La I Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali"
dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale), in particolare gli articoli 3, 4, 6, 7 e 7 bis;

visti gli articoli 24, comma 3, e 25 della 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);

visto l'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato al trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa ogg. 6440 del 21 maggio 2018 recante "Sessione europea 2018 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere fff), ggg), hhh), lll) e mmm);

vista la lettera della Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 33442 del 30 maggio 2018);

vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 – COM (2018) 321 final del 2 maggio 2018;

vista la proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – COM (2018) 322 final del 2 maggio 2018;

vista la proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea – COM (2018) 325 final del 2 maggio 2018;

vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa ogg. 6440 del 21 maggio 2018 recante "Sessione europea 2018 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea" ed in particolare le lettere a), b), c), d), e), f), g) e h);

vista la Risoluzione della I Commissione Bilancio, Affari generali e istituzionali ogg. 6097 del 6 febbraio 2018 sulla 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 del 6 dicembre 2017.

Preso atto dell'informativa della Giunta del 23 luglio 2018 relativa a: "Quadro Finanziario pluriennale 2021-2027: la proposta della Commissione europea, il peso delle politiche di sviluppo e le nuove priorità"; "il pacchetto Coesione: principali novità, criticità e opportunità"; "la PAC e lo Sviluppo Rurale: novità e criticità nelle bozze di regolamento pubblicate nel giugno 2018 dalla Commissione UE".

Considerato che il pacchetto di misure relativo al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 (COM (2018) 321 final; COM (2018) 322 final e COM (2018) 325 final del 2 maggio 2018) fa parte degli atti segnalati nell'ambito della Sessione europea 2018, sui quali l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 25 delle stessa legge;

considerato che l'articolo 12 bis (Programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei) della legge regionale n. 16 del 2008, così come modificata dalla legge regionale 11 maggio 2018, n. 6, ai commi 1 e 2 prevede che: *"1. Al momento della presentazione da parte della Commissione europea delle proposte di regolamento che stabiliscono le priorità, gli obiettivi e le regole per la programmazione, gestione e controllo dei fondi strutturali e di investimento europei, si attivano le procedure di fase ascendente previste dagli articoli 6 e 7. La Giunta informa l'Assemblea legislativa, anche in occasione dei lavori della sessione europea annuale, sulle posizioni assunte a livello nazionale ed europeo e sull'andamento dei negoziati che si concludono con l'approvazione dei regolamenti sui fondi strutturali e di investimento europei. 2. Nell'ambito dei lavori della sessione europea annuale di cui all'articolo 5, la Giunta informa l'Assemblea legislativa sull'avanzamento dei negoziati condotti a livello nazionale e con la Commissione europea finalizzati alla programmazione dei fondi*

strutturali e di investimento europei e propedeutici alla predisposizione dei programmi operativi regionali e nazionali. (…)";

considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell'Unione europea e considerato che l'articolo 9 della legge n. 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico, nel comma 2, prevede espressamente che: *"I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'articolo 25"*.

Considerato che il pacchetto di misure relativo al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 ha l'obiettivo di dare attuazione al programma per il futuro dell'Europa presentato dal Presidente della Commissione europea nel 2016 in occasione dell'annuale discorso sullo stato dell'Unione, poi approvato dai 27 Stati membri nel vertice di Bratislava del 14 settembre 2016 e successivamente confermato con la dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017;

considerato che il pacchetto di iniziative presentato il 2 maggio scorso dalla Commissione europea è costituito da una comunicazione e sei proposte legislative, di cui le prime tre oggetto di assegnazione ed esame da parte delle Commissioni assembleari, in quanto rappresentano il "cuore" della proposta avanzata dalla Commissione europea per il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027.

Considerato che il pacchetto sul QFP post 2020 è introdotto dalla comunicazione "Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027", nella quale si richiamano gli esiti del dibattito sulla definizione delle priorità politiche dell'Unione a 27 e si dà conto, in considerazione delle nuove sfide da affrontare sui cambiamenti climatici, la disoccupazione giovanile, la sicurezza, l'immigrazione e, alla luce delle conseguenze derivanti dal recesso del Regno Unito dall'UE, degli strumenti e delle scelte per concretizzare tali priorità, a partire dal bilancio dell'Unione europea, che la Commissione propone di modernizzare e semplificare al fine di renderlo più flessibile ai cambiamenti e più trasparente rispetto agli obiettivi raggiunti con l'uso delle risorse europee.

Considerato che la proposta relativa al QFP 2021-2027 si articola in 7 priorità principali: I) mercato unico, innovazione e agenda digitale; II) coesione e valori; III) risorse naturali e ambiente; IV) migrazione e gestione delle frontiere; V) sicurezza e difesa; VI) vicinato e resto del mondo; VII) la pubblica amministrazione europea e che, per ciascuna priorità, vengono illustrati i programmi da realizzare, con le relative risorse, nel corso dei sette anni di esercizio.

Considerato che, per assicurare una risposta efficace di fronte alle necessità impreviste, la Commissione europea propone una maggiore flessibilità tra i programmi della stessa rubrica e tra rubriche e anni, nonché il potenziamento degli "strumenti speciali" e che, per finanziare il bilancio, sul fronte delle entrate, propone di semplificare l'attuale risorsa propria basata sull'imposta sul valore aggiunto e introdurre un paniere di nuove risorse.

Considerata, quindi, l'importanza di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea, e ai negoziati che seguiranno, relativamente al pacchetto di misure sul quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle regioni;

a) per quanto attiene il merito del pacchetto di misure relativo al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, osserva quanto segue:

- In linea generale, si rileva che la proposta di bilancio europeo, finalizzata a finanziare le politiche e le azioni del prossimo settennato, avrebbe potuto essere più coraggiosa e più esplicitamente rivolta alla crescita e ad accelerare processi reali di integrazione fra le diverse regioni d'Europa. In un quadro politico di grande complessità e caratterizzato da forti tensioni politiche, la proposta della Commissione appare priva di grandi ambizioni e finalizzata più a conciliare le priorità politiche dell'azione dell'UE emerse in questi anni (gestione delle frontiere esterne, difesa e sicurezza comune) con quelle già presenti (ricerca e innovazione, giovani e mobilità, investimenti e reti), in quadro di bilancio sostanzialmente invariato, che a sostenere una strategia di sviluppo europea chiara e di lungo periodo.

- La proposta ella Commissione europea per il prossimo QFP prevede risorse complessive per 1,135 miliardi di euro (1,279 a prezzi correnti) pari all'1,11% del reddito nazionale lordo dell'UE a 27, quindi con un'incidenza inferiore rispetto all'attuale (1,16%). La struttura complessiva del bilancio viene rivista per allineare in modo più esplicito le diverse priorità con i titoli di bilancio, che diventano sette: 1) Mercato unico, innovazione e agenda digitale; 2) Coesione e valori; 3) Risorse naturali e ambiente; 4) Migrazione e gestione delle frontiere; 5) Sicurezza e difesa; 6) Vicinato e resto del mondo; 7) Pubblica amministrazione europea. Si sottolinea che le diverse priorità presentano, però, un peso finanziario molto diverso; le prime tre priorità, ad esempio, assorbono complessivamente quasi l'80% del totale del budget,

con la Politica di Coesione e la Politica agricola e di sviluppo rurale che rappresentano, rispettivamente, il 29% e il 28,5% del bilancio, mentre, le priorità quattro e cinque non arrivano al 5%.

- Per quanto riguarda le entrate, invece, a fronte delle molte aspettative sollevate nei dibattiti antecedenti la presentazione delle proposte, si rileva che, da quanto emerge dagli atti, i cambiamenti sono solo incrementali. Più nel dettaglio, vengono introdotte nuove risorse proprie, che potrebbero arrivare a contribuire per circa il 12% al bilancio totale, attraverso: l'assegnazione al bilancio dell'UE del 20% delle entrate provenienti dal sistema di scambio delle quote di emissioni; la graduale introduzione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (condizionata all'adozione della legislazione necessaria); il contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica. A seguito della *"Brexit"*, inoltre, viene proposta la graduale eliminazione di tutte le correzioni dal lato delle entrate per garantire un pacchetto di bilancio equo ed equilibrato, e la riduzione al 10% delle spese di riscossione trattenute dagli Stati membri sulle risorse proprie tradizionali.

- Si sottolinea che, pur essendo i tagli complessivi ridimensionati rispetto a quanto annunciato, gli stessi hanno comunque riguardato inevitabilmente le due politiche su cui storicamente si convoglia la maggiore spesa dell'UE. In particolare, la politica di coesione e, soprattutto, la politica agricola comune (PAC) che, nel periodo 2007-2013 rappresentavano il 34% e 37,5% del bilancio, rispettivamente, per la prima volta nella storia dell'Unione europea, scendono sotto il 30% del totale. Se da un lato si può evidenziare positivamente che i tagli alla politica di coesione dovrebbero essere intorno al 10%, e quindi decisamente inferiori a quanto annunciato (fino al 30%), si deve però sottolineare il forte taglio delle risorse per lo sviluppo rurale e la PAC, che si prevede ben più consistente; aspetto questo che costituisce uno dei principali elementi di criticità della proposta della Commissione europea sul QFP 2021-2027. In questa sede, dunque, si ribadisce con forza la contrarietà ai tagli proposti sia sulla politica di coesione sia sulla politica agricola comune (in particolare sul pilastro per lo sviluppo rurale) che rappresentano le due politiche di maggiore impatto territoriale e che, grazie alla gestione condivisa a scala regionale, rappresentano le politiche che "avvicinano" di più l'Europa ai cittadini.

- Venendo nello specifico alla Politica di coesione, si valuta positivamente il superamento dell'ipotesi presentata dalla Commissione europea a febbraio 2018 che prospettava una riduzione drastica dei fondi per la politica di coesione ed una esclusione delle Regioni più sviluppate (in Italia le Regioni del centro-nord) o, addirittura, la destinazione esclusiva ai paesi eleggibili al Fondo di Coesione (sostanzialmente i Paesi dell'est Europa), e si constata come la posizione fortemente contraria sostenuta della Regione Emilia-Romagna abbia infine prevalso sia a livello nazionale che europeo. L'iniziale proposta della Commissione europea, infatti, è stata contestata sulla base del rifiuto di una visione dell'azione pubblica limitata alla sola erogazione di sussidi alle aree in ritardo e del sostegno, invece, di una prospettiva in cui i fondi strutturali europei devono essere intesi come strumento per favorire ed accompagnare un profondo cambiamento strutturale dell'intera economia europea, in una fase storica di profonda trasformazione dell'intera economia mondiale. Alla luce dei contenuti delle proposte presentate dalla Commissione europea relativamente al quadro finanziario (QFP) 2021-2027, il mantenimento dell'accesso ai fondi strutturali anche alle Regioni più avanzate del nord Italia e il richiamo al ruolo di programmazione delle Regioni, altrimenti compresso all'interno dei soli quadri nazionali di programmazione, non possono non essere evidenziati, quindi, come importanti risultati. Dalle proposte di regolamento presentate dalla Commissione, infatti, emerge che la scelta di concentrare i tagli della politica di coesione sul Fondo di coesione, dedicato prevalentemente ai Paesi dell'est Europa, e di una maggiore attenzione ai Paesi del Mediterraneo, si dovrebbe concretamente "trasformare" per l'Italia in circa il 6% in più di risorse a disposizione nei prossimi sette anni (+2,3 miliardi di euro).

- Si evidenzia positivamente come siano stati recepiti nel pacchetto di proposte alcuni punti fermi importanti in materia di cooperazione territoriale europea. In particolare, si segnala l'innovazione relativa all'introduzione della componente che finanzia gli investimenti in innovazione regionale, fortemente voluti dalla Regione Emilia-Romagna e alla visione unitaria di bacino marittimo introdotta nella cooperazione trans-nazionale, in linea con le analisi fatte per l'area Adriatico Ionica. In questo senso, si segnala che investire adeguatamente nello sviluppo dell'area mediterranea, e in particolare dell'area adriatico-ionica, rappresenta un'azione necessaria, proprio a fronte delle forti tensioni migratorie che stanno caratterizzando questi ultimi anni. Si deve segnalare, tuttavia, che la proposta presenta anche degli aspetti critici, legati soprattutto ai criteri di allocazione delle risorse, che non risultano perfettamente coerenti con questa visione.

- A fronte di alcuni elementi, sicuramente positivi, quindi, si evidenzia che la proposta di QFP 2021-2027 presenta anche criticità per superare le quali la Regione si impegna ad attivarsi nelle varie sedi di negoziato avviate sia a livello europeo che nazionale;

- in particolare, si rileva che un elemento di notevole criticità è legato al fatto che, per continuare a mobilitare più o meno gli stessi investimenti, per il prossimo settennato si propone di ridurre i tassi di co-finanziamento dell'UE aumentando, conseguentemente, quelli a carico dei bilanci nazionali e regionali. Questo è un aspetto da tenere in particolare considerazione in quanto la diminuzione del cofinanziamento dell'UE – per la politica di coesione per la nostra Regione passerebbe dal 50% al 40% - avrà come

conseguenza diretta un maggiore esborso di risorse da parte dello Stato e delle Regioni, che dovranno rinegoziare a livello nazionale le rispettive percentuali di cofinanziamento. Tale problema è aggravato, inoltre, dal fatto che i cofinanziamenti nazionali e regionali non sono esclusi dalle regole del patto di stabilità, e quindi comportano maggiori difficoltà e velocità di spesa.

- Nell'ambito dei negoziati sulle proposte sul QFP 2021-2027, quindi, si segnala l'importanza di una valutazione complessiva delle misure proposte e del loro potenziale impatto complessivo sui territori. Oltre alla riduzione del cofinanziamento europeo, infatti, potrebbe pesare a livello territoriale anche lo spostamento di risorse dai fondi strutturali ai programmi a gestione diretta, e quindi gestiti direttamente dalla Commissione europea attraverso procedure "a bando" che non favoriscono la stabilità e una visione di lungo termine assicurate, invece, dalla programmazione pluriennale.

- Con riferimento al tema delle "risorse proprie" si evidenzia, positivamente, il tentativo di rafforzare questa modalità di reperimento delle risorse così da evitare, almeno in parte, di dover intervenire "tagliando risorse" dai Titoli di bilancio che, come più volte sottolineato, interessano maggiormente le Regioni proprio per l'apporto che danno alle politiche territoriali. L'aumento dell'incidenza delle risorse proprie ha soprattutto il beneficio di spostare l'attenzione dal saldo netto di ciascuno Stato membro rispetto al bilancio europeo. Tuttavia, sarà necessario porre grande attenzione alle modalità di attuazione degli strumenti del mercato delle quote di emissioni, del contributo nazionale calcolato in base alla quantità di rifiuti non riciclati e imballaggi di plastica, nonché, dell'introduzione di una base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società, che si differenzia da Paese a Paese.

- Si segnalano, inoltre, dubbi circa il ruolo e la modalità di funzionamento del nuovo "Programma di Supporto alle Riforme", che prevede al momento una dotazione di 25 miliardi di euro e ha l'obiettivo di sostenere le riforme prioritarie in tutti gli Stati membri dell'UE. Non è chiaro, infatti, quale sarà il "rapporto" tra questo programma e la politica di coesione e, in particolare, con il fondo sociale europeo (FSE). Si ritiene, infatti, che l'introduzione di un apposito fondo a sostegno delle riforme strutturali dovrebbe evitare di asservire il Fondo Sociale a questo obiettivo, sviandolo dalla missione primaria della politica di coesione sancita nei Trattati.

- In conclusione, anche alla luce delle politiche poste in essere dalla Regione negli anni, si segnalano, invece, quali elementi positivi della proposta della Commissione europea sul QFP 2021-2027: l'accoglimento della richiesta di aumento delle risorse per il programma Erasmus+; il consolidamento del programma "Orizzonte Europa" sulla ricerca e l'innovazione, nonché, l'introduzione di un nuovo programma "Europa Digitale" con un budget di 9 miliardi.

b) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia-Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012;

c) **dispone** l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 234 del 2012;

d) **impegna** la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia- Romagna, anche ai sensi dell'articolo 12 bis, commi 1 e 2, della legge regionale n. 16 del 2008, sul pacchetto di misure relativo al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

e) **dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia-Romagna e ai membri emiliano-romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza dalla Commissione I Bilancio Affari generali ed istituzionali nella seduta del 24 settembre 2018