



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

ATTI ASSEMBLEARI

IX LEGISLATURA

#### ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 6 DICEMBRE 2011, N. 62

PRESIEDE IL PRESIDENTE **VITTORIANO SOLAZZI**

Consiglieri segretari **Moreno Pieroni e Franca Romagnoli**

*Assiste il Dirigente dell'Area servizi assembleari dott. Stefano Michele La Micela, in sostituzione del Segretario dell'Assemblea legislativa dott.ssa Paola Santoncini, assente.*

Alle ore 10,40, 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 N. 10/2011** della VI Commissione assembleare permanente in ordine alla **"Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido - early warning" ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione Europea - sulle proposte di atto normativo europeo di seguito elencate:**
  - a) **Proposta di Regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio 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, sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comuni e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 (COM 2011 - 615 def del 6 ottobre 2011)";**



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

**b) Proposta di Regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a "**Programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale (COM 2011 - 609 def del 10 ottobre 2011)**";

**c) Proposta di Regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio "**Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM 2011 - 627 def del 12 ottobre 2011)**";

**d) Proposta di Regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al "**Fondo sociale europeo (COM 2011 - 607 def del 12 ottobre 2011)**".

OMISSIS

Conclusa la discussione generale, il Presidente comunica che, in merito all'argomento trattato, è stata presentata ed acquisita agli atti una **proposta di risoluzione** a firma dei consiglieri Cardogna, Trenta, Bugaro Busilacchi, Sciapichetti e **la pone in votazione**. **L'Assemblea legislativa approva la proposta di risoluzione**, nel testo che segue:

#### **“L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE**

##### **VISTI**

- 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;
- l'art. 12 del trattato sull'Unione europea, che riconosce il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione;
- il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di “early warning”, in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da essi adottata ai Parlamenti nazionali, in modo



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;

- l'art. 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede espressamente il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;
- la propria Risoluzione 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 all'applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;

#### **PREMESSO che**

- il principio di sussidiarietà, enunciato dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, è lo strumento che garantisce il corretto esercizio delle competenze attribuite all'Unione e agli Stati membri, sottolineando il concorso delle Regioni alla realizzazione di un'Europa più consapevole ed unita;
- la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione europea costituisce un significativo esempio di applicazione in concreto del principio di sussidiarietà e di esercizio di governance multilivello;
- la normativa in materia di politica di coesione è riconducibile alla competenza legislativa concorrente delle Regioni;
- le proposte di regolamento oggetto della presente Risoluzione stabiliscono il quadro giuridico di riferimento dei fondi strutturali e del FEASR per il prossimo periodo di programmazione europea 2014 – 2020;

#### **CONSIDERATO, in particolare, che**

- la proposta di regolamento “disposizioni comuni” disciplina, tra l'altro, lo strumento del contratto di partenariato, attraverso il quale la Commissione europea e lo Stato membro definiscono gli impegni tra i partner a livello nazionale e regionale e la Commissione, al fine di perseguire al meglio gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e dei programmi nazionali di riforma; al riguardo, è necessario che le Regioni siano parte attiva dei negoziati che porteranno alla conclusione del contratto di partenariato, pena la violazione del principio di sussidiarietà;
- la proposta di regolamento “disposizioni comuni” definisce in modo puntuale il tipo di spese strutturali che le pubbliche amministrazioni degli Stati membri dovranno sostenere con risorse



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

proprie, nel rispetto del principio di addizionalità, in virtù del quale, i contributi dei Fondi strutturali non sostituiscono le spese strutturali degli Stati membri. Tra queste spese, che sono riconducibili agli investimenti indicati nei programmi nazionali di stabilità e convergenza, non dovrebbero figurare gli investimenti sostenuti dalle amministrazioni pubbliche a titolo di cofinanziamento nazionale degli interventi previsti nei programmi operativi;

- la proposta di regolamento “disposizioni comuni” disciplina l'ammissibilità a cofinanziamento delle spese sostenute dagli enti pubblici a titolo di IVA in modo poco chiaro, con il rischio che si generino problemi interpretativi ed applicativi; a tal fine, si ritiene preferibile fare riferimento alla disciplina contenuta nella proposta di modifica del regolamento FEASR n. 1698/2005 licenziata dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo ed in attesa di approvazione definitiva;

#### VALUTATI

- la rilevanza delle proposte di atto legislativo europeo oggetto della presente Risoluzione in ordine all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'art. 5 del trattato UE, con particolare riguardo al ruolo che le Regioni e gli enti territoriali locali svolgono nell'ambito delle attività di programmazione e di gestione degli interventi cofinanziati con i fondi europei;
- il ruolo e la responsabilità attribuiti al sistema delle autonomie regionali e locali nel concorso al rispetto dei contenuti dei programmi operativi e, soprattutto, del contratto di partenariato concluso tra la Commissione europea e lo Stato membro, al fine di stabilire le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi del Quadro Strategico Comune per perseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020;

#### FORMULA LE SEGUENTI OSSERVAZIONI:

##### **Proposta di regolamento disposizioni comuni (COM 2011 - 615 def del 6 ottobre 2011)**

##### **a) Contratto di partenariato – applicazione del principio di sussidiarietà.**

La proposta di regolamento introduce lo strumento del c.d. contratto di partenariato. Questo strumento è definito (art. 2, definizioni, paragrafo 18) come “il documento preparato da uno Stato membro con la partecipazione dei partner in base al sistema della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità dello Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

efficiente dei Fondi del Quadro Strategico Comune (QSC) per perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro". Il contratto di partenariato è predisposto dallo Stato membro, nel rispetto del partenariato illustrato all'art. 5. Tra i partner coinvolti figurano il sistema delle autonomie locali, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile. Attraverso il contratto di partenariato (art. 14), lo Stato membro definisce "le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", ivi compresi il rispetto dei parametri e dei vincoli della c.d. condizionalità macroeconomica. Il legame tra i contenuti del contratto di partenariato e la condizionalità macroeconomica individua il rapporto stretto tra gli obiettivi della politica di coesione e quelli della politica economica, richiamando espressamente gli articoli 121 e 148 del trattato sul funzionamento dell'UE (trattato FUE). Questo tipo di condizionalità appare conforme al principio di coerenza tra le azioni poste in essere dall'Unione europea per il perseguimento degli obiettivi previsti all'art. 3 del trattato sull'UE, con particolare riguardo alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale e all'istituzione di un'unione economica e monetaria, imponendo di fatto agli Stati membri un legame di stretta dipendenza tra il perseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 e il rigore dei meccanismi di convergenza tra le politiche economiche nazionali. Tuttavia, si segnala il rischio che la condizionalità macroeconomica riversi sulle Regioni e sulle autonomie territoriali la responsabilità per il mancato rispetto delle condizioni poste nell'ambito delle azioni per la convergenza macroeconomica tra gli Stati membri, responsabilità imputabile per l'essenziale al governo centrale.

In questo contesto, il sistema di governance proposto dalla Commissione europea in ordine al coinvolgimento del partenariato territoriale e locale ai fini della predisposizione del contratto di partenariato, ai sensi degli articoli 5 e 15 della proposta di regolamento, non appare rispettoso del principio di sussidiarietà: se da un lato, infatti, gli enti territoriali e locali degli Stati membri sono tra i principali destinatari delle scelte di politica economica derivanti dall'applicazione delle regole discendenti dal patto di stabilità (si parla infatti di un patto di stabilità "interno"), dall'altro non sembrano adeguatamente coinvolti nella predisposizione e nella negoziazione del contratto di partenariato con la Commissione europea; l'art. 5 della proposta di regolamento attribuisce loro il medesimo ruolo riconosciuto alle parti economiche e sociali e alle associazioni della società civile, realizzando in tal modo una assimilazione che non corrisponde alle responsabilità di gestione che il sistema delle autonomie locali – ed in particolare le Regioni – assume nell'ambito della politica di coesione. Per questi motivi, si ritiene che nella decisione con la quale la Commissione UE approva il contratto di partenariato si dia conto del coinvolgimento effettivo del sistema delle autonomie locali ed in particolare delle Regioni, a garanzia della valutazione di



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

piena coerenza del contratto medesimo non solo con quanto previsto dal paragrafo 1 dell'articolo 15 ma soprattutto con i contenuti del principio di sussidiarietà. A tal fine, si propone che il paragrafo 2 dell'art. 15 sia emendato come segue: dopo le parole “a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state adeguatamente recepite.”, sono aggiunte le parole: “Nella propria decisione che adotta il contratto di partenariato la Commissione dà conto dell'effettivo coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali regionali, che sono chiamate a sottoscrivere il contratto di partenariato, in conformità con il sistema istituzionale di ciascuno Stato membro”. Sul piano interno, si ritiene che il contratto di partenariato debba essere approvato dallo Stato e dalle Regioni facendo ricorso all'istituto dell'intesa in sede di conferenza Stato – Regioni.

#### **b) condizionalità macroeconomiche – art. 21.**

Quanto all'art. 21, si ritiene che il rigore finanziario auspicato dalla Commissione europea debba essere perseguito ma non a costo del blocco dei fondi strutturali, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità. Questo comporterebbe infatti un aggravarsi del divario di sviluppo non solo tra le Regioni italiane ma anche tra l'Italia e altri Stati membri. Pertanto, si propone di emendare l'articolo 21 sopprimendo i commi 5, 6, 7 e 8. In alternativa, si propone di modificarli in modo tale da evitare che gli Stati in difficoltà finanziaria siano ulteriormente penalizzati.

#### **c) Semplificazione – esercizio delle competenze delegate.**

Il considerando n. 88 della proposta motiva l'esercizio delle competenze delegate alla Commissione europea ai sensi dell'art. 290 del trattato FUE. In particolare, si dichiara che queste competenze sono dettate dall'esigenza di “integrare e modificare alcuni elementi non essenziali del presente regolamento”. In base a questa previsione, la Commissione dovrebbe adottare norme di dettaglio relative al codice di condotta che stabilisce gli obiettivi e i criteri per sostenere l'attuazione del partenariato, come richiamato all'art. 5 della proposta di regolamento, e in generale gran parte della disciplina riguardante la gestione e il controllo, temi che non sembrano rivestire il carattere della “non essenzialità” enunciato nelle premesse del considerando.

Si ritiene, al riguardo, che non sia rispettoso dei principi generali di diritto europeo ricondurre la partecipazione del partenariato ad un codice di condotta adottato successivamente all'approvazione del regolamento disposizioni comuni, codice che dovrebbe disciplinare anche le modalità di coinvolgimento dei soggetti del partenariato istituzionale, vale a dire le Regioni e il sistema delle autonomie territoriali, anche sotto il profilo della definizione del contratto di



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

partenariato e dei programmi operativi e non solo per la loro successiva attuazione alla luce del principio di sussidiarietà enunciato all'art. 5 del trattato UE.

Pertanto, si ritiene che per garantire il pieno rispetto del partenariato istituzionale che riguarda il c.d. “livello regionale e locale” richiamato nell'art. 5 del trattato UE, l'eventuale regolamento della Commissione adottato ai sensi dell'art. 290 del trattato FUE debba essere approvato in tempi certi, definiti nella stessa proposta di regolamento disposizioni comuni.

Si segnala infine che l'art. 5, paragrafo 3, rinvia, erroneamente, all'art. 140, mentre le competenze delegate sono disciplinate dagli articoli 141 – 143.

#### **d) Mantenimento della previsione della ammissibilità a cofinanziamento delle spese sostenute dagli enti pubblici a titolo di IVA.**

L'art. 59 (Norme specifiche in materia di ammissibilità per le sovvenzioni) disciplina la tipologia di spese ammissibili a cofinanziamento dei Fondi del Quadro Strategico Comune.

Il paragrafo 3, lett. c) stabilisce che “non sono ammissibili a contributo dei Fondi del QSC i seguenti costi: ... c) imposta sul valore aggiunto. Tuttavia, gli importi IVA sono ammissibili se non sono recuperabili a norma della legislazione nazionale sull'IVA e se sono pagati da beneficiari diversi dai soggetti esenti come definiti all'art. 13, paragrafo 1, primo comma della direttiva 2006/112/Ce, purché tali importi IVA non siano pagati in relazione alla fornitura di infrastrutture”. La formulazione proposta non appare chiara. In particolare, dalla versione italiana risulta una contraddizione tra le due ipotesi che determinano l'ammissibilità dell'imposta a cofinanziamento. Per queste ragioni, si propone di sostituire la lettera c) con la seguente: “c) l'IVA, ad eccezione dell'IVA non recuperabile, quando questa è realmente e definitivamente sostenuta da beneficiari”. Questa proposta riproduce, tra l'altro, un emendamento approvato dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo in relazione alla proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1698/2005, che è in attesa dell'approvazione definitiva.

L'emendamento si inserisce, infine, in un contesto di continuità con i precedenti periodi di programmazione ed è il frutto della necessità di non gravare ulteriormente i bilanci degli enti pubblici i quali, non potendo rendicontare l'IVA, rischiano di compromettere la realizzazione degli interventi e, in definitiva, l'efficacia stessa delle politiche che si intendono sostenere.

#### **e) Art. 61 Stabilità degli interventi.**

L'art. 61 della proposta disciplina la c.d. stabilità degli interventi, prevedendo, in particolare, il rimborso del contributo versato per la realizzazione di un investimento produttivo qualora si verifichi ... (lettera b) un “cambio di proprietà di una infrastruttura che procuri un vantaggio



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

indebitato ad una impresa o ad un ente pubblico”, la norma riproduce i principi contenuti all'art. 57 (stabilità delle operazioni) del regolamento 1083/2006; il paragrafo 3 dell'art. 61 precisa che “i paragrafi 1 e 2 non si applicano ai contributi forniti a o da strumenti finanziari ...”. Sarebbe utile, al riguardo, una precisazione in merito al significato dell'espressione “strumenti finanziari”, prevedendo espressamente che tra questi rientra il contratto di leasing. Pertanto, **si propone di emendare** il paragrafo 3 come segue: “i paragrafi 1 e 2 non si applicano ai contributi forniti a o da strumenti finanziari, compreso il leasing ...”. Questa modifica si rende opportuna per chiarire il genere di strumenti di finanziamento a sostegno degli investimenti.

#### **f) Considerazioni in merito al principio di addizionalità – art. 86.**

Al pari di quanto previsto per i precedenti periodi di programmazione, l'addizionalità delle risorse nazionali rispetto a quelle europee è uno dei principi fondamentali che disciplinano l'utilizzo dei fondi. Il paragrafo 1 dell'art. 86 definisce in modo specifico che cosa si debba intendere per “spese strutturali, pubbliche o assimilabili”, che sono rappresentate dagli “investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche indicati nei programmi di stabilità a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio”. Il paragrafo 2 precisa che “il sostegno dei Fondi destinato all'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione” - vale a dire, in base all'art. 81, il Fondo di coesione, il FESR e il FSE, - “non sostituisce le spese strutturali, pubbliche o assimilabili di uno Stato membro”. Il paragrafo 3 stabilisce che il livello di riferimento medio annuo delle spese strutturali, pubbliche o assimilabili è definito nel contratto di partenariato. In sostanza, dunque, con il contratto di partenariato si definiscono non solo le regole per rispettare il principio della condizionalità macroeconomica ma anche quelle relative al livello di investimenti pubblici che comunque lo Stato membro dovrà effettuare in aggiunta a quelli riconducibili all'intervento dei Fondi, al fine del rispetto del principio di addizionalità. Il contratto di partenariato diventa così uno degli strumenti di controllo delle scelte di politica economica e di investimento effettuate dagli Stati membri nell'ambito del quadro giuridico generale di coordinamento delle politiche economiche a livello europeo.

La disposizione così formulata non dovrebbe ricomprendere il cofinanziamento nazionale (statale e del sistema delle autonomie territoriali e locali) richiesto per dare attuazione agli interventi di cui sono beneficiari gli enti pubblici. A ben vedere, infatti, questi interventi non rivestono carattere strutturale ma sono piuttosto spese addizionali, ai sensi dell'art. 86 sopra richiamato, in quanto concorrono con il cofinanziamento europeo al raggiungimento delle finalità del QSC.





## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

Pertanto, si propone di emendare l'art. 86, par. 1, 1) come segue: dopo le parole “per presentare la loro strategia di bilancio a medio termine.” sono aggiunte le seguenti: “Tra le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, non sono ricomprese quelle sostenute dalle amministrazioni pubbliche a titolo di cofinanziamento degli investimenti attivati nell'ambito del finanziamento con fondi del QSC.”.

Questo emendamento riveste una importanza fondamentale, in quanto consentirebbe agli Stati membri di non considerare il cofinanziamento degli enti locali nell'ambito del c.d. patto di stabilità interno, rendendo molto più agevole l'attuazione degli interventi oggetto della programmazione europea.

#### **g) Previsione di un organismo pagatore cofinanziato con i fondi dell'assistenza tecnica – emendamento all'art. 109.**

Tenuto conto che la proposta mira a realizzare una ulteriore semplificazione delle procedure di gestione degli interventi, nell'ottica di recuperare in efficienza ed efficacia nell'utilizzo dei fondi, si propone di favorire l'istituzione, su base volontaria, di un organismo pagatore regionale che, in cooperazione con l'autorità di gestione, si occupi di liquidare tutti i pagamenti a valere sui programmi operativi. A tal fine, si propone di stabilire espressamente che la costituzione dell'organismo pagatore sia prevista tra le spese ammissibili all'assistenza tecnica, modificando in tal senso l'art. 109.

Questa proposta risulta in linea con quanto enunciato al considerando 81 della proposta di regolamento, nel quale si rileva che “per garantire che i beneficiari ricevano il sostegno quanto prima e per accrescere l'affidabilità per la Commissione, è opportuno richiedere che le domande di pagamento includano solo la spesa il cui sostegno è stato pagato ai beneficiari”.

L'introduzione di un organismo pagatore unico per i programmi operativi gestiti a livello regionale concorrerebbe ad abbreviare i tempi di liquidazione dei pagamenti ai beneficiari e renderebbe più semplice le procedure di predisposizione delle domande di pagamento nei confronti della Commissione europea, accrescendone in questo modo l'affidabilità.

Questa proposta, infine, rafforza la previsione di un sistema di gestione e di controllo pressoché identico per tutti gli strumenti, come ricordato al punto 5.1.4 della relazione alla proposta.

Sarebbe infine auspicabile poter incrementare le risorse dell'assistenza tecnica destinate alla istituzione di un unico organismo pagatore regionale attraverso il sostegno dei fondi del primo pilastro della PAC, applicando il meccanismo previsto all'art. 14 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune (COM 2011/625) L'art.



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

14 riguarda infatti la c.d. flessibilità tra i pilastri e stabilisce che “Anteriormente al 1° agosto 2013 gli Stati membri possono decidere di rendere disponibile come sostegno supplementare per le misure previste dai programmi di sviluppo rurale, finanziate dal FEASR a norma del regolamento (UE) n.[...] [regolamento sviluppo rurale], fino al 10% dei loro massimali nazionali annui per gli anni civili dal 2014 al 2019, fissati nell'allegato II del presente regolamento. Di conseguenza, l'importo corrispondente non è più disponibile per la concessione di pagamenti diretti.” Rendere disponibili questi fondi per la finalità sopra indicata assicurerebbe infatti la creazione di un unico organismo pagatore comune anche per i pagamenti diretti a valere sul primo pilastro della PAC.

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio  
relativo a un programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale  
(COM 2011 – 609 def del 10 ottobre 2011)**

**a) Impresa sociale.**

La proposta di regolamento mira a sostenere il ruolo delle imprese sociali, che sono descritte come “un elemento fondante dell'economia sociale di mercato pluralista europea. Possono fungere da motore del cambiamento sociale offrendo soluzioni innovative e danno quindi un prezioso contributo al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020” (cfr. il considerando n. 15 della proposta). L'articolo 2 della proposta contiene la definizione di impresa sociale, in base alla quale “si intende un'impresa che persegue principalmente finalità sociali e non finalità lucrative. Essa opera nel mercato producendo beni e servizi in modo imprenditoriale e innovativo e destina gli utili principalmente al perseguimento di obiettivi sociali. E' gestita in modo responsabile e trasparente, in particolare coinvolgendo i lavoratori, i clienti e gli attori interessati dalle sue attività”. L'Asse 3 della proposta è rivolto allo sviluppo delle imprese sociali.

Con la definizione contenuta nell'art. 2 il diritto europeo disciplina in modo compiuto e per la prima volta la c.d. impresa sociale<sup>1</sup>, sottolineandone le finalità sociali e non lucrative. Questa innovazione, se da un lato riconosce il ruolo svolto dalle imprese sociali dall'altro può determinare problemi di ordine applicativo, soprattutto per quanto riguarda la disciplina sugli aiuti di Stato e sugli appalti pubblici.

<sup>1</sup> Con Decisione 283/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2010 che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale l'UE ha già definito la “microimpresa dell'economia sociale” una microimpresa “che produce beni e servizi aventi una chiara finalità sociale o che presta servizi ai membri della comunità a fini non lucrativi” (cfr. considerando n. 15 della decisione).



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

Se, come sembra, il legislatore europeo intende manifestare un favor nei confronti di imprese che non perseguono finalità lucrative, sarebbe necessario avviare una riflessione sull'impatto che questa nuova definizione avrà con il diritto della concorrenza, al pari di quanto già accade per ciò che riguarda i lavori posti in essere dalla Commissione europea in merito alla modifica della disciplina europea sugli appalti pubblici. Inoltre, sarebbe auspicabile che la nozione di impresa sociale non fosse contenuta nella proposta di regolamento sull'inclusione sociale ma in quella del regolamento disposizioni comuni, al fine di armonizzare le definizioni ed evitare che le imprese sociali siano sottoposte ad un trattamento giuridico diverso a seconda dei fondi e delle linee di sostegno.

#### **b) Ammissibilità a cofinanziamento di interventi a sostegno di politiche attive finalizzate a dare attuazione agli obiettivi di Progress.**

La proposta di regolamento inserisce il sostegno agli interventi per il cambiamento e l'innovazione sociale nell'ambito del più ampio contesto delle linee strategiche di sviluppo stabilite da Europa 2020 che declina la necessità di pervenire entro il 2020 ad una crescita più equa ed inclusiva dal punto di vista sociale. In questo contesto, la proposta delinea tre linee di intervento denominate "Assi", una delle quali, riconducibile al programma Progress istituito nel 2006, ha, tra gli altri, l'obiettivo di "aiutare finanziariamente gli attori politici a sperimentare riforme della politica sociale ..." (cfr. art. 15 lett. c) della proposta di regolamento). Le azioni finanziabili nell'ambito del nuovo programma sono elencate all'art. 6. Al fine di rendere più efficace le finalità specifiche dell'Asse Progress, **si propone di inserire** tra le azioni finanziabili anche il sostegno a politiche attive, qualora questo sostegno sia di supporto diretto alla sperimentazione di riforme delle politiche sociali e sia funzionale alla efficacia della sperimentazione.

#### **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM 2011 – 627 def del 12 ottobre 2011)**

#### **a) Disciplina degli aiuti di Stato e settore della forestazione.**

L'art. 88 della proposta disciplina gli aiuti di Stato, stabilendo che, salvo disposizioni contrarie contenute nel titolo VIII (Disposizioni in materia di concorrenza), "al sostegno allo sviluppo rurale da parte degli Stati membri si applicano gli articoli 107, 108 e 109 del trattato"; gli articoli richiamati contengono i principi generali di diritto europeo in materia di aiuti di Stato; il secondo paragrafo dell'art. 88 deroga all'applicazione degli articoli 107, 108 e 109 per quanto riguarda i



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

“pagamenti erogati in forza e in conformità del presente regolamento ... che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 42 del trattato”. Questa disposizione prevede regole particolari in materia di concorrenza relativamente alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, dai quali sono esclusi il settore della forestazione e dei prodotti forestali.

Ciò comporta la necessità di avviare una procedura di notifica ad hoc per le misure di sostegno al settore forestale. Viceversa, si propone di emendare la proposta di regolamento FEASR in modo tale che l'approvazione dei Piani di Sviluppo Rurale da parte della Commissione europea coincida con l'approvazione di tutti i regimi di aiuto in essi contenuti, ivi compreso il sostegno al settore forestale. L'approvazione dei regimi di aiuto contenuti nel programma operativo con la medesima decisione di approvazione del programma costituisce una semplificazione procedurale di grande rilievo.

#### **b) Finanziamento dei piani di gestione forestale.**

Gli articoli 22 e 35 della proposta stabiliscono che il sostegno del FEASR ad interventi in superfici oltre ad una certa estensione, determinata da ciascun Stato membro, è condizionato alla approvazione di specifici piani di gestione forestale. Per garantire maggiore certezza nei tempi di attuazione dell'intervento e nell'utilizzo delle risorse, è **opportuno prevedere** che il FEASR ne cofinanzi la redazione. Al riguardo, è utile richiamare quanto affermato dal Parlamento europeo nella Risoluzione sul libro verde della Commissione in merito al ruolo delle foreste in relazione ai cambiamenti climatici. Il Parlamento europeo riconosce infatti l'importanza di una informazione forestale puntuale ed aggiornata, in quanto “informazioni fondate e comparabili sullo stato delle foreste nell'UE e sulle conseguenze dei cambiamenti climatici e dei modelli di produzione nelle foreste rappresentano un importante prerequisito per la definizione di politiche e la pianificazione, comprese le informazioni sul contributo delle foreste alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento ad essi” (cfr. Risoluzione del Parlamento europeo “Preparare le foreste ai cambiamenti climatici”, 11 maggio 2011). Si propone quindi un emendamento all'art. 22 che preveda la possibilità di riconoscere le spese sostenute per la redazione dei piani di gestione forestale propedeutici alla realizzazione degli interventi elencati alle lettere da a) a e) del comma 1.

#### **c) Inserimento all'art. 2 (Definizioni) della definizione di “piano di gestione forestale o documento equivalente”.**

Per rendere più chiare le considerazioni circa l'opportunità di estendere il sostegno dei fondi alla redazione dei piani di gestione forestale si propone di **inserire all'art. 2** la seguente definizione:



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

“piani di gestione forestale o di documenti equivalenti: per piano di gestione forestale o documenti equivalenti si intendono gli atti di pianificazione forestale, gli inventari forestali e i monitoraggi ambientali necessari per orientare in forma efficace gli investimenti e per valutarne l'efficacia stessa in un dato periodo di tempo”.

#### **d) Vocazione socio – economica delle foreste – valorizzazione delle foreste mediterranee.**

Per quanto riguarda la c.d. “valorizzazione della vocazione socio – economica delle foreste”, **sarebbe opportuno differenziare** in modo espresso le foreste del Nord Europa da quelle Mediterranee. In particolare, si dovrebbe tenere conto della diversità di clima e di vegetazione, oltre alle diversità di carattere geomorfologico. Questo rilievo dovrebbe comportare l'inserimento nella proposta di regolamento FEASR di un riferimento espresso alle foreste boreali settentrionali – a più spiccata vocazione produttiva e a prevalenza di conifere, che manifestano una migliore accessibilità e facilità di utilizzazione – e alle foreste del Mediterraneo, che si caratterizzano per una più spiccata vocazione di protezione ambientale e di prevenzione e difesa del rischio idrogeologico. La foresta mediterranea ha in sé una minore vocazione produttiva ma riveste una maggiore valenza sociale rispetto ai territori montani a costante rischio di spopolamento e di progressivo abbandono. Queste considerazioni trovano conferma nel lavoro svolto dalla stessa Commissione UE per quanto riguarda la funzione delle foreste in chiave di mitigazione e di prevenzione dei rischi ambientali: si veda, in particolare, la valutazione di sintesi dei contributi (cfr. il report on the stakeholder consultation concerning the Commission green paper on forest protection ad information – COM 2010 66 def) dalla quale si evince che c'è una consapevolezza generalizzata circa il fatto che le foreste mediterranee sono maggiormente esposte al rischio connesso con i cambiamenti climatici e che, alla luce di questo fatto, occorrerebbe porre una attenzione particolare a questo tipo di foreste nell'ambito della politica forestale europea.

#### **e) Applicazione della regola c.d. N + 2.**

La regola c.d. N+2 prevede il disimpegno automatico dei fondi stanziati sul bilancio UE se l'utilizzo degli stessi non interviene entro due anni dal loro impegno. Tenuto conto che l'applicazione di questa regola determina la restituzione dei fondi da parte dello Stato membro, si ritiene necessaria una riflessione dell'impatto di questa disciplina nei confronti degli ordinamenti in cui la gestione delle risorse europee è assegnata alle Regioni, soprattutto laddove il riparto di competenze tra Regioni e Governo centrale discende dalla Carta costituzionale. In questa ipotesi, sembra opportuno proporre che il disimpegno causato da una minore capacità di spesa di una Regione non debba tradursi nella perdita di fondi per tutto il sistema nazionale. Si propone pertanto di disciplinare una modalità di applicazione della regola N+2 che non penalizzi le Regioni virtuose, prevedendo che i fondi eventualmente non utilizzati restino comunque assegnati



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

allo Stato membro, per il successivo riparto tra le Regioni in grado di mantenere costanti i propri ritmi di realizzazione e di spesa. Un eventuale taglio delle risorse in base alla regola N+2 non potrebbe peraltro essere sopportato, in considerazione che l'Italia nell'attuale periodo di programmazione è uno tra i più forti contribuenti netti dell'Unione e che tale squilibrio diverrà ancora più grave nel periodo 2014-2020 a causa dell'applicazione del principio della "convergenza" degli Stati Membri di nuova adesione. Infatti, se verranno confermate le attuali assegnazioni, l'Italia "pagherà" da sola quasi un terzo dell'intero ammontare di risorse spostate a causa della "convergenza" tra i Paesi Ue.

#### **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo (COM 2011 – 607 def del 12 ottobre 2011)**

Relativamente alla concentrazione tematica prevista dalla proposta di regolamento è necessario che non sia realizzata a scapito delle possibilità di scelta su un numero ampio di linee di intervento, da attuare sulla base delle effettive necessità e specificità territoriali; pertanto, è indispensabile superare meccanismi di concentrazione finanziaria predefiniti rigidamente sulle priorità di investimento affinché sia possibile modulare con la necessaria flessibilità gli interventi e rispondere con efficacia ai fabbisogni strutturali o emergenti a livello locale. Sembra dunque più appropriato che nell'art. 4, comma 3, lett a), b) e c) della proposta le percentuali non prevedano un tetto massimo ma minimo. Alla luce di queste considerazioni si propone di emendare l'art. 4, comma 3, lett a) come segue: dopo le parole "per quanto riguarda le regioni più sviluppate, gli Stati membri concentreranno" aggiungere le parole "fino ad un massimo del", sopprimendo di conseguenza la parola "il".

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



## Assemblea legislativa delle Marche

### ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62

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

- al Ministro per le Politiche europee
- al Ministro per la coesione territoriale
- al Presidente del Comitato delle regioni
- al Presidente della Commissione europea
  
- 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 PRESIDENTE

Vittoriano Solazzi

I CONSIGLIERI SEGRETARI

Moreno Pieroni

Franca Romagnoli



Assemblea legislativa delle Marche

**ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 6 DICEMBRE 2011 N. 62**

A large, empty rectangular frame with a thin black border, occupying the majority of the page below the header information.