

XI LEGISLATURA

V COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari istituzionali e statutari, forma di governo, elezioni, disciplina del referendum, autonomie locali, usi civici, rapporti esterni e con l'Unione europea, organi di garanzia, beni e attività culturali, identità linguistiche, spettacoli e manifestazioni, attività ricreative e sportive, corregionali all'estero)

RISOLUZIONE n. 3

Sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'art. 23 del regolamento UE 1303/2013 (COM (2014) 494 final)

Osservazioni ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge 234/2012 e del Protocollo n. 2 allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea

Approvata all'unanimità nella seduta del 10 novembre 2014

Oggetto: *Partecipazione alla procedura di verifica dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge 234/2012 in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'art. 23 del regolamento UE 1303/2013 - COM (2014) 494 final"*

RISOLUZIONE

La V Commissione del Consiglio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Visti

l'art. 5 del Trattato sull'Unione europea che stabilisce al terzo paragrafo che "In virtù del principio di sussidiarietà, 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. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo."

l'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea che stabilisce che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione, vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

l'art. 69 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che attribuisce ai Parlamenti nazionali un ruolo di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

il Protocollo n. 2 allegato al TFUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che riconosce ulteriormente il ruolo dei parlamenti nazionali e regionali al processo di partecipazione alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea, disciplinandone le modalità di intervento;

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'art. 8, comma 3 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà) e l'art. 9, comma 2 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea) che dettano le norme sulla partecipazione delle Assemblee regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e al dialogo politico con le Istituzioni dell'Unione europea;

l'articolo 174 del TFUE, secondo cui "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare 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."

l'articolo 175 del TFUE, che afferma inoltre che gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi di coesione e concorrono alla loro realizzazione. L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale.

l'art. 177 del TFUE che attribuisce al Parlamento europeo e al Consiglio, il compito di deliberare mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, al fine di definire i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale. L'articolo stabilisce inoltre che sono definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai Fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei Fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.

l'articolo 178 del TFUE che stabilisce che "I regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni."

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" che all'art. 23 detta le misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana governance economica;

la Comunicazione COM (2014) 494 della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni recante "Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica conformemente all'art. 23 del regolamento UE 1303/2013" con cui la Commissione europea ha ritenuto opportuno emanare alcune disposizioni comuni con le quali chiarire le modalità di declinazione dei compiti ad essa affidati dal citato articolo 23;

il regolamento del Consiglio regionale approvato il 6 ottobre 2005 modificato da ultimo in data 25 giugno 2014, che agli art. 170 e 170 bis disciplina la partecipazione del Consiglio regionale alla fase ascendente e il controllo da parte del Consiglio del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità nei progetti di atti legislativi europei che hanno ad oggetto materie di competenza regionale;

il comma 2 del medesimo articolo 170 bis del regolamento consiliare che prevede la trasmissione alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare degli esiti del controllo di sussidiarietà e di proporzionalità, approvati con risoluzione della V Commissione, con contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome;

Considerato che

le condizionalità macroeconomiche costituiscono lo strumento che condiziona l'erogazione dei fondi strutturali e di investimento europei al rispetto da parte degli Stati membri dei parametri macroeconomici e di finanza pubblica previsti dagli atti relativi alla nuova governance economica;

tale meccanismo contenuto nel regolamento UE 1303/2013 ha incontrato lo sfavore delle Regioni italiane, poiché sebbene il suo intento sia quello di ridurre la spesa non produttiva dei fondi della politica di coesione, il suo impatto sarebbe tuttavia negativo;

sono state rilevate fra le conseguenze negative della condizionalità macroeconomica:

- una minore equità della politica di coesione: sulle regioni graverebbero le sanzioni dovute alla condizionalità macroeconomica anche nel caso in cui per la maggior parte non siano responsabili del rispetto delle norme di governance economica. Inoltre, la sospensione del finanziamento della politica di coesione potrebbe avere conseguenze negative sproporzionate per le regioni più povere degli Stati membri, in quanto più dipendenti da tali finanziamenti;

- una minore affidabilità dei finanziamenti della politica di coesione: anche se non fossero mai applicate le sanzioni, la condizionalità macroeconomica porterebbe all'incertezza per quanto riguarda i finanziamenti disponibili per progetti futuri. L'applicazione delle sanzioni della condizionalità macroeconomica potrebbe, inoltre, avere come conseguenza la mancata esecuzione dei progetti in corso;

- un'imposizione di sanzioni macroeconomiche potrebbe essere controproducente in termini di conseguimento di una crescita sostenibile ed equilibrata, un obiettivo comune sia alla governance economica sia alla politica di coesione;

il citato Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, detta all'art. 23 la procedura di controllo da parte della Commissione del rispetto delle condizionalità macroeconomiche da parte degli Stati membri, volto ad aumentare l'efficacia della spesa dell'UE in un contesto di ristrettezze di bilancio, procedura che può culminare finanche nell'adozione di misure di sospensione degli impegni e dei pagamenti;

il paragrafo 1 dell'art. 23 del regolamento in esame prevede in particolare che la Commissione possa chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti, ove necessario, per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria;

tale richiesta può essere presentata a sostegno dell'attuazione di raccomandazioni specifiche agli Stati membri in materia di politica economica e di occupazione adottate dal Consiglio su iniziativa della Commissione (articolo 121, paragrafo 2, TFUE e articolo 148, paragrafo 4, TFUE), ovvero a sostegno dell'attuazione di raccomandazioni del Consiglio necessarie per contribuire a correggere gli squilibri macro-economici degli Stati (ex art. 7, paragrafo 2, o art. 8, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio), ovvero ancora per massimizzare l'impatto sulla crescita e sulla competitività dei fondi SIE disponibili, allorché ricorrano una serie di condizioni:

- 1) che allo Stato membro sia stata concessa l'assistenza finanziaria dell'Unione ai fini della stabilizzazione finanziaria (regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio); ovvero
- 2) un sostegno finanziario a medio termine conformemente al regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio; ovvero
- 3) un sostegno finanziario che comporta un programma di riassetto macroeconomico conformemente al regolamento sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio) o che comporta una decisione del Consiglio finalizzata a contribuire al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria per rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; per elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza;

il paragrafo 2 dell'art. 23 del citato Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce anche il contenuto della richiesta della Commissione allo Stato membro: la norma, infatti, specifica che la richiesta deve essere motivata in riferimento all'esigenza di sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni o di massimizzare l'impatto sulla crescita e sulla competitività dei fondi SIE, se del caso, e deve precisare i programmi o le priorità che essa ritiene interessanti e le caratteristiche delle modifiche previste. Tale richiesta è formulata non prima del 2015 o dopo il 2019 e non riguarda gli stessi programmi in due anni consecutivi;

lo Stato membro trasmette la sua risposta alla richiesta entro due mesi dal ricevimento, definendo le modifiche che considera necessarie nell'accordo di partenariato e nei programmi, i motivi delle modifiche, indicando i programmi interessati e precisando la natura delle modifiche proposte e gli effetti previsti sull'attuazione delle raccomandazioni e sull'attuazione dei fondi SIE. Se del caso, la Commissione formula osservazioni entro un mese dal ricevimento di detta risposta (paragrafo 3);

lo Stato membro presenta una proposta di modifica dell'accordo di partenariato e dei programmi rilevanti entro due mesi dalla data di presentazione della risposta da parte della Commissione (paragrafo 4);

se la Commissione non ha presentato osservazioni o se essa ritiene che le osservazioni formulate siano state debitamente recepite, essa adotta senza indugio una decisione di approvazione delle modifiche all'accordo di partenariato e ai programmi rilevanti e in ogni caso entro tre mesi dalla loro presentazione da parte dello Stato membro (paragrafo 5);

se lo Stato membro omette di adottare un'azione effettiva in risposta a una richiesta entro i termini previsti dal regolamento, la Commissione può, entro tre mesi dalla presentazione delle sue osservazioni o dopo la presentazione della proposta dello Stato membro, proporre al Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente i pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessati. Nella sua proposta di sospensione la Commissione indica i motivi per cui è giunta alla conclusione che lo Stato membro ha ommesso di adottare un'azione effettiva. Quando formula la sua proposta la Commissione tiene in considerazione tutte le informazioni pertinenti e tiene in debita considerazione ogni elemento emerso o parere espresso tramite il dialogo strutturato con il Parlamento europeo di cui al paragrafo 15;

il Consiglio decide su detta proposta mediante un atto di esecuzione. Tale atto di esecuzione si applica soltanto alle richieste di pagamento presentate dopo la data di adozione di detto atto di esecuzione (paragrafo 6).

La Commissione in sede di adozione del regolamento (UE) 1303/2013 aveva rilasciato la seguente dichiarazione:

"La Commissione conferma che, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del regolamento sulle disposizioni comuni, emetterà orientamenti sotto forma di una comunicazione della Commissione nella quale spiegherà come prevede che siano applicate le disposizioni relative alle misure per collegare l'efficacia dei Fondi ESI a una sana gestione economica di cui all'articolo 23 dell'RDC. Gli orientamenti interesseranno, in particolare, i seguenti elementi:

- in relazione al paragrafo 1, la nozione di 'revisione' e i tipi di 'modifiche' degli accordi di partenariato e dei programmi che potrebbero essere richieste dalla Commissione, nonché un chiarimento su cosa possa costituire 'un'azione efficace' ai fini del paragrafo 6;
- in relazione al paragrafo 6, un'indicazione delle circostanze che possono dare luogo alla sospensione dei pagamenti, compresi i criteri che possono risultare pertinenti nel determinare i programmi che potrebbero essere sospesi o il livello di sospensione dei pagamenti".

la Commissione, nella Comunicazione COM (2014) 494 final, facendo seguito all'impegno di cui sopra, ha formulato orientamenti aventi lo scopo di fornire maggiore certezza sulle modalità di attuazione dei paragrafi 1 e 6 del citato articolo 23, riguardanti la riprogrammazione dei fondi strutturali in conseguenza di varie procedure di governance economica e il potere di proporre al Consiglio la sospensione dei pagamenti a valere sui fondi citati in caso di omissione di una "azione effettiva" ovvero di proposte di riprogrammazione "non soddisfacenti";

peraltro tali orientamenti evidenziano talune criticità per quanto concerne la certezza e prevedibilità dei presupposti che legittimano l'esercizio del potere di proporre la sospensione dei pagamenti, nonché in ordine alla possibilità per gli Stati-membri e i partner interessati alla programmazione dei fondi strutturali di far valere le proprie ragioni nel corso della procedura di riprogrammazione

Formula le seguenti osservazioni:

la Comunicazione in esame contiene orientamenti della Commissione UE con cui si stabiliscono le modalità di esercizio di taluni rilevanti poteri di valutazione discrezionale ad essa attribuiti dal regolamento generale sui fondi strutturali e di investimento europei in merito alla cd. condizionalità macroeconomica di tali fondi, cioè il potere di proporre al Consiglio la sospensione dei pagamenti in presenza di determinate circostanze relative alla situazione macroeconomica del paese interessato.

Si ricorda che il potere della Commissione di adottare "orientamenti" in merito all'applicazione del diritto della UE è stata avallata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE affermando che "(..) la Commissione può imporsi orientamenti per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione mediante atti quali le linee direttrici, nella misura in cui tali atti contengono norme indicative sull'orientamento da seguire da parte di detta istituzione e non derogano a norme del Trattato (v., in tal senso, sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 34 e 36). Secondo la medesima giurisprudenza queste norme indicative (cd. soft law), che definiscono gli orientamenti che la Commissione intende seguire, contribuiscono a garantire che la sua azione sia improntata a criteri di trasparenza, di prevedibilità ed a quello della certezza del diritto e possono costituire una base utile di riferimento, seppure non vincolante, per i giudizi della Corte (v., in tal senso, sentenza 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5047, punti 87-89).

Peraltro in molti punti le disposizioni contenute nella Comunicazione in esame appaiono alquanto

generiche, e non sembrano raggiungere pienamente gli obiettivi di certezza e prevedibilità richiamati dalla citata giurisprudenza, soprattutto laddove si descrivono le circostanze che possono dar luogo alla sospensione dei pagamenti.

La Comunicazione, in effetti, prende atto che il regolamento non fornisce criteri espliciti per valutare i casi in cui si verifica l'omissione di una "azione effettiva" da parte dello Stato-membro in risposta alla richiesta di riprogrammazione rivoltagli dalla Commissione, omissione che legittima, secondo l'art.23 del regolamento, la decisione di sospendere i pagamenti. Nell'intento di definire tali criteri con gli orientamenti in esame, la Commissione rileva che l'omissione di un'azione effettiva si verifica senza dubbio nel caso in cui lo Stato membro non fornisca alcuna risposta preliminare alla richiesta della Commissione o alcuna proposta di modifica dell'accordo di partenariato e dei programmi entro i termini previsti dal regolamento. Inoltre essa dichiara che potrà prendere in considerazione la possibilità di proporre la sospensione anche in caso di presentazione di una proposta di riprogrammazione presentata entro i termini previsti dal regolamento "dopo aver effettuato un controllo di qualità della modifica formale dell'accordo di partenariato e dei programmi", controllo basato su un elenco esemplificativo di criteri (punto 4 degli orientamenti). Si afferma inoltre che tale proposta di sospensione potrà essere adottata "Qualora (la Commissione) constati che la proposta non tratta la richiesta di riprogrammazione o che le modifiche proposte non sono correttamente rispecchiate nell'accordo di partenariato e nei programmi, o non sono sufficientemente ambiziose" (punto 5 ultimo periodo).

Non si dice dunque quali siano i parametri sulla base dei quali poter valutare la mancata rispondenza da parte degli Stati agli obiettivi previsti, né soprattutto si specifica in cosa consista il mancato raggiungimento di modifiche "sufficientemente ambiziose".

Neppure pare sia garantito un adeguato confronto con lo Stato-membro sugli esiti del "controllo di qualità" della Commissione sulla proposta di riprogrammazione che, ove insoddisfacenti, possono motivare la proposta di sospensione dei pagamenti. Si noti che la Commissione non pare tenuta a formulare osservazioni sulla risposta preliminare prima di proporre la predetta sospensione. Pare pertanto necessario che gli orientamenti espressi nella Comunicazione in esame vengano implementati in modo tale da rafforzare la garanzia del contraddittorio preliminare alla sospensione dei pagamenti, anche in termini di indicatori di risultato sui quali gli Stati possano misurare la riprogrammazione.

Inoltre pare debba essere rispettato il principio di sussidiarietà nella governance a più livelli sancita agli artt. 5 e 14 del regolamento stesso, coinvolgendo tutti i soggetti chiamati a partecipare nella preparazione degli accordi, quali le autorità regionali e locali, le autorità cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e 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.

Si tratta infatti di evitare che l'attività della Commissione si risolva in una modifica unilateralmente imposta delle condizioni degli accordi.

Dispone che le osservazioni contenute nella presente risoluzione, che ne costituiscono parte integrante, siano inviate:

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 fine dell'espressione del parere

secondo quanto previsto dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea e per ciò che riguarda il c.d. dialogo politico disciplinato all'art. 9, comma 2, della legge 234/2012

alla rete per la sussidiarietà del Comitato delle Regioni

alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, affinché abbia la massima diffusione tra le Assemblee legislative regionali e delle Province autonome.