

Verbale n. 15

Seduta del 24 maggio 2011

Il giorno 24 maggio 2011 alle ore 14.30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Bilancio Affari generali ed istituzionali, convocata con nota prot. n. 16474 del 19 maggio 2011.

Partecipano alla seduta i Consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
LOMBARDI Marco	Presidente	PDL - Popolo della Libertà	5	Presente
FILIPPI Fabio	Vicepresidente	PDL - Popolo della Libertà	1	Assente
VECCHI Luciano	Vicepresidente	Partito Democratico	4	Assente
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	4	Assente
BARBIERI Marco	Componente	Partito Democratico	2	Presente
BIGNAMI Galeazzo	Componente	PDL - Popolo della Libertà	3	Assente
BONACCINI Stefano	Componente	Partito Democratico	2	Presente
DEFRANCESCHI Andrea	Componente	Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it	2	Presente
FERRARI Gabriele	Componente	Partito Democratico	2	Presente
MANFREDINI Mauro	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	4	Presente
MAZZOTTI Mario	Componente	Partito Democratico	2	Presente
MEO Gabriella	Componente	Sinistra Ecologia Libertà - Idee Verdi	2	Presente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	3	Presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	2	Assente
MORICONI Rita	Componente	Partito Democratico	2	Presente
MUMOLO Antonio	Componente	Partito Democratico	2	Presente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione di Centro	1	Assente
PARIANI Anna	Componente	Partito Democratico	3	Presente
POLLASTRI Andrea	Componente	PDL - Popolo della Libertà	2	Presente
SCONCIAFORNI Roberto	Componente	Federazione della Sinistra	2	Assente

Il consigliere Tiziano ALESSANDRINI sostituisce il consigliere Vecchi e la consigliera Palma COSTI sostituisce il consigliere Montanari.

E' presente la Vicepresidente della Giunta Assessore a "Finanze, Europa, Cooperazione con il sistema delle autonomie, Valorizzazione della montagna, Regolazione dei servizi pubblici locali, Semplificazione e trasparenza, Politiche per la sicurezza" Simonetta SALIERA.

Hanno partecipato ai lavori della Commissione: Cocchi (Dir. gen. Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali), Tagliani (Serv. Politiche europee e relazioni internazionali), Veronese (Resp. Serv. Coordinamento Commissioni assembleari) Attili e Odone (Serv. Legislativo e qualità della legislazione), Scandaletti (Serv. Informazione A.L.).

Presiede la seduta: Marco LOMBARDI

Assiste la Segretaria: Claudia Cattoli

Resocontista: Vanessa Francescon

Il presidente **LOMBARDI** dichiara aperta la seduta.

Sono presenti i consiglieri Alessandrini, Barbieri, Bonaccini, Costi, Defranceschi, Ferrari, Manfredini, Mazzotti, Meo, Monari, Moriconi, Mumolo, Pariani e Pollastri.

1332 - Relazione per la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa per l'anno 2011, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 16 del 2008

Il presidente **LOMBARDI** introduce gli argomenti di approfondimento all'ordine del giorno: politiche di coesione e fondi strutturali, per quanto attiene ai temi di competenza della I Commissione relativamente alla sessione comunitaria 2011, dopo quelli trattati nella scorsa seduta del 18 maggio su appalti e concessioni. Informa che è in corso di distribuzione la documentazione (v. *atti*) sull'evoluzione del contesto istituzionale europeo e le ricadute sul sistema Paese e il volume che contiene la relazione annuale sullo stato di attuazione dei programmi di cooperazione territoriale.

Cede quindi la parola alla vicepresidente della Giunta regionale per l'illustrazione.

La vicepresidente **SALIERA** osserva che la politica regionale europea (o politica di coesione) si pone come obiettivo il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale al fine di ridurre le disparità di sviluppo fra le Regioni e gli Stati membri. Per il periodo 2007-2013 (quello ancora in corso) la politica di coesione occupa la seconda voce del bilancio dell'Unione europea, dopo la PAC (politica agricola comune), pari al 36% del totale, per uno stanziamento complessivo di oltre 348 miliardi di euro.

La politica regionale ha tre obiettivi prioritari: la convergenza (denominata "obiettivo 1") che impegna l'81% delle risorse totali; la competitività regionale e occupazionale che raggiunge quasi il 16% delle risorse totali (obiettivo 2); la cooperazione territoriale europea (obiettivo 3) che è appena al di sotto del 3% delle risorse territoriali (nel volume distribuito, si tratta appunto dell'obiettivo 3).

La politica regionale opera attraverso alcuni fondi: il fondo sociale europeo (FSE); il fondo europeo per lo sviluppo (FESR); e il fondo di coesione. A questi vanno aggiunti il fondo per la pesca (FEP) e il fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) che prima rientravano nei fondi strutturali e poi sono divenuti strumenti specifici, rispettivamente della politica comune della pesca e della politica agricola comune.

L'Italia è il terzo paese beneficiario, per il periodo di programmazione 2007-2013, e riceve parecchie risorse (complessivamente, in termini netti, più di 28 miliardi in relazione ai tre obiettivi di cui sopra).

La Regione Emilia-Romagna fa parte delle regioni di cui all'obiettivo 2 (competitività regionale e occupazione), con una ricaduta pari a circa 1 miliardo e 200 milioni di euro tra fondi comunitari, statali e regionali (e talvolta anche locali). Partecipa inoltre all'obiettivo della cooperazione territoriale europea, volta a sostenere la cooperazione interregionale, transnazionale (per le aree di Sud est europeo e centro Europa e mediterraneo) e transfrontaliera (IPA - Adriatico e Italia Slovenia) nello scambio di esperienze. E' partner di più di 100 progetti di cooperazione territoriale.

Dopo la strategia di Lisbona, rinnovata nel marzo 2010, l'Unione europea si è dotata di una strategia onnicomprensiva, chiamata Europa 2020, che individua tre motori di crescita: crescita intelligente (promuovendo la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale); crescita sostenibile (rendendo la produzione europea più efficiente sotto il profilo delle risorse e rilanciando contemporaneamente la competitività); crescita inclusiva (incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà).

Per la realizzazione di questi motori di crescita sono stati fissati cinque obiettivi, che la EU dovrebbe raggiungere nel 2020, e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti. Tali obiettivi sono:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'Unione europea deve essere utilizzato per ricerca, sviluppo e innovazione;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti;
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve avere una laurea o un diploma;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Questi cinque obiettivi devono essere i punti fondamentali cui tenere conto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri. La Commissione europea ha proposto, nell'ambito del programma Europa 2020, sette iniziative per raggiungere i traguardi programmati.

Per quel che concerne la crescita intelligente si ritrova l'iniziativa "l'unione delle innovazioni" (per riorientare la politica in materia di ricerca, di sviluppo e innovazione), la "gioventù in movimento" (la qualità e la trattativa internazionale degli istituti europei di insegnamento superiore, promozione della mobilità degli studenti e dei giovani professionisti), un'agenda europea del digitale (mercato unico del digitale basato sull'internet superveloce).

Sotto l'obiettivo della crescita sostenibile, vi è la promozione di un'economia efficiente che tenga conto di basse emissioni di carbonio (perciò un'economia che miri alla produzione di energia, di efficienza energetica e di consumo), una politica industriale per la crescita verde (promuovere l'imprenditoria per sviluppare nuove competenze).

Sotto il titolo della crescita inclusiva, vi è un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro (modernizzazione dei mercati del lavoro, aumento dei livelli di occupazione e garanzia di sostenibilità dei nostri modelli sociali per il futuro) e una piattaforma europea per la povertà.

Per l'attuazione della strategia Europa 2020, nel marzo 2011, la UE ha avviato un nuovo ciclo di *governance* economica, che ingloba diverse azioni per consolidare la ripresa a breve termine. Tale *governance* prevede l'avvio del semestre europeo, dove avviene il coordinamento *ex ante* delle politiche macroeconomiche, nel quadro del patto di stabilità, in linea con le strategie dell'Europa 2020 a livello nazionale.

Il semestre europeo è il motore di coordinamento e riallineamento degli sforzi economici e fiscali che fanno gli stati europei nell'ambito della crisi, ma con l'obiettivo di superarla per raggiungere i traguardi fissati per il 2020.

La Commissione, in vista del semestre europeo, ha presentato una prima analisi sulla crescita, in cui valuta la situazione economica dell'Unione europea, le principali sfide economiche e le azioni prioritarie per affrontarle. Nel Consiglio europeo di fine marzo 2011 sono state tracciate delle prime linee guida. La Commissione, in quell'occasione, ha esposto le sue raccomandazioni agli Stati membri, concentrandosi su tre aspetti principali: la necessità di un risanamento di bilancio rigoroso (onde rafforzare la stabilità macroeconomica), le riforme strutturali per incentivare l'occupazione e le misure a sostegno della crescita.

Nell'analisi annuale, il Consiglio europeo ha evidenziato anche dieci azioni urgenti, incentrate sulla stabilità macroeconomica, sul risanamento di bilanci, sulle riforme strutturali e sulle misure a sostegno della crescita.

Contestualmente, è stata presentata una relazione sui progressi compiuti nella strategia dell'Europa 2020, che correda l'analisi sulla crescita ed esamina la situazione per quel che concerne gli obiettivi principali della UE, contenuti nelle prime bozze dei programmi nazionali di riforma (le versioni definite sono state presentate dagli stati membri tra il 1 aprile e il 30 aprile). Nelle bozze visionate dalla Commissione a marzo, risultavano degli scenari macroeconomici eccessivamente ottimistici, perciò la Commissione ha suggerito che i piani nazionali di riforma ponessero maggiore attenzione alle riforme strutturali, inoltre ha dato una serie di indicazioni specifiche a cui i piani nazionali avrebbero dovuto attenersi (in particolare questi ultimi dovevano contenere delle stime sull'aumento, potenziale ed effettivo, della crescita nel medio termine). In questo modo, dunque, la Commissione ha reindirizzato i programmi nazionali.

L'Italia ha approvato, con decreto del 13 aprile, il proprio piano nazionale di riforma, che è parte integrante del documento economico e finanziario (DEF) e in stretto coordinamento con il patto di stabilità e crescita. Entro tre mesi dall'invio, il Consiglio europeo lo esaminerà e procederà, eventualmente, con le raccomandazioni specifiche, di cui dovrà tenere conto ciascuno Stato membro nella predisposizione del bilancio della sua legge finanziaria.

Le Regioni hanno lavorato molto sullo schema predisposto, dando il proprio contributo, tecnico e politico. Tuttavia, il Consiglio dei ministri ha approvato ed inviato in Europa un testo diverso da quello su cui si lavorava. La Conferenza delle Regioni ha auspicato di riprendere il lavoro svolto in coordinamento per qualche mese ed ha sottolineato che all'interno del PNR (piano nazionale di riforma) esistono delle perplessità in merito ai ridotti livelli di produttività, al minore ricorso all'innovazione, alle insufficienti strategie di internazionalizzazione di investimenti dall'estero e al minore sviluppo delle specializzazioni produttive ad alta intensità di conoscenza. La Conferenza delle Regioni ha chiesto, pertanto, un rinnovato confronto su diversi temi, anche non contenuti nel PNR, come l'opzione nucleare, il piano del Sud, e la banca del Mezzogiorno.

In questo periodo poi è di grande attualità il dibattito sulla riforma della politica di coesione *post* 2013. La discussione è stata iniziata già nel 2009 con la preparazione del rapporto Barca (su iniziativa della ex commissaria alla politica regionale, Danuta Hubner) "un agenda per la riforma della politica di coesione", il cui fine era il rafforzamento dell'efficienza della politica di coesione e un suo maggiore riconoscimento in Europa.

A tale documento sono seguite una serie di iniziative, sia a livello nazionale sia nelle sedi delle istituzioni europee, *in primis* della Commissione europea, del Parlamento e del comitato delle Regioni.

Tra i principali documenti prodotti dalla discussione, fondamentale è il V Rapporto sulla coesione economica sociale e territoriale (novembre 2010). La Commissione, ogni tre anni, presenta un rapporto sullo stato di coesione in Europa. Il V rapporto (l'ultimo presentato) è particolarmente importante perché pone le basi per le riforme della politica di coesione nel prossimo periodo di programmazione *post* 2013. il rapporto identifica alcune aree di riforma della politica, rafforza l'orientamento rivolto ai risultati per migliorare il valore aggiunto europeo, contiene strumenti per migliorare la *governance* e semplificare l'implementazione

Il rapporto comprende alcuni principi fondamentali, sui quali si sta avviando la discussione:

- concentrare delle risorse nazionali e dell'Unione europea su pochi obiettivi prioritari mantenendo la dovuta flessibilità;
- rafforzare l'addizionalità e l'effetto moltiplicatore dei fondi strutturali attraverso il cofinanziamento e anche facendo ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria;
- migliorare l'efficacia attraverso una riserva di premialità da assegnare agli Stati membri e alle Regioni più virtuose che avranno superato gli obiettivi;
- promuovere la programmazione dei fondi rivolta ai risultati, nell'ambito di un contratto di investimento e sviluppo tra la CE e le Regioni, con un approccio impostato fortemente sui risultati - che comporta una valutazione *ex ante* basata su obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili, una valutazione in itinere e, infine, una valutazione *ex post* dell'impatto reale (misurare l'efficacia reale delle azioni e le ricadute, ad es. sull'occupazione);
- ridurre gli oneri finanziari e migliorare la disciplina finanziaria; in tal senso, la regola del disimpegno mira a garantire che i progetti siano realizzati in un lasso di tempo ragionevole; l'applicazione della regola N+2 diventa infatti fondamentale nel definire un tempo certo di conclusione, e ciò rileva in particolare per l'Italia, in cui il patto di stabilità incide sulla chiusura: l'impossibilità di liquidare o impegnare può precludere di stare dentro i tempi della regola N+2.

Tra le principali novità comprese nel V Rapporto vi sono:

- il sostegno transitorio alle Regioni ex obiettivo 1 e a quelle che hanno subito fortemente la crisi economica, all'interno di una nuova categoria che raggrupperà le regioni con un PIL compreso tra il 76% e il 90% della media comunitaria. Le risorse per tale categoria deriveranno dalle risorse dell'Obiettivo convergenza, che subirà una riduzione;
- un sostegno finanziario *ad hoc* sarà dedicato alle aree metropolitane; non vi è tuttavia convergenza su che cosa si debba intendere per "dimensione metropolitana": tali risorse saranno dedicate a problemi specifici che afferiscono alle aree suddette, ad es. nuove povertà, problemi legati al pendolarismo di massa, congestione, inquinamento urbano;
- il sostegno finanziario che i paesi UE potranno attivare sulle strategie macroregionali si limiterà al momento alle due strategie esistenti del Mar

Baltico (di cui si avranno nel 2011 i primi risultati) e del Danubio (che sarà adottata nella seconda metà dell'anno); anche l'Italia, in particolare le Regioni che si affacciano sull'Adriatico, stanno lavorando intensamente per il riconoscimento della Macroregione Adriatica, che ha però tempi più lunghi (2013).

Il V Rapporto ha dato vita ad una consultazione pubblica, conclusa il 31 gennaio, e alla quale anche la Regione Emilia-Romagna ha contribuito all'interno del gruppo di contatto. Le Regioni hanno collaborato con il Governo, in un sistema unitario. Il documento unico, però, non è stato inviato nei tempi prescritti. La Regione Emilia-Romagna, il 26 maggio, parteciperà ad un'udienza pubblica della Commissione REGI del Parlamento europeo che discuterà dell'efficienza ed efficacia della politica di coesione. L'Emilia-Romagna è una delle poche Regioni consultate (cinque in tutto). A seguito della consultazione, la Commissione adotterà un progetto di parere sul futuro della politica di coesione, che sarà presentato alla prossima plenaria.

L'Italia ha un suo peso da giocare nella prossima negoziazione, in quanto è contribuente netto e, nell'attuale programmazione 2007-2013, è il terzo Paese beneficiario dei fondi strutturali. La discussione pertanto, sui temi citati, continuerà nelle sedi appropriate. La Regione Emilia-Romagna darà il proprio contributo in quanto è all'altezza di gestire programmi e promuovere iniziative europee.

Esce la consigliera Costi.

Il consigliere **POLLASTRI** chiede chiarimenti in merito ai grafici contenuti nel volume distribuito. In particolare, domanda se ERVET ha dimostrato, in questi anni, un buon funzionamento rispetto agli scopi per cui è stata costituita, in relazione al tema della cooperazione e dello sviluppo, dal momento che i dati che risultano dal rapporto paiono modesti.

Chiede inoltre se, rispetto ai progetti indicati nel volume, ve ne sono ancora in corso. Il tema, sottolinea, è quello della distribuzione dei fondi, che la Regione in parte trattiene e gestisce attraverso proprie strutture e in parte distribuisce ai Comuni per la realizzazione di progetti, con il rischio di allungamento dei tempi.

La vicepresidente **SALIERA** esprime un giudizio politico positivo in merito all'attività svolta da ERVET. I dati citati dal consigliere Pollastri si riferiscono ad attività in cui ERVET agisce come "capofila" di alcuni progetti. Chiarisce poi che, normalmente, ERVET svolge attività di sostegno pratico e progettuale in tanti sistemi, locali ed imprenditoriali. Pertanto nei grafici non appare tutta l'attività svolta da ERVET nella cooperazione, ma solo l'attività in cui l'agenzia funge da capofila. Cede quindi la parola al direttore generale per ulteriori precisazioni tecniche.

COCCHI spiega che la cooperazione territoriale è argomento particolarmente articolato e riguarda mondi molto diversi. La Regione Emilia-Romagna è contemporaneamente immersa in varie aree di cooperazione. L'Unione europea ha predisposto programmi cui possono partecipare tutti gli Stati membri, altri che coinvolgono delle macro aree (es. il Nord est in cui l'Italia ha partner

transnazionali) e altri che interessano aree transfrontaliere, in cui vige la regola della contiguità fisica della frontiera o un confine marittimo inferiore ai 150 km.

Nel caso specifico, l'Adriatico è stato considerato dalla Commissione europea un confine terrestre, pur essendo un mare. La specificazione è importante, in quanto serve a spiegare la diversa intensità economica e concretezza delle azioni - spese ammissibili -, che sono molto più incisive nei casi di programmi transfrontalieri rispetto a quelli nazionali, in cui vi è sostanzialmente uno scambio di buone prassi.

Nel caso poi della cooperazione transfrontaliera vi è un salto di qualità, perché vi è un'attenzione specifica alla condizione geografica e dunque si entra nel merito delle politiche del turismo adriatico, in quelle dei trasporti (aeroporti, porti).

L'Emilia-Romagna svolge due importanti operazioni: fornisce informazioni facendo da punto di riferimento e dà assistenza tecnica per la presentazione dei progetti, agevolando la ricerca del partenariato (si consideri che quei progetti di cooperazione che vedono coinvolti tutti i soggetti interessati, automaticamente vincono, in quanto la finalità dei fondi è agevolare l'integrazione fra i Paesi europei).

Il caso dell'Emilia-Romagna è complesso, perché fa parte di un'area macroregionale che investe l'Adriatico e comprende contemporaneamente Paesi come l'Italia, Grecia e Slovenia, paesi in "preadesione" come la Croazia (che è in un processo, dal punto di vista amministrativo-comunitario, molto avanzato) e altri che non lo sono ancora (Bosnia, Albania, Montenegro). Ciò richiede una particolare cura nell'integrazione dei vari progetti e l'avvio di una strategia macroregionale che si preoccupi di affrontare, con i dovuti strumenti, l'oggettiva complessità.

Vi è disallineamento tra la posizione della Regione e il Governo su un punto. Il Governo italiano immagina che l'area macroadriatica sia una strategia che si potrà consolidare solo nella seconda metà del 2014, in coincidenza con il semestre italiano. Lo scopo del sistema regionale, invece, è essere pronti prima, dal momento che il ciclo di programmazione finanziario è nel 2013. Per il resto, la Regione collabora con tutti i ministeri coinvolti.

In relazione ai rapporti tra la Regione e i suoi sistemi territoriali, poi, ribadisce che la Regione fornisce assistenza tecnica. Nelle intese stipulate con i vari sistemi territoriali della regione è stata prevista l'indicazione delle priorità per evitare che siano presentati bandi concorrenti.

Circa il quesito sollevato dal consigliere Pollastri, precisa che l'amministrazione non partecipa sempre e solo in prima persona, in particolare normalmente partecipa per un quarto ai vari programmi, per un quinto a quelli transfrontalieri. La Giunta regionale, prima della partecipazione ai bandi, svolge delle verifiche e successivamente con delibera procede all'abilitazione in modo che vi sia consapevolezza, trasparenza e coerenza. La Regione cerca di essere parte attiva nei confronti del sistema territoriale senza saturare la capacità di partecipazione ai bandi dei soggetti interessati.

Il relazione ad ERVET, essendo una società *in house* della Regione, è la Giunta regionale che verifica i programmi che l'agenzia presenta. Chiarisce infine al consigliere che vi è la possibilità che vengano presentati altri progetti (oltre a quelli di cui nel volume distribuito, che si riferisce ai progetti 2007-2013), dal

momento che vi sono altri bandi da emanare. Ed aggiunge che, rispetto agli anni passati, con l'allargamento della UE a 27 Stati membri e con l'affinamento delle tecniche, è diventato sempre più difficile vincere dei bandi, essendo la concorrenza molto alta, ma la Regione ancora si difende bene.

Il consigliere **MANFREDINI** chiede chiarimenti sul documento predisposto da Regioni e Governo e poi non presentato.

COCCHI ricorda che era stata stabilita la data del 30 gennaio per la chiusura della discussione sul V rapporto relativo alla coesione economica, sociale e territoriale. In realtà la data è stata anticipata al 15 gennaio, dal momento che era stata convocata a Bruxelles, per il 31 gennaio, la discussione sui contenuti. La Commissione aveva chiesto di avere, dagli Stati membri, i relativi contributi entro il 15 gennaio. Si è quindi verificato un problema di comunicazione da parte dell'Amministrazione centrale che non ha convocato tutte le parti legittimate (parti sociali, Anci, Upi, Confindustria) ma solo le Regioni. Le parti sociali e Confindustria hanno chiesto un'audizione sul tema, svoltasi il 27 gennaio. Gli esiti dell'incontro, per ragioni di tempo, non hanno potuto essere rappresentati a Bruxelles.

Il presidente **LOMBARDI** in conclusione di seduta, propone di inserire, tra gli argomenti di interesse per la futura partecipazione alla fase ascendente, oltre alla modernizzazione del quadro normativo UE in materia di appalti pubblici e all'iniziativa sulle concessioni, le proposte legislative sul fondo sociale europeo, sul fondo europeo di sviluppo regionale e sul fondo di coesione (argomenti da tenere monitorati, cui si potrà aggiungere anche quello dell'immigrazione).

La Commissione concorda.

La seduta termina alle ore 15,50

Approvato nella seduta del

La Segretaria
Claudia Cattoli

Il Presidente
Marco Lombardi