse **rischia, pertanto, di comportare la violazione dei suddetti principi di sussidiarietà e di proporzionalità** a garanzia dei quali il partenariato è costituito. Ciò è ancora più vero se si considera che la Commissione europea, al fine della presentazione della proposta, non ha effettuato alcuna **consultazione dei portatori di interessi né una valutazione di impatto**.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta - che interviene sull'oggetto, sui principi generali, sulle definizioni e su numerose altre disposizioni del regolamento (UE) n. 1303/2013 - modificando un quadro regolamentare consolidato e aggiungendo ulteriori e complessi *iter* negoziali per la sua eventuale attuazione, **appare non proporzionata, anche tenuto conto della finalità sperimentale dell'uso proposto della riserva di efficacia**.

4. Nel merito della proposta

In via generale si può osservare che, considerato che lo scopo della **riserva di efficacia dell'attuazione dei fondi SIE**, di cui al regolamento (UE) n. 1303/2013, è quello di sostenere unicamente i programmi e le priorità che hanno conseguito i propri target intermedi e di fornire incentivi per una gestione e attuazione efficaci, **la proposta in esame rischia di ledere il legittimo affidamento delle regioni circa la possibilità di utilizzo della riserva**.

Tale criticità è ancora più evidente se si considera **l'impatto in termini economici sul territorio regionale della stessa**. Ed, infatti, qualora lo Stato italiano decidesse di utilizzare la riserva di al fine di sostenere le riforme strutturali, la capacità di spesa della Regione Abruzzo sia con riguardo al FESR che riguardo al FSE potrebbe subire un'importante riduzione. Si consideri che, con riguardo al POR FESR Abruzzo 2014-2020, l'importo della riserva di efficacia ammonta a € 16.290.586,00 e, con riguardo al POR FSE Abruzzo 2014-2020, tale importo ammonta a € 8.550.190,00. Tale impatto in termini economici risulterebbe amplificato per la Regione Abruzzo tenuto conto che la stessa ha già assistito ad una sostanziale riduzione delle risorse a seguito dell'inclusione nella categoria delle Regioni in transizione.

Sotto altro profilo, va altresì, considerata l'intempestività della proposta europea: essa interviene ad oltre quattro anni dall'avvio del ciclo di programmazione 2014-2020 ed in prossimità della scadenza intermedia per la verifica del raggiungimento dei target, prevista per la fine del 2018, introducendo elementi di incertezza e mettendo a rischio il finanziamento delle azioni previste nei programmi operativi sia con riguardo al cofinanziamento europeo che a quello nazionale.

La riserva, infatti, come si evince dalle Tabelle riportate *infra*, risulta già incorporata nei piani di finanziamento dei programmi approvati e con una destinazione già assegnata. La proposta è destinata altresì a vanificare le azioni messe in campo dalla Regione ai fini di una riprogrammazione dei target sia sul FESR che sull'FSE.

Va, inoltre, considerato che la proposta sottrae risorse al territorio della Regione per destinarle a riforme nazionali con il rischio di pregiudicare il rispetto del principi della



destinazione territoriale dei Fondi strutturali. Tale dato è desumibile dalla relazione di accompagnamento e dai considerando della Proposta.

Dalla lettura degli stessi emerge altresì che **le Riforme strutturali nazionali cui sono destinate le risorse afferenti alla riserva di efficacia sono prevalentemente di natura normativa. Sotto tale profilo la sottrazione ai territori regionali di risorse destinate ad azioni concrete appare sproporzionata e ingiustificata.**

Sotto altro profilo, va altresì considerato che le Regioni già attraverso i fondi strutturali collaborano alla realizzazione alcune di tali tipologie di riforme: nella programmazione 2014-2020, infatti, è contemplato l'Obiettivo tematico 11 "Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e della amministrazioni interessate ad un'amministrazione pubblica efficiente" (cfr. tabella FSE Regione Abruzzo *infra*).

Le Regioni, inoltre, già collaborano, con le politiche messe in campo dalle stesse nelle materie di propria competenza, all'attuazione dei Piani nazionali di Riforma. Pertanto una distrazione dei fondi SIE dalle politiche di coesione in favore delle riforme strutturali nazionali appare ultronea. In particolare Regioni e Province autonome partecipano annualmente alla composizione del PNR, elaborando a partire dal 2012 il documento "Contributo delle Regioni al PNR", insieme ad appositi quadri sinottici, che danno conto nel dettaglio degli interventi di riforma normativi, regolamentari e attuativi realizzati dalle stesse nell'anno precedente. Entrambi i documenti sono approvati dalla Conferenza delle Regioni prima dell'approvazione in Consiglio dei Ministri del DEF. Con tali atti le Regioni danno conto delle riforme programmate e attuate in risposta alle annuali Raccomandazioni specifiche per Paese del Consiglio, nonché dei progressi perseguiti rispetto alla Strategia Europa 2020. Nel PNR delle Regioni e delle Province autonome gli interventi di riforma e di attuazione di azioni innovative sono stati anche ricondotti ai Risultati Attesi (RA) derivanti dall'Accordo di Partenariato per la Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, nonché a molti specifici sotto-obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030⁴.

Va altresì evidenziata la **possibile inutilità della fase pilota da realizzarsi per effetto della proposta in esame** considerato che, come risulta dal Programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2018, la proposta della Commissione europea sul nuovo quadro finanziario pluriennale è prevista per il secondo semestre del 2018.

⁴ In particolare, per fare un esempio, **tra le azioni rendicontate dalle Regioni nel "Contributo delle Regioni al PNR 2017"** sono annoverate nell'ambito delle **Politiche di Bilancio**, azioni di impatto sulla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL con attività a supporto della revisione e riduzione della spesa regionale e l'attivazione di processi di privatizzazione, riorganizzazione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali. Rispetto alle **politiche del lavoro**, il contributo registra un ruolo proattivo delle Regioni e PA, nell'ambito delle proprie competenze in materia di politiche attive, servizi per l'impiego e mercato del lavoro, con l'attivazione di politiche occupazionali a favore delle donne nonché di progetti mirati a sostenere l'autonomia dei giovani e i processi di transizione verso una vita adulta. Al fine di **favorire il contesto produttivo**, nel 2016, le Regioni hanno messo in campo interventi per favorire l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, con l'obiettivo di ridurre il **gap** di credito bancario e di favorire una più ampia diffusione di strumenti di finanziamento alternativi per sfruttare al meglio il potenziale di crescita e di innovazione delle PMI. Inoltre, pur non avendo una competenza diretta in materia di promozione della concorrenza, le Regioni hanno realizzato **interventi nella direzione di un mercato più libero e competitivo**, mediante azioni riconducibili alle competenze regionali in materia di attività produttive e commercio, un'ampia strategia del Digitale, lo sviluppo delle professioni e la semplificazione amministrativa nella direzione di un mercato più libero e competitivo. Sono stati, inoltre, descritti **interventi di modernizzazione della disciplina degli appalti pubblici**. Riguardo al **tema della efficienza della Pubblica amministrazione** le Regioni hanno attivato processi di semplificazione normativa-amministrativa e di digitalizzazione, per realizzare una "smart administration" in grado di fornire migliori servizi alle imprese e ai cittadini, in una logica di complementarietà con i processi di riforma avviati sul piano nazionale. Il contributo registra, inoltre, **interventi finalizzati all'innalzamento dei livelli di integrità e legalità della PA**, con la definizione/aggiornamento dei Piani Triennali regionali per la prevenzione della corruzione, nonché per la Trasparenza e l'Integrità.

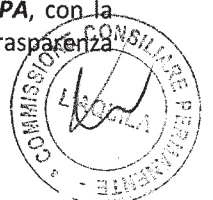


Tabelle FESR e FSE Abruzzo

POR FESR Abruzzo 2014-2020 (Dotazione finanziaria complessiva € 271,509,780,00)	
--	--

ASSI	Denominazione Asse	Dotazione finanziaria	Importo Riserva di Efficacia	Target al 31.12.2018	Target al 31.12.2023
ASSE I	RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E INNOVAZIONE	€ 45.000.000,00	€ 2.809.332,00	€ 13.500.000,00	€ 45.000.000,00
ASSE II	DIFFUSIONE SERVIZI DIGITALI	€ 26.000.000,00	€ 1.623.170,00	€ 7.800.000,00	€ 26.000.000,00
ASSE III	COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO	€ 65.000.000,00	€ 4.057.924,00	€ 19.500.000,00	€ 65.000.000,00
ASSE IV	PROMOZIONE DI UN'ECONOMIA A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO	€ 23.000.000,00	€ 1.435.880,00	€ 6.900.000,00	€ 23.000.000,00
ASSE V	RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO	€ 25.000.000,00	€ 1.560.740,00	€ 7.500.000,00	€ 25.000.000,00
ASSE VI	TUTELA E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI	€ 15.500.000,00	€ 967.660,00	€ 4.650.000,00	€ 15.500.000,00
ASSE VII	SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE	€ 23.000.000,00	€ 1.435.880,00	€ 7.000.000,00	€ 23.000.000,00
ASSE VIII	ASSISTENZA TECNICA	€ 9.009.780,00	0	0	€ 9.009.780,00
ASSE IX	PREVENZIONE RISCHIO IDROGEOLOGICO E SISMICO E SOSTEGNO ALLA RIPRESA ECONOMICA DELLE AREE DI COLPITE DAL TERREMOTO DEL 2016 E 2017 (CRATERE)	€ 40.000.000,00	€ 2.400.000,00	€ 500.000,00	€ 40.000.000,00

TOTALE	€ 271.509.780,00	€ 16.290.586,00	€ 67.350.000,00	€ 271.509.780,00
---------------	------------------	-----------------	-----------------	------------------

POR FSE Abruzzo 2014-2020 (Dotazione finanziaria complessiva € 142.503.150,00)	
---	--

Assi	Denominazione asse	Dotazione finanziaria	Importo riserva di efficacia
1	Occupazione	€ 64.126.420,00	€ 3.847.586,00
2	Inclusione sociale	€ 32.775.724,00	€ 2.148.238,00
3	Istruzione	€ 35.625.786,00	€ 2.297.860,00
4	Capacità istituzionale	€ 4.275.096,00	€ 256.506,00
5	Assistenza tecnica	€ 5.700.124,00	€ 0,00
	totale	€ 142.503.150,00	€ 8.550.190,00

