



**Comitato europeo  
delle regioni**

**ECON-VI/040**

**134<sup>a</sup> sessione plenaria del 10 e 11 aprile 2019**

## **PARERE**

### **Il semestre europeo e la politica di coesione: coordinare le riforme strutturali con gli investimenti a lungo termine**

#### **IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI**

- chiede un nuovo quadro strategico che faccia seguito alla strategia Europa 2020; accoglie con favore il documento di riflessione della Commissione intitolato *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*;
- si compiace dell'attenzione prestata dall'analisi annuale della crescita 2019 alla dimensione regionale della politica di investimento europea, ma constata che tale attenzione è piuttosto limitata;
- osserva che, per il prossimo periodo di programmazione, la Commissione punta su un coordinamento più vincolante tra le raccomandazioni specifiche per paese e i programmi di coesione;
- rileva che finora non è stato predisposto un meccanismo a livello UE per il coinvolgimento strutturato degli enti locali e regionali nell'elaborazione dei PNR e delle strategie di investimento. È stato tuttavia definito un codice europeo di condotta sul partenariato in base al quale gli enti locali e regionali sono partner diretti della Commissione e degli Stati membri per la gestione concorrente della politica di coesione;
- rileva che ciò è contrario ai principi di sussidiarietà, di governance multilivello e di partenariato;
- sottolinea che il modo migliore per evitare violazioni del principio di sussidiarietà consiste in un coinvolgimento pieno e strutturato degli enti locali e regionali nel semestre europeo, in linea con i principi di partenariato e di governance multilivello;
- conferma la sua posizione a favore dell'istituzione di un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel semestre europeo;
- sottolinea che è urgente garantire un ruolo formale degli enti locali e regionali nel processo di elaborazione delle politiche nell'ambito del semestre europeo. Per ovviare a tale difficoltà si potrebbe estendere l'attuale codice di condotta sul partenariato al processo decisionale del semestre europeo.

Relatore:

Rob Jonkman (NL/ECR), assessore comunale di Opsterland

Testo di riferimento

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Analisi annuale della crescita 2019 - Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale

COM(2018) 770 final

**Parere del Comitato europeo delle regioni - Il semestre europeo e la politica di coesione:  
coordinare le riforme strutturali con gli investimenti a lungo termine**

**I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

**IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI**

**Introduzione**

1. A livello dell'UE, il semestre europeo costituisce il principale strumento di coordinamento tra la politica (socio)economica e quella di bilancio degli Stati membri, il che impone a questi ultimi di allineare le loro politiche economiche e di bilancio alle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro dell'UE. La strategia Europa 2020 funge da quadro di riferimento per le raccomandazioni, con le quali la Commissione europea esorta gli Stati membri ad attuare riforme strutturali per rafforzare l'economia, stimolare l'occupazione e l'inclusione sociale e migliorare il clima degli investimenti.
2. Sulla base di tali raccomandazioni, gli Stati membri elaborano le loro strategie nazionali in materia di investimenti che, insieme ai piani nazionali di riforma (PNR) annuali, vengono proposte come riferimento per i progetti di investimento prioritari da sostenere con finanziamenti nazionali e dell'UE. Il semestre europeo influenza in tal modo la definizione delle politiche delle autorità pubbliche a livello dell'UE, nazionale, regionale e locale nel corso dell'anno.
3. Durante l'attuale periodo di programmazione (2014-2020), l'UE ha iniziato a rafforzare il coordinamento tra il semestre europeo e i programmi di coesione negli Stati membri e nelle regioni. Da un recente studio condotto dalla DG EMPL è emerso che gli attuali Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) sono rilevanti per circa il 60 % delle raccomandazioni specifiche per paese.
4. Per il prossimo periodo di programmazione (2021-2027) la Commissione punta su un coordinamento più vincolante tra le raccomandazioni specifiche per paese e i programmi di coesione per aumentare l'efficacia degli interventi finanziati dalla politica di coesione e raggiungere risultati più durevoli. A tal fine, il semestre europeo del 2019 porrà un maggiore accento sulla valutazione del fabbisogno di investimenti per orientare le decisioni di programmazione per il periodo 2021-2027. L'analisi contenuta nelle relazioni per paese del 2019 sarà incentrata sulla necessità di investimenti in ciascun paese, tenendo conto anche, se del caso, delle dimensioni regionali e settoriali. In base a tale analisi, un nuovo allegato delle relazioni per paese consentirà di individuare le esigenze di investimento che hanno pertinenza per la politica di coesione per il periodo 2021-2027.
5. Per i nuovi programmi di coesione la Commissione suggerisce, nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni, di tenere presenti le raccomandazioni specifiche per paese almeno in due occasioni: all'inizio della programmazione e durante il riesame intermedio, previsto per il 2025.

6. Nell'approvazione dell'accordo di partenariato e nell'ambito dei programmi dei fondi SIE, la Commissione tiene esplicitamente conto delle raccomandazioni specifiche per paese.
7. Il CdR si rammarica che la Commissione non abbia ancora proposto, in vista della presentazione delle sue proposte di regolamento applicabili ai nuovi programmi di finanziamento dell'UE a partire dal 2021 e del nuovo ciclo di governance che inizierà dopo le elezioni europee del maggio 2019, alcuna nuova strategia al posto della strategia Europa 2020, nonostante le ripetute richieste da parte del CdR e del Parlamento e i rilievi della Corte dei conti europea. Si compiace tuttavia della pubblicazione, il 30 gennaio 2019, del documento di riflessione della Commissione europea intitolato *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, in merito al quale il CdR elaborerà dei pareri specifici sugli aspetti connessi alla governance e sull'attuazione degli obiettivi ambientali e climatici. Se infatti l'Europa vuole compiere con successo il cambiamento di paradigma per raggiungere la sostenibilità entro il 2030, è necessario il pieno coinvolgimento degli enti locali e regionali, in quanto essi hanno la responsabilità di realizzare il 65 % degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

Il punto di vista del CdR sul semestre europeo in relazione alla politica di coesione

8. Il CdR rimanda ai suoi pareri e alle sue risoluzioni del 2017 e 2018 in merito al semestre europeo e al ruolo che gli enti locali e regionali svolgono in tale quadro, al collegamento con la politica di coesione e all'applicazione dei principi di sussidiarietà, di partenariato e di governance multilivello.
9. Il CdR sostiene gli sforzi dell'UE per l'introduzione di riforme negli Stati membri al fine di potenziare la competitività e la crescita, rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza economica nonché la resilienza agli shock esterni per una maggiore stabilità della zona euro<sup>1</sup>.
10. In vista di tali riforme, il CdR chiede un nuovo quadro strategico che faccia seguito alla strategia Europa 2020. La nuova strategia rappresenterebbe inoltre una buona opportunità per la riforma della governance del semestre europeo, tenuto conto che le regioni e i comuni, con le dovute eccezioni, in linea di massima sono poco o per nulla coinvolti nell'elaborazione dei PNR<sup>2</sup>, il che compromette la democraticità del semestre europeo e la sua legittimità a livello territoriale.
11. Fa notare che finora è stato fatto troppo poco per coinvolgere gli enti locali e regionali nel processo di elaborazione di un nuovo quadro strategico o nella preparazione dei PNR. Un problema, questo, che potrebbe essere superato, ad esempio, avvalendosi delle competenze della rete di *hub* regionali, che nel corso del 2019 e 2020 consulterà, con il coordinamento del CdR, 20 regioni per raccogliere riscontri sull'attuazione delle politiche dell'UE.

---

<sup>1</sup> Risoluzione del Comitato delle regioni – *Le politiche economiche per la zona euro e in vista dell'analisi annuale della crescita 2019*, 9 ottobre 2018.

<sup>2</sup> Ibid.

12. Per quanto riguarda il semestre europeo, il CdR chiede di prestare attenzione alla mancanza di titolarità e di capacità amministrativa a tutti i livelli di governo, allo scopo di garantire il successo dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese. L'assenza di una chiara definizione di cosa si intenda per riforme strutturali non favorisce il processo del semestre europeo. In linea con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le riforme strutturali dovrebbero essere ammissibili soltanto nella misura in cui sono rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi previsti nel Trattato, e l'azione deve essere proporzionata e limitata a quanto necessario per il conseguimento di tale obiettivo e direttamente legata alle competenze dell'Unione<sup>3</sup>.
13. Il CdR ritiene che, ai fini delle raccomandazioni specifiche per paese, la titolarità possa essere rafforzata con un maggiore coinvolgimento delle regioni e dei comuni, conferendo una dimensione territoriale al semestre europeo sia *a livello analitico* (arricchendo l'analisi annuale della crescita, i programmi nazionali di riforma e le raccomandazioni specifiche per paese con le analisi delle tendenze territoriali e dell'impatto territoriale delle politiche dell'UE) che *a livello operativo* (prevedendo un coinvolgimento più stretto e sistematico degli enti locali e regionali, sulla base degli approcci di partenariato e di governance multilivello)<sup>4</sup>.
14. Ai fini del coordinamento tra il semestre europeo, le raccomandazioni specifiche per paese e la politica di coesione, il CdR sostiene che in linea di principio la politica di coesione costituisce una politica indipendente e che l'obiettivo della politica di coesione (ossia la coesione economica, sociale e territoriale) deve essere sempre mantenuto. Ciò impone un'attenzione per il grado di pertinenza delle raccomandazioni specifiche per paese e dei programmi di coesione, nonché per la rilevanza della collaborazione tra le autorità nazionali, regionali e locali, per quanto riguarda sia i PNR sia i programmi di coesione<sup>5</sup>.

La posizione degli enti locali e regionali nell'ambito del semestre europeo e della politica di coesione

15. Il CdR rileva che, nonostante il legame tra il semestre europeo e gli attuali programmi di coesione, finora non è stato predisposto un meccanismo a livello UE per il coinvolgimento strutturato degli enti locali e regionali nell'elaborazione dei PNR e delle strategie di investimento. Un codice europeo di condotta sul partenariato è stato invece definito per l'elaborazione, l'attuazione e la valutazione dei programmi dei fondi SIE, nonché degli accordi di partenariato. In base a tale codice gli enti locali e regionali sono partner diretti della Commissione e degli Stati membri per la gestione concorrente della politica di coesione.
16. Il CdR sottolinea che le raccomandazioni avanzate nell'ambito del semestre europeo riguardano principalmente settori di intervento nei quali l'UE e gli Stati membri detengono competenze concorrenti e l'UE può intervenire soltanto per sostenere gli Stati membri.

---

<sup>3</sup> Parere sul tema *Il programma di sostegno alle riforme e la funzione europea di stabilizzazione degli investimenti* (COR-2018-03764).

<sup>4</sup> Parere sul tema *Migliorare la governance del semestre europeo: un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali* (COR-2016-05386).

<sup>5</sup> Parere sul tema *Regolamento sulle disposizioni comuni* (COR-2018-03593).

17. Il CdR evidenzia che il coinvolgimento strutturato degli enti locali e regionali deve diventare una componente stabile del semestre europeo e si rammarica che l'analisi annuale della crescita faccia riferimento al coinvolgimento delle parti sociali e dei parlamenti nazionali ma non degli enti locali e regionali, come invece era avvenuto nel 2018.
18. Il CdR rileva pertanto un contrasto con i principi di sussidiarietà (articolo 5, paragrafo 3, TUE e protocollo n. 2), di governance multilivello e di partenariato (cfr. l'articolo 6 sul tema *Partenariato e governance a più livelli* della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti COM(2018) 375), poiché attraverso la politica di coesione le raccomandazioni specifiche per paese esercitano un'influenza diretta sulla definizione delle politiche a livello locale e regionale e pertanto vincolano tali livelli nei settori di intervento in cui possiedono poteri giuridici. Ne consegue una violazione dei principi della Carta europea delle autonomie locali del Consiglio d'Europa.
19. Il CdR si richiama, a tal riguardo, alla comunicazione della Commissione sul principio di sussidiarietà del 23 ottobre 2018<sup>6</sup>, in cui si riconosce tra l'altro che gli enti locali e regionali differiscono da altri portatori di interessi per il ruolo di primo piano nell'attuazione del diritto dell'Unione e che "in molti casi [si può] tenere maggiormente conto delle opinioni dei parlamenti nazionali e regionali, e degli enti locali e regionali, durante la procedura legislativa".
20. Il CdR rimanda inoltre alla quarta raccomandazione della task force della Commissione in materia di sussidiarietà e proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente", secondo cui "gli Stati membri dovrebbero seguire gli orientamenti della Commissione europea e coinvolgere in modo significativo gli enti locali e regionali nella preparazione dei programmi nazionali di riforma, nonché nell'elaborazione e attuazione di riforme strutturali nel contesto del semestre europeo, allo scopo di migliorare la titolarità e l'attuazione di tali riforme"<sup>7</sup>.
21. Il CdR sottolinea pertanto che il modo migliore per evitare violazioni del principio di sussidiarietà e garantire un efficace coordinamento di tale politica consiste in un coinvolgimento pieno e strutturato degli enti locali e regionali nel semestre europeo, alla luce dei principi di partenariato e di governance multilivello. In tale contesto risulta preoccupante che nei negoziati del Consiglio sul regolamento recante disposizioni comuni si parli di un allentamento dei principi di partenariato e di governance multilivello, che rischia di pregiudicare un efficace coordinamento tra il semestre europeo e la politica di coesione.

---

<sup>6</sup> COM (2018) 703 final.

<sup>7</sup> Relazione sulla task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente": Sussidiarietà attiva. Nuove modalità operative (luglio 2018).

22. In risposta alla richiesta della presidenza rumena dell'UE al CdR di formulare un parere sul grado di flessibilità delle regioni nel collegare i programmi di coesione e le raccomandazioni specifiche per paese e sul modo in cui si possa migliorare il ruolo delle regioni nel semestre europeo, il CdR osserva quanto segue:
23. si compiace dell'attenzione prestata dall'analisi annuale della crescita 2019 alla dimensione regionale della politica di investimento europea, ma constata che tale attenzione è piuttosto limitata.
24. Il CdR rileva che le relazioni per paese 2019 contengono, per la prima volta, una valutazione delle disparità regionali come anche gli "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027" (allegato D) per ogni Stato membro, i quali avviano il dialogo tra la Commissione e gli Stati membri sulla programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027.
25. Il Comitato si rallegra dell'affermazione contenuta nell'analisi annuale della crescita 2019 secondo cui "l'Europa ha bisogno di una visione a lungo termine". Il CdR sottolinea che, con una serie di obiettivi comuni a lungo termine, i necessari compromessi tra gli obiettivi di crescita sostenibile, coesione, inclusione sociale, resilienza e stabilità macroeconomica risultano più semplici, consentendo agli Stati membri di trovare una combinazione fattibile e socialmente accettata di investimenti e riforme strutturali.
26. La Commissione europea e gli Stati membri devono pertanto garantire che tutti i livelli di governo siano coinvolti nella preparazione delle relazioni per paese e delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare individuando la combinazione di investimenti e riforme più adatta ai rispettivi paesi e regioni e nell'elaborazione delle politiche pertinenti in considerazione delle relazioni nazionali.
27. In tale contesto il CdR conferma la sua posizione a favore dell'istituzione di un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali allo scopo di migliorare la governance del semestre europeo<sup>8</sup>. È importante che sia formalizzato il ruolo degli enti locali e regionali nel processo del semestre europeo per cui, se del caso, attraverso il dialogo e il coordinamento orizzontale le raccomandazioni specifiche per paese possono tradursi in investimenti nell'ambito dei nuovi programmi di coesione.
28. Il CdR sottolinea che il processo di programmazione dei nuovi programmi di coesione è già iniziato con le relazioni per paese pubblicate il 27 febbraio 2019<sup>9</sup> che hanno aperto la strada alle raccomandazioni specifiche per paese e ai PNR, pertanto vi è poco tempo per garantire un ruolo formale degli enti locali e regionali nel processo di elaborazione delle politiche nell'ambito del

---

<sup>8</sup> Parere sul tema *Migliorare la governance del semestre europeo: un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali* (COR-2016-05386).

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en).

semestre europeo. Per ovviare a tale difficoltà si potrebbe estendere l'attuale codice di condotta sul partenariato al processo decisionale del semestre europeo.

29. Ai fini del miglioramento del ruolo degli enti locali e regionali nell'ambito del semestre europeo, il CdR sostiene le iniziative di raccolta e scambio di buoni esempi di coinvolgimento degli enti locali e regionali nei PNR e nelle strategie di investimento.
30. In assenza di un coinvolgimento formale degli enti locali e regionali nel processo decisionale del semestre europeo si rischia che la programmazione dei nuovi programmi di coesione avvenga secondo un approccio dall'alto verso il basso, che comporta un'inopportuna limitazione della libertà di scelta a livello locale e regionale e una violazione della flessibilità. Si rischia pertanto di rafforzare la mancanza di titolarità con riferimento alle raccomandazioni specifiche per paese e di compromettere l'efficace attuazione dei nuovi programmi di coesione. Ciò significa andare in direzione opposta rispetto agli sforzi della Commissione volti a rendere la politica di coesione più orientata ai risultati e ad accrescere il valore aggiunto della politica per l'UE e i suoi Stati membri.

Bruxelles, 10 aprile 2019

Il Presidente  
del Comitato europeo delle regioni

Karl-Heinz LAMBERTZ

Il Segretario generale  
del Comitato europeo delle regioni

Jiří BURIÁNEK



## II. PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Il semestre europeo e la politica di coesione: coordinare le riforme strutturali con gli investimenti a lungo termine
<b>Riferimento</b>	COM(2018) 770 final
<b>Base giuridica</b>	Articolo 307, quarto comma, del TFUE
<b>Base regolamentare</b>	Articolo 41, lettera b), punto i), del RI
<b>Data della consultazione da parte del Consiglio/PE Data della lettera della Commissione europea</b>	Consultazione da parte della presidenza rumena in data 15/10/2018
<b>Data della decisione dell'Ufficio di presidenza / del Presidente</b>	
<b>Commissione competente</b>	Politica economica (ECON)
<b>Relatore</b>	Rob Jonkman (NL/ECR)
<b>Nota di analisi</b>	
<b>Esame in commissione</b>	13/12/2018
<b>Adozione in commissione</b>	14/02/2019
<b>Esito del voto in commissione (maggioranza, unanimità)</b>	Adozione all'unanimità
<b>Adozione in sessione plenaria</b>	10/04/2019
<b>Precedenti pareri del Comitato</b>	
<b>Data della consultazione della rete di controllo della sussidiarietà</b>	—