



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

ATTI ASSEMBLEARI

IX LEGISLATURA

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 2010, N. 26

PRESIEDE IL PRESIDENTE **VITTORIANO SOLAZZI**

Consigliere segretario **Franca Romagnoli**

Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa dott.ssa Paola Santoncini.

Alle ore 10,15, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa regionale.

OMISSIS

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE N. 3/2010 DELLA VI COMMISSIONE** 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 - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - COM (2010) 537 Def**”.

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 e Sciapichetti e **la pone in votazione**. **L'Assemblea legislativa approva la proposta di risoluzione**, nel testo che segue:



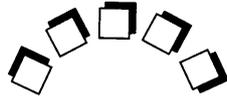
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

“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 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 alla applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – COM (2010) 537 def.



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

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, stabilendo, in particolare, che *“nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”*;
- 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*;
- che l'azione del FEARS attraverso gli interventi previsti nei piani di sviluppo regionali (PSR) costituisce un insostituibile strumento di valorizzazione e di sostegno dei territori agricoli;

VALUTATA la rilevanza della proposta di atto legislativo europeo - proposta di regolamento COM (2010) 537 def. - in relazione all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'art. 5 del trattato UE, formula le seguenti osservazioni

tenuto conto

- che la proposta di regolamento COM (2010) 537 def. contiene alcune modifiche al regolamento CE n. 1698/2005 relativo al sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; in particolare, le modifiche riguardano in primo luogo:
 - A) l'applicazione dell'art. 290 TFUE sull'esercizio delle competenze delegate da parte della Commissione europea per l'adozione di atti non legislativi in grado di *“integrare o modificare determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo”*;
 - B) l'applicazione dell'art. 291 TFUE sull'esercizio di competenze di esecuzione da parte della Commissione europea, al fine di definire in una determinata materia *“condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione”*;
- che vi sono poi modifiche di merito, non connesse cioè con l'esigenza di adeguare le competenze della Commissione europea all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, concernenti, tra l'altro,
 - C) il sostegno ai servizi di consulenza, che la modifica proposta dovrebbe rendere maggiormente rispondenti alle esigenze dei singoli beneficiari;



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

D) il sostegno alle associazioni di produttori, ad esclusione del sostegno per la costituzione di associazioni di produttori nel settore ortofrutticolo, tenuto conto che questo intervento è già previsto dalla disciplina sull'OCM di settore;

E) l'estensione delle indennità compensative "Natura 2000" ad aree naturali protette delimitate soggette a restrizioni ambientali relative all'attività agricola e che contribuiscono all'attuazione degli obiettivi di gestione ambientale stabiliti dall'art. 10 della direttiva Habitat;

F) l'estensione del principio della necessità dell'aiuto – proprio della disciplina generale in materia di aiuti di Stato – anche alle misure di sviluppo rurale approvate ai sensi dell'art. 43 del TFUE, vietando in tal modo la concessione retroattiva di aiuti nel caso di misure agricole cofinanziate e fissando conseguentemente una data di inizio dell'ammissibilità della spesa a contributo;

– che le altre modifiche proposte comportano, infine, la riduzione e la semplificazione delle relazioni che gli Stati membri inviano alla Commissione UE circa lo stato di attuazione dei relativi programmi.

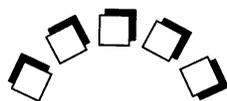
1) sul contesto generale della proposta

Uno dei principi fondamentali che regolano l'intervento dei fondi dell'Unione europea è quello di agire in coerenza tra loro e con gli strumenti posti in essere da parte degli Stati membri, al fine di migliorare l'efficacia e la complementarietà delle politiche.

La proposta di esercizio da parte della Commissione europea del potere di adottare, previa delega, atti non legislativi riguarda, in particolare, la possibilità che la Commissione disponga le misure specifiche in base alle quali sia garantita la coerenza tra gli interventi ammessi al cofinanziamento del FEASR con altri strumenti di finanziamento dell'Unione.

Al riguardo, si ritiene che il ricorso ad atti delegati ai sensi dell'art. 290 TFUE, per definizione privi di efficacia normativa, ridurrebbe la capacità di pervenire al risultato di assicurare il coordinamento degli interventi, condizione necessaria per garantire la coerenza tra gli stessi.

Inoltre, l'art. 290 TFUE stabilisce che l'adozione di atti non legislativi delegati è limitata ad elementi non essenziali dell'atto legislativo, laddove si ritiene che l'obiettivo di assicurare la coerenza tra il sostegno del FEASR con altri strumenti di finanziamento dell'Unione non rientri in tale fattispecie, in quanto il rispetto del principio di coerenza è posto a garanzia dell'efficacia dell'utilizzo dei fondi nazionali e di quelli dell'Unione.



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

2) sull'introduzione nel regolamento Ce 1698/2005 degli articoli 20 bis, 36 bis, 52 bis e 63 bis

Le stesse considerazioni riguardano la proposta di introdurre il ricorso agli atti delegati per definire condizioni specifiche relative alle misure di miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (asse 1 – art. 20 bis), alle misure di miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (asse 2 – art. 36 bis), alle misure relative alla qualità della vita nelle zone rurali e di diversificazione dell'economia rurale (asse 3 – art. 52 bis) e alle misure del c.d. approccio Leader (asse 4 – art. 63 bis) al fine di garantire un utilizzo efficace e mirato del fondo e un approccio coerente nel trattamento dei beneficiari. Sul punto si osserva che il ricorso a questo tipo di atti, in assenza di condizioni specifiche di esercizio della delega, condizioni che la proposta di regolamento non contempla, deve comunque avvenire nel rispetto dei principi generali di diritto dell'Unione europea. Nel caso di specie, si rinvia a quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 27 ottobre 1992, causa C 240/90, Racc. 1992, I – 5383, secondo la quale le disposizioni di un atto che hanno carattere essenziale sono quelle intese a “tradurre gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria” (punto 37 della sentenza); nel caso di specie, affinché gli atti delegati adottati dalla Commissione non rivestano “carattere essenziale” occorre rispettare rigorosamente tale principio, anche in considerazione del fatto che non viene osservata la procedura legislativa ordinaria e che si tratta di atti non sottoposti al controllo di sussidiarietà. Dubbi si esprimono inoltre circa l'utilizzo di atti privi di effetti legislativi per disporre condizioni specifiche rispetto ad interventi che incidono sulle situazioni giuridiche dei potenziali beneficiari delle misure di sostegno del FEASR.

Per tutte le previsioni normative sopra richiamate si osserva inoltre che, contrariamente a quanto previsto dall'art. 290, paragrafo 2 e a quanto ribadito dal Parlamento europeo nella sua Risoluzione del 5 maggio 2010 sul potere di delega legislativa, la delega prevista nella proposta di regolamento è indeterminata, come espressamente indicato all'art. 91 ter, paragrafo 1, che si propone di inserire nel regolamento Ce 1698/2005, e che in luogo delle condizioni specifiche di esercizio della delega è previsto un generico potere di revoca dell'atto, peraltro esercitabile ex post, vale a dire una volta che l'atto ha prodotto i propri effetti.

Dubbi si esprimono infine sul contenuto dell'art. 91 ter, paragrafo 3, della proposta, riguardante la procedura di esercizio della delega e gli effetti degli atti delegati, laddove si precisa che nel caso in cui Parlamento e Consiglio non sollevino obiezioni “*l'atto delegato è pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea ed entra in vigore alla data indicata nell'atto medesimo*”. Queste modalità di produzione degli effetti, proprie degli atti legislativi, sono tali da ingenerare



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

confusione circa la reale portata dell'atto in questione, correndo in tal caso il rischio di adottare atti non legislativi nella forma ma dotati di forza di legge nei contenuti. In questa ipotesi, si potrebbe evidenziare una violazione dell'art. 290 TFUE.

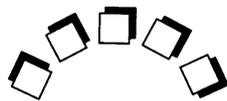
3) sulle modifiche proposte che non costituiscono adeguamento all'entrata in vigore del trattato di Lisbona

La proposta di regolamento contiene alcune modifiche al regolamento Ce 1698/2005 che rispondono ad una *ratio* differente rispetto a quella dell'esigenza di adeguare le competenze della Commissione europea all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Al riguardo, si segnala la necessità che sia presa in considerazione una proposta di modifica, non contemplata nel documento in esame, riguardante una questione molto sentita dagli enti pubblici che attuano interventi cofinanziati dai Piani di Sviluppo Rurale (beneficiari finali) e relativa all'ammissibilità a cofinanziamento – e successiva rendicontazione – delle somme spese dalle pubbliche amministrazioni a titolo di IVA su lavori e forniture svolte in favore delle amministrazioni medesime.

Questa segnalazione trova conferma, dal punto di vista istituzionale e avuto riguardo alla *ratio* della disciplina contenuta nel protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nel fatto che lo stesso regolamento Ce 1698/2005 è stato adottato dall'UE in applicazione del principio di sussidiarietà enunciato all'art. 5 del TUE e pertanto solo l'UE, in virtù del medesimo principio, può meglio intervenire con un proprio atto legislativo per realizzare un obiettivo contemplato nel sistema dei trattati. D'altro canto, è onere degli Stati membri, in applicazione dello stesso principio di sussidiarietà, invocare l'intervento dell'Unione europea per adottare un provvedimento legislativo di cui si avverte la necessità, alla luce del riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, per pervenire ad un obiettivo che non è realizzabile dall'intervento normativo dei singoli Stati.

L'art. 71, paragrafo 3, lett a) del regolamento Ce 1698/2005 in tema di ammissibilità delle spese stabilisce che non sono ammissibili a contributo del FEASR le seguenti categorie di spese *“IVA, tranne l'IVA non recuperabile se realmente e definitivamente sostenuta da beneficiari diversi da soggetti non passivi di cui all'art. 4, paragrafo 5, primo comma della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati*



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

membri relative alle imposte sulla cifra di affari – sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme”.

L'articolo 4, paragrafo 5, della sesta direttiva 77/388/CEE in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari – sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base giuridica uniforme, cui rinvia espressamente l'art. 71, paragrafo 3, lett. a) del regolamento Ce 1698/2005 stabilisce che “*Gli Stati membri, le regioni, le province, i comuni e gli altri organismi di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni”.*

Il combinato disposto della normativa sopra richiamata ha fatto sì che non siano ammissibili a cofinanziamento FEARS le spese sostenute a titolo di Imposta sul Valore Aggiunto relative ad operazioni cofinanziate poste in essere da pubbliche autorità, per le quali l'IVA è un costo non recuperabile. Diversamente accade per gli interventi ammissibili a cofinanziamento FESR, FSE e del Fondo di coesione: l'art. 7 del Regolamento Ce n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, l'art. 11 del Regolamento Ce n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento Ce n. 1784/1999 e l'art. 3 del Regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/94, stabiliscono, infatti, che l'imposta sul valore aggiunto recuperabile non costituisce spese ammissibile, riconoscendo in tal modo, implicitamente, che in tutti i casi in cui il soggetto passivo dell'imposta considerata non è in grado di recuperarla (nel senso che l'imposta è un puro e semplice costo) il relativo importo è ammissibile a cofinanziamento ed è quindi ammesso a rendicontazione.

Introdurre nel regolamento Ce 1698/2005 il medesimo principio in relazione agli interventi cofinanziati dal FEASR produrrebbe una serie di effetti positivi:

A) in primo luogo, rappresenterebbe l'applicazione del principio generale di coerenza che regola l'intervento finanziario dell'UE nelle sue differenti articolazioni (FEARS, politica di coesione, interventi settoriali), principio peraltro richiamato all'art. 5 del medesimo regolamento 1698/2005;

B) agevolerebbe i meccanismi di attuazione e di spesa degli interventi dei Programmi di Sviluppo Rurale, con particolare riguardo alle azioni attivate da amministrazioni pubbliche (assi 3 e 4);



Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE SEDUTA DEL 30 NOVEMBRE N. 26

C) semplificherebbe le procedure di gestione degli interventi, soprattutto a livello regionale e locale.

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 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;
- 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

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
Franca Romagnoli