



Regione Emilia-Romagna

Assemblea Legislativa

Direzione generale

Servizio legislativo e qualità della legislazione

Diritto comunitario e Regioni

**Il test di sussidiarietà
nel progetto pilota del
Comitato delle Regioni**

Gli Speciali

gennaio 2006

Gli Speciali

Diritto Comunitario e Regioni

**Il Test di Sussidiarietà nel progetto pilota
del Comitato delle Regioni**

A cura della

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna – Servizio legislativo e qualità della
legislazione**

Premessa

Il 9 dicembre scorso si è concluso formalmente il primo Test di Sussidiarietà indetto dal Comitato delle Regioni, all'interno di un più ampio progetto – pilota, finalizzato al rafforzamento della funzione consultiva del Comitato e al progressivo coinvolgimento, da parte dello stesso CdR, delle autorità locali e regionali nel processo decisionale comunitario, con particolare riferimento al controllo della sussidiarietà nelle proposte legislative comunitarie.

Nell'ambito della collaborazione instaurata recentemente tra Comitato delle Regioni e Calre (Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee) tra i partecipanti all'esecuzione del test sono stati individuati 8 parlamenti regionali europei con poteri legislativi tra i quali, su indicazione della nostra Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, l'Assemblea legislativa dell'Emilia–Romagna.

Gli altri partecipanti al test, tra i parlamenti regionali, sono stati individuati nella Junta General del Principado de Asturias (ES), The National Assembly for Wales (UK), Vlaams Parlement (B), Álands Lagting (FI), Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (PT), Vorarlberger Landtag (AT), Landtag Schleswig-Holstein (DE); oltre a questi hanno preso parte al test anche 5 esecutivi regionali e 8 tra enti locali ed altre autorità regionali europee.

Il test aveva ad oggetto la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità all'interno di due atti comunitari: una proposta legislativa della Commissione europea [COM (2005) 447 def. – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa] ed un atto non legislativo, di programmazione politica, adottato dalla stessa Commissione in materia di qualità dell'aria [COM (2005) 446 def. - Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico].

Come ricorda la Commissione europea nell'ultima Relazione "Legiferare Meglio": "La sussidiarietà, la proporzionalità e il miglioramento del contesto normativo sono strettamente legati. Rispettando il principio di sussidiarietà l'Unione limita la sua azione a ciò che è necessario ed efficace. Rispettando il principio di

proporzionalità, sceglie le modalità d'intervento più semplici possibile".

Com'è noto, il Trattato costituzionale europeo prevede un controllo rafforzato della sussidiarietà nelle proposte legislative comunitarie (cd. early warning system) valorizzando il ruolo del Comitato delle Regioni e dei Parlamenti nazionali. E' proprio in questo contesto che, per la prima volta, sono menzionati espressamente i Parlamenti regionali con poteri legislativi, che possono essere coinvolti nel controllo della sussidiarietà, previsto dal nuovo Protocollo, da parte dei Parlamenti nazionali.

Nell'attesa di conoscere le sorti del Trattato costituzionale europeo - soprattutto dopo la battuta d'arresto subita dal processo di ratifica con l'esito negativo del referendum francese e olandese - le attuali iniziative di rafforzamento del controllo della sussidiarietà trovano fondamento nel vigente Trattato CE (art. 5) e nel Protocollo n. 30 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che del Trattato è parte integrante.

L'art. 5 del Trattato CE, infatti, con riferimento alle competenze concorrenti, afferma che: "(...) la Comunità (...) interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario [principio di sussidiarietà]. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato [principio di proporzionalità]".

Per quanto riguarda il progetto pilota del Comitato delle Regioni, esso si colloca nell'ambito di un disegno più generale di rafforzamento del monitoraggio politico della sussidiarietà, che il CdR intende perseguire attraverso due strumenti: "l'elaborazione di una griglia di valutazione della sussidiarietà da allegare ai propri pareri e la progressiva creazione di una rete degli enti locali e regionali per il controllo della sussidiarietà".

Ancora prima del CdR, anche la Cosac (Conferenza delle Commissioni specializzate negli Affari comunitari) ha sperimentato un analogo meccanismo di controllo nell'ambito della cooperazione interparlamentare, svolgendo, nella primavera del 2005, un test di sussidiarietà sul cd. "Terzo Pacchetto ferroviario" a cui hanno preso parte i Parlamenti nazionali.

Per quanto riguarda l'interesse del legislatore regionale ad un proprio coinvolgimento nell'esecuzione del controllo della sussidiarietà nelle proposte legislative comunitarie, si deve tener presente, innanzitutto, che esso si colloca nell'ambito della cd. fase ascendente del diritto comunitario e che, in Italia, con la riforma costituzionale del 2001, è stato espressamente riconosciuto a livello costituzionale il ruolo regionale nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario, poi disciplinato nell'ambito delle norme di procedura contenute nella legge 11/2005.

Il Test di Sussidiarietà appena eseguito, al di là della possibilità di misurarsi con procedure del tutto nuove e di particolare interesse, in considerazione dell'ampiezza della potestà legislativa regionale di cui all'art. 117 della Costituzione, ha evidenziato un elemento chiave del futuro funzionamento dell'intero sistema e, al contempo, oggetto imprescindibile delle norme di procedura in materia comunitaria: la cooperazione interistituzionale, sia essa tra legislativi, ad ogni livello, che tra esecutivi e legislativi, in modo da valorizzare al massimo la cd. governance multilivello e da salvaguardare l'esigenza di efficacia e di efficienza dei processi decisionali.

Il Test di Sussidiarietà è stato eseguito nel periodo 31 ottobre – 9 dicembre 2005, utilizzando un'apposita scheda ed alcune indicazioni di carattere generale predisposte dal CdR. E' stato poi approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 152 del 16 dicembre 2005.

Monica Donini

*Presidente dell'Assemblea legislativa
della Regione Emilia-Romagna*

INDICE

1. Delibera Ufficio di Presidenza n. 152/2005 –
Assemblea legislativa della Regione Emilia-
Romagna " 1

2. Allegati alla Delibera Ufficio di Presidenza n.
152/2005 – Assemblea legislativa della
regione Emilia-Romagna " 7
 - Test di Sussidiarietà sulla *Proposta di
Direttiva del Parlamento europeo e del
Consiglio relativa alla qualità dell'aria
ambiente e per un'aria più pulita in
Europa* - COM (2005) 447 def. (Scheda) " 9
 - Test di Sussidiarietà sulla *Strategia
tematica sull'inquinamento dell'aria* -
COM (2005) 446 def. " 27
 - Test di Sussidiarietà – Sintesi (versione
italiana) " 33
 - Subsidiarity Test – Abstract (versione
inglese) " 37

3. Traduzione in lingua inglese del Test di
Sussidiarietà sulla *Proposta di Direttiva del
Parlamento europeo e del Consiglio relativa
alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria
più pulita in Europa* - COM (2005) 447 def. " 41

4. Traduzione in lingua inglese del Test di
Sussidiarietà sulla *Strategia tematica
sull'inquinamento dell'aria* - COM (2005) 446
def. " 57

- 1. Delibera Ufficio di Presidenza n. 152/2005 –
Assemblea legislativa della Regione Emilia-
Romagna**



Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna
Ufficio di Presidenza

Proposta	159
Protocollo	19129
Delibera	152
Legislatura	VIII

Il giorno di *Mercoledì 14 dicembre dell'anno 2005* si riunisce nella sede di Viale Aldo Moro n. 50 l'Ufficio di Presidenza con la partecipazione dei Consiglieri:

Monica Donini	<hr/> PRESIDENTE <hr/>
Paolo Zanca	<i>Vicepresidente</i>
Luigi Giuseppe Villani	<i>Vicepresidente</i>
Marcello Bignami	<i>Consigliere-segretario</i>
Matteo Richetti	<i>Consigliere-segretario</i>
Gian Luca Rivi	<i>Questore</i>
Roberto Corradi	<i>Questore</i>

Svolge le funzioni di segretario il Consigliere Matteo Richetti.

Oggetto: Partecipazione dell'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna al progetto pilota del comitato delle regioni sulla sussidiarietà, per gli adempimenti conseguenti (proposta n. 159)

L'UFFICIO DI PRESIDENZA

Considerato

Che il Comitato delle Regioni (Organo consultivo della Comunità europea) ha ritenuto di proporre la realizzazione di un progetto pilota per la creazione di un network elettronico per il monitoraggio della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, contemplato dai Trattati e dai Protocolli allegati;

Considerato

Che il network è finalizzato a facilitare e a favorire l'informazione verso le istituzioni regionali e locali sulle iniziative politiche e legislative della Commissione europea ed è volto, altresì, attraverso il Comitato delle Regioni, a coinvolgere le stesse istituzioni regionali e locali nel controllo del corretto esercizio dell'iniziativa legislativa comunitaria nei settori di più stretta pertinenza degli interessi locali e regionali;

Considerato

Che il progetto pilota prevede lo svolgimento di un **Test di Sussidiarietà**, consistente nella verifica e controllo del rispetto di tale principio all'interno di **due proposte di atti comunitari**, appositamente indicati dal Comitato delle Regioni e che riguardano nello specifico una Proposta di Direttiva "*Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla qualità dell'aria e per un'aria più pulita in Europa*" ed un atto pre-legislativo "*Comunicazione della Commissione per una Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria*";

Considerato

Che il Test riguarda e si inserisce nella cosiddetta “**fase ascendente**” del diritto comunitario, in cui gli atti legislativi sono ancora a livello di proposta;

Considerato altresì

Che il progetto nella sua complessità riguarderà anche alcuni aspetti pratici relativi alla funzionalità e all'efficacia del network stesso come strumento di comunicazione e la prospettiva di creare una rete specifica che renda permanente lo scambio di informazioni tra le Regioni, le istanze locali ed il Comitato delle Regioni;

Considerato

Che oltre a varie istituzioni locali, Comuni e Governi regionali, il Comitato delle Regioni ha ritenuto di associare a questo progetto anche 8 Parlamenti regionali europei con poteri legislativi, tra cui l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna;

Visto

Che la CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative d'Europa) ha manifestato interesse a questo progetto ed ha fornito tutta la sua assistenza affinché l'iniziativa prevedesse il coinvolgimento e la partecipazione diretta anche dei Parlamenti regionali con poteri legislativi e si individuassero gli 8 Parlamenti regionali;

Vista

La lettera del Presidente del Comitato delle Regioni, Peter Straub, al Presidente della Conferenza italiana dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, Alessandro Tesini, nella sua qualità di rappresentante dell'Italia nella CALRE, con la quale si informava dell'iniziativa assunta dal Comitato delle Regioni in merito al progetto sulla rete di monitoraggio sulla sussidiarietà e si invitava lo stesso ad indicare un Parlamento regionale italiano che avrebbe partecipato al progetto;

Vista

La lettera del Presidente della Conferenza, Alessandro Tesini, al Presidente Peter Straub, nella quale si indicava che per l'Italia il Parlamento regionale che avrebbe preso parte al progetto sul “Test di sussidiarietà” era l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna;

Tenuto conto che

in seguito alla comunicazione fatta dalla Presidente dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna, Monica Donini, all'Ufficio di Presidenza nella seduta del 7 ottobre u.s., sui contenuti e le modalità del progetto proposto dal Comitato delle Regioni sul test di sussidiarietà, l'Organo politico dell'Assemblea Legislativa ha ritenuto di aderire e di partecipare al Progetto del Comitato delle Regioni;

Viste

Le schede di analisi e la sintesi in lingua inglese del test eseguito sui documenti indicati dal Comitato delle Regioni;

A voti unanimi

D E L I B E R A

- a) di approvare le schede di analisi sulla sussidiarietà in ordine alla proposta "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla qualità dell'aria e per un'aria più pulita in Europa"(com-2005-447) e in ordine alla "Comunicazione della Commissione per una Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria" (Com –2005-446).

- b) Di approvare la sintesi in lingua inglese e italiana del test eseguito sui documenti indicati dal Comitato delle Regioni.

Il Consigliere Segretario
Matteo Richetti

La Presidente
Monica Donini

- 2. Allegati alla Delibera Ufficio di Presidenza n. 152/2005 – Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna**

**Network per il Monitoraggio della Sussidiarietà
del Comitato delle Regioni
TEST SUSSIDIARIETA': SCHEDA**

AUTORITA':	ASSEMBLEA LEGISLATIVA della REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Contatto:	Mrs. Cecilia Odone

Classificazione: Vedi elenco in fondo*	Ambiente
Altre politiche coinvolte: Vedi elenco in fondo*	Salute pubblica
Titolo:	Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.
Riferimento:	COM (2005) 447
Tipologia di documento: Vedi elenco in fondo**	Proposta di Direttiva
Commissione CdR: Vedi elenco in fondo***	DEVE - Commission for Sustainable Development
Relatore:	Helmut Jahn

ANALISI DI SUSSIDIARIETA'

Sussidiarietà

<u>1. Base giuridica:</u>	
1.1. Su quali articoli del Trattato	1.1. Il documento si fonda

<p>si fonda il documento?</p> <p>1.2. L'azione rientra nella competenza esclusiva della Comunità o degli Stati, oppure nelle competenze concorrenti?</p> <p>1.3. La proposta è fondata sulla corretta base giuridica del Trattato?</p> <p>1.4. Gli obiettivi dell'azione proposta rientrano negli obblighi dell'Unione?</p>	<p>sull'art. 175 TCE.</p> <p>1.2. L'azione rientra nelle competenze concorrenti.</p> <p>1.3. Sì, la base giuridica è individuata correttamente nell'art. 175 TCE.</p> <p>La procedura, così come correttamente indicata nella proposta, è la codecisione (art. 251 TCE), non essendo state rinvenute nella proposta disposizioni che rientrano nella fattispecie di cui all'art. 175 TCE, 2° par., che avrebbero determinato una diversa procedura decisionale (delibera all'unanimità da parte del Consiglio).</p> <p>Inoltre, l'individuazione dell'art. 175 come base giuridica, comporta automaticamente l'obbligo per la Commissione, nell'esercitare l'iniziativa legislativa, di tener conto delle "diversità regionali e locali" di cui all'art. 174 TCE, a cui l'art. 175 rimanda esplicitamente in riferimento agli obiettivi ambientali.</p> <p>1.4. Sì. La Commissione afferma che le norme minime sulla qualità dell'aria di cui alla proposta, sono volte a <i>garantire un elevato livello di protezione della salute umana e dell'ambiente</i>. Ciò appare conforme al Trattato e, in</p>
---	---

<p>1.5. La base giuridica indicata, copre ogni singola misura proposta?</p>	<p>particolare, agli art. 2 e art. 3 e agli obblighi che da essi derivano per la Comunità.</p> <p>1.5. Sì. Tutte le disposizioni previste rientrano specificatamente nella politica ambientale e sono correttamente fondate sull'art. 175 TCE.</p>
<p><u>2. Parametro della necessità I:</u></p> <p>2.1. Gli obiettivi dell'azione proposta possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali?</p> <p>2.2. Se così non è, possono dunque essere meglio conseguiti mediante l'azione della Comunità?</p> <p>2.3. L'azione della Comunità è giustificata da aspetti transnazionali (non riguardanti esclusivamente il territorio di un singolo Stato membro), che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente da misure</p>	<p>2.1. No. Gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) l'obiettivo di semplificazione normativa riguarda la normativa comunitaria vigente, pertanto è perseguibile soltanto con l'azione della Comunità; b) l'obiettivo di miglioramento della qualità dell'aria presenta aspetti transnazionali, dovuti alle caratteristiche degli inquinanti. <p>2.2. L'azione comunitaria conseguirebbe meglio gli obiettivi posti per i motivi sopra indicati.</p> <p>2.3. Sì. Gli obiettivi ambientali di qualità dell'aria presentano chiari aspetti transnazionali che le misure nazionali non sarebbero in grado di disciplinare in maniera soddisfacente.</p>

<p>nazionali?</p>	<p>Peraltro, nella propria proposta la Commissione si sofferma in modo generale sugli aspetti ambientali e sulle implicazioni in materia di salute pubblica che impongono l'intervento a livello comunitario, specificando che il PM_{2,5} presenta una forte componente transfrontaliera e che, una volta emesso nell'aria, può essere trasportato per migliaia di chilometri.</p> <p>Si ritiene che, nella relazione tecnica, la Commissione avrebbe potuto fornire elementi ulteriori a sostegno della necessità dell'azione comunitaria ai sensi del primo trattino, punto 5, del Protocollo.</p>
<p><u>3. Parametro della necessità II:</u></p> <p>3.1. Le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del Trattato o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri?</p>	<p>3.1. Sì, le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria pregiudicherebbero l'interesse degli Stati membri alla tutela dell'ambiente nel suo complesso e delle salute pubblica. La natura transfrontaliera della problematica, infatti, richiede un intervento a livello comunitario che stabilisca un'impostazione comune per la valutazione della qualità dell'aria oltre a strumenti di coordinamento e di informazione.</p> <p>In riferimento alla conformità al principio di sussidiarietà, peraltro, la Commissione non riferisce espressamente la necessità</p>

<p>3.2. I problemi incontrati dagli Stati membri, possono essere superati per mezzo di un intervento mirato sulla base delle misure già esistenti?</p>	<p>dell'azione comunitaria, rispetto alle azioni dei singoli Stati o all'esigenza di evitare conflitti con altre prescrizioni del Trattato.</p> <p>3.2. No. Le misure già esistenti non sarebbero idonee al superamento dei problemi che la proposta intende risolvere e alle esigenze che si intendono soddisfare: sia in riferimento alle esigenze di semplificazione e di razionalizzazione delle misure esistenti, sia in riferimento all'esigenza di aggiornamento delle stesse alle nuove conoscenze scientifiche.</p> <p>Con riferimento a quest'ultimo aspetto, riportando gli esiti dei pareri degli esperti, la Commissione precisa che le misure già esistenti non risultano più aggiornate alle nuove conoscenze scientifiche, e fornisce dati estremamente sintetici sui rischi connessi alle sostanze inquinanti (in particolare PM_{2,5} e PM₁₀). La necessità dell'azione comunitaria in riferimento alle nuove conoscenze scientifiche, avrebbe potuto essere meglio precisata dalla Commissione nell'ambito della relazione tecnica.</p>
<p><u>4. Parametro del valore aggiunto:</u></p> <p>4.1. L'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello</p>	<p>4.1. Sì. I vantaggi dell'azione comunitaria sono strettamente connessi alla dimensione transfrontaliera della</p>

<p>degli obiettivi?</p>	<p>rispecchiano le conoscenze scientifiche acquisite sul fenomeno allo stato attuale della ricerca.</p> <p>Nella definizione del contenuto della direttiva, peraltro, si tiene conto degli aspetti che al momento potrebbero non essere conosciuti.</p> <p>Si prevede infatti che la Commissione riesamini entro cinque anni dall'adozione della direttiva le disposizioni relative al PM_{2.5}. In particolare essa formulerà e proporrà un approccio dettagliato per fissare obblighi giuridicamente vincolanti per la riduzione dell'esposizione, che tengano conto delle diverse situazioni della qualità dell'aria che si profileranno in futuro e delle potenzialità di riduzione degli Stati membri.</p> <p>La Valutazione di Impatto (cap. 8.3) sottolinea, infatti, che lo scenario di riferimento prefigurato sarà presumibilmente destinato a modificarsi.</p> <p>Si dovrà inoltre tenere conto dell'evoluzione portata dalla ricerca scientifica e tecnologica nella definizione delle misure da intraprendere. Si fa infatti esplicito riferimento alla necessità di rivedere le misure di intervento dopo 5 anni, solo dopo avere tenuto conto delle evoluzioni in materia.</p> <p>Sono quindi stati scelti i mezzi più efficaci sulla base delle</p>
-------------------------	---

<p>5.2. Se non è così, qual è l'alternativa?</p>	<p>conoscenze attuali, lasciando comunque la possibilità successiva di calibrare le scelte effettuate sulla base delle evoluzioni del quadro di riferimento, facendo anche un esplicito riferimento alla cadenza quinquennale (art. 5, comma 2, e art. 30) e legando questi adeguamenti alle evoluzioni specifiche dei diversi contesti locali.</p> <p>5.2. Si veda punto 5.1.</p>
<p>6. Parametro dell'efficienza:</p> <p>6.1. Questi mezzi vanno al di là di quanto necessario per raggiungere soddisfacentemente gli obiettivi?</p> <p>6.2. Se sì, perchè? Dove dovrebbe essere la linea di confine?</p>	<p>6.1. No. I mezzi utilizzati non sembrano andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi, in conformità con quanto richiede il punto 6 del Protocollo, in particolare per il carattere non dettagliato del contenuto della Direttiva.</p> <p>Quanto all'efficienza delle misure proposte, si deve tener conto che nella Valutazione di Impatto (ACB) si evidenzia il rapporto benefici/costi derivante dall'adozione delle diverse opzioni. La scelta di strutturare la direttiva come una combinazione tra le soluzioni 1 e 3 deriva dalla valutazione condotta e dai <i>benefit/cost ratio</i> calcolati. Le tabelle del capitolo 7.3 dell'analisi di impatto evidenziano, infatti, che il rapporto benefici/costi, per le</p>

	<p>misure scelte dalla Commissione con la direttiva, si colloca tra 6 e 18 (in funzione delle diverse ipotesi adottate). Questi sono i valori più vantaggiosi fra le diverse opzioni presentate.</p> <p>Si rileva che la medesima analisi viene condotta a livello nazionale, senza però svolgere approfondimenti per aree geografiche locali fra loro omogenee.</p> <p>Su questo aspetto, quindi, non vengono forniti dati che possano essere utili in relazione agli aspetti o alle esigenze più specificatamente locali o regionali.</p>
<p><u>7. Parametro del vincolo giuridico minimo:</u></p> <p>7.1. La forma dell'azione comunitaria (scelta dello strumento), è il più semplice possibile?</p> <p>7.2. L'uso di un regolamento è sufficientemente giustificato o sarebbe preferibile l'uso di una direttiva (quadro)?</p> <p>7.3. Si spiega perchè metodi alternativi (come la co-regolamentazione o l'auto-</p>	<p>7.1. L'azione comunitaria ha la forma della Direttiva.</p> <p>Essa appare la più semplice possibile: così come stabilisce l'art. 249 TCE, infatti, la direttiva lascia agli Stati la scelta in ordine alla forma e ai mezzi più appropriati per il raggiungimento degli obiettivi.</p> <p>7.2. L'utilizzo di altri strumenti normativi (in particolare il Regolamento) non sembrerebbe appropriato al caso specifico.</p> <p>7.3. La Commissione non spiega perchè metodi alternativi, in particolare la co-</p>

<p>regolamentazione) non sono stati scelti?</p>	<p>regolamentazione, non siano stati scelti.</p> <p>A questo proposito, si osserva che la co-regolamentazione risulta essere già stata utilizzata in materia ambientale. La Commissione stessa ha indicato le condizioni per ricorrere alla co – regolamentazione nel Libro Bianco sulla governance, dove ha riportato l’esempio della riduzione delle emissioni gassose dagli autoveicoli.</p>
<p>8. Parametro del costo minimo:</p> <p>8.1. Ogni onere, sia finanziario che amministrativo, a carico dell’Unione, dei governi nazionali, delle autorità regionali e locali, degli operatori economici e dei cittadini, è ridotto al minimo e commisurato all’obiettivo da raggiungere?</p>	<p>8.1. Motivando la conformità della proposta al principio di proporzionalità, la Commissione tiene conto degli oneri a carico delle amministrazioni degli Stati precisando, in generale, che essa ridurrà l’onere amministrativo dovuto agli obblighi di comunicazione e che, seppure nel lungo periodo, si può prevedere anche una riduzione dei costi di monitoraggio.</p> <p>La Commissione individua, infatti, le soluzioni per razionalizzare il sistema di comunicazione dei dati e lo scambio reciproco di informazioni e dati provenienti dalle reti e dalle singole stazioni di misurazione dell’inquinamento atmosferico presenti negli Stati membri (art. 26).</p>

La Commissione specifica che una quantificazione esatta dell'entità della riduzione dei costi amministrativi, al momento, non è possibile.

Il sistema di deroghe previsto dalla Commissione (art. 20 della Proposta) sembra rispondere sia alla *necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono ... sugli enti locali siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire*, (di cui al punto 9 del Protocollo) che all'esigenza di giustificazione, per tutte le Regioni europee, delle spese che la nuova direttiva comporterà.

Saranno comunque gli Stati ad individuare le zone e gli agglomerati per i quali richiedere alla Commissione la proroga, in considerazione delle specifiche esigenze del territorio che rendono impossibile il raggiungimento dei valori limite, nonostante l'adozione di tutti i provvedimenti richiesti.

Si osserva che gli oneri finanziari per raggiungere tali obiettivi risulteranno indubbiamente consistenti, e che la proporzionalità della misura in relazione agli obiettivi da raggiungere, si può individuare anche in riferimento alla possibilità di accedere ad eventuali proroghe. Tale sistema dovrebbe consentire di avere tempi sufficienti per realizzare gli interventi necessari, rendendo così proporzionata la misura nel

	<p>suo complesso e commisurata all'obiettivo da raggiungere.</p> <p>In tal modo, l'obiettivo fissato dalla Direttiva risulta coerente anche per quegli Stati, ovvero Regioni, che incontreranno difficoltà maggiori, a causa di condizioni meteorologiche particolarmente sfavorevoli.</p> <p>La Valutazione di Impatto evidenzia come le opzioni regolative scelte dalla proposta di direttiva, oltre a prevedere la massimizzazione del rapporto benefici/costi, si collocano nell'ambito degli scenari prefiguranti valori assoluti di costo più bassi.</p>
<p><u>9. Parametro della portata minima:</u></p> <p>9.1. L'azione della Comunità lascerà il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali?</p>	<p>9.1. Sì. La raggiungibilità concreta degli obiettivi previsti è strettamente collegata alla possibilità di ciascuno Stato membro di tener conto delle specifiche caratteristiche del territorio anche, e soprattutto, a livello regionale e locale (dalle condizioni climatiche, al livello di urbanizzazione e di industrializzazione, alla densità di popolazione ecc).</p> <p>In tal senso, le disposizioni proposte si limitano a disciplinare in modo unitario aspetti di interesse comune (criteri comuni di valutazione della qualità dell'aria, valori, tecniche di</p>

<p>9.2. Nel rispetto del diritto comunitario, si salvaguardano le disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione e il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri?</p>	<p>misurazione standard, criteri per l'utilizzo di tecniche diverse dalle misurazioni, criteri comuni per il numero e l'ubicazione delle stazioni, obblighi di informazione ecc.).</p> <p>La proposta sembra quindi lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, lasciando al livello degli Stati l'adozione di una serie di provvedimenti che comportano necessariamente la considerazione di specifici aspetti territoriali: designazione di autorità competenti e organismi responsabili delle diverse attività connesse, istituzione di zone e agglomerati, predisposizione di piani e programmi ecc. In particolare, anche in riferimento al parametro della portata minima, la proporzionalità dell'azione comunitaria si individua anche nella possibilità per gli Stati di prevedere proroghe del termine per il conseguimento dei valori limite e deroghe all'obbligo di applicare determinati valori limite per determinate zone o agglomerati (art. 20).</p> <p>9.2. L'azione comunitaria, così come proposta, si concilia con l'attuale assetto costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, così come disegnato, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, dal nuovo titolo V, parte II, della Costituzione.</p>
---	---

<p><u>10. Altre considerazioni dal punto di vista delle autorità locali e regionali:</u></p> <p>10.1 E' stata effettuata una valutazione d'impatto?</p> <p>10.2. Se si, è completa?</p> <p>10.3. Nella valutazione d'impatto, sono stati presi in considerazione gli aspetti regionali/locali?</p>	<p>10.1. Sì.</p> <p>10.2. Sì. La Valutazione d'Impatto è stata eseguita utilizzando lo strumento ACB (Analisi Costi - Benefici).</p> <p>Sono stati individuati tre scenari intermedi che si collocano tra l'ipotesi di non prendere alcuna ulteriore misura (<i>baseline</i>) e l'ipotesi estrema di applicare tutte le misure tecnicamente possibili (MTRF <i>Maximum Technically Feasible Reduction</i>). L'individuazione degli scenari è quindi stata effettuata tenendo conto di una diversa gradazione degli obiettivi da raggiungere (in termini di riduzione degli elementi inquinanti), dei conseguenti benefici (quantificandoli economicamente) e, soprattutto, del diverso ammontare dei costi necessari per raggiungere questi "benefici". L'intervento normativo concretizzatosi nella proposta di direttiva è stato quindi progettato sulla base dei risultati della Valutazione di Impatto, adottando le scelte che massimizzassero il rapporto benefici/costi (<i>benefit/cost ratio</i>).</p> <p>10.3. Sì. Il risultato finale della Valutazione di Impatto viene presentato in modo aggregato</p>
---	--

	<p>(ossia a livello europeo). L'analisi si è poi soffermata anche sulla quantificazione dei costi e dei benefici a livello nazionale. Inoltre, sono state prodotte rappresentazioni grafiche che approfondiscono gli effetti a livello locale degli interventi valutati.</p> <p>I dati sono però solo descrittivi e non forniscono elementi quantitativi utili a fornire indicazioni per analisi più approfondite del contesto locale.</p> <p>Tenuto conto che queste analisi sono state svolte comunque anche a livello locale (vd. i grafici e le cartine prodotte nella Valutazione d'Impatto) sarebbe stato opportuno, da parte della Commissione, riportare i dati di riferimento, eventualmente presentando delle considerazioni sintetiche sulle peculiarità locali individuate, così da favorire gli approfondimenti successivi da parte delle autorità locali coinvolte, eventualmente permettendo loro di proporzionare la spesa agli obiettivi fissati.</p>
10.4. La Commissione ha prodotto una separata valutazione della sussidiarietà, tenendo conto anche delle autorità locali e regionali?	10.4. No.
10.5. Se sì, è adeguata?	10.5. Vd. punto 10.4.
10.6. La Commissione ha effettuato ampie consultazioni prima di pubblicare la proposta, e	10.6. Sì. La Commissione ha effettuato ampie consultazioni. I risultati delle consultazioni sono

<p>ha pubblicato i documenti di consultazione?</p> <p>10.7. E' stata tenuta in considerazione la dimensione locale e regionale dell'azione?</p>	<p>stati pubblicati sul sito internet CAFE.</p> <p>10.7. Nell'ambito delle consultazioni la dimensione regionale e locale dell'azione è stata limitatamente considerata, formulando soltanto alcuni quesiti mirati.</p> <p>Non risultano essere state effettuate consultazioni specificatamente rivolte a Regioni ed Enti locali.</p> <p>In questo caso specifico, si ritiene che la consultazione di Regioni ed Enti locali da parte della Commissione sarebbe stata di grande importanza nella fase di elaborazione della proposta, per tener conto il più possibile fin dall'inizio della realtà e delle esperienze regionali e locali. Ciò corrisponde, del resto, a quanto previsto dalla Commissione stessa nel Libro Bianco sulla Governance del 2001.</p>
---	---

*

education and youth

culture

public health

Trans-European transport, telecommunications and energy networks
(TEN)

economic and social cohesion

employment policy

environment

social policy

vocational training

transport

**

Regulation

Directive

Decision

Recommendation

Communication

Proposal for Regulation

Proposal for Directive

Proposal for Decision

Proposal for Recommendation

Draft Regulation

Draft Directive

Draft Decision

Draft Recommendation

Draft Communication

White Paper

Green Paper

ECOS - Commission for Economic and Social Policy

EDUC - Commission for Culture and Education

COTER - Commission for Territorial Cohesion Policy

DEVE - Commission for Sustainable Development

CONST - Commission for Constitutional Affairs and European
Governance

RELEX - Commission for External Relations

**Network per il Monitoraggio della Sussidiarietà
del Comitato delle Regioni
TEST SUSSIDIARIETA'**

AUTORITA':	ASSEMBLEA LEGISLATIVA della REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Contatto:	Mrs. Cecilia Odone

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria (COM (2005) 446).

La Strategia politica prevede un programma legislativo di riesame della legislazione attuale sulla qualità dell'aria (Direttiva 96762/CE e Direttive derivate) finalizzato alla semplificazione normativa e all'aggiornamento degli standard qualitativi in vigore, oltre al riesame della direttiva NECD (Direttiva 2001/82/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici).

Oltre alla politica ambientale, la Strategia interessa anche altri settori nei quali intervengono le politiche comunitarie: in primo luogo la salute, poi l'agricoltura, la politica di coesione economico – sociale, i trasporti, (ecc...).

Un aspetto fondamentale di cui tener conto nell'attuazione dei programmi legislativi, perciò, è rappresentato dalla **coerenza della politica ambientale nel suo complesso**, oltre alla **necessità di massima integrazione della politica ambientale negli altri settori interessati**.

Inoltre, nell'attuazione dei programmi legislativi previsti dalla Strategia politica, la Commissione dovrebbe tener conto dell'ampiezza e della natura dei poteri che ciascun ordinamento nazionale assegna al livello regionale. **Il raggiungimento degli obiettivi ambientali, infatti, sarà strettamente collegato anche alle politiche perseguite in ambito regionale, sia in campo ambientale che in tutti i settori necessariamente interessati in modo trasversale dalle questioni ambientali** (ad esempio:

trasporto pubblico locale, sanità, agricoltura, incentivi per le imprese). Per questo motivo si dovrebbe valutare la possibilità di **coinvolgere fin dall'inizio le Regioni (soprattutto se dotate di poteri legislativi)** oltre agli enti locali, **a monte del procedimento legislativo**, coerentemente con i principi enunciati dalla Commissione nel proprio Libro Bianco sulla Governance del 2001.

In particolare si segnala che, per quanto riguarda le Regioni italiane, queste hanno una potestà legislativa molto ampia, sia concorrente che esclusiva rispetto a quella statale (art. 117, comma 3 e 4, della Costituzione). Inoltre, ai sensi della Legge 11/2005, le stesse Regioni italiane hanno il potere/dovere di recepire direttamente le direttive comunitarie nelle materie di loro competenza legislativa. Il loro coinvolgimento fin dall'inizio del procedimento legislativo, a partire dalla fase di elaborazione delle proposte di direttive, conseguirebbe pertanto anche gli obiettivi di qualità della legislazione, anche in riferimento alla successiva fase di attuazione in ambito regionale.

Pertanto, con riferimento alla fase di elaborazione delle proposte, in questo caso specifico costituite proprio da direttive, sarebbe opportuno che la Commissione europea attivasse **consultazioni specifiche delle Regioni**, finalizzate al massimo coinvolgimento delle stesse nel processo decisionale comunitario. Ciò consentirebbe alla Commissione di disporre di elementi utili al processo decisionale, che permetterebbero di tener conto al meglio delle specifiche esigenze territoriali legate ad elementi fondamentali (dal clima, alla densità di popolazione, al livello di industrializzazione ecc.) che costituiscono delle variabili importanti in ordine alla concreta possibilità di raggiungere gli obiettivi ambientali prefissati.

A tal fine, nel riesaminare la legislazione attuale sulla qualità dell'aria, si ritiene che **la possibilità di richiedere proroghe** per il raggiungimento degli obiettivi, da parte degli Stati che, **in presenza di determinate condizioni e pur avendo adottato tutte le misure previste**, presentano **zone con problemi particolari**, costituisca una misura idonea a tener conto della "diversità delle situazioni" e delle condizioni ambientali nelle varie Regioni. Si ritiene opportuno, infatti, che siano gli stessi Stati, sulla base delle informazioni disponibili in riferimento all'eccezionalità delle condizioni locali, ad avviare la richiesta di deroga alla Commissione in riferimento ad un arco temporale sufficiente al raggiungimento dell'obiettivo.

Con riferimento specifico alla **revisione della direttiva NECD** (Direttiva 2001/82/CE relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici) sarà importante, nel momento in cui la Commissione deciderà di proporre le relative modifiche, che si mantenga una **coerenza con le finalità e gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle altre revisioni annunciate nella Strategia** (in primo luogo la revisione della Direttiva 96/62/CE e delle Direttive derivate sulla qualità dell'aria).

La materia trattata all'interno della Strategia politica risulta caratterizzata per la **transnazionalità delle problematiche affrontate**. Le proposte legislative che sono annunciate dalla Commissione disciplinerebbero aspetti che gli Stati membri non riuscirebbero a disciplinare soddisfacentemente a livello nazionale, dato che gli obiettivi ambientali di qualità dell'aria non possono essere certamente perseguiti in riferimento al territorio di un singolo Stato membro. Di grande importanza, dunque, sarà il corretto esercizio dell'iniziativa legislativa, in riferimento alla proporzionalità dell'azione e alla efficienza e all'efficacia dei mezzi utilizzati.

Quanto alla **Valutazione di Impatto sulla Strategia** (Analisi Costi Benefici, ACB) eseguita dalla Commissione, essa è stata condotta al fine di individuare il percorso più adeguato in funzione degli obiettivi che è possibile raggiungere. Sono infatti stati individuati tre scenari intermedi che si collocano tra l'ipotesi di non prendere alcuna ulteriore misura (baseline) e l'ipotesi estrema di applicare tutte le misure tecnicamente possibili (MTFR Maximum Technically Feasible Reduction). L'individuazione degli scenari è quindi stata effettuata tenendo conto di una diversa gradazione degli obiettivi da raggiungere (in termini di riduzione degli elementi inquinanti), dei conseguenti benefici (quantificandoli economicamente) e, soprattutto, del diverso ammontare dei costi necessari per raggiungere questi "benefici". Si passa da uno scenario A, che prevede 5,9 bilion Euro di costi, ad uno scenario C, che prevede 14,9 bilion Euro.

La scelta di **collocare la strategia in una posizione intermedia tra gli scenari A e B** è stata effettuata in conformità a quanto previsto dal Protocollo sull'applicazione dei principi di Sussidiarietà e Proporzionalità, in particolare al punto 9 terzo trattino. Si è infatti preso atto che gli oneri finanziari ed amministrativi ricadenti sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici e sui cittadini avrebbero un incremento di proporzioni troppo elevato rispetto al minimo beneficio che si avrebbe dal passare, per esempio, allo scenario C.

Si è quindi scelto di adottare uno scenario dove il rapporto costo/benefici fosse il più favorevole possibile, evitando di adottare una strategia che fissasse obiettivi troppo ambiziosi, portandosi quindi dietro un carico di costi inaccettabile. In particolare, la costruzione di scenari intermedi ha permesso di valutare il costo incrementale derivante dall'adozione di strategie più ambiziose rispetto quella adottata, consentendo quindi di avere gli elementi "numerici" per sconsigliarne l'adozione, visto che a fronte di significativi incrementi dei costi poco si otteneva in termini di benefici. Lo scenario intermedio A/B prevede infatti costi per circa 7,1 bilion Euro e benefici per almeno 42 bilion euro.

A livello di definizione della strategia, si prende atto che esistono zone che soffrono di problemi seri ed eccezionali e si prevedono quindi possibilità di deroghe. Si prende inoltre atto delle differenti esigenze per le aree urbane e si prevedono (nell'ambito del capitolo sul controllo dell'esposizione al PM_{2.5} nell'aria ambiente) target revisionabili, che interesseranno l'introduzione di target differenziati per ciascun Stato membro, tenendo conto del loro livello predominante di inquinamento dell'aria.

La valutazione dell'impatto della strategia a livello locale resta però l'aspetto più problematico fra i dati elaborati nell'ambito della Valutazione d'Impatto.

I risultati vengono infatti forniti a livello di Comunità Europea, facendo poi degli approfondimenti a livello nazionale. Tuttavia non vengono svolti approfondimenti specifici per aree geografiche locali e non vengono fornite indicazioni specifiche sulle diverse declinazioni che la strategia delineata potrebbe avere in funzione delle caratteristiche peculiari delle singole aree geografiche omogenee, con lo scopo di minimizzare i costi amministrativi e gli oneri finanziari relativi.

Si fa invece riferimento, tra gli strumenti che consentiranno di contenere i costi amministrativi, alla *semplificazione* quale obiettivo principale degli strumenti legislativi che attueranno la Strategia. Ciò corrisponde a quanto già ricordato dalla Commissione nei diversi documenti sulla qualità della legislazione e, da ultimo, nella Comunicazione pubblicata il 16 marzo 2005 *Minimising administrative costs imposed by legislation* (SEC (2005) 175).

Infine, si sottolinea il **ruolo strategico che avranno i "nuovi" fondi strutturali** in riferimento al raggiungimento degli

obiettivi ambientali di qualità dell'aria e della riduzione dei costi per le autorità regionali e locali.

La Strategia, infatti, prevede che, in occasione della imminente riforma della politica di coesione, si terrà conto dell'esigenza di sostenere gli sforzi che le amministrazioni dovranno mettere in atto per il raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti. Ciò sarà molto importante per il contenimento dell'impatto finanziario dei nuovi strumenti previsti, soprattutto a livello regionale e locale, tenendo conto del fatto che, per le aree geografiche con situazioni meteorologiche sfavorevoli, le amministrazioni si troveranno inevitabilmente a far fronte a maggiori investimenti strutturali, impegnando necessariamente ingenti risorse finanziarie.

TEST DI SUSSIDIARIETÀ

Sintesi

Autorità:	ASSEMBLEA LEGISLATIVA della REGIONE EMILIA–ROMAGNA
CONTATTO:	Cecilia ODONE

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (COM (2005) 447).

La proposta di Direttiva trova la propria base giudica nell'art. 175 del Trattato CE e sarà adottata con la procedura di codecisione. La base giuridica risulta correttamente individuata sia in riferimento alle singole misure contenute nella proposta (tutte risultano rientrare specificatamente nell'ambito della politica ambientale) sia in riferimento all'obbligo comunitario di tener conto della diversità delle situazioni regionali di cui all'art. 174 del Trattato, richiamato espressamente all'art. 175 in riferimento agli obiettivi ambientali da esso individuati.

La proposta di direttiva risulta complessivamente conforme sia al principio di sussidiarietà che al principio di proporzionalità, soprattutto in base ai seguenti elementi: la necessità dell'intervento a livello comunitario, in riferimento sia agli aspetti transnazionali della problematica affrontata sia agli aspetti di adeguamento della normativa vigente alle nuove conoscenze scientifiche; la scelta dello strumento utilizzato (la direttiva); l'obiettivo di semplificazione degli strumenti normativi esistenti e la riduzione degli oneri amministrativi previsti (seppure non quantificati) nel lungo periodo, oltre che nel sistema di deroghe che la direttiva prevede in relazione al raggiungimento degli obiettivi fissati. Ci si sofferma soprattutto su quest'ultimo aspetto come elemento fondamentale della proposta che consentirà, per le zone con condizioni meteorologiche più sfavorevoli, la possibilità di valutare la raggiungibilità concreta degli obiettivi in riferimento alle caratteristiche specifiche del territorio, sulla base di elementi che soltanto gli Stati, nonché le autorità regionali e locali, possono tenere adeguatamente in considerazione.

Ciò premesso, peraltro, si rileva che la Commissione fornisce elementi di carattere generale a sostegno della propria iniziativa legislativa, sia in riferimento alla sussidiarietà che alla proporzionalità.

Con riferimento specifico alla Valutazione d'Impatto, la Commissione pur elaborando dati sulla base dei quali ha effettuato un'analisi costi/benefici che le ha consentito di effettuare le scelte meno onerose per le amministrazioni, peraltro non fornisce dati sui costi e sui benefici delle azioni proposte a livello locale e regionale, fermandosi, per questi aspetti, ai soli dati nazionali.

Con riferimento alle consultazioni pre-legislative, esse sono state rivolte ad un pubblico molto ampio ed i risultati sono stati successivamente pubblicati e resi disponibili sul web. Anche i pareri degli esperti sono stati pubblicati.

Peraltro, si rileva come non siano state consultate specificatamente le Regioni e gli enti locali. Per quanto riguarda la materia ambientale e, più in particolare, la qualità dell'aria, si ricorda l'importanza di tali consultazioni, soprattutto se eseguite prima dell'elaborazione della proposta legislativa, in considerazione anche degli obiettivi di qualità della legislazione, essendo tali soggetti responsabili dell'attuazione delle politiche ambientali a livello locale.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria (COM (2005) 446).

La Strategia tematica prevede un programma legislativo di revisione e semplificazione della normativa vigente in materia di qualità dell'aria.

Nell'attuazione del programma si ritiene di fondamentale importanza che la Commissione tenga conto del livello regionale fin dall'inizio del procedimento legislativo, coinvolgendo le Regioni, soprattutto se dotate di poteri legislativi, nella fase di elaborazione delle proposte legislative. A questo proposito si segnala l'opportunità di effettuare consultazioni specifiche delle Regioni e degli enti locali che consentano alla Commissione di rilevare fin dall'inizio le concrete esigenze regionali e locali, rilevanti in riferimento agli obiettivi ambientali proposti.

Con riferimento specifico alle modifiche legislative proposte, si ritiene importante che venga mantenuta una coerenza nelle finalità e negli obiettivi dei diversi interventi: la semplificazione normativa, l'aggiornamento alle nuove conoscenze scientifiche, la scelta della direttiva come strumento giuridico, la possibilità per gli Stati, nel dar corso agli interventi per l'attuazione degli obiettivi ambientali, di tener conto di particolari situazioni locali e regionali.

Quanto alla Valutazione d'Impatto, si rileva come essa non sia stata effettuata a livello locale e regionale; con riferimento agli interventi legislativi previsti dalla Strategia, sarebbe stato opportuno fornire gli elementi per quantificare gli oneri finanziari e amministrativi ed individuare il rapporto costi/benefici anche a livello locale.

Quanto agli elementi che consentiranno di ridurre i costi per le amministrazioni regionali e locali, si ricorda l'importanza dei "nuovi" fondi strutturali che, in occasione della prossima riforma, come preannunciato dalla Commissione, terranno conto anche degli obiettivi ambientali e, in modo particolare, della qualità dell'aria, prevedendo interventi finanziari a sostegno delle regioni e dei paesi che presentano le condizioni più sfavorevoli.

Subsidiarity Test

ABSTRACT

Name of the Authority:	ASSEMBLEA LEGISLATIVA della REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Primary contact person:	Mrs. Cecilia Odone

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe (COM (2005) 447).

The Directive proposal is founded on art. 175 TCE and it will be adopted with the co-decision procedure. Legal basis is properly identified both in relation with all the proposed individual measures (all of them keep with the environmental policy) and with the Community obligation of “taking into account the diversity of situations in the various regions of the community”, as art. 175 TCE expressly recalls art. 174 TCE in relation to the environmental objectives.

The Directive proposal complies with the subsidiarity and proportionality principles, in particular for the following reasons: the necessity of the Community action both in relation to the transnational aspects of the issue and the need to up-date the existing legislation to reflect new scientific developments; the chosen legal instrument (Directive); the objective of simplifying the existing legislation; the reduction of administrative burdens (even if not calculated) in a long term; the possibility for the States to postpone the deadlines established by the Directive, in order to better achieve the objectives on ambient air quality. This is an important point of the proposal. Indeed, it will allow Member States, when adopting plans or programmes, to take into consideration site-specific conditions, which cannot be properly taken into consideration at EU level.

However, it has to be noticed that the explanatory memorandum provides only general elements in order to justify the relevance of the

proposal with regard to the principle of subsidiarity and proportionality.

With regard to the Impact Assessment, the Commission doesn't provide cost/benefit data at local and regional level in relation to the proposed measures. Indeed, the Impact Assessment takes into consideration only national level.

The Commission consulted widely and published the results of consultations. In order to develop the proposal, the Commission also consulted experts and published all the reports.

However, it has to be pointed out that the Commission didn't specifically consult regional and local authorities. With regard to the environment, in particular ambient air quality, we underline the importance to consult regional and local authorities before publishing the proposal. Indeed, such authorities are responsible for implementing environmental policy at local level.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Thematic Strategy on air pollution (COM (2005) 446).

The Thematic Strategy aims to revise and simplify the current ambient air quality legislation.

With regard to the implementation of the Strategy, it has to be pointed out that European Commission should take into consideration the local/regional level, in particular Regions with legislative powers, from the very beginning of the legislative procedure. Concerning this, Commission should make specific consultations of Regional and local authorities with regard to the environmental issue, aimed to take into consideration specific regional and local needs before publishing the legislative proposals.

Another important thing will be that all the legislative proposals will comply with the strategic objectives, in particular in order to: simplifying existing legislation; updating the existing provisions to reflect new scientific developments; choosing the proper legal instrument (Directive). Finally, in relation to the environmental objectives, it will be important that Member States, when implementing EU law, could take into account particular local and regional situations.

It has to be noticed that the Impact Assessment hasn't been made at local and regional level; whereas, in the context of the Strategy, it would be better to provide cost/benefit data at local and regional level and to quantify financial and administrative burdens, at the same level, in relation to the proposed measures.

With regard to recommendations on how regional and local authorities can keep down costs, it's important to underline, as the Commission states in the Strategy, that "New" Structural Funds could co-finance national and regional measures, contributing to achieve air quality objectives, particularly in Member States and Regions with unfavourable conditions.

3. Traduzione in lingua inglese del Test di Sussidiarietà sulla *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa* – COM (2005) 447 def.

TRADUZIONE IN LINGUA INGLESE

del Test di Sussidiarietà sulla *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa* - COM (2005) 447 def.

**SUBSIDIARITY MONITORING NETWORK OF THE COMMITTEE
OF THE REGIONS
SUBSIDIARITY ANALYSIS SHEET**

Name of the Authority:	ASSEMBLEA LEGISLATIVA della REGIONE EMILIA-ROMANA
Primary contact person:	Mrs. Cecilia Odone

Classification: See list below*	Environment
Other policies concerned: See list below*	Public health
Title:	Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe.
Reference: (e.g. COM(2005)112)	COM (2005) 447
Document type: See list below**	Proposal for Directive
CdR commission: See list below***	DEVE – Commission for Sustainable Development
Rapporteur:	Helmut Jahn

SUBSIDIARITY ANALYSIS

Subsidiarity

<u>1. Legal basis:</u>	
-------------------------------	--

<p>1.1. Which Treaty articles is the document based on?</p> <p>1.2. Does the action fall under Community's or Member States' exclusive competence or under shared competences with the Members States?</p> <p>1.3. Is the proposal founded on the correct legal basis of the Treaty?</p> <p>1.4. Are the objectives of the proposed action keeping with the Union's obligations?</p> <p>1.5. Are all the proposed individual measures covered by the chosen legal basis?</p>	<p>1.1. The document is based on article 175 TCE.</p> <p>1.2. The action falls under shared competences.</p> <p>1.3. Yes, the proposal is founded on article 175 TCE. The procedure, as properly indicated in the proposal, is the co-decision procedure (art. 251 TCE), though the directive doesn't contain provisions to be unanimously adopted by the Council according to par. 2, art. 175.</p> <p>Furthermore, assuming art. 175 as legal basis, requires that the Commission, in its legislative initiative, takes account of "the regional and local diversity" mentioned in the art. 174 TCE, which is expressly recalled in art. 175, in relation to the environmental objectives.</p> <p>1.4. Yes, the Commission states that the minimum standards of air quality aim to provide a high level of protection for human health and environment. This complies with the Treaty, particularly with art. 2 and art. 3 TCE, and with Union's obligations.</p> <p>1.5. Yes, all the proposed provisions keep with the environmental policy and all of them are properly based on art. 175 TCE.</p>
--	---

<p><u>2. Necessity Test I:</u></p> <p>2.1. Can the objectives of the proposed action be sufficiently achieved by Member States' action in the framework of their national constitutional system?</p> <p>2.2. If not, could they therefore be better achieved by action on the part of the Community?</p> <p>2.3. Is Community action justified because of transnational aspects (not concerning solely the territory of a single Member State), which cannot be satisfactorily regulated by national measures?</p>	<p>2.1. No, the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by Member States for the following reasons:</p> <ul style="list-style-type: none">a) The objective of legislative simplification deals with the Community existing legislation, in so far a Community-wide action is necessarily required;b) The objective of improving the air quality has transnational aspects, due to the transboundary nature of specific pollutants. <p>2.2. Community action will better achieve the objectives of the proposal for the abovementioned reasons.</p> <p>2.3 Yes. Ambient air quality management has transnational aspects which cannot be satisfactorily regulated by national measures.</p> <p>Indeed, the Commission explains in general terms the implications that require a Community action, underlining that PM_{2,5} has a substantial transboundary component such that once pollution is formed in the atmosphere it can be transported over thousands of kilometres.</p> <p>It has to be pointed out that, in the explanatory memorandum, the Commission would have brought</p>
---	---

	<p>better evidence in order to justify the Community action under the terms of point 5, first indent, of the Protocol.</p>
<p><u>3. Necessity Test II:</u></p> <p>3.1. Would national measures alone or lack of Community action conflict with the requirements of the EC Treaty or otherwise significantly damage Member States' interests?</p> <p>3.2. Can problems encountered by individual Member State(s) be overcome by means of targeted assistance provided under existing measures?</p>	<p>3.1. Yes, actions by Member States alone or lack of Community action, would damage Member States' interests in the protection of the environment and human health. Indeed, the issue under consideration has transnational aspects which require action at Community level, in order to have a common approach to the assessment of air quality, coordinated techniques and information.</p> <p>Furthermore, referring to the principle of subsidiarity, the Commission doesn't justify the necessity of the Community action, instead of Member States', in order to avoid conflicts with other prescriptions of the Treaty.</p> <p>3.2. No, existing measures would not be adequate to overcome relevant problems and to satisfy current needs: both in order to simplify legislation and to update the existing provisions to reflect new scientific developments</p> <p>Referring to the latter point, the Commission, reporting mexperts opinion, specifies that the existing measures are not updated anymore to reflect new scientific development. Moreover, the</p>

	<p>Commission provides synthetic data on the risks related with pollutants (in particular PM2,5 and PM10). The necessity of the Community action, in relation to the new scientific developments, might have been better specified, by the Commission in the explanatory memorandum.</p>
<p><u>4. Clear Benefit Test:</u></p> <p>4.1. Would action at Community level provide clear benefits by reason of its scale or effects compared with action at national level or cooperation between individual Member States?</p>	<p>4.1. Yes. Benefits of the Community action are strictly related with the transnational aspect of the environmental issue under consideration.</p> <p>Justifying the relevance of the proposal with regard to the principle of subsidiarity, the Commission expressly refers to the characteristics of PM2,5 <i>that once it is emitted or formed in the atmosphere it can be transported over thousands of kilometres.</i></p> <p>Moreover, in relation to air pollution policy in general, the Commission justifies its proposal stating that <i>atmospheric modelling and measurements of air pollution demonstrate, beyond doubt, that the pollution emitted in one Member State contributes to measured pollution in other Member States.</i></p> <p>For this reason, Commission claims that individual Member States cannot solve the problems alone and concerted action at the EU scale is required.</p>

<p>4.2. Is this substantiated qualitatively and - wherever possible – quantitatively?</p>	<p>4.2. It has to be pointed out that only qualitative indicators are used in order to justify the proposal with regard to the principle of subsidiarity.</p>
---	---

Proportionality

<p><u>5. Effectiveness Test:</u></p> <p>5.1. Are the means employed suitable and appropriate for the purpose of achieving the objective?</p>	<p>5.1. Yes, they are.</p> <p>The employed means reflect actual scientific knowledge on the matter. Moreover, in defining the content of the Directive, scientific knowledge not available at the moment has been taken into consideration. Indeed, the Commission will review, within five years following the adoption of the Directive, the provisions related to PM_{2,5}. In particular the Commission will develop and propose a detailed approach to establish legally binding exposure reduction obligations which will take account of different future air quality situations and potentiality of reduction in the Member States.</p> <p>Indeed, the Impact Assessment (chapt. 8.3) points out that the actual <i>scenario</i> will be probably modified in the future.</p> <p>Moreover, in defining the proper means to be adopted, scientific and technological development has to be taken into consideration. Indeed, it is specified that the provisions will be reviewed after five years, having</p>
---	---

<p>5.2. If not, what could be the alternative?</p>	<p>taken into account scientific developments and evolution of specific local conditions.</p> <p>5.2. See point 5.1.</p>
<p><u>6. Efficiency Test:</u></p> <p>6.1. Do these means go beyond what is necessary to satisfactorily achieve the objective?</p> <p>6.2. If yes, why? Where should be the board line?</p>	<p>6.1. No, employed means don't go beyond what is necessary to achieve the objective satisfactorily; in particular this is due to the not detailed content of the Directive.</p> <p>Regarding the efficiency of the measures, Impact Assessment provides the cost/benefit ratio which derives from the adoption of different options. As a result, the Directive is built up as a combination of solution 1 and 3. Tables (chapter 7.3. of the Impact Assessment) highlight that cost/benefit ratio, in relation to the measures chosen, is between 6 and 18 (depending on different assumptions taken into account). These are the most advantageous values among the different options showed.</p> <p>It has to be noticed that the same analysis is made at the national level, even if homogeneous local area haven't been analysed.</p> <p>From this point of view, the analysis doesn't provide useful data in relation to regional or local needs.</p>

<p><u>7. Minimum Legal Constraint Test:</u></p> <p>7.1. Is the form of Community action (choice of instrument) as simple as possible?</p> <p>7.2. Is the use of a regulation sufficiently justified or would a (framework) directive be more suitable?</p> <p>7.3. Is it explained why alternative regulatory methods (such as co-regulation or self-regulation) have not been selected?</p>	<p>7.1. The form of Community action is a Directive: it seems to be as simple as possible. Indeed, referring to art. 249 TCE, the directive leaves <i>to the national authorities the choice of form and methods</i>.</p> <p>7.2. The use of other instruments, in particular regulations, would not be suitable and appropriate to this specific case.</p> <p>7.3. The Commission doesn't explain why alternative regulatory methods, such as co-regulation, have not been selected.</p> <p>Regarding this matter, it has to be noticed that co – regulation has already been used in implementing environmental policy, as Commission indicates in the White Paper on Governance.</p>
<p><u>8. Minimal Cost Test:</u></p> <p>8.1. Is the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Union, national governments, regional or local authorities, economic operators and citizens minimised and commensurate with the objective to be achieved?</p>	<p>8.1. Justifying the proposal in compliance with the principle of proportionality, the Commission takes into account the administrative burdens on Member States. In this respect, the Commission points out that new provisions will reduce administrative burden due to cost of communication. In addition, cost savings in monitoring activities can</p>

be expected in the longer term.

The Commission specifies that administrative cost savings cannot be exactly calculated at the moment; the Impact Assessment underlines that the regulation options, not only maximise the benefit/cost ratio, but also minimise costs values.

It has to be noticed that, under the terms of art. 26 of the proposal, the Commission shall also identify ways of streamlining the way data are reported and the reciprocal exchange of information and data from networks and individual stations measuring ambient air pollution within the Member States.

In addition, the *postponement of attainment deadlines* (art. 20 of the proposal) seems to be one of the elements that gives proportionality to the proposed measures. Indeed, it has to be pointed out that Member States may require to postpone the attainment deadlines for those particular zone or agglomeration where conformity with the limit values cannot be achieved because of site-specific characteristics, despite the implementation of all required measures.

In this way, the achievement of the objective established by the directive will be consistent also with those States or Regions which will encounter great difficulties due to particular adverse climatic conditions.

<p>Community law, are well-established national arrangements and special circumstances applying in individual Member States (e.g. the organisation and working of legal systems) respected?</p>	<p>proposed, complies with existing Italian constitutional provisions on national and regional competence as provided in art. 117 and with second part of title V of Constitution.</p>
<p>10. Other considerations from local and regional authorities' point of view:</p> <p>10.1 Has an impact assessment been made?</p> <p>10.2. If yes, is it comprehensive?</p> <p>10.3. Were regional/local aspects taken into account in the impact assessment?</p>	<p>10.1. Yes. It has been made.</p> <p>10.2. Yes, the Impact Assessment is based on ACB (cost benefits analysis). Indeed, three intermediate scenarios have been identified ranging from taking no further action (<i>Baseline</i>) to the application of all technically feasible reduction (<i>MTFR</i>). Definition of scenarios has been made taking account of the achievement of different results (e.g. reduction of pollutants), the economical benefits (economically quantified) and, above all, the costs needed to achieve such benefits. The (legislative) intervention of the proposal for a Directive is based on the results of the Impact Assessments, using the options that would maximise the benefit/cost ratio.</p> <p>10.3. Yes. The final result of the Impact Assessment is presented at European level. The analysis also deals with the quantification of cost and benefits at national level. Furthermore, some figures have been used in order to show the</p>

<p>10.4. Has the Commission produced a separate subsidiarity assessment taking also into account regional and local authorities?</p> <p>10.5. If yes, is it adequate?</p> <p>10.6. Has the Commission consulted widely before publishing the proposal and published consultation documents?</p> <p>10.7. Has the local and regional dimension of the action been taken into account?</p>	<p>effects of the proposed measures at local level. Data provided are only descriptive and they are not so useful to analyse deeply the local context.</p> <p>Since that such analysis has been made also at local level (see figures and maps in the Impact Assessment), it would be better if the Commission had reported employed data, eventually remarking on the local peculiarities identified.</p> <p>10.4. No, it hasn't produced any separate subsidiarity assessment.</p> <p>10.5. See point 10.4.</p> <p>10.6. Yes, the Commission has consulted widely. The results are available on CAFE web site.</p> <p>10.7. Public consultation took partially into account the local and regional dimension of the action. Only few questions were based on local and regional interests.</p> <p>There were no specific consultations addressed to regions and local authorities.</p> <p>In this case, it has to be pointed out that it might have been better if the Commission had consulted them before preparing the proposal. This, in order to take account, as much as possible, of the local and</p>
--	---

	regional experiences and needs from the beginning of the legislative procedure, in compliance with the White Paper on the European Governance.
--	--

*

education and youth
culture
public health
Trans-European transport, telecommunications and energy networks
(TEN)
economic and social cohesion
employment policy
environment
social policy
vocational training
transport

**

Regulation
Directive
Decision
Recommendation
Communication
Proposal for Regulation
Proposal for Directive
Proposal for Decision
Proposal for Recommendation
Draft Regulation
Draft Directive
Draft Decision
Draft Recommendation
Draft Communication
White Paper
Green Paper

ECOS - Commission for Economic and Social Policy
EDUC - Commission for Culture and Education
COTER - Commission for Territorial Cohesion Policy
DEVE - Commission for Sustainable Development
CONST - Commission for Constitutional Affairs and European
Governance
RELEX - Commission for External Relations

- 4. Traduzione in lingua inglese del Test di Sussidiarietà sulla Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria – COM (2005) 446 def.**

TRADUZIONE IN LINGUA INGLESE

del Test di Sussidiarietà sulla *Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria* - COM (2005) 446 def..

**SUBSIDIARITY MONITORING NETWORK OF THE COMMITTEE
OF THE REGIONS**

SUBSIDIARITY ANALYSIS

Name of the Authority:	ASSEMBLEA LEGISLATIVA della REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Primary contact person:	Mrs. Cecilia Odone

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Thematic Strategy on air pollution (COM (2005) 446).

The Thematic Strategy establishes a legislative programme for a revision of the current air quality legislation (Directive 96/62/CE "Framework Directive" and "daughter Directives") with the aim of simplifying legislation, updating existing air quality standards and reviewing the National Emission Ceilings Directive (Directive 2001/82/CE).

Besides the environmental policy, the Strategy concerns into other policy areas: first of all public health, agriculture, cohesion policy, transports ...

Therefore, an important aspect to take into consideration in implementing the legislative programme is the coherence with other environment policies and, in addition, the integration of ambient air quality concerns into the other policy areas.

Moreover, in implementing the legislative programme presented in the Strategy, the Commission should take account of different kind of powers that each national legal system assigns at regional level. Indeed, the achievement of environmental objectives will be strictly related with the policies pursued at regional level, both in relation to the environmental policy and to all policies cross-wise involved in environmental issues, (e.g. local public transport, health, agriculture, public aids for the companies). For this reason, the possibility of involving not only local authorities but also Regions, should be taken into consideration in particular if they have legislative power, from the very beginning of the legislative process, coherently with the principles expressed in the White Paper on Governance.

In particular, it has to be pointed out that Italian Regions have shared and exclusive legislative powers, under the terms of art. 117, comma 3 and 4 of Constitution. Moreover, in compliance with national Law n. 11/2005, Italian Regions have the power/duty to implement EC Directives in those subject matters which fall within their responsibilities. Involving Regions from the very beginning of the Community legislative process, including preparing the proposals, would pursue the objectives on better regulation, also referring to the following steps of implementation of EC law at regional level.

Therefore, preparing legislative proposals, that in this particular case will be Directives, European Commission should consult Regions and other local authorities, in order to involve them in the decisional process of the Community as much as possible. This would give to the Community many useful elements which would allow to take account of the specific territorial needs (such as climatic conditions, density of population, industrialization ...) and to support actual achievement of environmental objectives.

For this reason, we noticed that the possibility for Member States to obtain exemptions for those particular zone or agglomeration that are in adverse local climatic conditions, will be a valid measure to take account of “different situations” and environmental conditions in each Region. In our opinion, it’s important that this possibility will belong to Member States, which will notify to Commission and will obtain the exemption on the basis of relevant information about local conditions, that States themselves would better take into consideration than European authorities.

Referring to the revision of the National Emission Ceilings Directive (Directive 2001/82/CE on national limits of atmospheric pollutants emission), it will be important that – once the Commission

will start to prepare the legislative proposal – coherence will be maintained with the objectives of other Directives revision and the Strategy as a whole.

The issue under consideration has clear transnational aspects. Legislative proposals announced by the Commission would regulate some aspects that Member States alone could not adequately attain. Therefore, the compliance of the legislative proposal with the proportionality principle will be very important, in particular with regard to the efficiency and the effectiveness of each proposed measure.

With regard to Impact Assessment (Cost-Benefits Analysis, ACB), the Commission considered three intermediate scenarios, ranging from taking no further action (Baseline) to the application of all technically feasible reduction (MTFR), in order to choose the proper way to better achieve the objectives.

So, definition of scenarios has been made taking account of the achievement of different results in relation to reduction of pollutants, of consequential benefits (quantified) and, above all, of different administrative costs to achieve such benefits. Costs have been calculated at between 5.9 billion Euro for Scenario A and 14.9 billion Euro for Scenario C.

Choosing an intermediate level between Scenario A and B, has been made in compliance with the provisions of the Protocol, in particular point 9, third indent. Indeed, financial and administrative burden, falling upon the Community, national governments, local authorities, economic operators and citizens, would increase much more than the minimum benefit achieved, if moving, for example, to Scenario C.

Therefore, the scenario that maximises the benefit/cost ratio has been chosen, avoiding to adopt a too ambitious strategy with very high costs but small additional benefits. In particular, with the definition of intermediate scenarios, incremental cost - deriving from the adoption of more ambitious strategies than the one adopted – has been calculated. Indeed, intermediate scenario A/B estimates 7.1 billion Euro of costs and, at least, 42 billion Euro of benefits.

We noticed that Impact Assessment of the Strategy at local level is the most problematic aspect.

Indeed, data refer to European level, and national level has been investigated as well. However, analyses at local level haven't been made, and specific instructions on the effects of the strategy in relation to specific characteristics of homogeneous geographic area haven't been provided, in particular with the scope to minimise administrative costs and consequential financial burdens.

With regard to the reduction of administrative burdens, Simplification is indicated as the main objective of the legislative measures that will implement the Strategy, according to better regulation objectives and, at last, to the Communication of the Commission published on 16th March 2005 (*Minimising administrative costs imposed by legislation*, SEC (2005) 175).

Lastly, it has to be pointed out the importance of the "new structural funds" in relation to the real possibility to achieve environmental objectives on air quality and to reduce costs, for local and regional authorities, due to the implementation of the new measures. Referring to the future reform of cohesion policy, the Thematic Strategy establishes that administrations will be supported in order to achieve environmental objectives related to ambient air quality. Indeed, it has to be noticed that for those zone or agglomeration with adverse climatic conditions, administrations will face structural investments that require high financial resources.

Collana editoriale *Gli Speciali*

curata dalla Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione

- ❖ Elezioni regionali – Raccolta normativa
Marzo 2005
- ❖ ConoscERE la legge (Emilia-Romagna) – Schede tecniche di leggi regionali
Ottobre 2005
- ❖ L'Assemblea legislativa tra *nuovo* Statuto e Regolamento
Ottobre 2005
- ❖ *Diritto comunitario e Regioni*
 - La legge 4 febbraio 2005, n. 11
 - Le norme regionali di procedura, l'organizzazione interna dei Consigli e il rapporto con le Giunte*Dicembre 2005*

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna -
Servizio legislativo e qualità della legislazione**

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

tel. 051 639 5639 – fax 051 639 5783

e-mail: mviviani@regione.emilia-romagna.it

Sito web: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/docgiur/>

Copertina:

Centro grafico dell'Assemblea legislativa

Stampa:

Centro stampa dell'Assemblea legislativa