RegioneEmilia-Romagna Assemblea legislativa | Commissione II Politiche economiche
Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari

Al Presidente della Commissione
Bilancio, Affari generali ed istituzionali
Massimiliano Pompignoli

Alla Presidente della Assemblea legislativa
Simonetta Saliera

(Rif. prot.n. AL/2019/2748 del 31/01/2019)

LORO SEDI

7880 - Relazione per la Sessione Comunitaria dell'Assemblea legislativa per l'anno 2019, ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 16/2008.

(prot.n. AL/2019/2714 del 31/01/2019)

La Commissione assembleare Politiche economiche, ai sensi dell'articolo 38, comma 1 del regolamento interno, nella seduta del 20 febbraio 2019, ha preso in esame, per quanto di competenza, il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2019, la Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario per il 2018, il Rapporto conoscitivo per la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, parte integrante della Delibera di Giunta n. 120/2019.

Con riferimento agli atti preannunciati dalla Commissione europea nel proprio Programma per il 2019, la II Commissione assembleare **ritiene** di particolare interesse, tra le nuove iniziative previste dall'**Allegato I**, i seguenti atti:

- Un futuro europeo sostenibile (2)
- Completare il mercato unico digitale (3)
- Completare l'Unione dell'energia (5)
- Futuro della politica in materia di energia e clima (6)
- Un mercato unico equo e a prova di futuro (8)
- Un processo legislativo più efficiente sul mercato unico (10)

Con riferimento all'**Allegato III** relativo alle proposte prioritarie in sospeso, la II Commissione segnala:

Quadro finanziario pluriennale (n. 5), *in particolare, le proposte legislative relative alla politica agricola comune (PAC) post 2020 e la proposta di regolamento relativa al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) post 2020;* ***Pacchetto energia pulita (n. 17); Pacchetto sui servizi (n. 38).***

Con riferimento alla **fase discendente**, si segnala l'approvazione nel settore **energia** della direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) il cui termine di recepimento è previsto per il 30 giugno 2021; della direttiva n. 2018/2002/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, il cui termine di recepimento è previsto per il 25 giugno 2020; e della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, il cui termine di recepimento è previsto per il 10 marzo 2020. Alla luce delle osservazioni formulate dalla Regione con l'approvazione, rispettivamente, della Risoluzione della I Commissione ogg. n. 3838 del 24 gennaio 2017, della Risoluzione della I Commissione ogg. n. 3839 del 24 gennaio 2017 e della Risoluzione della I Commissione ogg. n. 4547 del 26 aprile 2017, la Commissione invita la Giunta a monitorare il percorso di recepimento statale in vista del successivo adeguamento dell'ordinamento regionale e a verificare l'opportunità di recepimento regionale delle citate direttive, o di singole disposizioni, ricorrendo, laddove possibile, allo strumento della la legge europea regionale. La Commissione, invita, inoltre la Giunta a seguire attivamente i lavori di predisposizione del Piano nazionale per l'Energia ed il Clima che dovrà essere presentato dal Governo entro la fine del 2019, anche alla luce del possibile impatto sui principali atti di pianificazione regionale, in particolare il piano energetico regionale, il PAIR ed il PRIT.

Con riferimento alle politiche regionali per la **ricerca e l'innovazione tecnologica del sistema produttivo** del territorio, la II Commissione ribadisce l'importanza della Strategia regionale di Innovazione per la Specializzazione Intelligente e di politiche territoriali per favorire processi di innovazione in forma continua all'interno di un ecosistema dinamico, in particolare al fine di coinvolgere le PMI, e di un contesto normativo di riferimento adeguato a livello europeo e nazionale. Alla luce del dibattito sul QFP post 2020, la II Commissione sottolinea l'importanza di una proposta sulla politica di coesione ambiziosa sia dal punto di vista delle risorse che degli strumenti di programmazione e attuazione, che faccia leva sul ruolo chiave delle regioni. In tal senso, si pone l'accento sul "metodo di lavoro" e di *governance* su cui si fonda la Strategia regionale di Innovazione per la Specializzazione Intelligente che nell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020 ha rappresentato uno strumento importante per la definizione di strategie di intervento integrate ai diversi livelli e che potrebbe rappresentare un punto di partenza importante anche nel contesto del dibattito in corso sul futuro della politica di coesione.

Con riferimento al **turismo** la II Commissione ribadisce la centralità del settore per lo sviluppo economico ed occupazionale del territorio. In attuazione della LR 4/2016, con la quale si è profondamente innovato il sistema turistico regionale, il documento strategico di riferimento è rappresentato dalle "Linee Guida Triennali 2018-2020 per la promo-commercializzazione turistica" approvate con deliberazione di Giunta regionale n. 1149/2017. Le linee guida costituiscono il documento di riferimento delle politiche regionali per il sistema dei soggetti privati e pubblici che fanno capo all'organizzazione turistica, ma anche il punto di partenza per il percorso di collaborazione e confronto con l'Unione europea che la Regione Emilia-Romagna chiede da tempo. In vista dell'adozione del prossimo Quadro finanziario (QFP) post 2020, quindi, la Commissione ribadisce la necessità di pensare ad una futura politica europea per il turismo che tenga conto della sua trasversalità rispetto ad altri settori come la cultura, lo sport, i trasporti e l'agricoltura e che sia accompagnata da un programma di lavoro su base pluriennale e dalla previsione di finanziamenti europei dedicati, e di potenziare la strategia europea per il turismo, rafforzando l'importanza del settore e sfruttando appieno le possibilità di azione offerte dall'art. 195 del TFUE la cui introduzione

con il Trattato di Lisbona certifica l'importanza del settore per il conseguimento degli obiettivi di crescita economica ed occupazionale dell'UE.

Con riferimento all'affidamento delle **concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative**, in relazione alle problematiche inerenti all'applicazione nell'ordinamento italiano della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi sul mercato UE (cd. direttiva Bolkestein), si sottolinea che la Regione Emilia-Romagna ha più volte rappresentato nelle sedi competenti l'urgenza di adottare al più presto a livello nazionale una legge complessiva di riordino delle concessioni demaniali, che definisca principi generali e linee guida che consentano ai diversi livelli territoriali di intervenire nel settore, tenendo conto delle differenze che caratterizzano i diversi modelli di sviluppo turistico delle regioni italiane. In particolare nel corso del 2018, preso atto che il disegno di legge sulla "Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo", approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 26 ottobre 2017, è decaduto in ragione della scadenza della legislatura, la Regione ha sollecitato il Governo ad avviare tempestivamente un confronto con la Commissione europea, al fine di pervenire in tempi rapidi ad una soluzione definitiva della vicenda che dia finalmente certezze al settore, evitando al contempo di incorrere in procedure di infrazione comunitaria. Ciò al fine di sbloccare in tempi rapidi la situazione di incertezza in cui versa il settore balneare e che ha di fatto comportato una stasi negli investimenti degli operatori per la qualificazione delle strutture balneari, e ciò a danno dell'innovazione e di una maggiore qualificazione dell'offerta balneare a turisti e clienti, rischiando di impoverire l'attrattività generata nel nostro territorio da un settore così rilevante per l'economia regionale, che peraltro si è sempre connotato per innovatività e qualità dell'offerta. Preso atto che con la legge di bilancio per il 2019 (Legge 145 del 30 dicembre 2018) all'art. 1 commi dal 675 al 684 lo Stato è intervenuto sul tema, demandando ad un successivo DPCM la fissazione dei termini e delle modalità per procedere ad una revisione generale del sistema delle concessioni demaniali marittime e stabilendo un termine di validità delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge di quindici anni e che al comma 678 dell'art. 1 si demanda alle amministrazioni competenti individuate nel DPCM di cui sopra l'esecuzione delle attività di competenza in attuazione del medesimo Decreto entro due anni dalla data di adozione dello stesso. Considerato in particolare che la norma prevede che il DPCM sia emanato entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome, la II Commissione invita la Giunta ad attivarsi nelle opportune sedi per sollecitare i Ministeri competenti (o il Governo) ad avviare tempestivamente il confronto sulla proposta di Decreto nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni

Con riferimento al settore **qualità delle produzioni** la II Commissione sottolinea l'approvazione del regolamento n. 2018/848/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2021. Il regolamento ha confermato i principi fondanti già stabiliti dai precedenti regolamenti, tuttavia, considerato che molti allegati tecnici sono ancora mancanti, dovrà essere completato con l'adozione di diversi regolamenti delegati. In questa fase assumerà particolare rilievo la consultazione dei cd "gruppi di esperti" pubblici e privati. I regolamenti di esecuzione, saranno adottati dalla Commissione europea attraverso la consultazione del Comitato RCOP per l'agricoltura biologica, sede in cui ogni Stato Membro ha i propri rappresentanti. L'obiettivo della Commissione europea è di completare

l'impianto normativo almeno sei mesi prima della sua entrata in vigore. La II Commissione, quindi, prende atto della partecipazione già a partire dall'autunno del 2018 della Regione ai lavori, tramite l'elaborazione di proposte emendative e innovative sia a supporto dei rappresentanti italiani al RCOP (per gli atti di esecuzione) sia attraverso AREPO ed IFOAM Italia, organi che fanno parte dei gruppi di esperti che vengono consultati dalla Commissione per gli atti delegati, ed evidenzia la trasmissione al Ministero delle Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo di proposte e pareri in merito al sistema di controllo, alla nuova modalità di certificazione delle produzioni biologiche ed alla gestione delle deroghe e indicazioni operative sulla disciplina di produzione relative all'avicoltura a seguito della consultazione degli stakeholder regionali. Alla luce di quanto detto e del percorso che vedrà nei prossimi anni, sino al 2021, la Commissione europea e gli Stati membri impegnati nella stesura e adozione dei numerosi regolamenti esecutivi previsti dal regolamento, la II Commissione invita la Giunta a continuare a seguire l'evoluzione dei lavori contribuendo superare le eventuali problematiche e a verificare l'eventuale necessità di successivo adeguamento dell'ordinamento regionale.

Relativamente alle **politiche regionali in materia di agricoltura**, la II Commissione ribadisce le criticità che caratterizzano le proposte della Commissione europea sulla politica agricola comune (PAC) 2021-2027 già evidenziate nelle risoluzioni n. 6440 del 21 maggio 2018 e n. 7208 del 24 settembre 2018, e riportate anche nel Rapporto conoscitivo della Giunta per la sessione europea 2019, in particolare:

con riferimento al tema delle **risorse**, la proposta di bilancio per il periodo 2021 – 2027 presentata dalla Commissione europea prevede una dotazione complessiva pari all'1,08% del PIL della UE – contro una richiesta del Parlamento Europeo di portarla ad almeno l'1,3% - e una ulteriore riduzione, sia in termini assoluti che relativi, degli stanziamenti per la PAC che scendono al 28,5% della spesa complessiva a favore di maggiori stanziamenti per le cosiddette "nuove sfide" (ricerca e innovazione digitale, migranti, ambiente e clima, difesa comune). In tale contesto le prospettive di bilancio per l'Italia al momento prevedono una riduzione, a prezzi correnti, del -3,9% per le risorse del cosiddetto primo pilastro (pagamenti diretti) e del 14,7% per il secondo pilastro (sviluppo rurale). Riduzione che risulta ancora più accentuata se calcolata a prezzi costanti (-24,1%), ovvero tenendo conto dell'inflazione. Di fatto la PAC, in assenza di un incremento del budget complessivo della UE, viene fortemente ridimensionata per finanziare altri programmi mentre, allo stesso tempo, si prevede di estenderne il campo di azione e di raggiungere vecchi e nuovi obiettivi sempre più sfidanti. Un principio non accettabile che deve portare a rimettere in discussione anche lo stanziamento complessivo del budget UE. Alla luce di quanto detto, la II Commissione invita la Giunta a proseguire nelle iniziative già avviate a livello nazionale ed europeo finalizzate quantomeno al mantenimento del livello attuale delle risorse, agendo in linea con quanto auspicato dal Parlamento europeo sia sul piano dell'aumento della dotazione complessiva a carico degli Stati membri sino all'1,3 % del PIL, sia sull'invito alla Commissione europea a presentare iniziative più ambiziose sul tema delle risorse proprie.

Con riferimento alla **governance** e, nello specifico, al ruolo delle regioni le proposte della Commissione europea tendono a marginalizzare, per non dire ad azzerare, il ruolo e l'autonomia delle regioni nella gestione della PAC. In nome della semplificazione e del principio di sussidiarietà, infatti, la nuova PAC vira verso una decisa rinazionalizzazione della politica agricola lasciando, di fatto, alle regioni un ruolo del tutto marginale di mera interlocuzione ed esecuzione di misure stabilite a livello nazionale. Il nuovo modello di governance prevede infatti che gli Stati Membri redigano un proprio Piano Strategico Nazionale attraverso cui attuare e raggiungere i 9 obiettivi

comuni della PAC, stabiliti a livello europeo. Ogni Piano Strategico Nazionale sarà approvato dalla Commissione e dovrà scegliere e declinare alle specificità "locali" un set di misure definite dalla stessa Commissione, la quale valuterà poi i risultati sulla base di indicatori di performance. La forte impronta a rinazionalizzare emerge in tutta evidenza nell'art.110 della prima proposta di regolamento nel quale si prevede che ogni Stato Membro deve individuare la propria Autorità di Gestione per il Piano Strategico Nazionale, che riguarda sia il primo che il secondo pilastro. In questo quadro le Regioni, risulterebbero private di ogni riconoscimento come Autorità di Gestione, potendo tutt'al più concorrere a stabilire elementi del Piano Strategico Nazionale che lo Stato Membro deve comunque valutare affinché sia garantita la coerenza con il Piano nazionale (art.93). In particolare, le regioni italiane, cui è attribuita dalla Costituzione competenza esclusiva in materia di agricoltura, sarebbero chiamate a svolgere unicamente il ruolo marginale di "Organismo intermedio".

Si ricorda che questo modello organizzativo utilizzato, ad esempio, per la gestione del FEAMP ha evidenziato numerosi problemi gestionali che si sono tradotti in ritardi significativi nell'avvio delle attività e in una serie di difficoltà operative in grado di depotenziare in modo significativo l'efficacia degli interventi. Una eventuale riproposizione di questo schema organizzativo al FEASR, quindi, rischierebbe di disperdere un patrimonio di esperienze gestionali maturate nel corso degli anni in numerose regioni italiane, generando l'impossibilità di delineare lo sviluppo dei sistemi territoriali e di coglierne le specificità locali. Si ribadisce, quindi, che la concreta applicazione del principio di sussidiarietà a livello europeo dovrebbe garantire l'attuazione a partire dai livelli di governo più adeguati alle diverse politiche. Non solo quindi a livello di Stato Membro, ma anche a livello territoriale in cui le regioni devono rivendicare la piena titolarità nella gestione delle politiche agricole, in particolare con riferimento al Secondo pilastro. La II Commissione sottolinea che una sostanziale rinazionalizzazione della PAC, attraverso la definizione di 27 Piani strategici nazionali, rischia di segnare la fine della politica agricola europea come politica comune e di creare seri problemi di concorrenza interna tra i sistemi agricoli dei diversi stati membri.

Alla luce di quanto sopra, la II Commissione invita la Giunta a continuare ad affermare in tutte le sedi la necessità di rivedere il ruolo delle regioni all'interno delle proposte regolamentari europee, per consentire un reale adattamento delle scelte programmatiche alle specificità territoriali e settoriali e non appiattire gli interventi su livelli minimi comuni penalizzando, di conseguenza, i territori caratterizzati da modelli agricoli efficienti ed avanzati che finirebbero per perdere l'opportunità di cogliere nuove sfide e di continuare a svolgere una importante funzione di traino dell'intero agroalimentare nazionale. In particolare, ancor prima di entrare nel merito delle numerose proposte di modifica della PAC previste dai regolamenti attualmente in discussione, si condivide la necessità di concentrare le iniziative su questi 2 punti chiave: 1) l'incremento delle risorse attualmente proposte per la PAC 2021-2027, senza il quale non sarebbe possibile rispondere ai molteplici obiettivi e sfide che le vengono attribuiti; 2) la difesa del ruolo di Autorità di Gestione delle Regioni nell'attuazione della PAC, in particolare del secondo pilastro, senza il quale lo stesso obiettivo enunciato dalla Commissione europea di una PAC più flessibile e adattata alle specificità territoriali appare del tutto impraticabile.

Nella consapevolezza che la definizione delle proposte relative alla PAC post 2020 arriverà a termine nel corso della prossima legislatura europea, la II Commissione prende atto delle attività poste in essere sinora dalla Giunta presso le diverse sedi di confronto a livello nazionale ed europeo, anche attraverso le reti di cui la Regione è partner, per dare seguito a quanto sancito dalle precedenti risoluzioni adottate sul tema anche attraverso la proposta di emendamenti finalizzate a superare le

forti criticità che caratterizzano le attuali proposte. In particolare, si evidenzia che, dando corso a quanto sancito, da ultimo, nella Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 7208, approvata nella seduta del 24 settembre 2018, la Regione si è fatta promotrice di una iniziativa coordinata di tutte le regioni italiane finalizzata a esplicitare le criticità principali della riforma, in particolare sul modello di governance e sulle risorse, al fine di fornire al Governo nazionale una base negoziale comune per il confronto con la Commissione europea e gli altri Stati membri nell'ambito del Consiglio europeo. Il documento di posizionamento, corredato di specifici emendamenti alla parte dell'articolato relativa alle governance, pur riconoscendo l'importanza del Piano strategico nazionale, richiede la piena titolarità delle regioni nella programmazione e gestione degli interventi della PAC di rilevanza territoriale e in special modo dello sviluppo rurale. Il documento è stato approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle autonomie locali il 18 ottobre 2018.

La II Commissione evidenzia, inoltre, l'intensa attività svolta dalla Regione nel contesto delle reti europee e in particolare di AREPO, AREFLH e AGRIREGIONS ed evidenzia positivamente le proposte di emendamenti che sono state sottoposte, e in larga misura fatte proprie, da diversi Parlamentari europei, attualmente oggetto di confronto e mediazione nell'ambito della COMAGRI, la Commissione parlamentare che ha in carico la redazione della proposta del Parlamento Europeo sui regolamenti della nuova PAC.

Con riferimento al settore **pesca**, la II Commissione evidenzia nell'ambito delle iniziative legislative collegate al nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, presentato dalla Commissione europea lo scorso 2 maggio 2018, la proposta di regolamento relativo al Fondo europeo Commissione europea per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) abroga il regolamento (UE) n. 508/2014 ed istituisce, per il futuro bilancio a lungo termine 2021-2027, un nuovo strumento di sostegno alla politica dell'Unione su pesca, mari e oceani.

In generale, la proposta di regolamento in discussione propone dei cambiamenti radicali rispetto alle precedenti programmazioni. In particolare, si segnalano i seguenti aspetti: 1) semplificazione normativa fondata, principalmente, sul superamento di misure prescrittive e vincolanti, come invece previste per il fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) 2014 – 2020, ed indirizzata verso una gestione flessibile, finalizzata a consentire allo Stato membro una programmazione modellata sulle proprie caratteristiche produttive, ambientali e sociali; 2) cambiamento delle modalità di aiuto in diversi settori di sostegno, tra cui la trasformazione e l'acquacoltura, che rappresentano comparti di importanza strategica per l'economia regionale, che prevedono la sostituzione del sistema di sovvenzione (contributo in conto capitale) con erogazioni mediante strumenti finanziari (prestiti, garanzie, ecc.).

Con riferimento alla proposta di semplificazione normativa, si evidenzia che un sistema più snello di gestione è sicuramente da apprezzare anche alla luce della programmazione 2014 - 2020 caratterizzata da un insieme di vincoli troppo specifici che hanno come effetto un appesantimento burocratico ed un sistema di attuazione complesso e poco chiaro.

In merito alla proposta di cambiamento delle modalità di aiuto, invece, si sottolinea che un sistema di aiuti basato principalmente su strumenti finanziari non può produrre gli effetti sperati se gli operatori non hanno adeguate conoscenze sull'uso di tali strumenti.

La II Commissione, rispetto alle criticità evidenziate, ribadisce quanto approvato con la Risoluzione della I Commissione ogg. n. 7406 del 30 ottobre scorso, nella quale sono state evidenziate alcune

osservazioni specifiche riferite alle linee di intervento inerenti la priorità 1: promuovere la pesca sostenibile e la conservazione delle risorse biologiche marine e la priorità 2: contribuire alla sicurezza alimentare nell'Unione mediante un'acquacoltura e mercati competitivi e sostenibili; e sottolinea positivamente il fatto che la Risoluzione ha contribuito alla stesura della "posizione delle Regioni" (18/162/CR9/C3-C5-C10) oggetto di discussione e approvazione in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 13 dicembre 2018, successivamente trasmessa al Governo. La Commissione invita, dunque, la Giunta a continuare a sostenere le proposte di intervento nelle opportune sedi a livello nazionale e a livello europeo.

Distinti saluti

F.to
La Presidente
Luciana Serri