



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

ATTI ASSEMBLEARI

IX LEGISLATURA

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 19 APRILE 2011, N. 42

PRESIEDE IL VICE PRESIDENTE **GIACOMO BUGARO**

Consigliere segretario **Moreno Pieroni**

Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa dott.ssa Paola Santoncini.

Alle ore 10,25, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa regionale.

O M I S S I S

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE** sullo "Stato di attuazione delle politiche europee (relazioni n. 5/11, 6/11 e 7/11)".

O M I S S I S

Conclusa la discussione generale, il Presidente comunica che in merito all'argomento trattato sono state presentate ed acquisite agli atti **tre proposte di risoluzione.**

O M I S S I S

Pone in votazione quella a firma dei consiglieri Cardogna, Sciapichetti, Trenta, Bugaro, Busilacchi, con il relativo emendamento a firma del consigliere Cardogna. **L'Assemblea legislativa approva la proposta di risoluzione, emendata**, nel testo che segue:



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

“ L’ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE,

VISTO

- l'art. 5 del trattato sull'Unione Europea, che prevede che “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”;
- l'art. 117, comma 5, della Costituzione, che prevede che “le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”;
- la legge 4 febbraio 2005, n. 11, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, che disciplina all'articolo 5 la partecipazione delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome alla formazione del diritto dell'Unione europea;
- la legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie, che disciplina l'istituto della partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell'Unione europea;
- la Risoluzione dell'Assemblea legislativa delle Marche approvata in data 8 luglio 2010, sul rafforzamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla partecipazione al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e alla applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona;
- i contenuti del c.d. Small Business Act del 2008 che definisce i principi generali della politica europea in materia di sostegno alle piccole e medie imprese, in base al quale occorre garantire a queste ultime “l'accesso al finanziamento, sfruttare pienamente i benefici offerti dal mercato unico e legiferare con intelligenza”, vale a dire porre in essere una legislazione, europea e nazionale, che riduca gli oneri amministrativi e costituisca un effettivo strumento di promozione del sistema delle PMI;



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

- i contenuti della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni relativa al riesame dello “Small Business Act”, del 23 febbraio 2011, che invita gli Stati membri a migliorare l'ambiente in cui le imprese operano, riducendo gli oneri amministrativi;
- la deliberazione della Giunta regionale delle Marche n. 1381 del 27 settembre 2010, avente ad oggetto la Comunicazione UE del 25 giugno 2008 – Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010: Adozione linee direttrici di azione “Uno Small Business Act per l'Europa, e approvazione scheda di intervento “Miglioramento dell'accesso delle PMI” agli appalti pubblici nella Regione Marche”;
- il disegno di legge – atto Senato – n. 226 concernente “Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese”;

TENUTO CONTO che

- la partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea è una prerogativa riconosciuta a livello costituzionale alle Assemblee legislative regionali in quanto titolari della potestà legislativa, anche alla luce delle considerazioni espresse dal Governo italiano nell'impugnativa dello Statuto della regione Molise, che riserva alla sola Giunta regionale la funzione di partecipare alla fase ascendente;
- la partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea, soprattutto con riguardo a tematiche di particolare rilievo in relazione all'impatto con l'ordinamento degli Stati membri, può essere lo strumento più efficace per far pervenire alle Istituzioni europee le istanze provenienti dai territori degli Stati membri, evitando in tal modo di affrontare difficili contenziosi con l'Unione europea derivanti dall'impatto del diritto europeo con disposizioni dell'ordinamento nazionale;
- le considerazioni già espresse dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, per il tramite della Commissione Attività produttive, nel documento approvato il 16 marzo 2011 e inviato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento Politiche Comunitarie, al fine della formazione della posizione italiana in merito alla consultazione in oggetto, pongono l'accento sulla necessità che le modifiche alla normativa europea in materia di appalti pubblici di servizi e di lavori siano orientate al sostegno della partecipazione agli appalti da parte delle Piccole e Medie Imprese (PMI);



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

- le osservazioni inviate dalle associazioni di categoria, Confindustria, Confartigianato e CNA, della Regione Marche sottolineano la necessità che il sistema delle Piccole e Medie Imprese sia adeguatamente preso in considerazione nell'ambito della politica europea sugli appalti pubblici che la Commissione europea si appresta a definire, prevedendo, nel merito, una riserva percentuale di appalti destinata alle PMI, senza per questo ledere il principio della libertà di concorrenza e di libera circolazione dei servizi all'interno del mercato unico;
- le modifiche alla normativa europea in materia di appalti pubblici dovrebbero anche essere orientate a perseguire il sostegno ad altre politiche, in particolare la tutela dell'ambiente e gli standard sociali, come riconosciuto dalla stessa Commissione europea nel preambolo del Libro Verde in oggetto;
- nell'attuale periodo di grave crisi economica che sta interessando anche il nostro Paese assume una fondamentale importanza la garanzia di tempi certi di pagamento dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, nel rispetto dei limiti rigorosi previsti dalla Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;
- la disciplina europea degli appalti pubblici, come recepita in particolare dal decreto legislativo n. 163 del 2006 (c.d. Codice degli appalti) non prende in considerazione alcune specificità proprie dell'ordinamento giuridico italiano, in particolare quelle derivanti dall'applicazione dei principi generali riguardanti le attività delle associazioni senza scopo di lucro, riconducibili alla legge 11 agosto 1992, n. 266, Legge quadro sul volontariato, in base ai quali le attività di volontariato non possono essere retribuite in alcun modo;
- la revisione della normativa europea in materia di appalti pubblici potrebbe rappresentare l'occasione per approfondire, a livello europeo, il tema della partecipazione a procedure di evidenza pubblica di quei soggetti che in base alla normativa nazionale non perseguono scopo di lucro, dando così attuazione a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 54 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella parte in cui prevede espressamente il principio secondo il quale le società, cui si applicano le norme sulla libertà di stabilimento previste per le persone fisiche, sono caratterizzate dallo scopo di lucro. Da ciò discende che i soggetti che agiscono senza scopo di lucro dovrebbero ritenersi sottratti dall'applicazione di questo Capo del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Questo aspetto costituisce un dato estremamente importante sotto il profilo della partecipazione di onlus e di associazioni di



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

volontariato ad attività di rilievo pubblico che, stando alla normativa attualmente in vigore, devono necessariamente essere sottoposte a procedure di evidenza pubblica.

- data la rilevanza delle questioni affrontate dalla Commissione europea al fine di garantire il buon funzionamento del mercato interno e il perseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020, si suggerisce alla Commissione europea di prendere in considerazione, nella stesura delle proposte di modifica delle direttive n. 17 e 18 del 2004, l'opportunità di disciplinare le questioni di seguito esposte, anche al fine di definire un quadro di riferimento normativo più chiaro e più semplice, nell'ottica di ridurre le norme aggiuntive introdotte dagli Stati membri così come proposto nella comunicazione della Commissione europea "Legiferare con intelligenza" – COM (2010) 543 dell'8 ottobre 2010;

Tutto ciò premesso e considerato,

APPROVA

le considerazioni di seguito esposte, che costituiscono il contributo alla consultazione in merito al Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici – COM (2011) 15 def – per il successivo invio ai competenti servizi della Commissione europea.

— — —

1) Prevedere a livello europeo forme semplificate di assegnazione di lavori pubblici, basate sul partenariato pubblico – privato e che si possano estendere anche alla gestione/fruizione dell'opera/servizio (punto 2.3 del Libro verde; quesiti dal 30 al 33)

La cooperazione pubblico – privato per la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica o per lo svolgimento di un servizio pubblico è stata oggetto di numerose pronunce della Corte di giustizia, che hanno delineato un quadro di riferimento giuridico sostanzialmente stabile anche se con tratti non del tutto definiti. Alla luce di una persistente incertezza, potrebbe essere utile definire alcuni principi generali attraverso atti giuridici vincolanti, soprattutto per ciò che attiene il partenariato con il sistema delle piccole e medie imprese, rispetto alle quali potrebbero essere individuate aree di offerta prioritarie, eventualmente circoscritte sotto il profilo della soglia dell'appalto e tenendo conto della dimensione dell'ente che appalti i lavori/servizi. Altro aspetto che si condivide riguarda la valutazione della "vocazione commerciale limitata" dei soggetti che partecipano al partenariato, rispetto ai quali è possibile prevedere una semplificazione procedurale, se del caso riconducibile al valore del contratto e, conseguentemente, alla effettiva possibilità che questo susciti interessi di carattere transnazionale.



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

2) punto 4.1 del Libro verde; quesiti dal 62 al 68. “Come acquistare” per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020

Si ritiene che una delle modalità per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, e le scelte di programmazione pubblica che da essa discendono, sia proprio quella di introdurre degli elementi di specificità/premialità, connessi con il particolare tipo di contratto che la PA pone sul mercato. Nel rispetto del principio generale di trasparenza e non discriminazione, per gli appalti di importi sotto soglia sarebbe auspicabile introdurre requisiti di pubblicazione meno rigorosi, privilegiando la partecipazione di fornitori locali e regionali cui richiedere un'adeguata qualificazione e la capacità di adempiere alla prestazione tenendo conto dell'obiettivo da realizzare (inerente la Strategia Europa 2020), anche attraverso la definizione di elenchi formati attraverso procedure di evidenza pubblica, dai quali attingere attraverso un sistema a rotazione e senza discriminazioni o limitazioni della concorrenza.

3) Prevedere a livello europeo l'inquadramento giuridico della c.d. rete di imprese, quale soggetto autonomo cui attribuire un riconoscimento giuridico espresso, al fine della partecipazione ad una procedura di appalto (al pari di una ATI o di un consorzio di imprese)

Il DDL relativo al nuovo Statuto delle imprese attualmente in discussione al Senato italiano introduce l'istituto della rete di imprese quale soggetto autonomo previsto per la partecipazione ad appalti pubblici tramite il ricorso a procedure semplificate, sempre nel rispetto della normativa europea. Al fine di rendere maggiormente efficace questo istituto, privilegiandone la partecipazione alle PMI secondo la definizione europea (cfr. la Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione della microimprese, piccole e medie imprese – GU UE L 124 del 20.5.2003) si ritiene utile che sia oggetto di inquadramento giuridico a livello europeo, anche al fine di evitare disparità normative e conseguenti difficoltà di applicazione.

4) Rispetto dei tempi certi di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo al recepimento delle prescrizioni che discendono dalla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Al riguardo si osserva che oltre alla vigilanza per la corretta ed integrale applicazione dei principi della direttiva UE 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, che fissa tempi certi entro i quali i pagamenti devono essere effettuati e definisce il termine massimo entro il quale gli stessi possono essere dilazionati con un accordo espresso, sarebbe opportuno ribadire espressamente il principio della impossibilità di prevedere tra gli elementi di valutazione delle offerte la proposta da parte del



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

concorrente di tempi di pagamento più lunghi, situazione questa peraltro già opportunamente rilevata e sanzionata dall'Autorità italiana per la Vigilanza sui contratti pubblici. Un'ulteriore questione che renderebbe nei fatti più efficace la disciplina europea in materia di appalti pubblici riguarda la compensazione dei debiti e dei crediti tra impresa e una Pubblica Amministrazione, aspetto questo che potrebbe essere disciplinato anche a livello europeo, in quanto direttamente connesso con il corretto funzionamento del mercato. Si segnala infine l'opportunità che la Commissione europea valuti le interazioni tra disciplina degli appalti pubblici e principi in materia di patto di stabilità, tenuto conto dell'impatto che quest'ultimo produce all'interno degli Stati membri (c.d. Patto di stabilità interno) e delle limitazioni che da questo derivano in termini di ridotta possibilità ad addivenire a nuove procedure di gara.

5) Sottolineare la specificità di alcuni servizi, in funzione del soggetto prestatore, anche in considerazione dell'impatto della modalità di espletamento dell'attività considerata produce sulla finanza pubblica e sul rispetto del patto di stabilità. (Cfr. punti 1.2, 4.4 del Libro verde)

Il libro verde prende in considerazione solo parzialmente l'aspetto sopra richiamato, soprattutto con riguardo ai c.d. servizi sociali. In realtà, la Corte di giustizia si è più volte dovuta occupare del tema della partecipazione di soggetti senza scopo di lucro (c.d. no profit) allo svolgimento di attività, per lo più riconducibili all'allegato II B della direttiva 2004/18/Ce, di alto "rilievo pubblico" in base agli ordinamenti nazionali. Si veda al riguardo la legge italiana 11 agosto 1992, n. 266, Legge quadro sul volontariato, che valorizza il ruolo del volontariato nell'ambito del concorso al perseguimento di funzioni di carattere "sociale, civile e culturale". Le attività svolte senza uno scopo di lucro concorrono così all'adempimento di servizi di interesse generale attraverso una modalità che consente alla Pubblica Amministrazione di perseguire anche l'obiettivo dell'equilibrio della finanza pubblica, oltre a garantire il mantenimento di standard di qualità particolarmente elevati, che risultano intrinseci alla componente di gratuità della particolare prestazione considerata. Alla luce di queste considerazioni e tenuto conto che l'incertezza normativa ha determinato l'apertura di alcune procedure di infrazione in molti Stati europei, si ritiene opportuno suggerire alla Commissione UE che in fase di revisione della normativa in materia di appalti pubblici sia preso in considerazione l'aspetto sopra illustrato, prevedendo espressamente una categoria di servizi la cui qualificazione sia messa in relazione anche in rapporto al soggetto chiamato allo svolgimento degli stessi. A questo particolare inquadramento giuridico dovrebbero essere accompagnate procedure di assegnazione del servizio di carattere semplificato, improntate al rispetto dei soli principi di economicità, efficienza e non sovracompensazione delle spese effettivamente sostenute, al fine di garantire l'espletamento del servizio di interesse generale da parte di soggetti ai quali è impedito di svolgere attività dietro specifica remunerazione (con utile) dalle normative nazionali di riferimento. Questa conclusione



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

può trovare conforto nella stessa giurisprudenza della Corte di giustizia che, nella sentenza del 29 novembre 2007, Causa C-119/06, Commissione c. Italia, ha rilevato che l'applicazione della normativa sugli appalti è connessa con l'onerosità dell'attività svolta, che si sostanzia quando la controprestazione e il metodo di pagamento vanno oltre il semplice rimborso delle spese sostenute.

La previsione di una disciplina speciale si giustifica anche alla luce del paragrafo 2 dell'art. 54 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nella parte in cui prevede espressamente il principio secondo il quale le società, cui si applicano le norme sulla libertà di stabilimento previste per le persone fisiche, sono caratterizzate dallo scopo di lucro. Da ciò discende che i soggetti che agiscono senza scopo di lucro dovrebbero ritenersi sottratti dall'applicazione di questo Capo del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

6) Previsione di un il regime giuridico “differenziato” delle PMI nell'ambito della disciplina sugli appalti, in conformità alla politica europea di sostegno alle PMI (Small Business Act). (punto 3.1 del Libro verde; quesiti dal 46 al 52)

La Comunicazione della Commissione europea di riesame del c.d. Small Business Act del 23 febbraio 2011, rileva la necessità di facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici, anche a fronte del dato, contenuto nel Libro Verde in esame, in base al quale queste si sono aggiudicate il 31% - 38% degli appalti pubblici complessivi, a fronte di un loro fatturato globale pari al 52%. Questo dato porta a ritenere che si possa prendere in considerazione l'opportunità di fissare una percentuale di appalti annualmente riservata alla partecipazione di Piccole e Medie imprese, tramite procedure di evidenza pubblica semplificata, che privilegi il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, attraverso la quale si ritiene siano meglio perseguiti gli obiettivi di una crescita inclusiva nell'ottica dei contenuti di Europa 2020, senza per questo determinare distorsioni alla concorrenza contrarie all'interesse comune. Considerazioni analoghe valgono anche nei confronti dei servizi e dei lavori svolti in quelle zone dell'Unione Europea le cui caratteristiche geografiche e demografiche potrebbero accentuare i problemi di sviluppo. In sintonia con quanto affermato nella Comunicazione della Commissione europea in merito alle Conclusioni della V relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale (SEC 2010 n. 1348), queste zone dovrebbero essere prese in considerazione per introdurre procedure semplificate di accesso agli appalti sotto soglia europea.



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 19 APRILE 2011 N. 42

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE

ad anticipare, a titolo sperimentale, l'applicazione del DDL 2626 nella parte in cui prevede l'obbligo di valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese prima della loro adozione, con particolare riguardo agli atti che hanno come destinatarie le imprese marchigiane;

a favorire il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa destinata ad avere conseguenze sulle imprese stesse, in conformità a quanto previsto dal medesimo DDL 2626;

ad informare l'Assemblea legislativa regionale, dei risultati della sperimentazione sopra richiamata, ad un anno dal suo avvio".

Le osservazioni contenute nella presente risoluzione, che ne costituiscono parte integrante, sono inviate:

- 1) alle Commissioni di merito e competenti in materia di affari europei della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 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;
- 2) al Ministro per le politiche europee;
- 3) 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.

IL VICE PRESIDENTE

Giacomo Bugaro

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

Moreno Pieroni