

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

OGGETTO 1332

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE

"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE BILANCIO AFFARI GENERALI ED
ISTITUZIONALI PER LA SESSIONE COMUNITARIA DELL'ASSEMBLEA
LEGISLATIVA PER L'ANNO 2011, AI SENSI DELL'ART. 5 DELLA LEGGE
REGIONALE N. 16 DEL 2008**

approvata nella seduta del 31 maggio 2011

INDICE

1. Considerazioni preliminari	<i>pag.</i>	3
2. I principali temi su cui si è sviluppato il dibattito	“	4
3. La sessione comunitaria 2011		
3.1. L'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011: partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla cd. fase ascendente del diritto dell'Unione europea	“	7
3.2. L'esame della Relazione della Giunta regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario per il 2010: partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla cd. fase discendente del diritto dell'Unione europea	“	10
4. Il processo di riforma della legge 11/2005 e le possibili esigenze di aggiornamento della legge regionale 16/2008	“	11
5. Dopo la sessione comunitaria 2010: il seguito dato alla Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 512 del 7 ottobre 2010	“	13

1. Considerazioni preliminari

Giunti ormai alla terza sessione comunitaria è chiaro a tutti l'opportunità che la normativa dell'Unione prevede, soprattutto dopo il Trattato di Lisbona, anche per le Assemblee regionali di intervenire nella formazione del diritto europeo (fase ascendente).

La consapevolezza di dover partecipare attivamente al processo decisionale dell'Unione europea, è sempre più diffusa nel contesto istituzionale della nostra regione, e quindi anche il percorso attivato per la sessione comunitaria si arricchisce di contributi e spunti interessanti sia nel merito che nel metodo.

L'Europa incide sempre più nella vita degli Stati membri, e quindi la partecipazione alla "fase ascendente" diventa una attività imprescindibile per una Assemblea legislativa come la nostra, tesa ad influire nel momento della costruzione delle regole, evitando così di accorgersi solo nella fase applicativa che queste non tengono conto delle specificità e delle peculiarità del nostro Paese, aumentando nei cittadini un sentimento di diffidenza nei confronti dell'Europa.

Come è noto però, tale aspetto, che incide profondamente anche sulla diffusione di una vera cultura europeista e che si esplica attraverso la valutazione del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011, non esaurisce il nostro intervento.

La sessione comunitaria contempla infatti anche aspetti relativi alla conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario (fase discendente), suggerimenti in merito al processo di riforma della legge statale 11/2005 ed alle possibili esigenze di riforma della legge regionale 16/2008, concludendosi con una valutazione finale sugli esiti delle segnalazioni emerse nelle sessioni comunitarie precedenti.

Dopo aver considerato l'esperienza delle passate sessioni, va inoltre evidenziato in questa fase come assolutamente opportuna sia stata la scelta di istituire un gruppo di lavoro interdisciplinare, costituito da personale della Giunta e della Assemblea, che avendo ad oggetto della propria attività il monitoraggio del Programma della Commissione Europea e la verifica del costante aggiornamento dello stato di attuazione della normativa comunitaria nella Regione Emilia-Romagna, costituisce un fondamentale strumento di supporto alla attività politica della prima Commissione in raccordo con le altre, sulle tematiche europee.

Oggi infine, grazie anche alla capacità di selezionare e segnalare in anticipo provvedimenti significativi per il nostro contesto regionale, appare assai più strutturato che in passato l'apporto delle Commissioni consultive e quindi la relazione e la risoluzione con cui la prima Commissione conclude la sessione comunitaria risulta certamente più precisa nei contenuti e più puntuale nelle sue indicazioni.

L'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 e della Relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento

regionale all'ordinamento comunitario per il 2010, viene di seguito illustrato ai fini dello svolgimento della sessione comunitaria 2011 dell'Assemblea legislativa.

Sulla base del "Rapporto conoscitivo per la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa 2011" presentato dalla Giunta regionale con Delibera n. 530 del 18 aprile 2011, la Relazione tiene conto dei pareri e degli indirizzi formulati dalle Commissioni di merito per le parti di rispettiva competenza, sia con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente che alla fase discendente.

2. I principali temi su cui si è sviluppato il dibattito

I lavori delle Commissioni assembleari, e l'approfondimento circa le possibili iniziative dell'Unione europea di interesse per la Regione per il 2011, hanno evidenziato alcuni temi generali di grande rilievo e potenziale impatto concreto sulle future politiche della Regione.

In particolare, il tema dell'immigrazione, il tema appalti e concessioni e, infine, le prospettive sulla futura politica di coesione, strettamente collegate al nuovo ciclo di programmazione per il periodo 2014 – 2020.

Spinti dall'attualità di alcune problematiche improvvisamente emerse con grande evidenza, sono stati affrontati, seppure solo come considerazioni generali, alcuni temi specifici che meritano particolare menzione in questa sede.

In merito al tema dell'immigrazione, si è valutato di segnalare l'esigenza di rivedere un approccio al problema secondo cui ogni Paese membro agisce in proprio, orientandosi verso l'esigenza di coordinare alcuni interventi sul livello europeo, non tanto per affrontare il tema di una ordinaria migrazione dei popoli, quanto per sostenere Paesi che si dovessero trovare a far fronte con emergenze difficilmente sopportabili o per il dato numerico o per quello temporale del fenomeno.

L'esigenza di bilanciamento tra i diversi principi e obiettivi dell'ordinamento europeo, è emersa dall'analisi di temi specifici di grande attualità, come le prospettive di riforma della normativa sugli appalti e le concessioni, attualmente allo studio della Commissione europea. C'è il rischio, infatti, di una potenziale discrasia tra quei principi, stabiliti a livello di Unione europea, tendenzialmente liberisti e finalizzati al raggiungimento di obiettivi di grande importanza, come la creazione del mercato unico e l'ammodernamento del sistema delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, e altri principi posti a tutela di obiettivi altrettanto importanti, quali la coesione territoriale, oltre che economica e sociale, e la protezione dell'ambiente, previsti dal Trattato, ma non ancora sufficientemente integrati nell'ordinamento europeo e nelle politiche dell'Unione.

La Regione, in questo senso, non si pone nell'ottica di chiedere di operare una scelta tra i vari interessi in gioco, ma piuttosto di sollecitare il legislatore europeo a ponderare meglio esigenze tra loro diverse, talvolta anche contrastanti che è necessario far coesistere. Questa indicazione, che può apparire di principio, in

realtà assume un forte rilievo pratico. Si pensi ad esempio, a come è stata affrontata, a livello europeo e nazionale, la questione delle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative. Essa, infatti, dovrebbe essere sottratta ad una valutazione di tipo unicamente economico e di mercato, secondo l'attuale impostazione della direttiva servizi, e rivalutata, invece, nel contesto più ampio dei principi dettati dal Trattato. Questo approccio faciliterebbe un migliore bilanciamento tra gli obiettivi di tutela della concorrenza e altri obiettivi ugualmente degni di attenzione sulla base dello stesso Trattato come: la tutela dei destinatari dei servizi, dei consumatori, dell'ambiente e del patrimonio culturale, alla luce soprattutto dell'obiettivo di coesione territoriale introdotto dal trattato di Lisbona a fianco della coesione economica e sociale.

In merito al tema generale delle Concessioni, si è ritenuto di segnalare l'opportunità di valutare all'interno delle iniziative europee in tema di concessioni, un intervento specifico per il conferimento delle concessioni demaniali per servizi turistico ricreativi che, ferme restando le disposizioni del Trattato in materia di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, verifichi la possibilità di introdurre limitazioni e deroghe in base a motivi imperativi di interesse generale, ai servizi di interesse economico generale (SIEG) ed alle specificità che caratterizzano il nostro sistema turistico.

Il tema del futuro della politica di coesione è stato oggetto di approfondimento specifico da parte della I Commissione assembleare che vi ha dedicato un'apposita seduta.

Questa ha costituito l'occasione per l'illustrazione, da parte della Giunta, dei principali contributi e documenti che, dal 2009 ad oggi, hanno alimentato il dibattito attualmente in corso: il Rapporto Barca "Un'agenda per la riforma della politica di coesione"; il rapporto Stiglitz – Sen – Fitoussi, ma anche le "iniziative faro" della Commissione europea nell'ambito della Strategia Europa 2020; il pacchetto legislativo in materia di governance economica e infine il V Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale.

Quest'ultimo contiene un'analisi dello stato di realizzazione dell'attuale politica di coesione e accompagna una Comunicazione della Commissione con la proposta di revisione del sistema della politica regionale per il prossimo periodo di programmazione post 2014, verso un maggiore orientamento a qualità delle performances e risultati, basandosi sul Rapporto Barca. In particolare:

- la concentrazione delle risorse su pochi obiettivi prioritari mantenendo la dovuta flessibilità;
- l'addizionalità e rafforzamento dell'effetto moltiplicatore dei fondi strutturali attraverso il cofinanziamento, e anche facendo ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria;
- il miglioramento dell'efficacia attraverso una riserva di premialità (che potrebbe essere pari al 2 o 3% del totale);
- una maggiore attenzione ai risultati della programmazione dei fondi, utilizzando un contratto di partenariato per gli investimenti e lo sviluppo;

- l'impegno a migliorare metodi e procedure seguendo un approccio basato sui risultati, una valutazione basata su obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili;
- l'impegno a ridurre gli oneri amministrativi nell'ambito di un mercato unico europeo e l'intenzione di armonizzare e integrare quando possibile le regole dei Fondi strutturali.

A questi elementi, si aggiunge la recente consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea, i cui risultati sono stati presentati nel corso del Forum sulla coesione organizzato il 31 gennaio e 1 febbraio 2011 a Bruxelles, in occasione del quale, i rappresentanti del Comitato delle Regioni hanno ribadito l'interesse per un futuro delle politiche di sviluppo regionale ambizioso. Tali risultati confluiranno nella valutazione d'impatto che la Commissione stessa sta predisponendo, in vista della presentazione del pacchetto legislativo post 2013. La Regione Emilia-Romagna, da un lato, ha contribuito al lavoro congiunto delle Regioni italiane svolto in seno al gruppo di contatto per la formazione di un contributo unitario nazionale, dall'altro, è stata invitata a partecipare all'udienza pubblica organizzata dalla Commissione REGI del Parlamento europeo sul futuro della politica di coesione e sul cambio di approccio verso obiettivi di efficienza ed efficacia della politica regionale.

Oggetto dell'approfondimento svolto dalla I Commissione è stato anche il tema della cooperazione territoriale, strumento fondamentale per il perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale che il Trattato di Lisbona introduce, innovando rispetto al passato, accanto agli obiettivi della coesione economica e sociale. In questo contesto, e più specificatamente, nell'ambito della sperimentazione del nuovo strumento delle strategie europee macroregionali, si inserisce il tema della partecipazione della Regione Emilia-Romagna allo sviluppo ed al lancio di una macroregione adriatica ed alla riflessione sulle prospettive per la definizione del relativo percorso strategico, basato sulle positive esperienze di cooperazione territoriale e transnazionale dei Paesi delle due sponde.

Con riferimento specifico alla *Proposta legislativa sul Fondo sociale europeo*, ai fini del successivo esame della proposta in fase ascendente, dai lavori delle Commissioni è emerso l'interesse al tema dell'inclusione sociale anche in un'ottica di tutela delle pari opportunità e delle politiche di conciliazione, e in particolare, l'importanza di azioni orientate a sostenere l'accesso delle donne al mondo del lavoro ed il mantenimento del posto di lavoro, attraverso interventi volti a evitare che la maternità sia, di per sé, un fattore di discriminazione.

Dai lavori delle Commissioni assembleari, nel corso della sessione, sono emerse, inoltre, alcune indicazioni di carattere metodologico orientate a razionalizzare le attività successive alla sessione comunitaria e facilitare l'attività delle Commissioni assembleari in sede di analisi delle singole Iniziative dell'Unione europea.

La modalità di informazione ai Consiglieri regionali sugli atti e le iniziative provenienti dall'Unione europea comunicati nel corso dell'anno, pur dovendo mantenere la completezza nella disponibilità delle informazioni stesse, dovrebbe essere più mirata e riguardare, in particolare, le iniziative segnalate come di interesse nell'ambito della sessione comunitaria annuale. Una maggiore qualità dell'informazione, infatti, può essere garantita attraverso l'attività di supporto svolta dall'apposito Gruppo di lavoro Giunta – Assemblea e consentirebbe alle Commissioni assembleari chiamate a valutare le singole iniziative di svolgere un'attività più incisiva ed efficace.

Inoltre, nel corso dell'anno, l'esame dei provvedimenti regionali, che intervengono in settori interessati da atti e iniziative dell'Unione europea, dovrebbe essere facilitato attraverso apposita documentazione allegata da parte della Giunta che contenga i riferimenti non solo agli atti legislativi vincolanti dell'Unione europea, ma anche alle strategie e indicazioni generali contenute, ad esempio, nelle Comunicazioni della Commissione europea, così da garantire maggiore continuità tra i lavori delle Commissioni assembleari durante la sessione comunitaria, con gli importanti elementi conoscitivi che derivano dall'esame del programma di lavoro della Commissione europea, e la successiva fase di esame delle singole iniziative regionali.

E' stata richiamata l'importanza del tema della qualità e semplificazione, anche alla luce del fatto che la Commissione europea, dando concretamente seguito a quanto previsto nella Comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" dichiara di voler operare attraverso l'integrazione trasversale dei principi di regolamentazione intelligente, soprattutto in termini di riduzione dei costi e oneri amministrativi, relativamente alle singole iniziative presentate.

Infine, è stata evidenziata l'esigenza per la prossima sessione comunitaria 2012, di adottare tutte le iniziative considerate opportune a garantire al meglio la partecipazione e il coinvolgimento di *stakeholder* e altri soggetti interessati alle procedure per la formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, con particolare attenzione alla diffusione del programma di lavoro della Commissione europea e della Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento, in conformità con quanto previsto dalla legge regionale 16 del 2008, attraverso le procedure previste dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa.

3. La sessione comunitaria 2011

3.1 L'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011: partecipazione della Regione Emilia – Romagna alla cd. fase ascendente del diritto dell'Unione europea

L'esame degli atti dell'Unione europea in fase ascendente da parte delle Assemblee legislative, ha l'obiettivo principale di produrre indirizzi chiari e puntuali per i rispettivi organi esecutivi, sia a livello nazionale che regionale.

Allo stesso tempo, il rafforzamento del ruolo parlamentare e della funzione di indirizzo che emerge con forza dai più recenti processi di riforma, a livello europeo e nazionale, valorizza la collaborazione di ciascuna Assemblea regionale con le Camere del Parlamento.

Si tratta di un importante elemento della partecipazione regionale alla fase ascendente, che vale a rendere più coeso e coerente l'intero sistema italiano di partecipazione al processo decisionale.

Il cuore di questa collaborazione, sulla base del Trattato di Lisbona, si trova indubbiamente nel controllo della sussidiarietà e si riferisce specificatamente alle proposte legislative dell'Unione europea.

Tuttavia, va sottolineata anche l'importanza dell'esame di merito degli atti, e non solo delle proposte legislative, ma anche dei documenti di consultazione, degli atti di programmazione o preparatori della legislazione. Ad esempio, le Comunicazioni della Commissione europea che annunciano le priorità e le azioni previste in relazione ad uno specifico settore. Ciò consente di intervenire nei tempi e nei modi più precoci, con l'obiettivo di contribuire alla massima efficacia dell'azione. In questo modo si è impostata l'azione dell'esame degli atti dell'Unione europea presso l'Assemblea dell'Emilia-Romagna che, dopo aver esaminato importanti Comunicazioni della Commissione europea nel corso del 2010 e del 2011, potrà ora prendere in esame gli atti legislativi che da quelle Comunicazioni erano state preannunciate, in quanto concretizzano alcune delle azioni previste per il raggiungimento degli obiettivi. Peraltro, l'esperienza dei lavori delle Commissioni assembleari nel prendere in esame gli atti europei, ha messo in evidenza l'opportunità di restringere l'attività ad un numero più limitato di atti in modo da poter gestire al meglio anche la successiva fase di monitoraggio del seguito politico, sia in ambito europeo che in ambito regionale.

Sulla base di queste indicazioni generali, le Commissioni assembleari hanno preso in esame il Programma di lavoro della Commissione europea ed hanno evidenziato le priorità regionali rispetto alle iniziative europee in arrivo per il 2011, ma anche approfondito temi di particolare rilevanza ed attualità.

Di seguito si riportano le iniziative evidenziate dalle Commissioni assembleari:

Tabella di marcia 2020 per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; Proposta di Direttiva sull'efficienza energetica e sul risparmio energetico; Tabella di marcia per l'energia entro il 2050; Proposte legislative quale seguito dato alla Comunicazione della Commissione sulla politica agricola comune dopo il 2013; Proposte sulla riforma della politica comune della pesca; Modernizzazione del quadro normativo in materia di appalti pubblici; Iniziativa sulle concessioni; Proposte sul rinnovo del meccanismo della protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile; Raccomandazione sulla promozione e la convalida dell'apprendimento informale e non formale; Comunicazione della

Commissione in merito ad una nuova iniziativa sulle competenze; Comunicazione su “partenariato nella ricerca e nell'innovazione”; Revisione della normativa sulle qualifiche professionali; Legislazione fitosanitaria dell'UE; Codice dell'immigrazione; Proposta di legge sulla sanità animale; Piano di azione e-health; Comunicazione sulla lotta al razzismo e alla xenofobia; Proposta legislativa sul Fondo Sociale Europeo; Proposte legislative sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo di coesione.

Si sottolinea l'attenzione posta dalle Commissioni sugli atti dell'Unione europea che costituiscono seguito di Iniziative segnalate nell'ambito della sessione comunitaria 2010, sulle quali sono state formulate osservazioni ai sensi dell'art. 5, comma 3 della legge 11 del 2005, come nel caso, ad esempio, delle iniziative che daranno seguito alle indicazioni contenute nel *Libro bianco “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”*, delle *Proposte legislative quale seguito dato alla Comunicazione della Commissione sulla politica agricola comune dopo il 2013* e delle *Proposte sul rinnovo del meccanismo della protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile*.

Al momento della presentazione degli atti indicati, e sulla base dei rispettivi contenuti finali, la Giunta e l'Assemblea legislativa potranno valutare l'interesse concreto ad elaborare la posizione regionale, ciascuna nell'ambito delle proprie prerogative, per inviare le osservazioni al Governo ex articolo 5, comma 3, della legge 11/2005. Inoltre, l'esame delle proposte legislative, darà l'occasione di prendere in esame il rispetto del principio di sussidiarietà e di portarne gli esiti a conoscenza delle Camere, in applicazione dell'apposito Protocollo allegato al Trattato.

Quanto al rapporto con le Camere, sarà utile proseguire nella prassi di inviare sia al Senato che alla Camera anche l'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea.

L'utilità va riferita innanzitutto al contributo che ne può derivare al dialogo sia verticale che orizzontale e, più in generale, per organizzare successivamente la migliore collaborazione tra livelli istituzionali in fase ascendente. E l'utilità sarà ancora più evidente mano a mano che l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea si diffonderà presso le altre Assemblee regionali. Opportuna conoscenza dell'atto finale sarà data quest'anno, anche al Governo, Dipartimento per le politiche comunitarie, al quale successivamente sono inviate le osservazioni su singoli atti europei, in applicazione della legge 11/2005.

Con la finalità di favorire la massima circolazione delle informazioni, la risoluzione finale sarà inviata, inoltre, anche al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni, alle Assemblee regionali sia italiane che europee.

Infine sarà importante continuare a mantenere un rapporto costante con il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni, anche tramite il Network Sussidiarietà, e le altre Assemblee legislative regionali, italiane ed europee, favorendo lo scambio di informazioni sulle rispettive attività, la collaborazione, il confronto e lo scambio di buone pratiche al fine di intervenire precocemente nel processo decisionale europeo. Tra le sedi di confronto e di scambio di informazioni rientra il coordinamento politico tra le commissioni assembleari con competenza in materia di Unione europea, recentemente avviato presso la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli regionali e delle Province autonome.

3.2 L'esame della Relazione della Giunta regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario per il 2010: partecipazione della Regione Emilia – Romagna alla cd. fase discendente del diritto dell'Unione europea

Le Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario riferisce, per l'anno 2010, un'intensa attività di attuazione delle direttive e dei regolamenti comunitari da parte della Regione. Gli atti normativi di attuazione sono per lo più costituiti da leggi di settore a cui si aggiunge la legge comunitaria regionale per il 2010, adottata ai fini del recepimento della cd. Direttiva "Servizi". Inoltre, la Relazione richiama numerosi atti di natura amministrativa – Delibere di Giunta – in attuazione di direttive già recepite con atto legislativo statale.

Quanto ai prossimi adempimenti in attuazione del diritto europeo, la Delibera di Giunta n. 530 del 18 aprile 2011 mette in evidenza la necessità di implementare il percorso di adeguamento dell'ordinamento regionale alla Direttiva "Servizi" anche a seguito dell'introduzione dell'istituto della SCIA nell'ordinamento statale.

I lavori delle Commissioni assembleari, inoltre, si sono soffermati sull'approvazione della direttiva in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera – Direttiva 2011/24/UE.

Va qui sottolineato come questo costituisca il primo caso in cui si conclude l'iter relativo ad un atto legislativo dell'Unione europea sul quale l'Assemblea ha espresso il proprio parere in fase ascendente. Nel 2008, infatti, in applicazione dell'articolo 7 della legge regionale 16/2008, la I Commissione assembleare aveva approvato un'apposita risoluzione sulla proposta di direttiva. In questo modo *il cerchio si chiude* ed è ora il momento di dare riscontro, nell'attuazione, al ruolo attivo che si è voluto esercitare fin dalla fase di formazione dell'atto. Dai lavori della Commissione competente è emersa, infatti, l'indicazione della competenza regionale rispetto al recepimento della *direttiva in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera, 2011/24/UE*.

Il recepimento potrà avvenire secondo quanto previsto dalla legge regionale 16/2008, quindi tramite l'eventuale legge comunitaria regionale che potrà far rinvio ad ulteriori atti di dettaglio adottati dalla Giunta regionale.

Il collegamento tra la partecipazione alla fase ascendente e la partecipazione alla fase discendente prende forma in relazione a questo primo caso. Esso non è una semplice scelta legislativa ma anche un modo concreto per contribuire ad una legislazione di qualità.

La legge comunitaria per il 2012 potrebbe dunque prevedere, come contenuto minimo, il recepimento delle due direttive sopra menzionate: la direttiva servizi per le parti che necessitano di ulteriore adattamento e la direttiva in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera. Inoltre, ulteriori contenuti della legge comunitaria regionale 2012 potranno essere individuati nel contesto di collaborazione richiamato dall'Accordo siglato in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008. La Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 512 del 2010, infatti, chiedeva alla Giunta di impegnarsi per l'avvio dell'applicazione dell'Accordo in riferimento al suo articolo 1, comma 2. Questo prevede che il Governo, nell'ambito della predisposizione della legge comunitaria annuale, promuova il coordinamento con le Regioni e le Province Autonome, per individuare le direttive o altri atti comunitari incidenti su materie di competenza statale e regionale e che tale coordinamento può essere richiesto anche dalle Regioni stesse.

4. Il processo di riforma della legge 11/2005 e le possibili esigenze di aggiornamento della legge regionale 16/2008.

Il 23 novembre 2010, l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ha approvato una Risoluzione contenente "Indirizzi sulle modifiche alla legge n. 11 del 2005 per gli aspetti di interesse regionale, con particolare riferimento al ruolo delle Assemblee legislative" (Risoluzione n. 726 del 23 novembre 2010).

La Risoluzione dava seguito alle indicazioni emerse nel corso dei lavori della sessione comunitaria per il 2010 ed è stata inviata alle Camere.

I lavori parlamentari nel frattempo sono proseguiti e, al Senato, è ora in corso l'esame del disegno di legge di riforma della legge 11/2005, approvato alla Camera il 23 marzo 2011, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge n. 2854, 2862, 2888, 3055 di iniziativa parlamentare e del disegno di legge n. 3866 di iniziativa governativa.

Questa sessione comunitaria rappresenta l'occasione per riaffermare alcuni dei rilievi già avanzati dall'Assemblea legislativa nel mese di novembre, dando seguito all'impegno assunto durante la sessione comunitaria 2010 di continuare a seguire da vicino il processo di riforma della legge 11/2005. Ciò vale anche in funzione della necessità, una volta completato l'iter parlamentare, di aggiornare

la legge regionale 16/2008 adeguandola al Trattato di Lisbona e alle nuove procedure statali.

Sulla base dell'esperienza concreta di partecipazione alla cd. fase ascendente, alcuni dei rilievi già formulati mantengono tuttora piena validità e meritano di essere ancora sottolineati.

E' importante, innanzitutto, che la legge statale mantenga la possibilità di esprimersi con osservazioni sia sugli atti che sui progetti di atti dell'Unione europea, tanto per le Giunte che per le Assemblee. L'articolo 22, comma 3, della proposta di legge di modifica della legge 11/2005 ora all'esame del Senato (AS 2646) dovrebbe essere formulato più chiaramente in tal senso.

Inoltre, resta tuttora valida la richiesta di un termine più ampio per l'invio di osservazioni.

Ciò, sia per poter consentire effettivamente la più ampia partecipazione regionale, soprattutto delle Assemblee (non tutte hanno assegnato infatti il potere deliberante a livello di Commissioni, come accade in Emilia – Romagna), sia per un'esigenza di coordinamento tra i tempi dell'esame della sussidiarietà e quelli dell'esame di merito, nel caso dell'esame di una proposta legislativa.

L'attuale termine di venti giorni, dunque, dovrebbe essere esteso almeno a trenta giorni, ed intendersi che gli stessi trenta giorni rappresentino quel "tempo utile per l'esame parlamentare" della sussidiarietà cui fa riferimento l'articolo 23 del citato progetto di legge.

A questo proposito, va sottolineato che la coincidenza dei due termini faciliterà l'esame politico, con la possibilità di produrre un unico atto finale contenente rilievi sia sulla sussidiarietà che sul merito. Ciò renderebbe più razionale il lavoro degli organi politici a livello regionale, e più efficace il dialogo tra ciascuna Assemblea regionale e le Camere del Parlamento.

Quanto all'esigenza di modifica e di aggiornamento della legge regionale 16/2008, al momento opportuno, non appena sarà definitivamente approvata la riforma della legge 11/2005, si dovrà tenere conto, non solo della nuova legge di procedura statale, ma anche dei risultati concreti dell'applicazione della legge regionale 16/2008. La revisione della legge sarà l'occasione per migliorarne i meccanismi, le sedi e i tempi di intervento della Giunta e dell'Assemblea.

Ad esempio, sarebbe utile anticipare il termine entro il quale la legge regionale prevede che si concluda la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa.

L'esperienza di questi tre anni di applicazione della legge regionale 16/2008, infatti, mostra come la conclusione dell'esame del programma di lavoro della Commissione europea in un periodo già avanzato dell'anno rischi di sottrarre tempestività, e quindi efficacia, alla successiva partecipazione alla fase

ascendente. L'esame sarebbe da svolgere entro i primi mesi dell'anno, in modo da poter formulare gli indirizzi in tempo per portarli all'attenzione di tutti gli interlocutori istituzionali, dopo aver concluso il dibattito in ambito regionale.

Così impostato, l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea a livello regionale rappresenta anche uno strumento utile per organizzare la collaborazione ed il raccordo tra le Assemblee legislative regionali ed il Parlamento.

A questo fine, una volta individuati con Risoluzione gli indirizzi generali per l'anno di riferimento da parte di ciascuna Assemblea, e trasmessi alle rispettive Giunte, essi dovrebbero essere portati a conoscenza delle Camere. Si tratta di una pratica che già si sta sviluppando presso alcune Assemblee e che dovrebbe diffondersi presso un numero sempre più ampio di Assemblee regionali. In questo modo ha proceduto l'Assemblea dell'Emilia – Romagna, sia nel 2009 che nel 2010.

La successiva collaborazione con il Parlamento risulterà decisamente facilitata.

Conoscendo fin dall'inizio le priorità e gli orientamenti di ciascuna Regione, potrà essere organizzata per tempo la successiva attività sia tecnica che politica, scegliendo gli strumenti più adatti anche in relazione al caso concreto, ad esempio, anche in relazione al numero di Assemblee che si può prevedere intendano esprimersi su di uno stesso atto.

Inoltre, le Risoluzioni che le stesse Camere approvano sul Programma di lavoro della Commissione europea, potrebbero tener conto degli indirizzi e delle priorità espressi a livello regionale.

Ciò contribuirebbe ulteriormente a rafforzare l'attenzione alle esigenze dei territori anche da parte del Governo, che potrebbe tenerle presenti sempre meglio nel predisporre l'attività di partecipazione alla fase ascendente di pertinenza degli esecutivi, tanto a livello tecnico che politico.

Quanto alle modifiche da apportare alla legge regionale 16/2008, va ricordato che essa fu una legge di iniziativa assembleare. La natura istituzionale e trasversale dell'oggetto trattato rende opportuno anche per le prossime modifiche, che l'iniziativa legislativa sia assunta dall'Assemblea legislativa, che si è già impegnata in tal senso fin dalla sessione comunitaria 2010. Secondo la prassi già adottata in passato, nel lavoro tecnico sarà previamente coinvolto il gruppo di lavoro Giunta-Assemblea.

5. Dopo la sessione comunitaria 2010: il seguito dato alla Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 512 del 7 ottobre 2010

L'Assemblea legislativa ha concluso i lavori della sessione comunitaria 2010 approvando gli indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea (Risoluzione dell'Assemblea legislativaogg. n. 512 del 7 ottobre 2010) ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge regionale 16 del 2008.

Nel 2010, dunque, l'Assemblea legislativa ha rilevato l'interesse prioritario della Regione per 45 iniziative europee, alcune segnalate dalla Giunta regionale (tramite il rapporto conoscitivo per la sessione comunitaria 2010 – DGR 1031 del 19 luglio 2010), altre dalle Commissioni assembleari competenti per materia.

Come noto, la sessione comunitaria si incentra, principalmente, sull'esame del Programma di lavoro che la Commissione europea approva ogni anno, che consente un'individuazione preliminare delle iniziative dell'Unione europea di possibile interesse per la Regione, in preparazione per l'anno di riferimento (ed oltre), favorendo la successiva formulazione di osservazioni ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 11/2005 sui singoli atti individuati nel corso della sessione.

Questa ricognizione preliminare ha consentito, al momento della effettiva presentazione da parte della Commissione europea dei singoli atti, di valutare se procedere con la formulazione di osservazioni al Governo per gli aspetti di competenza regionale e con l'eventuale esame del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Assemblea, nonché di svolgere le attività richieste entro la ristretta tempistica imposta dalla legge 11 del 2005.

L'Assemblea legislativa, ha dunque preso in esame 14 proposte di atti, tra quelli individuati nella Risoluzione n. 512, formulando osservazioni di merito su 10 di essi, con particolare attenzione alle "Iniziative faro" della Strategia "Europa 2020":

Comunicazione della Commissione europea "Youth on the Move" – Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea - COM (2010) 477 del 15 settembre 2010; Proposta di raccomandazione del Consiglio: "Youth on the Move" – Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento - COM (2010) 478 definitivo/2 del 1° ottobre 2010; Comunicazione della Commissione europea "Iniziativa faro" Europa 2020 – L'Unione dell'Innovazione, COM (2010) 546 def. del 6 Ottobre 2010; Comunicazione della Commissione europea "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" COM (2010) 543 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 - COM (2010) 491 def. del 24 settembre 2010; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria – COM (2010) 600 def; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide

dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio COM(2010) 672 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Sviluppare la dimensione europea dello sport COM(2011)12 def. del 18 gennaio 2011; Proposta di raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico COM(2011)19 def.; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Libro bianco: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" COM (2011) 144 definitivo del 28 marzo 2011.

Ora, le Commissioni assembleari hanno preso in considerazione gli atti rimanenti e, anche alla luce dell'esame del programma 2011 della Commissione europea, hanno confermato l'interesse con riferimento ad alcuni di essi, che verranno presi in esame non appena saranno presentati.

Di questo aspetto si è trattato più sopra (par. 3).

Sempre a proposito del seguito della sessione comunitaria 2010, le osservazioni sulle proposte di atti dell'Unione europea sono state effettuate dall'Assemblea legislativa in base alla procedura prevista dall'articolo 38 del Regolamento interno, garantendo il massimo raccordo con le competenti strutture della Giunta regionale, in particolare attraverso l'attività svolta dell'apposito Gruppo di lavoro Giunta – Assemblea, che ha consentito un efficace collaborazione, a livello tecnico, tra i due organi.

Le osservazioni formulate dall'Assemblea legislativa sono state inviate a tutti i soggetti individuati dalla Risoluzione n. 512 del 7 ottobre 2010, in particolare, oltre che al Governo per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati, ai fini dell'inoltro alle competenti Commissioni parlamentari, al Parlamento europeo, al Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali.

L'invio delle osservazioni non solo al Governo, ma anche agli altri destinatari individuati dalla Risoluzione n. 512, ha consentito all'Assemblea di avviare e mantenere un rapporto costante con il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo, il Comitato delle Regioni e le altre Assemblee legislative regionali, italiane ed europee, finalizzato a favorire l'intervento precoce della Regione nel processo decisionale europeo, e di proseguire l'attività di collaborazione e scambio anche nell'ambito del Network Sussidiarietà del Comitato delle Regioni.

Nella sessione 2010 l'Assemblea si impegnava, inoltre, a seguire da vicino gli sviluppi della riforma della legge n. 11 del 2005 a livello statale anche al fine di modificare, se necessario, la legge regionale 16 del 2008. In data 23 novembre 2010, l'Assemblea legislativa ha approvato all'unanimità dei presenti la Risoluzioneogg. n. 726 - Risoluzione proposta dal Presidente della I Commissione, su mandato della stessa Commissione, recante, appunto "Indirizzi

sulle modifiche alla legge n. 11 del 2005 per gli aspetti di interesse regionale, con particolare riferimento al ruolo delle Assemblee legislative".

A seguito della sessione 2010, infine, è in corso di definizione il sistema informatico di scambio di informazioni reciproco tra l'Assemblea e la Giunta previsto dalla LR 16 del 2008 (in attuazione della Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 56 del 2 marzo 2010), che, quanto meno per le attività della Regione relative alla fase ascendente, sarà operativo per il seguito della sessione comunitaria 2011.

Al fine di snellire e rendere sempre più efficiente il sistema di scambio di informazioni, i lavori delle Commissioni assembleari hanno messo in evidenza alcune indicazioni di metodo. Lo strumento informatico in via di completamento renderà disponibili ai consiglieri gli elenchi di atti provenienti dal Governo, mentre la disponibilità in ogni momento delle informazioni, tramite apposito accesso alla banca dati, sostituirà l'attuale invio automatico ai consiglieri degli stessi elenchi. La banca dati costituirà, inoltre, il luogo di raccolta delle informazioni riferite a specifici atti in esame, dove sarà tempestivamente evidenziato l'avvio dell'esame da parte dell'Assemblea o della Giunta, ai sensi della legge 11/2005 e della legge regionale 16/2008.

Quanto all'obbligo di informazione reciproca tra la Giunta e l'Assemblea (art. 4 della legge regionale 16 del 2008) va aggiunto che esso riguarda anche i casi in cui la Giunta regionale partecipi a procedure di consultazione o elaborazione di documenti contenenti la posizione della Regione, o la posizione italiana, su questioni poste dalle Istituzioni europee.

Il sistema informatico dovrà successivamente essere completato con riferimento alle attività di fase discendente e di rilievo internazionale della Regione.