

## **Scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti del pdl (AIR semplificata) - Progetto di legge "modifica lr 16/08" (oggetto assembleare 6253)**

### **PREMESSA**

#### ***ANALISI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE AIR – Una proposta di lavoro semplificata***

Questo lavoro costituisce una scheda AIR semplificata, il cui schema è previsto dalla Delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea 36/2016 ed è coerente con quanto disposto dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna (Deliberazione 28 novembre 2007, n. 143) all'art. 49 (Analisi di fattibilità dei progetti di legge)<sup>1</sup>.

L'AIR semplificata è uno strumento per acquisire maggiore conoscenza della situazione sulla quale si vuole intervenire, e consegnare ai consiglieri elementi e informazioni, utilizzando però uno strumento ritagliato sui tempi del processo legislativo avente ad oggetto i progetti di legge di iniziativa consiliare, dove la predisposizione di detta scheda non interviene a monte della programmazione dell'intervento, ma quando già esiste una bozza di progetto di legge.

La scheda informativa descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione (AIR semplificata) descrive anzitutto il contesto giuridico e socio-economico di riferimento e contiene una prima raccolta di dati circa il fenomeno che si intende regolare, che ben potrà essere ulteriormente completata da eventuali consultazioni (udienze conoscitive, focus group, ecc.) durante la discussione in Commissione del pdl. La scheda delinea comunque una prima fase di consultazioni condotte nell'ambito dell'attività di redazione del progetto. Inoltre, tale scheda individua i destinatari dell'intervento e specifica le possibili opzioni d'intervento (opzione 0, opzione non

---

<sup>1</sup> Art. 49 *Analisi di fattibilità dei progetti di legge*

1. Per progetti di legge di particolare rilevanza, che ridisegnano politiche complesse sia con riferimento alle misure previste sia con riferimento ai destinatari e ai diversi soggetti coinvolti per la loro attuazione, sono realizzati, su richiesta dei Presidenti delle commissioni, sentiti i vicepresidenti e i relatori, studi di fattibilità volti ad accertare i seguenti profili: a) definizione degli obiettivi dell'intervento e valutazione della congruità dei mezzi per conseguirli; b) destinatari degli interventi anche con riferimento all'impatto di genere; c) analisi delle conseguenze economiche derivanti dalle misure proposte; d) verifica della copertura amministrativa e della congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle norme e dei termini da esse stabiliti; e) relazione e possibili effetti sulle competenze e sull'operatività delle Province e dei Comuni. 2. Sui progetti di cui al comma 1, per la previsione dei loro possibili effetti, la commissione referente, anche su richiesta di altre commissioni o della Giunta, può decidere l'elaborazione di un'analisi ambientale, sociale ed economica. 3. I risultati delle analisi di fattibilità, unitamente ai documenti prodotti, compresi le analisi e i pareri resi dalla commissione per le pari opportunità fra donne e uomini per le questioni di propria competenza, sono allegati al parere licenziato dalla commissione referente. 4. Il relatore sovrintende alle attività per la redazione degli studi di fattibilità. Può richiedere alla Giunta e ad altri soggetti gli elementi informativi necessari per compiere le analisi. Il relatore, d'intesa con il Presidente della commissione, può procedere alla eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni con particolare riferimento ai soggetti rappresentativi degli interessi coinvolti.

legislativa e opzione legislativa, ovvero quella prescelta) evidenziando per ognuna di esse i possibili impatti. In questa fase di sperimentazione si è infatti preferito scegliere un'analisi di tipo qualitativa, che consenta, da un lato, di affinare le competenze nella redazione di metodologie complesse (come l'AIR), dall'altro, di fornire ai consiglieri un immediato e agevole strumento di conoscenza. Ovviamente, tale scheda informativo descrittiva, diversamente da un'AIR vera e propria, come già detto, analizza una scelta già precedentemente effettuata, ovvero l'intervento di tipo legislativo. Ad oggi, questa è la terza scheda AIR semplificata elaborata nell'ambito della sperimentazione prevista dalla Delibera UP 36/2016. La Scheda è stata infatti realizzata su due progetti di legge, poi diventati legge regionale: "Norme per la promozione e il sostegno alle Pro Loco" (l.r. 5/2016) e "Sostegno all'editoria locale" (l.r. 11/2017)<sup>2</sup>.

## A) DESCRIZIONE DEL CONTESTO

### Contesto normativo

Con questa proposta di legge l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna interviene in modifica della legge 16 del 28 luglio 2008, che disciplina la partecipazione della Regione alla fase della formazione (cd. *fase ascendente*) e a quella dell'attuazione (*fase discendente*) del diritto e delle politiche dell'Unione europea (la legge parlava di *diritto comunitario*; correttamente la novella modifica questa qualificazione, coerentemente con quanto previsto dal Trattato di Lisbona, entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009). L'esigenza di rivedere la legge 16 nasce, innanzitutto, dalla necessità di adeguare la nostra disciplina alla riforma introdotta dal Legislatore statale con la legge 234 del 24 dicembre 2012. Il provvedimento, che ha abrogato la legge 4 febbraio 2005, n. 11, introduce una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa europea, tenuto conto delle rilevanti modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, soprattutto per quanto riguarda il controllo da parte dei Parlamenti nazionali del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Prima di esaminare quali sono le norme della legge 234 che hanno influito maggiormente sull'esigenza di modificare la legge regionale 16, possiamo ricordare che la competenza delle regioni in questa materia è sancita, innanzitutto, a livello costituzionale: nel Titolo V della Costituzione della Repubblica italiana, relativo alle regioni, alle province e ai comuni, viene riconosciuto il ruolo delle Regioni sia nella fase ascendente che in quella discendente del diritto dell'Unione europea. L'art.

---

<sup>2</sup> Le schede sono disponibili nella banca dati Demetra ai seguenti link <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2016;5> e <http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2017;11>.

Demetra contiene infatti, per ciascuna legge regionale di riferimento, un'apposita sezione dedicata alla "Valutazione delle politiche pubbliche" nella quale sono disponibili le relazioni di ritorno alle clausole valutative, le Note tecniche di accompagnamento elaborate dal Servizio Affari legislativi e coordinamento delle Commissioni assembleari in occasione della discussione della relazione in Commissione e gli studi relativi alla scheda AIR semplificata.

117 prescrive, infatti, che lo Stato e le regioni sono contitolari della potestà legislativa, nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali. Viene anche previsto che, nelle materie di loro competenza, le regioni (e le province autonome) partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono alla loro attuazione ed esecuzione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Della partecipazione della Regione Emilia-Romagna si occupa anche lo Statuto della Regione Emilia-Romagna: l'articolo 12, denominato proprio "*Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario*", stabilisce, innanzitutto, che la Regione partecipa alla fase ascendente per le materie di propria competenza, "nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato". Rinvia alla legge regionale per determinare le modalità di informazione, sia preventiva che successiva, e per fissare i modi in cui l'Assemblea legislativa può dettare atti di indirizzo sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie. Analogamente, la norma statutaria richiama alla necessità di rispettare le norme di procedura stabilite da legge dello Stato anche per la fase discendente.

L'articolo 12 prosegue prevedendo altre forme di partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo: "partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali ed i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione; determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo; determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva."

Tornando al quadro nazionale, la legge 234 del 2012, rispetto alla precedente legge 11 del 2005, amplia il suo ambito di intervento, "riunendo" in un'unica legge tutte le disposizioni che disciplinano le relazioni dello Stato con l'Unione europea; si consideri, ad esempio, il capo VIII, che disciplina ex novo l'intero tema degli aiuti di stato.

Uno dei punti più importanti di questa legge è quello che prevede che il Parlamento italiano sia maggiormente coinvolto sia nel processo di elaborazione delle norme europee (fase ascendente), che in quello di recepimento delle stesse (fase discendente). Questo appare conforme alle novità introdotte con il Trattato di Lisbona, in cui si prevede il controllo da parte dei Parlamenti nazionali del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La legge 234 contiene un intero capo, il quarto, che contiene la procedura che disciplina la partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali alla fase ascendente del processo normativo dell'Unione europea.

Con riferimento al ruolo delle regioni, le principali novità sono date dalle tempistiche per la formulazione di osservazioni regionali nelle materie di loro competenza, e per il raggiungimento dell'intesa con lo Stato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome sulle iniziative e le proposte di atti legislativi dell'Unione europea (i termini passano da 20 a 30 giorni) e dalla "codificazione" della collaborazione tra parlamenti regionali e Parlamento nazionale nel contesto della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e del cd. *dialogo politico* con le Istituzioni europee. Con riferimento alla fase discendente sono previsti una serie di adempimenti relativi al recepimento delle direttive da parte delle regioni.

All'articolo 24 la legge 234 prevede che il Governo fornisca alle Regioni, per il tramite della Conferenza delle Regioni e province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative, l'informazione qualificata e tempestiva sulle iniziative e sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Ai fini della formazione della posizione italiana su tali progetti le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, hanno, quindi, trenta giorni dalla data del loro ricevimento per trasmettere al Governo eventuali osservazioni, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative.

Regioni e province autonome possono chiedere al governo l'apposizione della riserva di esame; le Assemblee e i Consigli regionali effettuano i controlli di sussidiarietà e proporzionalità, facendo pervenire le loro osservazioni alla Camere. Queste ultime, d'altro canto, hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di consultare i consigli regionali.

All'articolo 9 la legge 234 regolamenta, come sopra accennato, il dialogo politico con le istituzioni dell'UE. Codificando una prassi già consolidata, si prevede che, le Camere possano far pervenire alle Istituzioni europee e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee; nelle pronunce inviate le Camere devono tenere conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome e dalle assemblee e dai consigli delle Regioni e delle Province autonome.

La sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e province autonome (art.22) costituisce la sede principale in cui Regioni e Province autonome possono discutere con il governo gli indirizzi generali sulla formazione delle norme europee e i criteri e strumenti di attuazione delle stesse.

La nuova legge prevede che la Conferenza deve tenersi almeno ogni quattro mesi (anziché sei). La Conferenza Stato-città ed autonomie locali deve poi essere convocata almeno due volte all'anno per trattare gli aspetti delle politiche europee di interesse per gli enti locali.

Analogamente a quanto avviene per il Parlamento, è stata mantenuta la riserva di esame introdotta dalla previgente legge n. 11/2005, la quale può essere apposta dal Governo, su richiesta della Conferenza Stato-regioni, nel caso in cui un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia di competenza legislativa delle regioni o delle province autonome. In tal caso, il Governo può procedere alle attività legate alla fase ascendente solo al termine dell'esame da parte della Conferenza Stato-regioni o in caso di mancata pronuncia della stessa entro trenta giorni. Tale termine decorre dalla data di comunicazione, da parte del Governo, circa l'apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione.

Per quanto riguarda la partecipazione alla verifica, da parte delle regioni e delle province autonome, del rispetto del principio di sussidiarietà, l'art. 25 prevede che queste possano far pervenire le loro osservazioni alla Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e province autonome. Tuttavia, come specificato nell'art. 8, le Camere hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di consultare i consigli regionali.

Ai sensi dell'art. 22, la sessione europea della Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome costituisce la sede principale in cui vengono trattati gli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale con le esigenze rappresentate da regioni e province autonome. I pareri espressi riguardano, in particolare: gli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome; i criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea; schemi di disegni di legge attuativi di direttive e degli altri obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve convocare la Conferenza almeno ogni quattro mesi e, per la trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali almeno due volte all'anno (art. 23).

Per quanto concerne l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la legge n. 234 prescrive che le regioni e province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedano al recepimento delle direttive europee, fermo restando i poteri sostitutivi che lo Stato può attivare in caso di eventuale inerzia da parte delle regioni stesse (artt. 29, 40 e 41).

Il ruolo delle regioni è precisato dalla legge n. 131/2003, agli articoli 5 e 6 che danno attuazione ai commi 5 e 9 dell'art. 117 della Costituzione. Si prevede, fra l'altro, la partecipazione delle regioni, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, e la possibilità che, nel caso in cui si discuta di materie di competenza regionale, l'Italia sia rappresentata a livello europeo da un rappresentante regionale. Nelle materie di propria competenza, le regioni e le province autonome possono inoltre chiedere che il Governo proponga ricorso davanti alla Corte di giustizia al fine di denunciare la contrarietà di un atto

normativo dell'Unione europea alle disposizioni dei trattati. Infine, viene disciplinata l'attività internazionale delle regioni attraverso la stipula di accordi con altri Stati, o intese con enti territoriali di altro Stato, nelle materie di propria competenza.

Riprendendo ora la disamina della situazione della regione Emilia-Romagna, va ricordato che la Regione aveva, sinora, disciplinato la materia attraverso la legge regionale n. 16 del 2008, che ha dato, a partire dall'entrata in vigore, risultati importanti in termini di qualità della partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea. La procedura disegnata utilizza principalmente la Sessione europea annuale dell'Assemblea legislativa e il rapporto di collaborazione a livello politico e tecnico tra Giunta regionale e Assemblea legislativa (e relative strutture); tale modello ha rappresentato in questi anni un modello di riferimento per molte regioni italiane, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione alla cd. fase ascendente e alla valorizzazione del ruolo dell'Assemblea legislativa. La Sessione si svolge ogni anno coinvolgendo tutte le commissioni assembleari e si conclude con una seduta solenne in cui l'Assemblea legislativa approva la Risoluzione di indirizzo alla Giunta regionale sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea.

In particolare, il Programma legislativo annuale della Commissione Europea, unitamente alla relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, sono assegnati ogni anno in sede referente alla I Commissione (competente in materia di rapporti con l'Unione europea) e alle altre Commissioni in sede consultiva per il parere di loro competenza. La I Commissione elabora poi una relazione alla quale sono allegati gli atti approvati dalle altre Commissioni e le eventuali relazioni di minoranza.

Per lo svolgimento della sessione la Giunta presenta un apposito Rapporto conoscitivo.

Al termine di questo procedimento, il Programma legislativo annuale della Commissione Europea e la relazione sullo stato di conformità sono iscritti all'odg dell'Assemblea legislativa convocata in sessione comunitaria che si esprime approvando un'apposita risoluzione.

In occasione della sessione, la Giunta può presentare il progetto di legge (denominato "legge comunitaria") con cui la Regione persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione Europea (c.d. fase discendente), tenuto inoltre conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa nella sessione annuale.

A partire dal 2009, ogni anno è stata svolta la sessione europea.

Le leggi comunitarie sino ad ora approvate sono cinque (2010, 2014, 2015, 2016, 2017). Come si legge nell'ultimo rapporto conoscitivo presentato dalla Giunta<sup>3</sup>, la legge comunitaria regionale è sempre stata intesa e costruita anche come uno strumento di *"sperimentazione e semplificazione, nonché quale veicolo di innovazioni importanti in settori strategici quali il commercio, il sistema fieristico, l'energia, l'ambiente"*. Ad esempio, anche nel 2017, l'approvazione della legge regionale

---

<sup>3</sup> DGR 347/2018 "Rapporto conoscitivo della Giunta regionale all'Assemblea legislativa per la sessione comunitaria 2018 ai sensi dell'articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea legislativa e della legge regionale n.16 del 2008"

“Collegato alla legge comunitaria 2017 – Abrogazione di leggi regionali” (l.r. 15/2017), in attuazione dei principi di miglioramento della qualità della legislazione, rappresenta un sistema di “REFIT normativo”, ossia di *“manutenzione costante, semplificazione e aggiornamento dello stock normativo regionale”*. Lo strumento utilizzato è l’abrogazione di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate, ponendosi come strumento di attuazione di un sistema di revisione normativa analogo a quello che a livello dell’Unione europea viene attuato ogni anno con il “Programma REFIT” (*Regulatory Fitness and Performance Programme*)<sup>4</sup>.

Con il presente pdl si intende, in primo luogo, adeguare la legge regionale n. 16 del 2008 alle novità normative intervenute negli ultimi anni, in particolare l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la successiva approvazione della legge 234 del 2012, ma l’impianto di base della attuale legge regionale resta confermato nei suoi meccanismi fondamentali, in particolare per quanto riguarda, appunto, lo strumento della Sessione europea annuale dell’Assemblea legislativa. Il progetto di legge vuole essere, tuttavia, l’occasione per arricchire la legge regionale di procedura, con l’intento di migliorare i meccanismi di funzionamento e introdurre alcune novità collegate all’esperienza maturata nel corso delle precedenti nove Sessioni europee dell’Assemblea legislativa.

Le modifiche proposte alla legge regionale n. 16 del 2008, in parallelo alle innovazioni e all’approccio della legge 234 del 2012, hanno l’obiettivo di “riunire” in un unico provvedimento tutte le disposizioni regionali che regolano i rapporti tra Regione e Unione europea; si è scelto di introdurre alcune norme (in particolare gli articoli 17,18 e 19, che introducono, rispettivamente, gli articoli 12bis, 12ter e 12 quater) che regolano aspetti dei rapporti tra Regione e Unione europea attualmente non regolati nella legge regionale n. 16 del 2008, tra cui, le procedure interne sull’adozione dei programmi operativi regionali relativi ai fondi strutturali e di investimento europei, le procedure per la notifica delle discipline per le attività di servizi e relative agli atti regionali che istituiscono o modificano regimi di aiuti di stato.

L’opera di adeguamento della legge regionale n. 16 del 2008 rispetto alla legge 234 del 2012 prevede, innanzitutto, adattamenti linguistici. Come già ricordato, con l’entrata in vigore del

---

<sup>4</sup> La comunicazione COM (2012) 746 delinea la strategia in tema di qualità della regolazione attraverso il “Regulatory Fitness and Performance Programme” (REFIT) promuovendo una metodologia di analisi e valutazione che abbraccia l’intero ciclo della normazione, ribadito dalla comunicazione COM (2014) 192 “Programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive”. La verifica dell’adeguatezza dello stock normativo passa infatti anche attraverso la sua costante revisione e questo obiettivo può essere raggiunto tramite operazioni periodiche di manutenzione, attraverso interventi di abrogazione, di riordino o di accorpamento delle disposizioni superstiti in legge organiche, nonché di riforma complessiva della materia o del settore.

Trattato di Lisbona non si parla più di *Comunità europea*, ma di *Unione europea*, che ora possiede personalità giuridica; di conseguenza, in analogia con quanto fatto dalla legge 234 del 2012, tutti i termini che facevano riferimento alla Comunità europea sono stati sostituiti da termini che si riferiscono all'Unione europea.

Un secondo gruppo di modifiche della legge 16 è finalizzato ad adeguare la normativa regionale alle novità introdotte dalla citata legge 234 del 2012 con riferimento specifico al ruolo delle regioni nel processo decisionale europeo.

Alcune proposte di modifiche alla legge regionale n. 16 del 2008 sono motivate dall'esperienza applicativa. Alcune proposte di intervento – relative ad articoli già esistenti o che vengono introdotti *ex novo* – mirano a codificare “prassi di lavoro” ormai consolidate, che hanno contribuito a migliorare qualitativamente la partecipazione della Regione Emilia-Romagna ai processi decisionali europei grazie all'esperienza maturata negli anni di applicazione della legge regionale n. 16 del 2008. Si segnalano, tra gli altri, l'articolo 5, che introduce nella legge 16 del 2008 l'art. 3 ter sulla partecipazione: il comma 2 “codifica” la prassi consolidata dell'audizione delle parti interessate (*stakeholders*) sul programma di lavoro annuale della Commissione europea, e l'articolo 7, che introduce l'art. 4-bis sul Rapporto conoscitivo della Giunta regionale per la sessione europea dell'Assemblea legislativa.

Si segnalano poi alcune disposizioni innovative che si concentrano su aspetti considerati di particolare interesse nella prospettiva di una ulteriore evoluzione degli strumenti di partecipazione ai processi decisionali europei. In particolare, l'articolo 4 del progetto di legge introduce l'articolo 3bis (Qualità della legislazione) che prevede espressamente l'applicazione dei principi europei per “Legiferare meglio” ai processi legislativi a partire dalla partecipazione costante e attiva alla formazione del diritto dell'Unione europea che deve essere pensata e organizzata nell'ottica poi del successivo adeguamento dell'ordinamento regionale alle regole europee.

Nel nuovo articolo 3ter, introdotto dall'articolo 5 del progetto di legge di modifica, relativo al tema della partecipazione, si legge implicitamente l'idea che l'Assemblea legislativa, quale organo rappresentativo, eletto direttamente dai cittadini, possa essere il luogo ideale di sintesi delle diverse istanze provenienti dal territorio, per garantire il loro coinvolgimento attivo in procedure complesse: proprio alla luce di tale complessità, come ricorda la relazione introduttiva al pdl, il contributo esterno per essere utile deve essere “guidato”. Viene quindi, innanzitutto, prevista la possibilità di fare ricorso agli strumenti di partecipazione già previsti dall'ordinamento regionale, cioè quelli disciplinati dalla legge 3 del 2010 (di cui è imminente una revisione); in secondo luogo, non si esclude di sperimentare anche in questo campo modalità di consultazione innovative; una delle possibilità potrebbe essere anche quella di utilizzare la sezione del sito dell'Assemblea legislativa dedicata alle attività di fase ascendente e discendente: attualmente attraverso queste pagine vengono fornite informazioni sulle iniziative e sulle attività svolte, ma in futuro si potrebbe pensare di utilizzare



questo spazio per consultare gli utenti in modo immediato e diretto anche su singoli dossier o sulle iniziative europee sulle quali la Regione intende dire la propria. In prospettiva, questo strumento potrebbe essere utile anche, come si mette in evidenza nella relazione introduttiva al pdl, per creare un “dialogo” con gli altri soggetti istituzionali coinvolti nei processi decisionali europei, come il Governo e il Parlamento nazionali, o anche le altre regioni italiane ed europee, gli enti locali, nonché, gli organi e le istituzioni dell’UE.

Passando alla disamina specifica del nuovo articolo 3 ter (Partecipazione), nella norma viene “codificata” la prassi, avviata nel 2012, di svolgere la consultazione degli stakeholders del territorio sul programma di lavoro annuale della Commissione europea, per tenere conto delle loro osservazioni nell’ambito delle attività che le commissioni assembleari svolgono nella Sessione europea annuale dell’Assemblea legislativa. L’articolo prevede anche consultazioni sulle singole iniziative e proposte legislative europee per promuovere la partecipazione dei soggetti interessati alle attività di fase ascendente. Infine, si prevede la costruzione di una Rete (Rete europea regionale) alla quale possono partecipare gli enti locali e i portatori di interesse del territorio emiliano-romagnolo, per migliorare e rendere più efficace la loro partecipazione alle iniziative e alle consultazioni promosse dall’Assemblea e dalla Giunta. La Rete è convocata almeno due volte l’anno, prima dell’avvio dei lavori della Sessione europea e dopo l’approvazione del relativo atto di indirizzo, per la programmazione delle attività; è coordinata da una Cabina di regia, composta dal Presidente della Giunta e dal Presidente dell’Assemblea legislativa, o loro delegati. La Cabina di regia si avvale del supporto delle strutture regionali che si occupano della partecipazione alla fase ascendente e discendente (vedi articolo 21 quinquies) e delle reti di informazione europea attive sul territorio regionale.

La scelta di introdurre nella legge il nuovo Titolo II bis, contenente disposizioni che regolano le modalità attraverso cui la Regione intende promuovere e sostenere la cittadinanza europea e la storia dell’integrazione europea, attraverso la realizzazione di progetti e iniziative, è dettata dalle ragioni sopra ricordate, ovvero seguire la strada del Legislatore nazionale, che ha riunito in un’unica legge, la 234 del 2012, tutte le disposizioni che disciplinano le relazioni dello Stato con l’Unione europea.

L’opzione di intervenire con un progetto di legge di modifica, invece che con un provvedimento interamente sostitutivo (e abrogativo) dell’attuale legge regionale n. 16 del 2008, è motivata dal fatto che l’intervento normativo ha ad oggetto unicamente alcuni parti della legge originaria: i capi I (Disposizioni generali) e II (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario) del Titolo I (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario e alle attività di rilievo internazionale. Attuazione degli articoli 12 e 13 dello Statuto regionale); l’introduzione del Titolo II bis (Promozione e sostegno della cittadinanza europea e della storia dell’integrazione europea), e il Titolo III (Disposizioni finali) della legge regionale n. 16 del 2008; non vengono invece toccati il Capo III (Attività di rilievo

internazionale della Regione) e il Titolo II (Rapporti interregionali. Attuazione dell'articolo 25 dello Statuto regionale), rispetto ai quali non sono intervenute novità a livello normativo o di prassi applicativa che richiedano adeguamenti o modifiche delle norme attuali.

### **Contesto socio-economico**

Il pdl è composto da due Titoli: il Titolo I riguarda la riforma della procedura prevista dalla l.r. 16/2008 sulla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione Europea (fase ascendente e discendente) mentre il Titolo II ha ad oggetto interventi per la promozione e il sostegno della cittadinanza europea e della storia dell'integrazione europea.

Il filo conduttore scelto in questa parte dell'analisi per contestualizzare il pdl è, come si legge nella relazione al pdl, il *"rilancio del progetto europeo"*, che si articola sia nella volontà di fornire al Legislatore *"strumenti che consentano di intervenire in modo efficace nei processi decisionali che sono alla base della costruzione delle politiche europee, veicolando le istanze che provengono dal territorio regionale"*, sia nella realizzazione di interventi utili per sviluppare il *"senso di appartenenza all'Europa dei cittadini"*.

In tale sezione della scheda AIR, per l'analisi del contesto socio economico si è fatto riferimento:

- alle indagini Eurobarometro e allo Speciale Eurobarometro del Parlamento Europeo "A due anni dalle elezioni europee del 2019"
- "Libro Bianco sul futuro dell'Europa – Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025" della Commissione Europea
- dati di fonte Eurostat ed elaborazioni tratte dal "Factbook<sup>5</sup>" realizzato dal Servizio Statistica, comunicazione, sistemi informativi geografici, partecipazione.

Di seguito si riportano alcuni dati e informazioni ritenute utili per fornire un quadro complessivo del contesto.

E' stato infatti recentemente presentato il Programma di lavoro<sup>6</sup> della Commissione Europea per il 2018, che sarà esaminato nella sessione comunitaria dell'Assemblea. Le proposte contenute riprendono quanto emerso dal "Libro Bianco sul futuro dell'Europa".

---

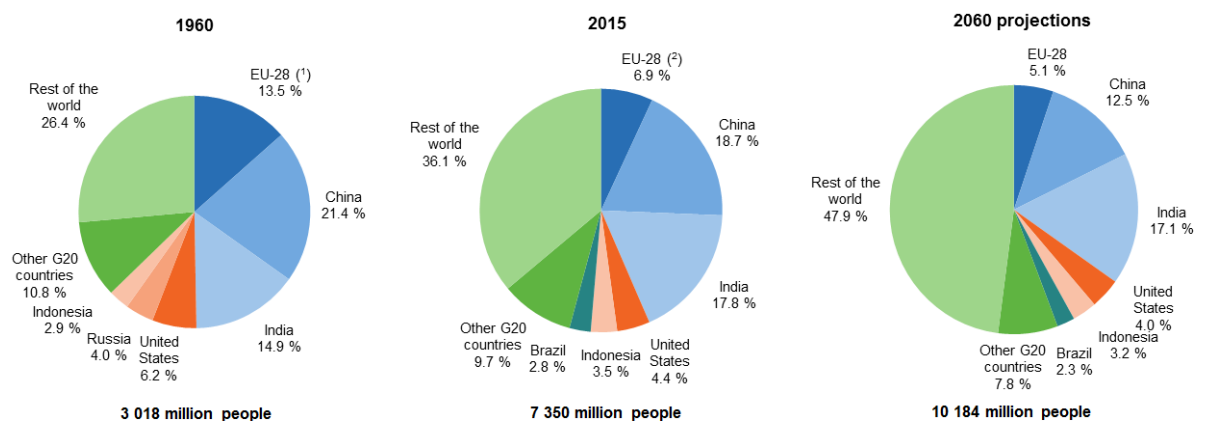
<sup>5</sup> <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/factbook/fb/factbook>. Il Factbook propone un quadro di diversi aspetti economici, sociali, demografici, ambientali e strutturali dell'Emilia-Romagna e della sua collocazione nel contesto europeo. Gli indicatori sono rilevati a livello di regione europea (NUTS2). I dati sono tutti di fonte Eurostat.

<sup>6</sup> Ogni anno la Commissione adotta un programma di lavoro in cui sono elencate le azioni che prevede di realizzare nell'anno successivo. Il programma di lavoro informa i cittadini e i legislatori degli impegni politici in termini di presentazione di nuove iniziative, ritiro di proposte in sospeso e riesame della normativa UE vigente.

**“A mano a mano che le altre parti del mondo si espandono, il peso mondiale dell’Europa diminuisce”. Inoltre, “Anche il potere economico dell’Europa è destinato a diminuire in termini relativi, scendendo a meno del 20% del prodotto interno lordo mondiale nel 2030 contro l’attuale 25% circa” (Libro Bianco sul futuro dell’Europa)**

Nel 1960 la popolazione europea rappresentava circa il 13% della popolazione mondiale. Nel 2015 era il 7% e scenderà al 5% entro il 2060 (cioè il 95% non vivrà in Europa).

Figura 1 – Il peso della popolazione europea rispetto alla popolazione mondiale Fonte: Eurostat, “The EU in the world”, anno 2016



Note: Projections for EU-28 on the basis of main convergence scenario, for non-EU G20 member projections on the basis of medium fertility variant, 2015–2100.  
 (\*) 1960 population excluding French overseas departments and territories.  
 (\*\*) Provisional estimates. Break in the series.

Figura 2 – La quota dell’UE nel PIL mondiale. Fonte: Libro Bianco sul futuro dell’Europa

### La quota dell'UE nel PIL mondiale è in calo

	2004	2015	
Stati Uniti d'America	28%	24%	↘
UE-27	26%	22%	↘
Giappone	11%	6%	↘
Regno Unito	5%	4%	↘
Cina	5%	15%	↗
Canada	2%	2%	→
Messico	2%	2%	→
Brasile	<2%	2%	↗
India	<2%	3%	↗
Resto del mondo	18%	21%	↗

Fonte: Eurostat e Divisione statistica delle Nazioni Unite.

A seguito della crisi iniziata nel 2008, ***“la ripresa è ancora distribuita in modo non uniforme fra le diverse fasce della società e le diverse regioni”***, ed è un problema ***“particolarmente sentito dalle generazioni più giovani”*** (Libro Bianco sul futuro dell'Europa).

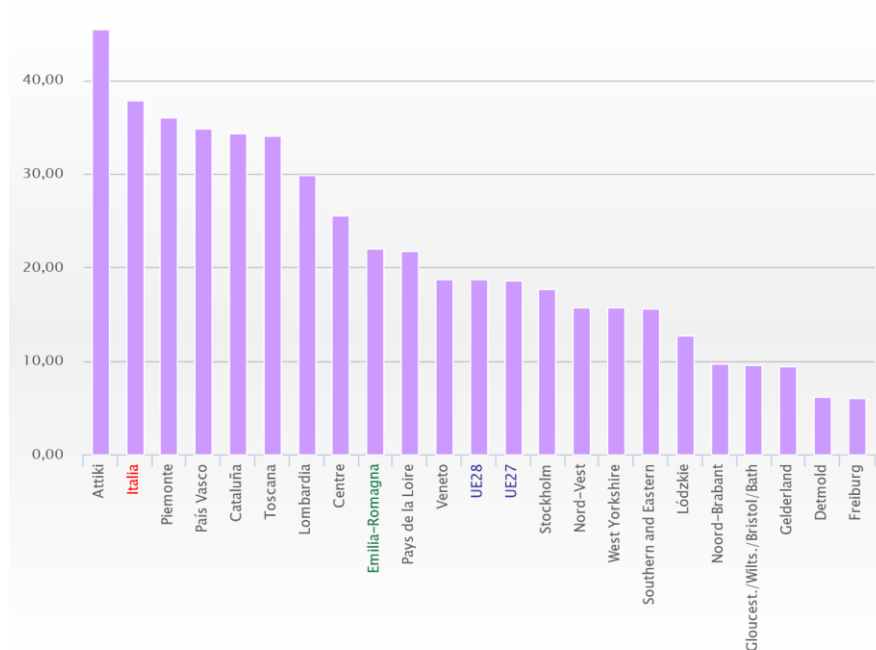
Figura 3 - Andamento del tasso di disoccupazione in Europa. Fonte Libro Bianco sul futuro dell'Europa

#### Livelli di disoccupazione in calo, ma ancora elevati nell'UE a 28



Fonte: Commissione europea

Figura 4: Tasso di disoccupazione giovanile<sup>7</sup> – l’Emilia-Romagna nel contesto europeo (Fonte: Factbook, Servizio Statistica, comunicazione, sistemi informativi geografici, partecipazione). Anno 2016



L’Emilia-Romagna presenta un valore del 22%, a fronte del dato nazionale pari a 37,8%.

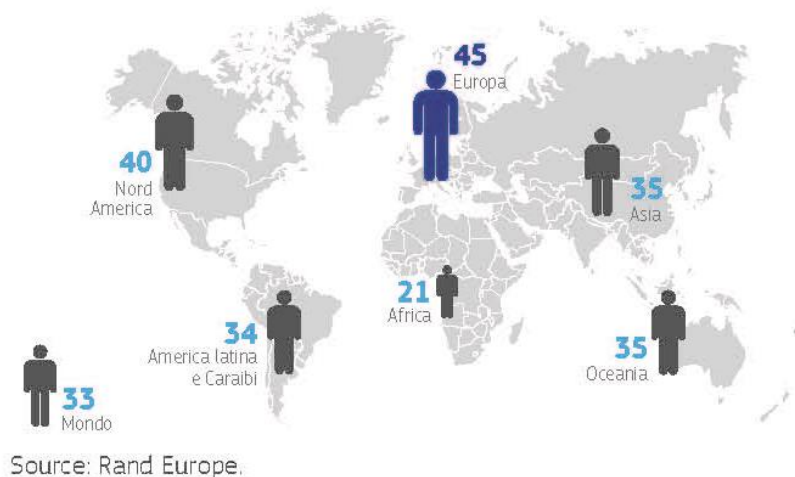
Un ulteriore aspetto d’interesse riguarda l’invecchiamento della popolazione: entro il 2030 l’età media per l’Europa sarà di 45 anni<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Il tasso di disoccupazione giovanile è il rapporto percentuale fra la popolazione dai 15 ai 24 anni in cerca di occupazione e le forze lavoro totali della stessa fascia di età.

<sup>8</sup> L’età media è la media delle età, ponderata con l’ammontare della popolazione in ciascuna classe di età.

Figura 5 – Età media della popolazione nel mondo. Fonte Libro Bianco sul futuro dell'Europa

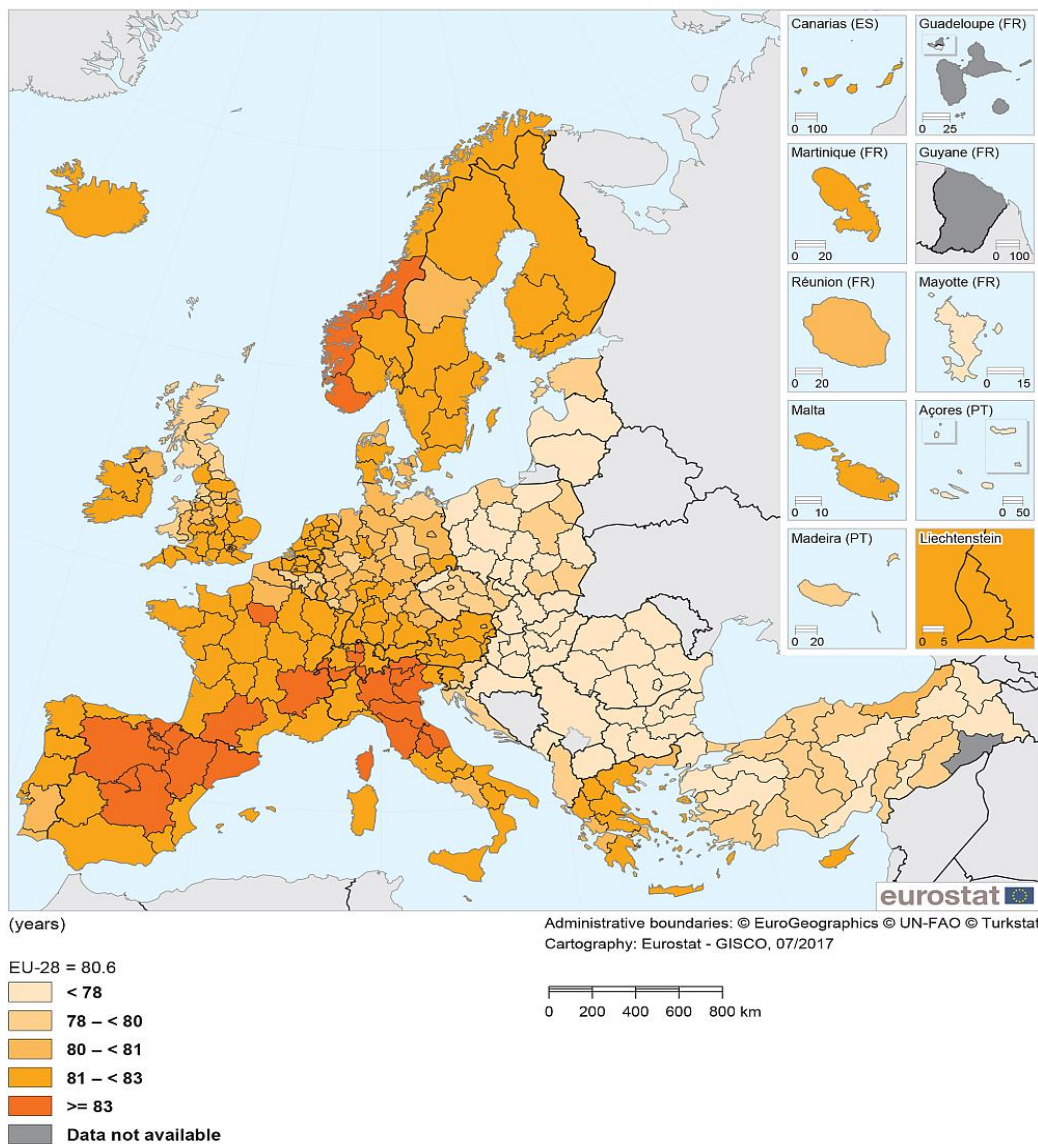
**La popolazione europea sarà la più vecchia del mondo entro il 2030** (età media per regioni del mondo)



Nel 2015 la speranza di vita alla nascita (o vita media, è il numero medio di anni di vita per un neonato) era, in media, di 80,6 anni per l'UE28 (nel 2003 era pari a 77,7 anni). La figura seguente evidenzia in arancione le regioni con una vita media di 83 anni e più, fra le quali è inclusa l'Emilia-Romagna (80,3 anni). Il valore per l'Italia era di 82,7 anni.

Figura 6: speranza di vita alla nascita per regioni NUTS 2<sup>9</sup> (valori in anni). Fonte: Eurostat, statistiche demografiche a livello regionale

Life expectancy at birth, by NUTS 2 regions, 2015  
(years)

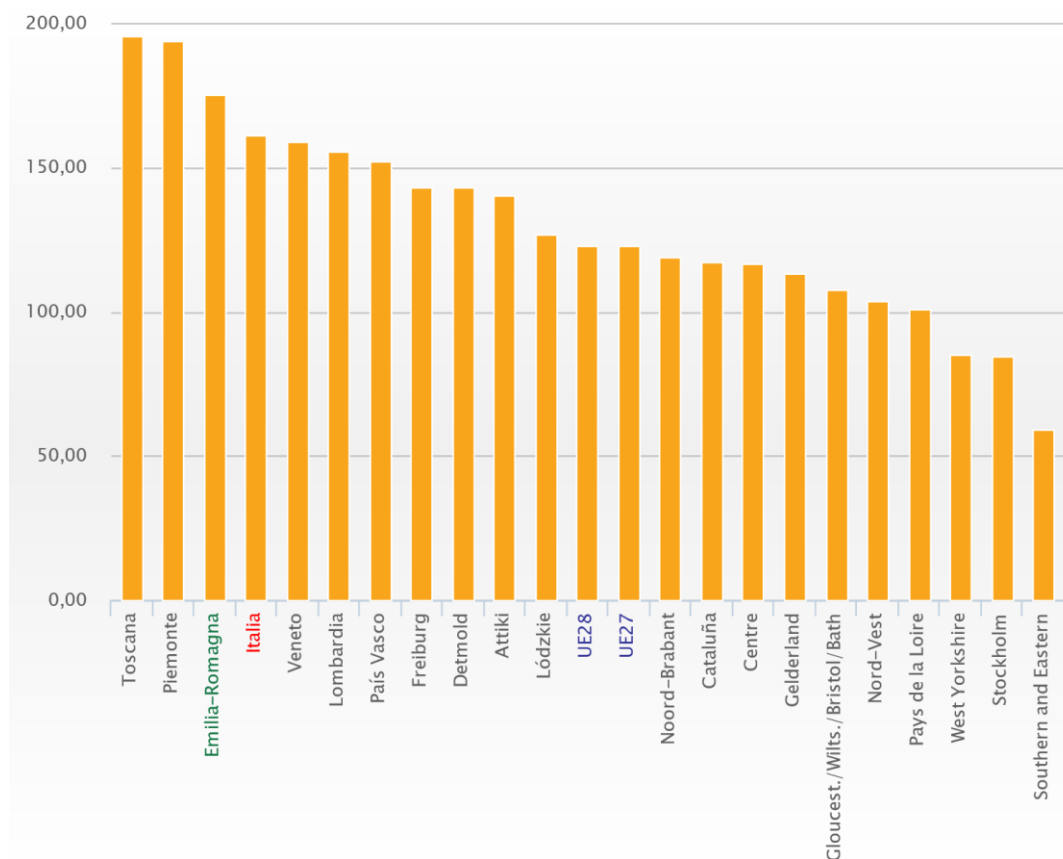


Note: EU-28 and Albania: estimates. Albania and Serbia: national data.  
Source: Eurostat (online data codes: demo\_r\_mlifexp and demo\_mlexpec)

9 La nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione Europea per fini statistici. Attualmente la nomenclatura suddivide i 28 Stati membri in tre categorie, a seconda di soglie di popolazione specifiche. Per informazioni [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/what/glossary/n/nuts/](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/n/nuts/)

Anche l'indice di vecchiaia (rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età 0-14 anni) che misura il numero di anziani presenti in una popolazione ogni 100 giovani evidenzia il livello d'invecchiamento: Per l'Emilia-Romagna l'indice è pari a 176, a fronte di un valore italiano di 161 ed europeo di 123 (dati aggiornati ad agosto 2017)<sup>10</sup>. Più i valori sono superiori a 100 e più si assiste alla prevalenza di anziani rispetto ai giovani.

Figura 7: Indice di vecchiaia – l'Emilia-Romagna nel contesto europeo (Fonte: Factbook, Servizio Statistica, comunicazione, sistemi informativi geografici, partecipazione). Anno 2016



**In tale sezione di analisi si è ritenuto utile fornire anche alcuni dati sulla percezione e le aspettative dei cittadini europei.** Dal 1973 la Commissione europea conduce infatti lo Standard Eurobarometer, un sondaggio che analizza l'opinione degli europei sull'Europa, le istituzioni europee e i grandi temi di attualità<sup>11</sup>. In particolare, si riportano di seguito i dati estratti da uno Speciale Eurobarometro del Parlamento Europeo "A due anni dalle elezioni europee del 2019", realizzato con l'obiettivo di

<sup>10</sup> [http://statistica.regione.emilia-romagna.it/factbook/fb/popolazione/ind\\_vecc](http://statistica.regione.emilia-romagna.it/factbook/fb/popolazione/ind_vecc).

<sup>11</sup> I rapporti sono disponibili a questo link <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/2015/yearTo/2015/surveyKy/2099>



cogliere le percezioni e le aspettative rispetto ai principali settori d'intervento dell'UE e il livello di appartenenza nei confronti dell'UE. Il sondaggio è stato condotto a metà mandato 2014-2019 sulle attitudini dei cittadini europei a due anni dalle elezioni europee di maggio/giugno 2019. I dati sono riferiti a marzo 2017.

### Sentirsi europei

La percentuale di coloro che, intervistati per l'indagine Speciale Eurobarometro, si dichiarano "legati" all'Unione Europea è pari al 56% (media europea), in aumento di cinque punti rispetto al 2015. Per l'Italia, il dato è pari al 48%, in aumento di 7 punti. Si rileva comunque come il legame con il proprio Paese (91%, -1), con la propria regione (87%, -1) e la propria città (87%, -2) sia ritenuto più importante rispetto al legame con l'UE.

Figura 8: sentirsi legati alla propria città/regione/paese/all'Unione Europea. Media europea. Speciale Eurobarometro del Parlamento Europeo, Marzo 2017

Q8 Mi può dire in che misura Lei si sente legato/a..... (%)

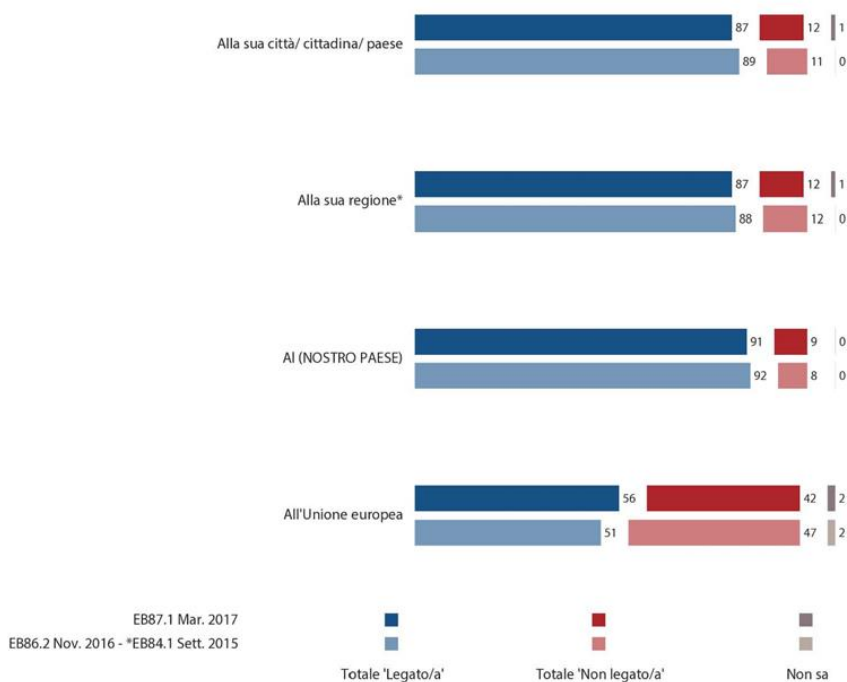
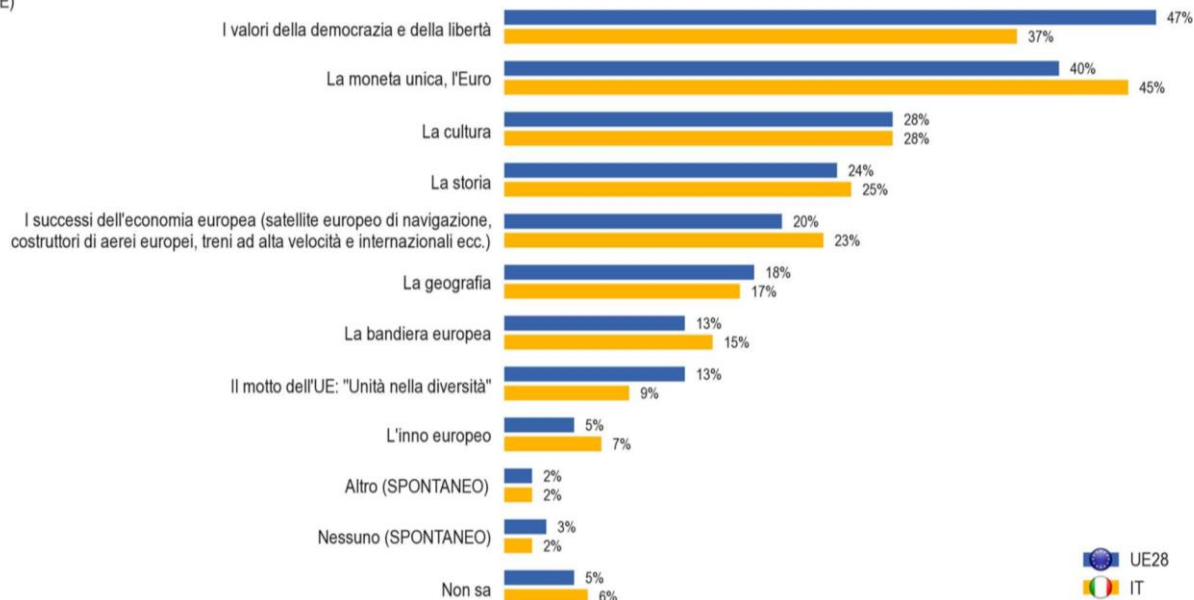


Figura 9: Elementi che concorrono a formare l'identità europea (Fonte: Eurobarometro del Parlamento europeo - EB/PE 82.4)

QP11. Più elementi concorrono a formare l'identità europea. Secondo lei, fra i seguenti, quali sono i più importanti per favorire la costituzione di un'identità europea? (MASSIMO 3 RISPOSTE)



**EUROBAROMETRO 82.4  
RISULTATI PER L'ITALIA**



**Le percezioni dei cittadini sull'azione dell'Unione europea**

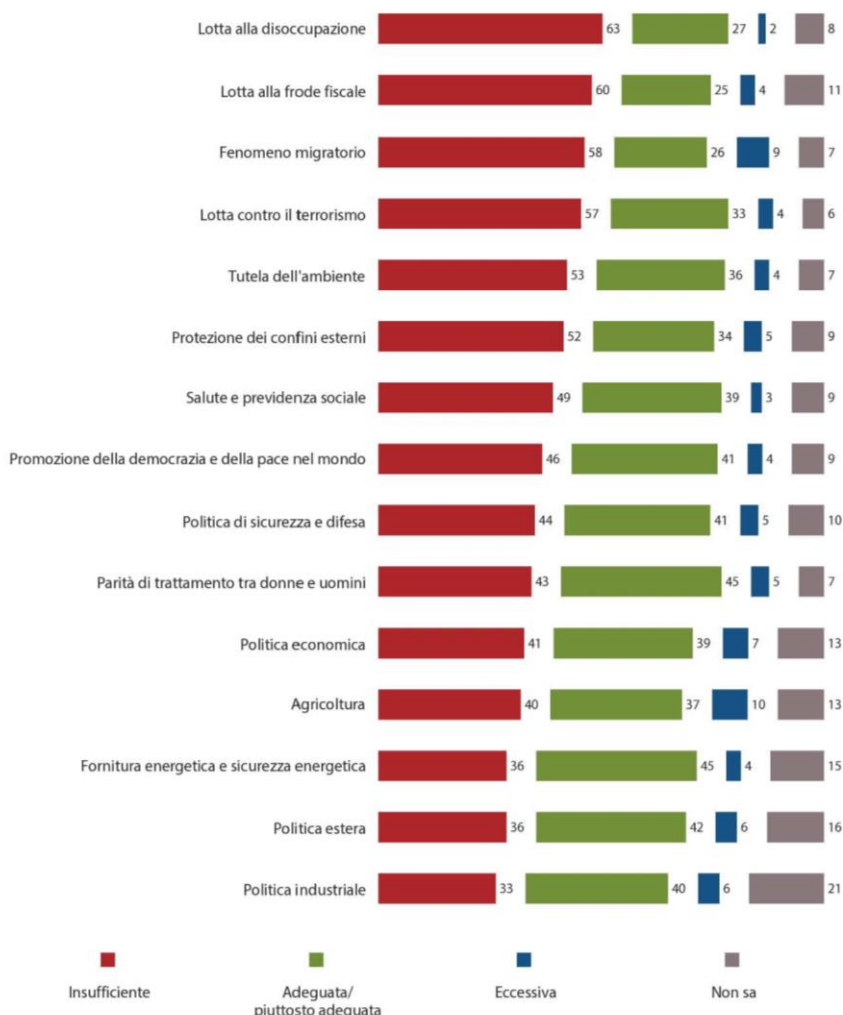
I cittadini europei sono stati interrogati sulla loro percezione dell'azione dell'Unione Europea in quindici settori, rappresentati nella figura seguente.

La maggior parte degli intervistati ritiene che per alcune politiche, dalla sicurezza alla lotta alla disoccupazione, l'Europa dovrebbe fare di più per risolvere i problemi esistenti: prevale infatti la quota di cittadini europei che ritengono "insufficiente" l'azione dell'UE. Tuttavia, rispetto al 2016 tale quota di persone che considerano le azioni dell'UE insufficienti è diminuita.

Ad esempio, nella lotta contro la disoccupazione, il 63% degli intervistati ritiene insufficiente l'azione dell'UE, in calo di 6 punti rispetto al 2016. Il 27% (+4) la ritiene adeguata. Nella lotta contro il terrorismo, il 57% ritiene insufficiente l'azione europea, in calo di 12 punti. Il 33% (+10) la ritiene adeguata.

Figura 10: percezione dell'azione dell'Unione Europea (Fonte: Speciale Eurobarometro), media europea. Marzo 2017

Q1 Per ciascuna delle affermazioni che seguono, direbbe che l'attuale azione della UE sia eccessiva, adeguata/piuttosto adeguata o Insufficiente? (%)



Il rapporto presenta i valori disaggregati a livello di singolo settore e Stato membro.

Circa la conoscenza del funzionamento delle istituzioni europee, il 59% sa che a livello di Unione Europea la legislazione viene elaborata congiuntamente dal Parlamento europeo e dagli Stati membri (media europea).

Sempre più persone si interessano alla politica dell'UE: il 56% si dichiara interessato agli affari dell'UE, una percentuale in crescita rispetto al 54% del settembre 2015.

## Come si informano i cittadini

In base ai dati Eurobarometro riferiti a novembre 2016<sup>12</sup>, in generale, oltre due terzi degli italiani (69%) si ritengono non sufficientemente informati sugli affari politici europei, una percentuale in crescita rispetto al 66% registrato a maggio. Un altro 52% dice di non capire come funziona l'Unione, a fronte di un 43% che si considera a conoscenza della macchina comunitaria. Tra il campione europeo, il 56% dice di comprendere il funzionamento dell'UE, mentre il 41% ammette il contrario. I media sono ampiamente la prima fonte di informazione sulla politica europea per gli italiani: chi è interessato, usa soprattutto la televisione per tenersi aggiornato sulla politica. Internet è la seconda scelta più comune.

Tuttavia, aumentano gli italiani che dicono di non cercare informazioni sull'attuale politica europea (22%), in crescita rispetto al precedente sondaggio (+4 punti percentuali). In aumento anche il numero di italiani che dicono di non ritenere utile informarsi nemmeno sulla politica nazionale (che passano dal 9% al 14%).

## La fiducia nell'Unione Europea

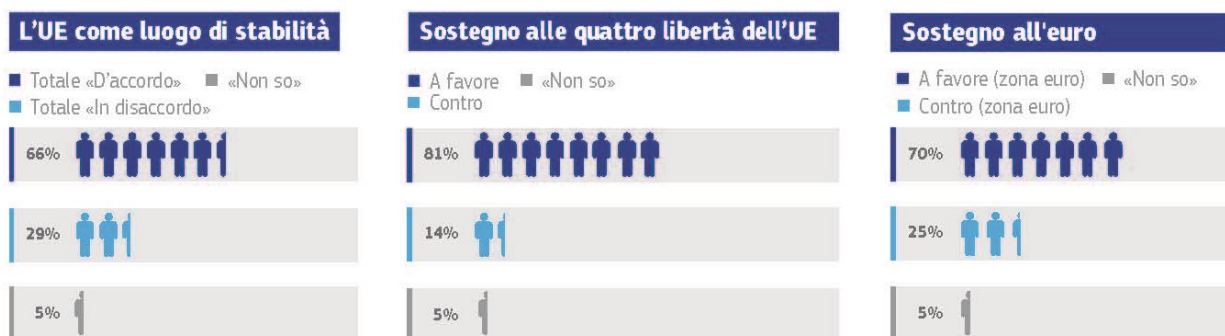
Anche dal “Libro Bianco sul futuro dell'Europa” si legge che *“la fiducia nell'Ue e nelle sue istituzioni è in calo, anche se questo riflette una generale disaffezione verso le istituzioni politiche, che colpisce ancora più duramente quelle nazionali”*. Infatti, **“Il sostegno al progetto europeo è ancora solido, ma non è più incondizionato”**: l'80% degli europei è favorevole alle quattro libertà fondamentali dell'UE (libertà di circolazione dei capitali, delle merci, dei servizi, delle persone), il 70% sostiene la moneta unica e il 66% considera l'UE un luogo di stabilità. Un terzo dei cittadini ha fiducia nell'UE contro la metà degli europei di dieci anni fa.

---

<sup>12</sup> Eurobarometro86 “Opinione pubblica nell'Unione Europea”

Figura 11: Come vedono l'UE gli europei? Fonte: Libro Bianco (dati Eurobarometro 2016)

#### Come vedono l'UE gli europei?



Fonte: Eurobarometro, ottobre e novembre 2016, UE a 28.

Come si legge nel Libro Bianco, *“Colmare il divario fra le promesse e i risultati rappresenta una sfida continua. Questo è dovuto in parte al fatto che l'Unione europea non è un concetto facile da capire in quanto combina il livello europeo e gli Stati membri. La suddivisione delle competenze non è sufficientemente chiara e il ruolo positivo dell'UE nella vita quotidiana non è visibile se a livello locale non viene spiegato adeguatamente”*.

Lo stesso “Eurobarometro”<sup>13</sup> segnala che la maggioranza dei cittadini europei (50%, -4 rispetto a settembre 2016) ritiene che *“le cose non vanno ancora nella direzione giusta nell'Unione europea e negli Stati membri”*.

**Dalle considerazioni che emergono dalla lettura dei dati, gli interventi delineati nel pdl possono essere visti come un contributo per “ripristinare la fiducia, costruire il consenso e creare un senso di appartenenza” rispetto all'Unione Europea.**

Lo stesso “Rapporto conoscitivo della Giunta regionale all'Assemblea legislativa per la sessione comunitaria 2018” (DGR 347/2018) segnala che *“oggi più che in passato torna, così in primo piano, il tema della cittadinanza europea e il suo effettivo significato”*. La cittadinanza europea, istituita dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992, è infatti la condizione giuridica propria di ogni persona appartenente a uno Stato membro dell'UE che, in base al Trattato di Lisbona *“si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”*.

#### Come far sentire la propria opinione in Europa

La risposta “votare alle elezioni europee” è la risposta prevalente con il 59% (+2 rispetto a giugno 2013) nel sondaggio “Speciale Eurobarometro”. A seguire, i cittadini hanno risposto “esercitare il diritto d'iniziativa dei cittadini europei”. Il “diritto d'iniziativa dei cittadini europei consente di

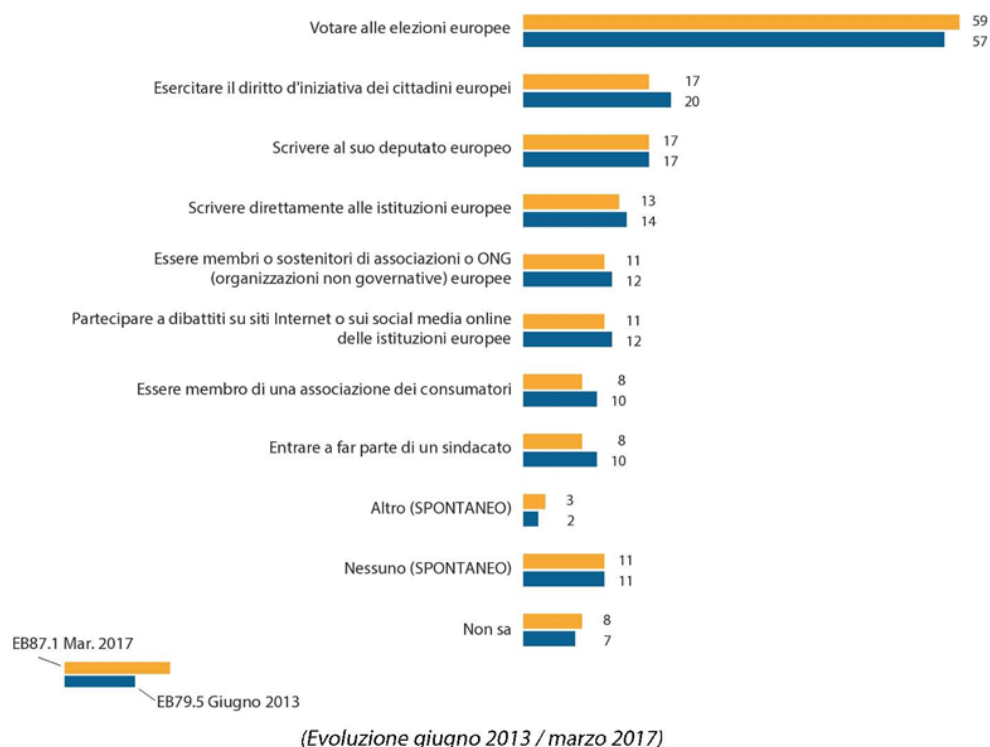
<sup>13</sup> “A due anni dalle elezioni europee del 2019”

prendere direttamente parte all'elaborazione delle politiche dell'UE, invitando la Commissione europea a presentare una proposta legislativa<sup>14</sup>.

Figura 12: come far sentire la propria voce (Fonte: Speciale Eurobarometro), media europea.

Marzo 2017

Q11 Quali dei seguenti sono i metodi migliori per far sì che la Sua voce sia ascoltata da chi prende le decisioni nella UE? (MASSIMO 3 RISPOSTE) (%)



Come si legge nella Relazione della I Commissione per la Sessione europea di quest'anno <sup>15</sup> ***“In un quadro generale così complesso, i territori e gli enti che li rappresentano devono assumere un ruolo attivo, far sentire la propria voce, soprattutto attraverso la partecipazione alla definizione delle posizioni nazionali e alla costruzione delle politiche europee. Al di là della diversità delle posizioni politiche in campo, è evidente la necessità di strumenti che garantiscano alle Regioni di partecipare in modo efficace ai processi decisionali europei, veicolando le istanze dei territori, anche nell’ottica di un successivo adeguamento dell’ordinamento regionale rispetto e regole (europee) che si è contribuito a costruire. Il nostro ordinamento ha previsto e disciplinato in Costituzione (articolo 117, comma quinto) e poi con la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme***

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lq=it>

<sup>15</sup> Relazione della commissione “bilancio, affari generali ed istituzionali” per la sessione europea dell’assemblea legislativa per l’anno 2017, ai sensi dell’articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008 (oggetto assembleare 4289)

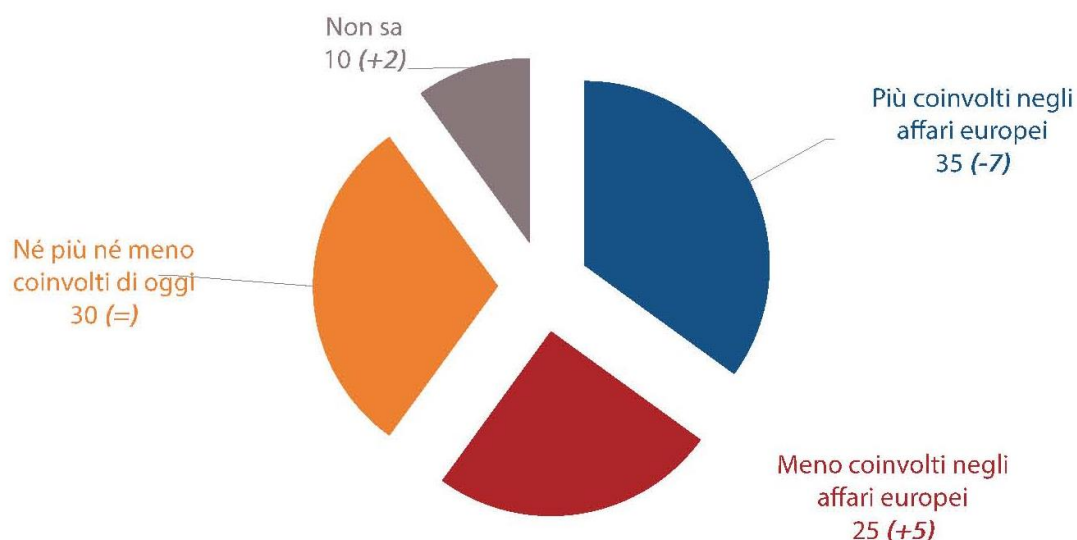
generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), la partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'UE, ma ancora molto resta da fare per far sì che i meccanismi di definizione e di coordinamento delle posizioni da sostenere presso le Istituzioni europee funzionino appieno. Si segnala, dunque, **l'impellenza della revisione della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16** (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale), sia per gli aspetti non più in linea con l'attuale quadro normativo previsto dalla legge n. 234 del 2012, sia per cogliere l'occasione di rivedere e migliorare gli attuali strumenti di partecipazione alla fase ascendente e discendente”.

### Prospettive future: verso il 2030

L'indagine Speciale Eurobarometro ha posto una domanda riguardo le aspettative future in tema di coinvolgimento dei cittadini europei negli affari europei. **Il dato evidenzia che, rispetto ad oggi, nel 2030 i cittadini europei si vedono maggiormente coinvolti.** Il dato è comunque in calo rispetto alla percezione del 2013. In aumento coloro che pensano che nel 2030 saranno meno coinvolti negli affari europei rispetto ad oggi.

Figura 13: Coinvolgimento dei cittadini europei nel 2030, media europea (speciale Eurobarometro)

Q13 Immagini come sarà la UE fra 10 anni. Rispetto ad oggi, pensa che nel 2030 i cittadini europei saranno...? (%)



(Evoluzione giugno 2013 / marzo 2017)

### C) DESTINATARI DELL'INTERVENTO

Il presente progetto di legge essendo un testo di modifica alla l.r. 16/2008, prevede in relazione alla legge modificata, distinti destinatari relativi al Titolo I, Titolo II e Titolo II bis (introdotto dal pdl "Modifiche alla l.r. 16/2008)), come di seguito riportati:

#### TITOLO I e TITOLO II

- *Assemblea legislativa e Giunta a livello politico e tecnico nelle sue declinazioni*

#### TITOLO II BIS

- *Cittadini in senso lato e nello specifico i giovani/gli studenti*
- *I beneficiari dell'intervento rivolto ai destinatari di cui sopra sono le scuole, gli Enti, le Organizzazioni e Associazioni.*

### D) INDIVIDUAZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI DI INTERVENTO

**Opzione 0 - Status quo** (opzione di non intervento, ossia il mantenimento della regolazione vigente)

L'opzione 0

Lo status quo non presenta alcun onere amministrativo ed organizzativo e non prevede oneri informativi, amministrativi ed oneri riflessi su altri enti.

**Opzione Alternativa** - Interventi amministrativi

L'opzione alternativa

Tale opzione presenta modesti oneri organizzativi dovuti al supporto per le attività di consultazione e alla predisposizione di bandi di finanziamento dedicati.

L'opzione non presenta oneri riflessi su altri enti pubblici, ma prevede oneri amministrativi/informativi aggiuntivi sulle imprese derivanti dalla partecipazione ai bandi.

L'opzione non prevede oneri informativi, amministrativi ed oneri riflessi su altri enti.

**Opzione prescelta – Intervento normativo** (*Progetto di legge*)

L'opzione relativa all'intervento normativo presenta un **impatto amministrativo** (impatto legato all'introduzione di strumenti di programmazione, pianificazione, semplificazione), relativo alla realizzazione del "Programma per l'attuazione degli interventi regionali sulla cittadinanza europea e della storia dell'integrazione europea" previsto nell'art 24 del pdl di modifica. Gli oneri informativi/amministrativi dipendono infatti dai provvedimenti attuativi adottati e sono relativi ai bandi relativi agli interventi regionali sulla cittadinanza europea previsti dall'art 24 del pdl di modifica che introduce l'art 21 quater comma 2 nella l.r. 16/2008.

Gli **impatti organizzativi** (creazione di nuove strutture, organismi, organi ecc) sono dovuti alle attività previste nei seguenti articoli:

all'art 4 del pdl di modifica che introduce l'art 3 bis nella l.r. 16/2008 che prevede che la Regione partecipi alle iniziative nazionali ed europee finalizzate a consolidare l'analisi della dimensione territoriale nelle valutazioni di impatto (VIT) predisposte dalla Commissione europea



-all'articolo 5 del pdl di modifica che introduce l'art 3 ter comma 4 nella lr 16/2008 dove si prevede che la Regione si avvalga della "Rete europea regionale", alla quale possono partecipare gli enti locali e i portatori di interesse del territorio emiliano-romagnolo

- all'articolo 5 del pdl di modifica che introduce l'art 3 ter comma 6 nella lr 16/2008 che prevede la partecipazione degli enti locali, dei portatori di interesse e dei cittadini del territorio emiliano-romagnolo alle attività di formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea. L'Assemblea può, inoltre, promuovere l'attivazione di consultazioni, anche informatiche, su iniziative e proposte legislative dell'Unione Europea.

- all'articolo 23 del pdl di modifica che inserisce l'articolo 21 ter nella lr16/2008 che prevede interventi per promuovere la cittadinanza europea con iniziative culturali, didattiche e formative; progetti realizzati da istituti scolastici ed enti locali, visite educative attraverso l'adozione di specifici bandi

- all'articolo 25 del pdl di modifica che inserisce l'art 21 quinquies comma 2 che prevede la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto Assemblea e Giunta, per il coordinamento della partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Il comma 3 dello stesso articolo prevede un ulteriore gruppo di lavoro costituito dai referenti di ciascuna direzione generale della Giunta per il monitoraggio delle attività di rilevanza europea di competenza

**A seguire, la matrice n.1 confronta gli obiettivi del pdl realizzabili con le diverse opzioni d'intervento mentre la matrice n.2 è dedicata al confronto degli impatti amministrativi e organizzativi fra le opzioni.**

## VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

Come previsto dalla scheda AIR semplificata, si illustrano le opzioni individuate con le matrici riportate di seguito.

### Matrice 1) – obiettivi realizzabili

Opzioni Obiettivi dell'intervento	Opzione 0 Status quo	Opzione Alternativa Interventi amministrativi	Opzione prescelta Progetto di legge
Migliorare la regolamentazione delle modalità di partecipazione della Regione alla formazione del diritto europeo nelle fasi discendente e ascendente	La situazione attuale con la lr 16/2008 non è adeguata rispetto alla L234/2012  Rimangono tuttavia valide le prassi di lavoro esistenti senza la cogenza normativa	Attraverso un intervento amministrativo si può intervenire sugli aspetti organizzativi, come il rafforzamento a livello tecnico fra Assemblea legislativa e Giunta (gruppi di lavoro).  Non è possibile regolare le relazioni istituzionali fra Assemblea Legislativa e le procedure di partecipazione alle fasi ascendente e discendente	Solo un progetto di legge può adeguare l'ordinamento regionale alla L 234/2012 e contemporaneamente migliorare l'efficienza mettendo a sistema prassi e procedure già esistenti e l'efficacia del processo decisionale
Regolamentazione Sessione europea	La sessione europea è stata introdotta dalla lr 16/2008 e dovrebbe svolgersi entro il 30 aprile di ogni anno (termine ordinatorio).	Poiché la sessione europea è regolamentata per legge, è necessario intervenire in modifica attraverso lo strumento normativo.	Risulta necessario un intervento normativo. Il pdl prevede di anticipare la tempistica di svolgimento della sessione europea per consentire una migliore programmazione degli interventi successivi sia con riferimento alla fase ascendente che discendente: il 31

	La sessione europea dà infatti attuazione all'art 12 comma 1 lettera a) dello Statuto della Regione Emilia-Romagna	Un atto amministrativo non permette quindi di dare attuazione all'art.12 comma 1 lettera a) dello Statuto che prevede le modalità attraverso cui l'Assemblea esercita il suo potere di indirizzo con riferimento alle "forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie".	marzo è introdotto quale termine per la conclusione dei lavori della Sessione europea (attualmente il termine previsto è il 30 aprile) (art 8 del pdl di modifica). Il pdl inserisce esplicitamente il Rapporto conoscitivo (approvato con Delibera di Giunta) tra gli atti assegnati alle commissioni assembleari per la Sessione europea (art. 7 del pdl di modifica).  La sessione europea ha la finalità di stabilire il "piano di azione" che guiderà le attività della Regione sulla partecipazione alla fase ascendente e discendente e le modalità attraverso cui l'Assemblea esercita il suo potere di indirizzo (che, in attuazione all'art 12 comma 1 lettera a) dello Statuto deve essere fatto con legge)
Interventi per promuovere la cittadinanza europea e la storia dell'integrazione europea con iniziative culturali, didattiche e formative; progetti realizzati da istituti scolastici ed enti locali, visite educative così come previsto dall'art.23 del pdl di modifica che inserisce l' art.21 ter nella l.r. 16/2008  Le iniziative sono realizzate direttamente dalla Regione o mediante erogazione di contributi	La situazione attuale prevede alcuni progetti su tematiche affini al Titolo II bis in attuazione di alcune leggi regionali (lr 3/2016 "Memoria del Novecento. Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione della storia del Novecento"; lr 14/2008 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" - Art. 42 "Mobilità e cittadinanza europea (sostituito articolo da art. 57 L.R. 15 luglio 2016, n. 11)" e Progetto "Europe Direct"). Manca un intervento sistematico sulle tematiche relative alla cittadinanza europea e al percorso di integrazione europea.	Per l'erogazione di contributi è necessario intervento normativo. Attraverso l'attuazione di disposizioni di tipo amministrativo si può rafforzare la promozione e il sostegno da parte della Regione ad iniziative e progetti sulla cittadinanza europea e sul percorso di integrazione europea.	Unica opzione che consente di realizzare tutti gli interventi definiti dall'art.23 del pdl di modifica che inserisce l'articolo 21 ter nella lr 16/2008.
Adeguamento della normativa in essere alle novità introdotte dalla legge 234 del 2012	La situazione attuale con la lr 16/2008 non è adeguata rispetto alla L234/2012	Un atto amministrativo non permette di adeguare la normativa in essere alla L234/2012	Solo attraverso un intervento di legge si può modificare un'altra norma di legge
Perseguire la qualità della legislazione in attuazione ai principi europei per "Legiferare meglio" attraverso l'impegno della Regione a giocare un ruolo nella valutazione di impatto territoriale (VIT)	La situazione attuale con la lr 16/2008 già persegue gli obiettivi di qualità della legislazione (art 2 comma 2) ma non prevede strumenti specifici come la VIT	Un atto amministrativo non consente di dare lo stesso rilievo allo strumento della VIT anche in linea con gli obiettivi di qualità della regolamentazione previsti nella lr 18/2011 "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, istituzione della sessione di semplificazione", (commi 4 e 5 dell'articolo 3 bis)	Attraverso un intervento legislativo si può delineare il ruolo specifico della regione e in particolare della Giunta, e stabilire le modalità per garantire un'informazione tempestiva ed efficace all'Assemblea legislativa sulle attività relative alla valutazione di impatto territoriale (VIT) come disposto dall'art 4 del pdl di modifica che inserisce l'art. 3 bis nella lr 16/2008.

Garantire la partecipazione degli enti locali, dei portatori di interesse e dei cittadini del territorio emiliano-romagnolo alle attività di formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea.	La situazione attuale con la lr 16/2008 già persegue gli obiettivi di partecipazione (art 2 comma 1) ma non regola in modo sistematico strumenti specifici quali per esempio l'audizione degli stakeholders sul programma di lavoro della Commissione europea	Un atto amministrativo non consentirebbe di dare sistematicità alle attività sulla partecipazione solo in parte già previste dalla lr 16/2008	Solo attraverso un intervento normativo si può fornire un'organizzazione sistematica ai diversi strumenti di partecipazione come disposto dall'art 5 del pdl di modifica che inserisce 3 ter nella lr 16/2008.
Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea	La situazione attuale con la lr 16/2008 già disciplina la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nell'art 7 sulla base del quadro normativo antecedente alla L234/2012	Un atto amministrativo non permette di adeguare la normativa regionale in essere alle novità introdotte dalla L234/2012 sulla procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà	Soltanto attraverso un intervento di legge è possibile aggiornare l'attuale disposizione sia con riferimento agli adattamenti linguistici, sia con riferimento alle novità introdotte dall'articolo 25 della L 234 del 2012
Disciplinare la partecipazione della Regione al dialogo politico delle Camere del Parlamento nazionale con le Istituzioni europee.	La situazione attuale con la lr 16/2008 non prevedeva una disciplina specifica sul dialogo politico che è stata introdotta dalla L234/2012	Un atto amministrativo non permette di adeguare la normativa regionale in essere alle novità introdotte dalla L234/2012 sul dialogo politico	Soltanto attraverso un intervento di legge è possibile aggiornare l'attuale disposizione sia con riferimento agli adattamenti linguistici, sia con riferimento alle novità introdotte dall'articolo 9 comma 2 della L234/2012

## Matrice 2) - possibili impatti

- impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione, di pianificazione, di semplificazione ecc.)
- impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi ecc.) e valutazione della sostenibilità organizzativa regionale
- valutazione degli oneri informativi ed amministrativi, introdotti od eliminati, a carico dei destinatari non enti pubblici
- valutazione di eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici

Opzioni	Opzione 0 <i>Status quo</i>	Opzione Alternativa <i>Interventi amministrativi</i>	Opzione scelta <i>Progetto di legge</i>
<b>Impatti delle opzioni</b>			
<b>Impatto amministrativo (eventuale introduzione di nuovi strumenti di programmazione)</b>	Nessun impatto	Nessun impatto	Programma per l'attuazione degli interventi regionali sulla cittadinanza europea previsto nell' art 24 del pdl di modifica che introduce l'art 21 quater comma 2 nella lr16/2008.
<b>Impatto organizzativo sulla Regione Emilia-Romagna e su altri enti pubblici (eventuale creazione di nuove strutture, organismi, organi ecc.)</b>	Nessun impatto	Impatti derivanti dall'adozione di bandi aggiornati relativi a leggi già esistenti che tengano conto, per quanto possibile, degli obiettivi evidenziati nel pdl	L' art 4 del pdl di modifica che introduce l'art 3 bis nella lr16/2008 prevede che la Regione partecipi alle iniziative nazionali ed europee finalizzate a consolidare l'analisi della dimensione territoriale nelle valutazioni di impatto (VIT) predisposte dalla Commissione europea.  L'articolo 5 del pdl di modifica che introduce l'art 3 ter comma 4 nella lr 16/2008 prevede che la Regione si avvalga della Rete europea regionale, alla quale possono partecipare gli enti

			<p>locali e i portatori d'interesse del territorio emiliano-romagnolo.</p> <p>Al comma 6 dello stesso articolo si prevede la partecipazione degli enti locali, dei portatori di interesse e dei cittadini del territorio emiliano-romagnolo alle attività di formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea.</p> <p>L'art.23 del pdl di modifica che inserisce l'articolo 21 ter nella lr16/2008 prevede interventi per promuovere la cittadinanza europea con iniziative culturali, didattiche e formative; progetti realizzati da istituti scolastici ed enti locali, visite educative attraverso l'adozione di specifici bandi</p> <p>L'art 25 del pdl di modifica che inserisce l'art 21 quinquies comma 2 prevede la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto Assemblea e Giunta, per il coordinamento della partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Il comma 3 dello stesso articolo prevede un ulteriore gruppo di lavoro costituito dai referenti di ciascuna direzione generale della Giunta per il monitoraggio delle attività di rilevanza europea di competenza</p>
<b>Oneri informativi ed amministrativi, introdotti a carico dei destinatari</b>	Nessun impatto	Eventuali oneri informativi/amministrativi aggiuntivi derivanti dalla partecipazione ai bandi	<p>Oneri informativi/amministrativi aggiuntivi per la partecipazione ai bandi relativi agli interventi regionali sulla cittadinanza europea previsti dall'art 24 del pdl di modifica che introduce l'art 21 quater comma 2 nella lr16/2008. L'effettivo impatto di questi oneri dipenderà dai provvedimenti attuativi adottati.</p> <p>Per garantire la partecipazione dei soggetti interessati e dei cittadini alle attività di fase ascendente e discendente della Regione, l'art 5 del pdl di modifica che introduce l'art 3 ter comma 6 nella lr 16/2008 prevede che l'Assemblea legislativa ricorra agli strumenti previsti dal Titolo V del Regolamento interno e dalla l.r. 3/2010. L'Assemblea può, inoltre, promuovere l'attivazione di consultazioni, anche informatiche, su iniziative e proposte legislative dell'Unione Europea.</p>
<b>Eventuali oneri riflessi su altri enti pubblici</b>	Nessun impatto		<p>Oneri aggiuntivi per la partecipazione ai bandi relativi agli interventi regionali sulla cittadinanza europea previsti dall'art 24 del pdl di modifica che introduce l'art 21 quater comma 2 nella lr16/2008 da parte di enti locali, scuole, università, associazioni, fondazioni e altri soggetti senza scopo di lucro.</p> <p>L'effettivo impatto di questi oneri dipenderà dai provvedimenti attuativi adottati</p>

**L'opzione prescelta** – Intervento normativo **prevede l'adozione di una legge regionale finalizzata** a fornire al decisore politico strumenti che consentano di intervenire in modo efficace nei processi decisionali che sono alla base della costruzione delle politiche europee, veicolando le istanze che provengono dal territorio regionale.

Il progetto di legge risponde ad un impegno assunto dall'Assemblea legislativa nel corso delle diverse sessioni europee degli scorsi anni e, da ultimo, ad un preciso indirizzo contenuto nella Risoluzione dell'Assemblea legislativaogg. n. 4557 dell'8 maggio 2017 "Sessione europea 2017. Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea", che nella lettera ff) stabilisce espressamente che l'Assemblea legislativa *"si impegna ad adeguare entro il 2017 la legge regionale n. 16 del 2008 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale) alle disposizioni 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), cogliendo l'occasione per rafforzare il coordinamento e la collaborazione, a livello politico e tecnico, tra Assemblea legislativa e Giunta, migliorare la partecipazione e la trasparenza, rafforzare le relazioni inter-istituzionali e dare attuazione ai principi europei per "Legiferare meglio" (...)"*.

Con l'occasione della riforma della legge regionale n. 16 del 2008, la Regione coglie, inoltre, l'opportunità di elaborare una vera e propria politica di sostegno e valorizzazione dell'identità europea dei cittadini emiliano-romagnoli che metta al centro la conoscenza e la diffusione dei diritti e doveri che derivano dall'essere cittadini europei nonché del lungo percorso di integrazione europea. L'obiettivo che il progetto di legge vuole perseguire è lo sviluppo del senso di appartenenza all'Europa dei cittadini e delle nuove generazioni attraverso l'organizzazione di iniziative e progetti a ciò espressamente dedicati.

In considerazione del fatto che il presente progetto di legge è un testo di modifica alla lr 16/2008, e che prevede in relazione alla legge modificata, distinti destinatari relativi al Titolo I, Titolo II e Titolo II bis, risultano quali beneficiari i seguenti:

#### TITOLO I e TITOLO II

- *Assemblea legislativa e Giunta a livello politico e tecnico nelle sue declinazioni*

#### TITOLO II BIS

- *Cittadini in senso lato e nello specifico i giovani/gli studenti*
- *I beneficiari dell'intervento rivolto ai destinatari di cui sopra sono le scuole, gli Enti, le Organizzazioni e Associazioni.*

Sono previsti oneri amministrativi ed organizzativi a seconda del livello e delle modalità di partecipazione degli enti nelle fasi ascendenti e discendenti di formazione ed attuazione delle politiche europee:

- a) ricadono infatti sulla Regione oneri derivanti dall'attività di "portavoce" e sintesi delle diverse istanze provenienti dal territorio, finalizzata a garantire il coinvolgimento attivo del

territorio in procedure di per sé molto complesse. Alla luce di tale complessità, il contributo esterno per essere utile deve essere “guidato”: ricorrendo a strumenti di partecipazione già previsti dall’ordinamento regionale ma anche sperimentando modalità di consultazione innovative quali la predisposizione di una sezione del sito dell’Assemblea legislativa dedicata alle attività di fase ascendente e discendente. Tale modalità attualmente fornisce un’informazione tempestiva, aggiornata e costante sulle iniziative e le attività svolte, e potrebbe consentire in futuro di sperimentare modalità di consultazione più dirette e veloci anche su singoli dossier o iniziative europee sulle quali la Regione intende attivarsi. In prospettiva questo strumento potrebbe essere estremamente utile anche per informare e “dialogare” con gli altri soggetti istituzionali coinvolti nei processi decisionali europei (Governo e Parlamento nazionali, ma anche le altre regioni italiane ed europee, gli enti locali, nonché, gli organi e le istituzioni dell’UE).

- b) Ricadono sugli enti locali oneri amministrativi ed organizzativi in funzione del loro ruolo specifico di portatori di interesse dei cittadini del territorio emiliano-romagnolo alle attività di formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell’Unione europea.

Sono previsti oneri amministrativi ed organizzativi per la Regione in relazione al ruolo nella valutazione di impatto territoriale (VIT), che rafforza ulteriormente gli strumenti di partecipazione ai processi decisionali europei anello specifico sull’aspetto della qualità della legislazione in attuazione ai principi europei “Legiferare meglio”.

Gli oneri a carico dei destinatari dei bandi, dipenderanno dai provvedimenti attuativi adottati.

## **STRUMENTO DI CONTROLLO E MONITORAGGIO DEGLI EFFETTI DELL'INTERVENTO**

L'opzione prescelta – Intervento normativo non prevede attualmente uno strumento dedicato all'analisi dell'attuazione della legge e alla valutazione degli effetti, tipicamente una clausola valutativa.