
PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

X LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

OGGETTO 2037

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

RISOLUZIONE SULLA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI, MIGLIORARE IL MERCATO UNICO: MAGGIORI OPPORTUNITÀ PER I CITTADINI E PER LE IMPRESE - COM(2015) 550 FINAL DEL 28 OTTOBRE 2015. OSSERVAZIONI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 24, COMMA 3 DELLA LEGGE N. 234 DEL 2012.

Approvata nella seduta del 26 gennaio 2016

OGGETTO: Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese - COM(2015) 550 *final* del 28 ottobre 2015 Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012.

RISOLUZIONE

La I Commissione "Bilancio Affari generali ed istituzionali" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna

Visto l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4 e 6;

visto l'articolo 24, comma 3, della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

vista la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 800 del 25 giugno 2015 recante "Sessione europea 2015 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere t), u), x), y), z) e hh);

vista la lettera della Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 52005 del 30 novembre 2015);

vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese - COM(2015) 550 *final* del 28 ottobre 2015;

visto il parere reso dalla II Commissione Politiche economiche nella seduta del 19 gennaio 2016 (prot. n. 2379 del 19 01 2016).

Considerato che la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese - COM(2015) 550 *final* del 28 ottobre 2015 fa parte degli atti segnalati nell'ambito della Sessione europea 2015, sui quali l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza

regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 25 della stessa legge;

considerata l'importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell'Unione europea e considerato che l'articolo 9 della legge 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico, nel comma 2, prevede espressamente che: "I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'articolo 25";

considerato che la Commissione europea ha presentato a partire dal 2014 una serie di strategie (il Piano di investimenti per l'Europa e il Fondo europeo per gli investimenti strategici, l'Unione europea per l'energia, la strategia per il mercato unico digitale, l'Unione dei mercati dei capitali; una nuova strategia nel settore degli scambi commerciali e il pacchetto di misure sull'economia circolare) che per essere attuate necessitano di un reale mercato unico europeo dei beni e dei servizi;

considerato che il 28 ottobre 2015 la Commissione europea ha presentato la nuova strategia per il rinnovamento e il miglioramento del mercato unico europeo che anticipa la presentazione tra il 2016 e il 2017 di numerose azioni focalizzate su tre obiettivi fondamentali: creare opportunità per i consumatori, i professionisti e le imprese; incoraggiare e realizzare l'ammodernamento e l'innovazione di cui l'Europa ha bisogno e conseguire risultati pratici a beneficio dei consumatori e delle imprese nella loro vita quotidiana;

considerato che le azioni che la Commissione europea intende presentare interverranno in diversi settori e potrebbero impattare anche sulle politiche e sulle attività della Regione Emilia-Romagna e in particolare sulle iniziative di sostegno alle piccole e medie imprese innovative e alla nascita delle *start-up* già avviate;

considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea, e ai negoziati che seguiranno sulla presente Comunicazione attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle regioni;

a) si esprime osservando quanto segue:

- si evidenzia che la strategia della Commissione europea si focalizza verso tre direzioni fondamentali, vale a dire: 1) creare opportunità per i consumatori, i professionisti e le imprese; 2) incoraggiare e realizzare l'ammodernamento e l'innovazione di cui l'Europa ha bisogno; 3) conseguire risultati pratici a beneficio dei consumatori e delle imprese nella

loro vita quotidiana. Il modello emiliano-romagnolo di società e di sviluppo poggia su strutture ed organizzazioni di piccole dimensione e sulla strutturalità, qualità e solidità delle relazioni fra loro; la dimensione delle imprese è tale per cui alle tradizionali politiche in favore delle PMI non può non aggiungersi una specifica attenzione verso le microimprese. Lo stesso vale per le caratteristiche degli insediamenti urbani. Tuttavia, si evidenzia che le reti e le infrastrutture di relazione sono più volatili nel campo delle attività economiche e dei soggetti imprenditoriali, di conseguenza la competizione sul mercato rischia di essere impari, mettendo a confronto *players* di dimensione, disponibilità economica e capacità di pressione non paragonabili, con il rischio di escludere dalle prospettive di sopravvivenza e di sviluppo molti soggetti e di annullare in pratica gli effetti benefici sui consumatori e sulle imprese determinati dal modello europeo di democrazia economica. Si evidenzia, quindi, che la tutela e l'aiuto delle microimprese attraverso strumenti innovativi corrisponde anche ad una politica in favore dei consumatori, vale a dire, il soggetto che rappresenta l'arbitro di un confronto libero sul mercato.

- Con riferimento allo sviluppo del commercio al dettaglio si evidenzia la necessità di individuare fra le buone pratiche presenti a livello europeo anche quelle proprie del modello di sviluppo tradizionale del commercio in Emilia-Romagna, valorizzando le iniziative dirette a garantire un'adeguata presenza territoriale (a tutela dei consumatori e della concorrenza) di soggetti di piccola e piccolissima dimensione, favorendo soluzioni nel campo dell'approvvigionamento, della logistica e della gestione amministrativa e finanziaria che incentivino la permanenza delle piccole strutture sul mercato.

- Con riferimento al tema dello sviluppo equilibrato dell'economia collaborativa si evidenzia il ruolo che questa può rivestire in settori molto importanti per l'economia regionale quali il turismo (una quota molto rilevante delle piattaforme per la *sharing economy* opera proprio in questo settore), le produzioni agroalimentari ed i servizi alla persona (in particolare educativi e sociali).

- Con riferimento al tema della promozione della crescita delle PMI e, in particolare delle *start up*, le azioni previste nella Comunicazione possono essere ricondotte alla strategia nazionale che ha introdotto negli ultimi anni la definizione e gli specifici requisiti delle "Start up innovative" che ha portato, in questi anni, all'adozione di una serie di azioni di valorizzazione, quali: la previsione di specifiche deroghe al diritto societario; la riduzione degli oneri per l'avvio dell'impresa, come ad esempio l'esenzione dall'imposta di bollo, dei diritti di segreteria e del diritto annuale; il finanziamento con strumenti finanziari delle *start-up* innovative; la previsione di incentivi agli investimenti sulle *start-up* innovative; la raccolta diffusa di capitali di rischio tramite portali *online* e il sostegno all'internazionalizzazione e alla gestione delle crisi delle *start up* innovative. Ai fini di un miglioramento delle strategie già messe in campo e di una ulteriore valorizzazione delle *start up* innovative in termini di durata dell'impresa e capacità di ricaduta economica reale, si evidenzia l'importanza di facilitare la partecipazione diretta al rischio di impresa e l'accesso a strumenti innovativi per la raccolta di capitale di rischio, come il *crowdfunding*, e di incentivare gli investimenti nelle *start up* innovative;

- si evidenzia, inoltre, che, consentendo alle persone fisiche e giuridiche di detrarre o dedurre dal proprio reddito imponibile una parte delle somme investite in questa tipologia di imprese, si potrebbe incidere positivamente sulle potenzialità di questa tipologia di imprese, generalmente micro o piccole, che incontrano spesso difficoltà di accesso al credito e che, ad esempio, solo di recente, hanno avuto un accesso semplificato al Fondo centrale di garanzia per le PMI, in termini di copertura e di importo massimo garantito. Si segnala anche che il ricorso a servizi integrati a sostegno dell'internazionalizzazione, come l'assistenza in materia normativa, societaria, fiscale, e sulle eventuali agevolazioni per la partecipazioni a fiere e manifestazioni internazionali, potrebbe favorire l'incontro tra *start up* innovative e potenziali investitori per garantire i capitali necessari all'espansione e al consolidamento delle imprese stesse;

- Si evidenzia che acquisisce particolare valore nel complessivo percorso di adeguamento della normativa e di definizione di nuovi strumenti di programmazione e di supporto alla crescita delle PMI - in particolare delle microimprese e delle *start up* innovative - l'adozione di un approccio diretto ad assicurare lo svolgimento di processi partecipativi aperti ai singoli ed ai soggetti associativi. Sotto questo profilo si segnala l'interesse anche per la promozione dello strumento REFIT e per la diffusione della conoscenza delle opportunità che il programma e la piattaforma consentono;

- Si rileva che, tenendo conto dell'elevato rischio economico assunto da chi decide di fare impresa investendo in attività ad alto livello d'innovazione, il fenomeno delle crisi aziendali delle *start up* innovative è ricorrente e costituisce una criticità, di conseguenza si segnala l'opportunità di valutare la possibilità di sottrarre le *start up* innovative alle procedure concorsuali vigenti, prevedendo la mera "segregazione" del patrimonio destinato alla soddisfazione dei creditori evitando, però, la perdita di capacità dell'imprenditore;

- Si sottolinea, inoltre, che le pubbliche amministrazioni possono favorire non solo lo sviluppo di strumenti innovativi per l'accesso al credito e lo sviluppo del *crowdfunding*, ma anche orientare l'azione dei *players* tradizionalmente presenti sul mercato finanziario verso approcci più aperti e disponibili al credito ed all'investimento nei confronti delle imprese più piccole e delle *start up*.

- Con riferimento al tema degli appalti pubblici si evidenzia che le azioni delineate nella comunicazione sono da inquadrare nella generale riforma delle direttive europee che regolano la materia, approvate nel 2014 e attualmente in corso di recepimento, finalizzate a rendere gli appalti trasparenti, efficienti e responsabili. Si tratta, dunque, di azioni di promozione volte a garantire in maniera effettiva un'attuazione corretta ed efficace delle direttive, attraverso strumenti di governo del settore. In particolare, la prima linea d'azione riguarda l'istituzione di un meccanismo di valutazione volontario ex ante degli appalti relativi ai progetti infrastrutturali di importo superiore a 700 milioni di euro e prevede la creazione di un "servizio" di assistenza e consulenza giuridica finalizzato

a valutare la compatibilità “europea” di tali appalti e della relativa documentazione, per ridurre i rischi (di errori, imprecisioni, ecc.) a monte e affinché questi non si traducano in ritardi nella realizzazione delle opere. Una seconda linea d’azione è volta a migliorare l’efficacia, l’efficienza e la trasparenza del sistema dei ricorsi avverso le decisioni di aggiudicazione, incoraggiando e supportando la costituzione di reti tra gli organi di ricorso di prima istanza per migliorare lo scambio di informazioni e di migliori pratiche (presumibilmente per consolidare gli orientamenti interpretativi e dare maggiore certezza), e promuovendo il rafforzamento degli organi di ricorso amministrativo di prima istanza specializzati (ma non meglio chiariti). La Commissione europea intende, inoltre, migliorare il monitoraggio dell’efficacia dei sistemi nazionali di ricorso tramite una valutazione “regolare” degli stessi (da quanto sembra emergere dalla lettura del testo da intendersi come “costante”). La terza linea d’azione, infine ha l’obiettivo di migliorare la trasparenza e la qualità dei sistemi nazionali di appalto agevolando la rilevazione, il consolidamento, la gestione e l’analisi dei dati, in particolare al fine di individuare le anomalie nel processo di appalto. Su questo aspetto **si segnala** che, nell’ordinamento italiano sono già previste disposizioni che, da un lato, stabiliscono l’obbligo di trasmissione dei dati all’ANAC (già AVCP) e, dall’altro, la pubblicazione a fini di trasparenza. L’orientamento verso gli *open data* e verso politiche di piena trasparenza delle decisioni va incoraggiato e sostenuto come pilastro della democrazia economica e sociale costitutiva dei principi fondativi dell’Unione Europea. Si sottolinea che la raccolta dei dati, la loro elaborazione e pubblicizzazione può richiedere un’ulteriore opera di normalizzazione, semplificazione, razionalizzazione e coordinamento degli adempimenti informativi attualmente vigenti. Si evidenzia, infine, l’introduzione da parte della Commissione europea di servizi di assistenza e consulenza agli Stati membri relativamente agli aspetti giuridici di determinati appalti che si intendono avviare; sotto questo profilo si segnala l’importanza di assicurare adeguata informazione sull’esistenza e sulle potenzialità del meccanismo di valutazione volontaria *ex-ante*. Questo strumento, infatti, così come la piattaforma REFIT sul versante dell’innovazione normativa e di regolamentazione, possono costituire utili opportunità di apprendimento istituzionale e di rafforzamento e qualificazione degli strumenti amministrativi e della capacità di governo.

- Per quanto riguarda le proposte della Commissione europea contenute nella comunicazione e finalizzate a ridurre le difficoltà che gli Stati membri incontrano nell’utilizzo della piattaforma IMI, si evidenzia che anche migliorare le modalità di funzionamento e la struttura utilizzata come interfaccia per lo scambio delle notifiche, potrebbe rappresentare una prima misura concreta per incentivarne l’utilizzo. Si rileva infatti che, attualmente, la piattaforma non risulta di facile consultazione per gli operatori, soprattutto in considerazione del fatto che le notifiche in essa contenute devono essere prima tradotte e poi contestualizzate nel merito. Vista la specificità delle notifiche, il sistema dovrebbe essere più intuitivo, semplice e *user-friendly*, prevedendo, ad esempio, nelle maschere di immissione e di lettura dei dati, la traduzione completa e preventiva nelle diverse lingue degli Stati membri così da facilitare la comprensione dei documenti caricati, favorire l’utilizzo della piattaforma e lo scambio di informazioni.

- Si segnala grande interesse anche per il processo di miglioramento a livello nazionale e dell'UE delle opportunità di accesso alle professioni regolamentate e del loro esercizio: processo che può positivamente avvalersi della avvenuta equiparazione tra professionisti e imprenditori per l'accesso ai fondi strutturali 2014-2020, recepita altresì dalla normativa nazionale e che le regioni sono chiamate ad assumere nella redazione dei propri bandi, coordinandola con la restante normativa.

- Sul fronte del rafforzamento del mercato unico delle merci si segnala l'esigenza di assicurare comunque la possibilità di utilizzo di misure dirette alla promozione di condizioni di sicurezza e qualità delle merci, con particolare attenzione al tema della sicurezza alimentare.

b) Dispone l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012;

c) dispone l'invio della presente Risoluzione, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati per l'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari anche ai fini della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 234 del 2012;

d) impegna la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia-Romagna sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese - COM(2015) 550 *final* del 28 ottobre 2015, sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione a livello europeo e nazionale, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

e) dispone inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna e ai membri emiliano – romagnoli del Comitato delle Regioni, al *Network* sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

Approvata a maggioranza nella seduta del 26 gennaio 2016, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno e dell'articolo 6, comma 2 della legge regionale n. 16 del 2008.