

## Verbale n. 14

Seduta del 18 maggio 2011

Il giorno 18 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. 15598 del 12 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 presente
VECCHI Luciano	Vicepresidente	Partito Democratico	4 presente
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	4 presente
BARBIERI Marco	Componente	Partito Democratico	2 presente
BIGNAMI Galeazzo	Componente	PDL - Popolo della Libertà	3 assente
BONACCINI Stefano	Componente	Partito Democratico	2 assente
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 assente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	3 presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	2 presente
MORICONI Rita	Componente	Partito Democratico	2 presente
MUMOLO Antonio	Componente	Partito Democratico	2 assente
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

La consigliera Paola MARANI sostituisce il consigliere Bonaccini.

Hanno partecipato ai lavori della Commissione: Lungarella (Resp. Serv. Politiche abitative), Attili (Serv. Legislativo e Qualità della legislazione A.L.), Lipparini (Serv. Affari legislativi e qualità dei processi normativi G.R.), 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.

*omissis*

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** ricorda che l'articolo 5 della legge n. 16 del 2008 prevede che la Commissione esamini congiuntamente il programma legislativo annuale della Commissione europea (fase ascendente) e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario (fase discendente). Il Trattato di Lisbona ha ampliato notevolmente le competenze e, dunque le responsabilità, delle Regioni in materia.

Circa la fase ascendente, la Commissione è tenuta a predisporre una relazione che tenga conto dei contributi provenienti dalle altre Commissioni, interpellate in sede consultiva, e una proposta di atto di indirizzo da sottoporre all'Assemblea nella seduta d'Aula dedicata alla sessione comunitaria. In relazione alle materie di pertinenza della Prima Commissione, vi sono argomenti segnalati per il 2011 e altri indicati negli indirizzi approvati nella risoluzione del 2010 che vengono ripresi.

Tra i primi, segnala la modernizzazione del quadro degli appalti pubblici e l'iniziativa sulle concessioni - entrambi contenuti nel programma di lavoro della commissione europea per il 2011, cui si aggiunge l'iniziativa a sostegno delle reti intelligenti.

Tra gli argomenti già trattati per il 2010, che vengono ripresi, richiama la politica di coesione e l'immigrazione. Lo scopo dei lavori della Commissione è approfondire i temi sopramenzionati, tenendoli monitorati al fine poi di presentare alla Giunta le opportune indicazioni.

Cede quindi la parola alla funzionaria del Servizio legislativo dell'Assemblea per l'illustrazione delle schede tecniche in materia di concessioni e appalti pubblici, già inviate ai consiglieri (*v. atti*), e al funzionario del Servizio legislativo della Giunta regionale per un approfondimento sul tema degli appalti.

**ATTILI** osserva che, in tema di modernizzazione degli appalti pubblici, la Commissione europea sta studiando, per il 2011, delle proposte di modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che disciplinano le procedure di affidamento degli appalti in tutti e tre i settori: lavori, servizi e forniture. La finalità è la semplificazione del sistema per renderlo più efficiente e razionale.

La materia in questione va ad incidere su numerosi soggetti: chi affida gli appalti (es. Regione ed enti locali), chi partecipa alle procedure di gara (imprese), i cittadini.

Dai dati estrapolati dai documenti di lavoro della Commissione europea, gli appalti pubblici rappresentano circa il 17% del PIL dell'UE. Ciò spiega l'esigenza e la necessità di adottare procedure che assicurino un affidamento basato sui principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza. I documenti di lavoro della Commissione dovrebbero contenere proposte basate non solo su considerazioni di tipo economico, ma anche di tipo ambientale e sociale. Inoltre, ci si attende

l'introduzione di procedure particolarmente mirate per le piccole e medie imprese - tema che interessa la Regione Emilia-Romagna - e altre che consentono di incidere trasversalmente per raggiungere gli obiettivi "Europa 2020".

Ricorda che, in tema di appalti, la Commissione europea ha redatto un libro verde che contiene le indicazioni e gli indirizzi degli operatori sociali consultati.

In materia di concessioni, la Commissione europea procederà con un'iniziativa legislativa volta a disciplinare le procedure di affidamento delle concessioni di servizi, attualmente normate solo dai principi del Trattato. Dunque non esiste una normativa specifica né a livello europeo né statale.

La finalità della futura disciplina è quella di garantire un mercato delle concessioni aperto e concorrenziale, che favorisca, inoltre, la costituzione di partenariati pubblico-privati (forme di accordo fra soggetti pubblici e privati per la gestione e fornitura di servizi), nella logica di razionalizzare il più possibile la spesa pubblica in un momento di contrazione, fornendo servizi di maggiore qualità, improntati all'innovazione e all'integrazione di valori di riferimento che prescindano dal mero criterio economico.

Il 60% dei partenariati pubblico-privati si basano su contratti di concessione per un valore stimato pari a circa 112 miliardi di euro (dato del 2006). L'iniziativa non dovrebbe incidere sulla libera scelta della modalità di gestione dei servizi (nemmeno sugli appalti *in house*).

In particolare, l'iniziativa legislativa allo studio dovrebbe intervenire sulla definizione di concessione di servizi (diversa da paese a paese, con conseguenze sul regime giuridico), nonché sull'applicazione dei principi del Trattato (vi sono stati membri che hanno una disciplina specifica in materia e altri che non ne hanno), al fine di creare maggiore certezza giuridica (il fatto che non ci sia una legislazione derivata rende gli operatori, pubblici e privati, incerti e meno tutelati).

Con riferimento alla tematica dei PPP (partenariati pubblico-privati) collegati alle concessioni, già nel 2004 la Commissione europea aveva pubblicato un libro verde, cui era seguita una prima comunicazione strategica nel 2005. Di recente, è stata effettuata dalla stessa Commissione una consultazione pubblica volta a capire quali siano gli elementi di rilievo per i soggetti interessati rispetto ad un'iniziativa legislativa di tale portata. Infine, sottolinea che anche il tema delle concessioni coinvolge soggetti diversi: le autorità pubbliche che forniscono i servizi, le imprese e i cittadini.

*Entra il consigliere Barbieri.*

**LIPPARINI** precisa il quadro normativo europeo, sostanzialmente definito da due direttive: la 2004/17/CE (appalti nei settori speciali) e la 2004/18/CE (appalti di lavori, forniture e servizi nei settori ordinari). La preminenza del diritto comunitario in tema di appalti è pressoché assoluta, dal momento che quest'ultima incide sulla tutela della concorrenza, materia di competenza del legislatore europeo. Anche la legislazione nazionale (che ha la competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza) deve tenere conto della disciplina comunitaria (principi e direttive).

In merito, sottolinea come le direttive, nel corso tempo, siano diventate sempre più dettagliate e puntuali, tanto da meritarsi la definizione di direttive "auto

applicative”, nel senso che, qualora sia trascorso inutilmente il termine per il loro recepimento, devono comunque essere applicate.

Il quadro nazionale di riferimento è dato dal codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 163/2006) e dal relativo regolamento di attuazione ed esecuzione del codice dei contratti (dpr. n. 207/2010, che entrerà in vigore l'8 giugno prossimo).

Gli obiettivi dell'iniziativa dell'Unione europea sulla modernizzazione degli appalti pubblici sono l'aggiornamento e la semplificazione della normativa europea e, fra l'altro, la promozione della partecipazione delle piccole e medie imprese alle gare.

Il Libro verde sugli appalti rappresenta una lettura guidata in cui si individuano i problemi aperti, si richiedono contributi e valutazioni da parte dei soggetti interessati e si prospettano delle soluzioni. Spesso infatti gli obiettivi individuati a livello europeo su questo tema possono essere confliggenti tra loro e richiedere, pertanto, un bilanciamento, come ad esempio nel caso della previsione di misure di discriminazioni positive a favore delle piccole e medie imprese, che potrebbero produrre effetti negativi, incidendo sul principio europeo di non discriminazione e sulla tutela della concorrenza.

L'Unione europea ha previsto la pubblicazione dei risultati della consultazione effettuata con il Libro verde entro il 30 giugno 2011, la proposta di una nuova direttiva entro il 2012 (probabilmente anticipata all'ultimo quadrimestre del 2011) e l'approvazione di una nuova direttiva entro il 2013.

Passa quindi in rassegna i temi già individuati in sede di Conferenza delle Regioni nel documento di risposta alla consultazione del Libro verde; si tratta di argomenti molto vari e numerosi.

Tra i punti principali cita la promozione della partecipazione, alle gare ad evidenza pubblica, delle piccole e medie imprese, normalmente relegate al ruolo di subappaltatori (si consideri che in molti casi tali imprese nemmeno riescono ad accedere al mercato perché prive dei requisiti richiesti). Tra le soluzioni avanzate vi è quella di aprire ad un arco molto più ampio di ipotesi, la procedura negoziata con bando. Si suggerisce anche il ricorso a procedure negoziate senza bando, con inviti diretti alle piccole e medie imprese (procedure tuttavia potenzialmente rischiose perché si deve comunque garantire la tutela della concorrenza e i principi di non discriminazione e parità di trattamento) per gare di piccolo importo e con individuazione di requisiti equi e proporzionati rispetto all'oggetto dell'appalto.

In relazione agli appalti sotto soglia, si suggerisce un sistema di pubblicità meno complesso.

Sempre al fine di favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese, si propone la suddivisione in lotti dell'intera commessa (in tal modo si eviterebbe il subappalto) e un maggiore ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Fermo restando il principio di separazione tra criteri di selezione e criteri di aggiudicazione stabilito dal diritto dell'Unione europea, il Libro verde affronta il tema (problematico) del ricorso ai criteri soggettivi, usati come criteri per la selezione dei partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica, anche in sede di valutazione delle offerte al momento dell'aggiudicazione.

Tra i temi meritevoli di discussione vi è inoltre quello di consentire delle limitazioni a favore di fornitori locali o regionali, purchè giustificate in base a motivi legittimi ed obiettivi, che non siano determinate da considerazioni puramente economiche. A questo proposito il documento della Conferenza delle Regioni ritiene che tali limitazioni potrebbero essere giustificate dalla maggiore conoscenza che i fornitori locali hanno del territorio, che li mette in condizione di proporre prodotti e servizi più rispondenti alle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice.

*Esce la consigliera Barbatì.*

Il consigliere **VECCHI** sottolinea la rilevanza del tema trattato, che riguarda, più in generale, l'equilibrio nella legislazione dell'Unione europea, e che si presenta di vitale importanza per la realtà territoriale regionale e nazionale.

Ci si trova di fronte ad una potenziale discrasia nella legislazione europea tra una serie di principi, tendenzialmente liberisti, sanciti nei Trattati (principi che storicamente sono stati molto utili per un ammodernamento della pubblica amministrazione e del sistema delle imprese, ma rigidamente applicati, in questi ultimi 15 anni, da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea e dalle Istituzioni europee, in particolare dalla Commissione) e una serie di obiettivi presenti nei Trattati, ma non dettagliatamente normati, quali la coesione sociale e la protezione ambientale.

Suggerisce, in ragione della peculiare incisività del tema della concorrenza sulla materia degli appalti pubblici, di approfondire l'analisi di questi aspetti, chiarendo che la Regione non è chiamata ad operare una scelta tra principi (concorrenza da un lato e difesa della territorialità dall'altro), ma a sollecitare il legislatore europeo a ponderare esigenze diverse, a volte contraddittorie, che tuttavia devono coesistere. Il principio della concorrenza e dell'economicità degli appalti è sacrosanto. Accadde però, spesso, che i grandi appalti di opere vengano subappaltati, il che genera di per sé una violazione del principio di economicità e di concorrenza. Utile sarebbe che i casi in cui si deroga a tale principio vengano programmati e finalizzati ad obiettivi di equilibrio territoriale ed equità sociale, in modo da evitare che si concedano vantaggi solo alle imprese più ricche e in grado di competere sul mercato in condizioni più favorevoli e vantaggiose perché detentrici di maggiori strumenti, a volte, in casi estremi, anche illegittimi e coercitivi, come nel caso della criminalità organizzata.

Le indicazioni elaborate dalla Prima Commissione che poi diventeranno oggetto della proposta di risoluzione successivamente presentata in Aula nella sessione comunitaria sono, dunque, nel senso che la legislazione europea deve tener conto di tutti gli interessi in gioco, anche di quelli contrapposti, impegnandosi a tutelarli attraverso un'opera di bilanciamento. Se la Regione riuscisse ad esprimere in modo incisivo tale esigenza sarebbe tra le prime istituzioni a farlo, consapevoli comunque che la Regione ha un margine ben definito di intervento nel processo legislativo europeo.

Il presidente **LOMBARDI** condivide l'impostazione espressa dal consigliere Vecchi e sottolinea quanto sia importante il concetto di peculiarità territoriale, soprattutto in materia di concessioni. In tema di appalti, quindi, si chiede se tra i

criteri discriminatori in senso positivo (con il rischio, tuttavia, che poi lo siano in senso negativo) non possano entrare le reti di impresa, che la Regione stessa promuove e che garantirebbero il collegamento con il territorio (senza escludere nessuno).

In conclusione di seduta, informa che martedì prossimo la Commissione svolgerà un altro approfondimento e saranno affrontati due importanti temi: immigrazione e politica di coesione.

*La seduta termina alle ore 15,30.*

*Approvato nella seduta del 31 maggio 2011.*

La Segretaria  
*Claudia Cattoli*

Il Presidente  
*Marco Lombardi*