

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

VIII LEGISLATURA

OGGETTO: 4630

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE

"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

**RELAZIONE PER LA SESSIONE COMUNITARIA 2009
DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA**

articolo 38, comma 2 del Regolamento interno

approvata dalla Commissione nella seduta del 23 giugno 2009

PREMESSA

In attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, le leggi 11 del 2005 e 131 del 2003 hanno dettato la disciplina della procedura con cui si svolge la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, tanto nella formazione degli atti comunitari che nella loro successiva attuazione, con riferimento alle materie di competenza regionale.

In Emilia – Romagna, il legislatore regionale ha dato seguito alla riforma con il nuovo Statuto (art. 12), l'articolo 38 del regolamento interno dell'Assemblea e la più recente legge regionale n. 16 del 2008.

Spetta infatti al legislatore regionale la previsione di apposite norme di procedura regionali che, nel quadro di quelle statali, regolino i rapporti tra la Giunta e l'Assemblea e l'esercizio delle rispettive funzioni, in modo che la partecipazione regionale al processo decisionale comunitario nel suo complesso risulti tempestiva ed efficace.

La legge 11 del 2005 si caratterizza, rispetto alla precedente normativa di procedura, per aver disegnato il ruolo delle Assemblee legislative regionali sul modello del ruolo parlamentare nazionale. Le Assemblee (oltre alle Giunte), come il Parlamento, ricevono puntualmente dal Governo tutte le proposte di atti normativi e di indirizzo delle Comunità europee e dell'Unione europea e possono concorrere alla formazione della posizione italiana su tali proposte e atti, inviando osservazioni al Governo. A ciò si aggiunge la valorizzazione della funzione legislativa nella fase discendente, grazie al richiamo espresso ad eventuali leggi regionali annuali di recepimento delle direttive che si trova all'articolo 8 della legge 11 del 2005.

All'interno del quadro legislativo statale residuano spazi importanti per le Regioni dai quali dipendono l'efficacia, la tempestività e la rappresentatività dei processi che portano alla elaborazione della "posizione regionale" sui singoli atti e proposte. La valorizzazione del ruolo parlamentare regionale contribuisce a creare il confronto e la dialettica sulle questioni europee di interesse per la

Regione, bilanciando da un lato il potere di rappresentanza della Regione che spetta alla Giunta, dall'altro il principio di democraticità che presiede al funzionamento delle Assemblee elettive.

E' con questo spirito che la legge regionale 16 del 2008 ha "calato" il ruolo parlamentare regionale prefigurato dalla legge 11 del 2005 all'interno delle prerogative e delle dinamiche regionali dell'Emilia - Romagna, ed ha regolato i rapporti tra l'Assemblea e la Giunta nell'esercizio delle rispettive funzioni tipiche. Meccanismi, sedi, tempi sono specificati dall'articolo 38 del regolamento interno dell'Assemblea.

Inoltre, l'importanza della previsione di meccanismi puntuali per la partecipazione regionale alla fase ascendente, sia da parte della Giunta che da parte dell'Assemblea, dev'essere letta in funzione della successiva partecipazione alla fase discendente, perché essa possa svolgersi nei tempi richiesti e prevenendo problemi di conformità. Una volta approvata definitivamente una direttiva comunitaria, per gli aspetti di propria competenza, la Regione dovrà infatti provvedere al suo recepimento e ci si aspetta che l'interesse ed il coinvolgimento precoce, fin dalla fase di formazione degli atti, possa incidere positivamente sugli adempimenti successivi a livello regionale.

La sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa, che si svolge nel 2009 per la prima volta in applicazione della nuova legge regionale, risponde a questa esigenza, vale a dire, tenere strettamente collegate fra loro, fin dall'inizio, la fase ascendente e la fase discendente.

La sessione comunitaria prevede l'esame del Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e della Relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

Essa rappresenta pertanto un'occasione di riflessione generale sulla partecipazione della Regione tanto alla fase ascendente che alla fase discendente.

La Risoluzione che potrà essere approvata a conclusione della sessione comunitaria avrà ad oggetto l'esame del Programma legislativo annuale della Commissione europea, per le parti di competenza regionale, con la possibilità

per l'Assemblea di riservarsi di esprimere osservazioni successivamente sui singoli atti e proposte comunitari, e la Relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, in relazione a ciò che è stato fatto dalla Regione in adempimento degli obblighi comunitari. Degli indirizzi formulati in occasione della sessione comunitaria, la Giunta dovrà tener conto nel predisporre il successivo, ed eventuale, progetto di legge comunitaria regionale, sul quale la presente Relazione si soffermerà più avanti.

La sessione comunitaria così predisposta rappresenta un modello unico nel panorama regionale italiano che anticipa una soluzione auspicata recentemente anche a livello nazionale, precisamente dalla Camera dei Deputati, proprio in occasione dell'esame parlamentare del Programma legislativo 2009 della Commissione europea. Entrambe le Risoluzioni approvate alla Camera in quel contesto sottolineano l'opportunità di introdurre una sessione comunitaria di fase ascendente per l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, finalizzata a formulare indirizzi al Governo, abbinata, per la fase discendente, all'esame della Relazione annuale del Governo sulla partecipazione italiana all'Unione europea. Non si può non riconoscere in questo auspicio un riconoscimento, seppure indiretto, della validità delle scelte operate dalla nostra Regione con l'adozione della legge regionale 16 del 2008.

Non meno importante, inoltre, il fatto che l'esame del Programma legislativo della Commissione europea alla Camera abbia costituito l'occasione, quest'anno, per ribadire l'importanza delle disposizioni del Trattato di Lisbona sul ruolo dei Parlamenti nazionali e, tra queste, della procedura per il controllo della sussidiarietà, soffermandosi sulla necessità di assicurare il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali.

Sull'importanza del coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente si è soffermato anche il Parlamento europeo nella Risoluzione "Legiferare meglio" del 21 ottobre 2008, esprimendo apprezzamento per la prassi avviata dalla Commissione europea di inviare direttamente ai Parlamenti le proprie proposte legislative e documenti di consultazione, anticipando in via di prassi il Trattato di Lisbona e avviando un'importante collaborazione con gli

stessi ai fini del miglioramento della qualità e dell'applicazione della legislazione comunitaria, soprattutto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Si è visto che la legge n. 16 del 2008 e l'articolo 38 del regolamento interno si caratterizzano per aver introdotto nella nostra Regione i meccanismi che disciplinano la partecipazione dell'Assemblea legislativa, oltre che della Giunta, alla fase ascendente.

Per quanto riguarda l'Assemblea, le procedure regionali sono disciplinate al fine di esercitare la funzione di indirizzo verso la Giunta, per l'espressione di osservazioni al Governo, per esaminare le proposte comunitarie nel merito oltre che sul rispetto del principio di sussidiarietà.

La procedura ha carattere "speciale" in quanto si caratterizza per assegnare alla I Commissione il potere deliberante, acquisito il parere delle Commissioni di merito. La procedura di esame degli atti comunitari si conclude con l'approvazione di una Risoluzione da parte della I Commissione, e vale sia per l'invio di osservazioni al Governo che per l'esame della sussidiarietà. Questa procedura speciale consente di rispettare i tempi dettati dalla legge 11 del 2005 e, fin da ora, quelli dettati dal Protocollo Sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona per il cd. *early warning system*.

Un primo esempio concreto di *european scrutiny* con cui l'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna si è inserita nella cosiddetta "fase ascendente" del diritto comunitario, applicando la nuova procedura per esercitare il controllo parlamentare su una proposta di atto normativo comunitario, è stato il recente caso della Risoluzione sulla *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*, COM (2008) 414 def.

La I Commissione, acquisito il parere della IV Commissione ha approvato la Risoluzione il 16 ottobre 2008.

Su invito della XIV Commissione *Politiche dell'Unione europea* della Camera dei Deputati, gli esiti del controllo del rispetto del principio di Sussidiarietà e le ulteriori osservazioni sulla proposta di direttiva, sono stati poi illustrati alla Camera il 26 febbraio 2009 dal Presidente della I Commissione assembleare.

Lo stesso giorno, la XIV Commissione ha concluso l'esame della proposta di direttiva formulando un parere favorevole con condizioni e osservazioni, destinato alla XII Commissione, mettendo ben in evidenza anche gli aspetti di interesse regionale su cui si è soffermata anche la Risoluzione dell'Emilia – Romagna. La XII Commissione *Sanità* della Camera dei Deputati ha poi concluso l'esame della proposta di direttiva il 10 marzo 2009, approvando un documento finale che invita il Governo a tener conto di diversi aspetti di merito, compresi quelli di interesse regionale ripresi dalla Risoluzione.

Sulla base di quanto è avvenuto in questa occasione, si può affermare che i meccanismi introdotti dalla legge regionale 16 del 2008 sono idonei a supportare e a consentire fin d'ora, se del caso, la collaborazione dell'Assemblea con il Parlamento nazionale.

L'audizione presso la XIV Commissione della Camera è stata infatti un'occasione importante per la nostra Assemblea per “testare” concretamente l'efficacia delle nuove procedure introdotte in Emilia – Romagna relativamente alla partecipazione alla fase ascendente. Le norme contenute nella legge regionale n. 16 del 2008, anche su questo punto, rappresentano un esempio unico in Italia. A questo proposito, va ricordato che, nel corso dell'indagine conoscitiva in relazione all'applicazione della legge 11/2005 a livello regionale, avviata dalla Camera alla fine del 2008, proprio questo primo caso di applicazione delle nuove procedure introdotte con la legge regionale 16 del 2008 e, sulla base di queste, l'approvazione della Risoluzione del 16 Ottobre 2008, era stata indicata alla XIV Commissione della Camera (seduta del 9 Dicembre 2008), dal Presidente del Comitato permanente per il monitoraggio sull'attuazione delle politiche Ue, come esempio di *best practice*.

L'esperienza ha messo dunque in evidenza la bontà dell'apertura e della comunicazione avviata tra i due livelli parlamentari.

Di questi esiti positivi si dovrebbe tenere conto per proseguire nella strada intrapresa.

Nello spirito di leale collaborazione che ispira la legge regionale 16 del 2008, si dovrebbe dunque proseguire il rapporto con le XIV Commissioni di Camera e

Senato, in occasione dell'esame degli atti comunitari in fase ascendente, sia per l'esame della sussidiarietà ma anche per l'esame del merito e l'invio di osservazioni al Governo, inviando alle Commissioni parlamentari competenti gli eventuali atti approvati nel corso dell'anno e, nel caso, rendendosi disponibili a riferire in proposito; con l'occasione del recentissimo rinnovo del Parlamento europeo, creare un rapporto costante con i parlamentari europei eletti in Emilia – Romagna, per attivare un costante raccordo e scambio di informazioni sulle rispettive attività, oltre che per rendere noti il sistema e le procedure che consentono all'Assemblea legislativa di intervenire precocemente nel processo decisionale comunitario; rendendosi disponibili a contribuire alla riflessione generale sulle modalità di attivazione della cooperazione con il Parlamento nazionale prefigurata dal Trattato di Lisbona, in primo luogo applicando puntualmente la legge regionale e comunicando i risultati ottenuti anche nelle sedi politiche e tecniche di cooperazione interistituzionale alle quali la Regione prende parte.

In questa stessa ottica, si ritiene opportuno portare a conoscenza della Camera e del Senato, del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Comitato delle Regioni, la Risoluzione che sarà approvata in occasione della presente sessione comunitaria.

L'ESAME DEL PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL 2009. PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA – ROMAGNA ALLA FASE ASCENDENTE.

Prima di entrare nel merito degli esiti dell'esame del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009, ci si sofferma brevemente sulla motivazione che ha portato a scegliere di introdurre stabilmente questo strumento nel meccanismo disciplinato dalla legge regionale n. 16 del 2008.

La partecipazione alla fase ascendente, sia per le Giunte che per le Assemblee, è riconosciuta e disciplinata dalla legge 11 del 2005 in attuazione dell'articolo 117 comma 5 della Costituzione. In attuazione della legge, a partire dal 2006 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha iniziato la regolare trasmissione degli atti e delle informazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie tramite la banca dati europ@. In questo modo, gli elenchi sono a disposizione di tutte le Assemblee e di tutte le Giunte regionali che ricevono regolarmente le informazioni necessarie alla partecipazione al processo decisionale comunitario.

L'esame del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea rappresenta uno strumento di semplificazione del successivo trattamento dei numerosi atti ed informazioni contenuti negli elenchi trasmessi dal Dipartimento Politiche Comunitarie, perché consente di individuare in anticipo i singoli atti di interesse regionale, all'interno dell'elenco molto più ristretto degli atti e proposte che la Commissione prevede di presentare nel corso dell'intero anno.

Essi andranno poi individuati puntualmente all'interno degli elenchi, ma la loro individuazione risulterà decisamente facilitata dall'esame effettuato in occasione della sessione comunitaria.

Si tratta di un modello che la Regione Emilia – Romagna propone per prima in Italia, come risultato di approfondimenti e sperimentazioni condotte negli ultimi anni, basato sugli insegnamenti tratti dai lavori svolti dalla Convenzione europea e dalla osservazione delle attività svolte dai Parlamenti nazionali, in modo particolare dal nostro Parlamento. La sessione comunitaria dunque non chiude,

bensi apre e dà l'avvio ad una partecipazione attiva della nostra Regione che trova le regole del proprio agire nella nuova legge regionale e nel regolamento interno.

L'esame del Programma 2009 eseguito da parte delle Commissioni di merito, come previsto dall'articolo 38 del regolamento interno dell'Assemblea, ha messo in evidenza un interesse regionale per le seguenti iniziative:

- *Comunicazione sul dialogo università – imprese* (presentata il 2 Aprile 2009, COM (2009) 158 def.)
- *Comunicazione sul futuro dei trasporti;*
- *Proposta di strumento giuridico volta a sostenere lo sviluppo del Sistema comune di informazioni ambientali;*
- *Proposta di iniziativa della Commissione europea sul morbo di Alzheimer;*
- *Azione contro il cancro: piattaforma europea;*
- *Raccomandazione del Consiglio sugli aspetti transfrontalieri della vaccinazione dei bambini;*
- *Comunicazione sulla lotta all'HIV/AIDS nell'UE e nei paesi vicini – strategia e secondo piano d'azione;*
- *Misure di esecuzione della procedura di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi;*
- *Solidarietà tra sistemi sanitari: riduzione delle disuguaglianze a livello sanitario in Europa;*
- *Libro verde sulla promozione della mobilità transfrontaliera dei giovani.*

Con riferimento agli atti indicati, la I Commissione rileva innanzitutto che si tratta per la maggior parte di strumenti di carattere non legislativo.

A questo proposito, nel quadro delle norme di procedura statali e regionali è possibile inviare osservazioni al Governo, da parte della Giunta o dell'Assemblea, anche sugli atti non aventi natura di proposta legislativa, entro venti giorni dalla data di ricevimento degli stessi (articolo 5, comma 3, legge 11

del 2005). La trasmissione degli atti alle Assemblee e Consigli regionali e alle Giunte ha ad oggetto infatti “i progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni” compresi “i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni”. Su questi atti, nelle materie di competenza regionale, si possono inviare osservazioni al Governo ai fini della formazione della posizione italiana.

Rispetto all’esame dei singoli atti, il meccanismo disegnato dalla legge regionale n. 16 del 2008 assegna alla Sessione comunitaria dell’Assemblea un’importante funzione “preparatoria”, finalizzata alla elaborazione di indirizzi generali dell’Assemblea verso la Giunta.

Si è già visto che solo a seguito della effettiva presentazione degli atti preannunciati sarà possibile individuare quale sia l’interesse concreto da rappresentare, di volta in volta, in riferimento a ciascun atto, sulla base delle politiche regionali in atto o in corso di elaborazione, e quali azioni porre in essere nel quadro delle procedure disegnate a livello statale e regionale per prendere parte alla cd. fase ascendente.

Per quanto riguarda l’Assemblea, l’articolo 38 del regolamento interno predispone gli strumenti per l’avvio tempestivo dell’esame di ciascun atto al momento della ricezione, laddove si rilevi concretamente l’interesse a pronunciarsi per gli aspetti di merito ai fini dell’invio di osservazioni al Governo e per il rispetto del principio di sussidiarietà ai fini di cui all’articolo 7 della legge regionale n. 16 del 2008.

Nel 2008, l’Assemblea ha applicato per la prima volta l’articolo 7 della legge regionale 16 del 2008, esaminando per gli aspetti di sussidiarietà la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*, COM (2008) 414 def., e pronunciandosi anche su aspetti di merito che sono risultati di particolare rilievo ed interesse per la Regione. Il tema ha impegnato la I Commissione in sede referente e la IV Commissione in sede consultiva e l’esame si è concluso con l’approvazione di una Risoluzione da parte della I Commissione. Il problema affrontato con la proposta di direttiva potrebbe presentare interessanti punti di

contatto con il tema che sarà oggetto della Comunicazione della Commissione europea *Solidarietà tra sistemi sanitari: riduzione delle disuguaglianze a livello sanitario in Europa*, la cui presentazione è prevista per il mese di settembre 2009.

Per questo motivo, la I Commissione condivide l'interesse espresso dalla IV Commissione sull'atto citato, rilevando che l'Assemblea potrebbe riservarsi di esaminare ai sensi dell'articolo 5 comma 2 della legge regionale n. 16 del 2008, la Comunicazione *Solidarietà tra sistemi sanitari: riduzione delle disuguaglianze a livello sanitario in Europa*. Se opportuno, l'articolo 38 del regolamento interno consentirà, con la stessa procedura, di prendere in esame gli aspetti di merito ed il rispetto del principio di sussidiarietà, con l'approvazione finale di una Risoluzione per la formulazione di indirizzi alla Giunta, l'invio di osservazioni al Governo e, per opportuna conoscenza ai fini di collaborazione, ai competenti organi parlamentari.

Con riferimento alla *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera*, COM (2008) 414 def., la I Commissione condivide quanto espresso nel parere della IV Commissione dove si ricorda che la Risoluzione approvata il 16 ottobre 2008 dalla I Commissione impegna la Giunta a riferire alle Commissioni assembleari competenti, circa le decisioni raggiunte in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ai sensi dell'art. 46, comma 4, dello Statuto; si rileva l'opportunità, laddove sussistano i tempi ed i presupposti indicati dalle norme di procedura, di inviare eventuali osservazioni al Governo ai sensi della legge 11/2005 e secondo la procedura di cui all'articolo 38 del regolamento interno dell'Assemblea.

Con riferimento al *Libro verde sulla promozione della mobilità transfrontaliera dei giovani*, la I Commissione condivide l'interesse espresso dalla V Commissione assembleare a prendere parte al processo di consultazione che sarà avviato dalla Commissione europea, laddove i tempi e i contenuti ne confermino l'opportunità, con il necessario raccordo con la Giunta, proseguendo nell'attività

già avviata nel rappresentare gli interessi della Regione Emilia – Romagna in sede comunitaria.

Con riferimento agli atti in elenco, va rilevato che il 2 aprile 2009 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione *“Un nuovo partenariato per la modernizzazione delle università: il forum dell’UE sul dialogo università – imprese”* COM (2009) 158 def. La Comunicazione è finalizzata a fare il punto sugli insegnamenti tratti da un anno di attività del forum europeo università – imprese, formulare proposte per il futuro, mettere a punto azioni concrete per rafforzare il dialogo divenuto particolarmente urgente soprattutto in considerazione della recessione economica e al fine di migliorare il partenariato università – imprese sull’occupabilità. Per quanto riguarda le azioni future deve essere qui sottolineato che i lavori del forum, di cui riferisce la Commissione europea nella propria Comunicazione, hanno messo in evidenza la necessità e l’importanza di coinvolgere attivamente nel partenariato anche gli Stati e le autorità regionali, oltre all’opportunità che lo sviluppo del dialogo università – imprese a livello europeo incoraggi ora un analogo dialogo a livello nazionale e regionale.

Sempre nell’ambito del Programma della Commissione europea per il 2009, per quanto di propria competenza, la I Commissione ha individuato un interesse regionale per le iniziative di seguito indicate, sulle quali sussiste già da tempo un impegno forte della Regione Emilia – Romagna per concorrere attivamente al raggiungimento degli obiettivi posti a livello europeo, al raggiungimento dei quali il concorso del livello regionale risulta determinante:

- *Pacchetto “Legiferare Meglio”;*
- *Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione.*

Il Pacchetto **“Legiferare Meglio”** è stato presentato dalla Commissione europea il 28 gennaio 2009 e consiste in tre documenti: COM (2009) 15 def. *“Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell’Unione europea”;*

COM (2009) 16 def. “Riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea. Allegato al terzo esame strategico del programma per legiferare meglio”; COM (2009) 17 def. “Terza relazione sullo stato d’avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo”.

Nei documenti citati, la Commissione europea mette bene in evidenza come gli obiettivi di qualità della legislazione possano essere raggiunti soltanto con il concorso di tutti i livelli istituzionali e, in riferimento alle tappe future, afferma che essi “richiedono lo sforzo e il sostegno politico costante delle altre istituzioni europee, degli Stati membri, delle autorità regionali e locali e delle parti interessate”. Nelle proprie conclusioni, la Commissione sottolinea come la Qualità della legislazione rappresenti un elemento essenziale della risposta alle importanti sfide nel contesto dell’attuale congiuntura economica e finanziaria, cui devono far fronte l’Unione europea e gli Stati membri. Ciò significa, afferma la Commissione, “legiferare quando è necessario, nel modo più semplice possibile, sulla base di un dialogo con le parti interessate e limitando al minimo indispensabile gli oneri gravanti sulle imprese e sui cittadini”.

La I Commissione assembleare mette in evidenza il contributo e gli sforzi compiuti fin qui per il perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione da parte della Regione Emilia – Romagna, sia presso la Giunta che presso l’Assemblea. Si ricorda che la stessa sessione comunitaria, unitamente ai lavori per la partecipazione della Regione Emilia – Romagna alla fase ascendente, sono supportati dal punto di vista tecnico da un apposito gruppo di lavoro Giunta – Assemblea (da ultimo, v. Determinazione del Direttore Generale Affari Istituzionali e Legislativi n. 3713 del 5/5/2009), la cui attività risponde al principio di leale collaborazione e rappresenta uno strumento per il raggiungimento degli obiettivi di qualità della legislazione. Vale la pena ricordare in questa sede che la stessa legge regionale n. 16 del 2008 indica l’obiettivo della qualità della legislazione come obiettivo che la Regione persegue nella propria partecipazione alla formazione e attuazione del diritto comunitario (articolo 2, comma 2); che l’attività di controllo delle proposte e degli atti comunitari relativamente al rispetto dei principi di Sussidiarietà e Proporzionalità, condotta in sede referente da

questa Commissione a norma dell'articolo 38 del regolamento interno, è un'attività che ha ricadute anche in termini di qualità della legislazione; che, coerentemente alle indicazioni della Commissione europea, la legge regionale richiede che la partecipazione alla fase discendente persegua gli obiettivi di qualità della legislazione ricorrendo alla consultazione delle parti interessate, evitando disposizioni supplementari non necessarie, contribuendo alla riduzione degli oneri amministrativi.

Anche su questo obiettivo la Commissione europea si è soffermata, indicando i risultati raggiunti nel 2008 e le prospettive per il 2009 nella comunicazione *“Riduzione degli oneri amministrativi. nell’Unione europea. Allegato al terzo esame strategico del programma legiferare meglio”* COM (2009) 16 del 28/1/2009. Essa ha richiamato l'importanza dei programmi nazionali che, in numero sempre maggiore, hanno allineato il proprio obiettivo a quello della riduzione al 25% stabilito a livello comunitario, mettendo in evidenza la necessità di un agire coordinato tra il livello comunitario e quello nazionale.

In questa ottica, il proseguimento dell'attività avviata dalla Regione Emilia - Romagna in riferimento alla riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese potrà contribuire al raggiungimento degli obiettivi della riduzione del 25% entro il 2012 fissati dalla Commissione europea, anche tenendo conto delle raccomandazioni rivolte agli Stati dalla Commissione europea in occasione della propria relazione.

Gli obiettivi della **Strategia di Lisbona**, ovvero dell'agenda politica europea per la crescita e l'occupazione, sono stati solo parzialmente raggiunti. La Strategia di Lisbona rappresenta un processo complesso il cui successo implica il coinvolgimento dei diversi livelli di governo.

La Strategia di Lisbona continua perciò a rappresentare la principale agenda politica comunitaria, il quadro di riferimento per uno sviluppo di crescita sostenibile in Europa che si è progressivamente caratterizzata da una crescente dimensione regionale.

Il 2009 è un anno significativo da un punto di vista politico e strategico. Il dibattito politico europeo è caratterizzato da riflessioni sul futuro dell'Europa, in primis sul

futuro della Strategia di Lisbona post-2010 e sul futuro della Politica di coesione post-2014 che proseguiranno anche con il nuovo Parlamento europeo.

Il rinnovamento della Strategia di Lisbona per il post-2010 sta avvenendo attraverso il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nel dibattito comunitario, diversamente dagli anni precedenti in cui soltanto i governi nazionali vennero coinvolti.

Il Comitato delle Regioni ha lanciato il 6 marzo una consultazione indirizzata a regioni e autorità locali al fine di identificare priorità, obiettivi e processi di *governance* per una nuova Strategia per la crescita e lo sviluppo sostenibile. Le regioni e le reti di regioni sono state invitate a portare il proprio contributo al fine di costruire, insieme, un'Agenda per l'Europa che tenga in considerazione esigenze ed esperienze dei territori. La Regione Emilia-Romagna ha partecipato con un proprio contributo alla consultazione per il futuro della Strategia di Lisbona, per essere parte attiva del percorso di elaborazione di una nuova Agenda politica comunitaria che veda nelle autorità locali e regionali partner a pieno titolo e attori indispensabili per la predisposizione e realizzazione di una strategia di Lisbona rinnovata ed efficace.

Sarà il Consiglio Europeo di Primavera del 2010, la sede in cui i capi di stato e di governo decideranno il futuro della Strategia di Lisbona post-2010.

Il dibattito in corso sulla Strategia di Lisbona permette di offrire orientamenti sulle singole politiche comunitarie settoriali e in particolare su quelle per la coesione socio-economica, l'occupazione, la ricerca, l'innovazione, e l'ambiente. Partecipare al dibattito sulla Strategia di Lisbona post 2010 significa pertanto offrire un contributo concreto alla formazione di politiche europee e specialmente delle politiche con una forte dimensione regionale, portando così in Europa il know-how e le esperienze a carattere locale, facendo così convergere competitività e coesione.

L'impegno europeo della Regione Emilia-Romagna sulla Strategia di Lisbona le permette di partecipare al dibattito su più livelli di governo – europeo, nazionale e regionale – e di promuovere scambi di esperienze tra territori dell'UE sulle principali sfide da affrontare per costruire l'Europa del futuro. L'impegno della

Regione Emilia-Romagna per il rinnovamento di tale agenda politica è stato assicurato nei mesi scorsi attraverso la partecipazione attiva alla elaborazione del parere del Comitato delle Regioni n. 248/2008 sul futuro post 2010 della strategia, nonché con l'instaurazione di rapporti di collaborazione costanti con le varie istituzioni comunitarie e le reti di monitoraggio dedicate, tra cui la Lisbon Monitoring Platform ed il LIME Working Group; infine, la Regione coordina la Rete di Lisbona.

Al fine di avviare il percorso di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale comunitario da parte delle Regioni e di garantire un'efficace applicazione del diritto e delle politiche dell'Ue, è necessario intrecciare sempre più politiche comunitarie e politiche regionali. E' soprattutto importante operare attraverso un nuovo partenariato tra i diversi livelli di governo, all'interno di un sistema di *governance* più efficace, come si auspica per la Strategia di Lisbona post-2010.

Al di là degli atti individuati con l'esame del programma legislativo e di lavoro 2009, si ricorda che nel corso dell'anno ulteriori atti potranno essere oggetto di esame da parte delle competenti commissioni assembleari, ad esempio a seguito di sollecitazione proveniente dalle sedi di cooperazione interistituzionale cui l'Assemblea prende parte (ad esempio il Network Sussidiarietà del Comitato delle Regioni), ma anche nell'ambito di eventuali occasioni di cooperazione con il Parlamento nazionale.

E' bene inoltre ricordare che, laddove la Giunta regionale ritenga di inviare osservazioni al Governo a seguito della ricezione degli atti, essa può chiedere alla I Commissione assembleare il preventivo parere e che, nel caso in cui il parere non sia stato richiesto, le osservazioni sono preventivamente trasmesse alla stessa Commissione (articolo 6, comma 3, della legge regionale 16 del 2008).

L'ESAME DELLA RELAZIONE SULLO STATO DI CONFORMITÀ DELL'ORDINAMENTO REGIONALE ALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO.

PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE EMILIA - ROMAGNA ALLA FASE DISCENDENTE.

La legge regionale n. 16 del 2008 introduce l'esame da parte dell'Assemblea legislativa dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, come descritto dalla Relazione predisposta dalla Giunta ai fini di cui alla legge 11 del 2008, creando un immediato collegamento tra gli esiti di questo esame e l'eventuale predisposizione del progetto di legge comunitaria regionale.

L'esame della Relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario per il 2008 mette bene in evidenza quanta parte dell'attività legislativa, amministrativa e di programmazione della nostra Regione tragga origine da decisioni o indirizzi assunti a livello europeo. La nostra Regione appare altresì molto attiva e attenta nel monitorare l'avanzamento degli obblighi che dalle decisioni europee derivano nei diversi settori in cui agiscono le politiche regionali, e nell'intervenire con le necessarie disposizioni regionali oltre che predisporre le modifiche delle disposizioni vigenti al fine di adeguare l'ordinamento agli obblighi comunitari.

A seguito di tale esame è emersa l'opportunità di adottare la legge comunitaria regionale per l'anno 2009.

Essa è definita dalla legge regionale n. 16 del 2008, articolo 8, comma 2, come quello strumento con cui la Regione persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario sulla base della verifica di conformità e tenendo conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa nella sessione comunitaria. L'adeguamento dell'ordinamento deve essere perseguito sia in riferimento al recepimento delle direttive nelle materie di competenza regionale che con riferimento alla necessità di prevenire o rimediare alle procedure di infrazione verso lo Stato italiano riconducibili ad atti o prassi poste in essere dalla Regione.

A tal fine si indica, quale **contenuto della legge comunitaria regionale 2009**, con riferimento agli aspetti che afferiscono alla competenza legislativa regionale:

- il recepimento della Direttiva 2006/123/CE, cd. “Direttiva Servizi”;
- la modifica della legge regionale n. 42 del 1993, in materia “maestro di sci”, al fine di rimediare alla procedura di infrazione in atto nei confronti dello Stato italiano;
- la disciplina relativa alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alle cd. “reti” europee, ovvero a forme associative o organizzative tra istituzioni regionali o locali, accordi o partnership tra realtà territoriali dell’Unione europea per approcciare tematiche dell’Unione europea di interesse comune, individuare soluzioni condivise, per la promozione di politiche, progetti ed iniziative comuni in ambito comunitario. L’intervento legislativo potrà dunque costituire attuazione dell’articolo 64 dello Statuto regionale, in via generale, per la futura adesione a “reti” e comprendere altresì la partecipazione già in atto alle “reti” esistenti, da parte della Regione Emilia – Romagna.

Inoltre, una volta pervenuta l’adozione finale della relativa proposta, si ritiene utile che sia avviato un approfondimento circa l’eventuale recepimento da parte della Regione Emilia – Romagna della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera qualora emergano aspetti di competenza regionale. Il recepimento potrebbe avvenire con la legge comunitaria regionale 2009, laddove il procedimento legislativo comunitario in atto si concluda entro tempi compatibili con la predisposizione del relativo progetto di legge comunitaria. In caso contrario, ove possibile, il recepimento della direttiva potrà comunque avvenire, entro i termini indicati dalla direttiva definitivamente adottata, con la successiva legge comunitaria regionale. In ogni caso, sarà opportuno che l’approfondimento di cui sopra sia avviato già nella fase di formazione della Direttiva, in modo da intervenire tempestivamente nella successiva fase di attuazione.

Quanto al recepimento delle direttive, la I Commissione assembleare ricorda la necessità di rispettare i **requisiti formali** fissati dalla legge 11 del 2005, articolo 16, in particolare:

- a) i provvedimenti regionali di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza legislativa regionale, devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata;
- b) tali provvedimenti devono essere trasmessi immediatamente in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie.

Quanto ai **tempi** previsti per l'adozione della legge comunitaria regionale 2009, si sottolinea l'importanza di intervenire tempestivamente al fine di risolvere entro il minor tempo possibile le questioni sollevate con la procedura di infrazione n. 4541 del 2007 connessa alla legge regionale n. 42 del 1993 e, in ogni caso, di prendere a riferimento il termine di recepimento della Direttiva 123/2006/CE.

Con riferimento alla fase discendente, inoltre, si ricorda che al fine della **qualità della legislazione** la legge regionale n. 16 del 2008 indica il ricorso a questi strumenti: la consultazione delle parti interessate, la riduzione degli oneri amministrativi, evitare le disposizioni supplementari non necessarie. Al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione dovrà fare riferimento la relazione al progetto di legge comunitaria regionale della I Commissione assembleare.

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 16/2008, ARTICOLO 4 (RAPPORTI GIUNTA – ASSEMBLEA LEGISLATIVA), ARTICOLO 13 (NORME ORGANIZZATIVE), ARTICOLO 15 (RAPPORTI ASSEMBLEA LEGISLATIVA – GIUNTA) E ARTICOLO 19, COMMA 2

La prima sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa dà l'avvio all'applicazione delle procedure che consentono alla Regione, con le caratteristiche particolarmente innovative che si sono illustrate nel corso della presente relazione, di intervenire nel processo decisionale comunitario, nel quadro delle procedure predisposte a livello statale e in previsione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il meccanismo introdotto dalla legge regionale, per entrare completamente a regime, attende ora di essere completato con l'adozione degli **atti di attuazione** cui rimanda la stessa legge regionale n. 16 del 2008, all'articolo 4 e all'articolo 13, all'articolo 15 e all'articolo 19 comma 2.

L'articolo 4 (*Rapporti Giunta – Assemblea legislativa*) della legge regionale prevede che la Giunta e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa definiscano d'intesa le modalità attuative dello scambio di informazioni, da realizzare in via informatica, tramite una "banca dati europea" contenente le informazioni e gli atti relativi alla fase ascendente, alla fase discendente, alle procedure di infrazione che interessano la Regione.

A questo proposito, si rammenta che la disponibilità delle informazioni, completa e tempestiva, è un presupposto imprescindibile per esercitare le prerogative di partecipazione al processo decisionale.

Ciò peraltro non è sufficiente.

L'informazione disponibile dev'essere resa facilmente accessibile e utilizzabile da parte dei destinatari. A questo fine nel predisporre tale strumento di informazione si potrebbero introdurre meccanismi automatici di segnalazione dell'inserimento

di atti o di informazioni, avvisi di scadenza, pro - memoria, che riceveranno le persone direttamente interessate all'interno dell'amministrazione.

Inoltre, sarebbe importante realizzare tale banca dati europea come "punto unico di accesso" all'informazione, destinato ai consiglieri, agli "addetti ai lavori" di Giunta e Assemblea e, allo stesso tempo, anche punto unico di accesso per i cittadini.

Ciò potrà essere d'aiuto, da un lato, a rispondere efficacemente e tempestivamente agli obblighi di reciproca informazione tra Giunta e Assemblea e, dall'altro, ad avvicinare i cittadini della nostra Regione all'Europa, rendendo ad essi più comprensibile ed accessibile il ruolo "europeo" della Regione Emilia – Romagna, nello spirito della stessa legge regionale 16 del 2008 che tiene conto dei diritti di partecipazione sia con riferimento alla sessione comunitaria che con riferimento al procedimento legislativo relativo alla legge comunitaria regionale.

Quanto alle informazioni riservate che si renderà necessario rendere disponibili ai consiglieri e agli "addetti ai lavori", si potrà organizzare un accesso su due livelli, in modo da mantenere l'unico punto di accesso e di scambio delle informazioni e, allo stesso tempo, bilanciare il diritto di accesso e di partecipazione con quello alla riservatezza.

Fin dall'inizio, inoltre, sarà opportuno che le caratteristiche tecniche dello strumento così predisposto siano configurate in modo tale da consentire lo scambio di dati e di informazioni con analoghe piattaforme esistenti a livello nazionale ed europeo.

Si potrebbe valutare, ad esempio, l'opportunità di notificare in via elettronica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri i provvedimenti regionali di recepimento delle direttive (la notifica elettronica degli atti di recepimento, da parte dei Governi alla Commissione europea, è indicata dalla stessa Commissione europea nella Raccomandazione n. 2005/309/CE); per quanto riguarda la fase ascendente, si potrebbe tener conto della possibilità già esistente per i Parlamenti Nazionali di scambiare informazioni sulle rispettive attività di *european scrutiny* tramite il sito Ipex.

Rispondendo ai principi di efficienza, economicità e coerenza dell'attività amministrativa, si ritiene opportuno che l'attuazione dell'articolo 4 e l'adozione degli atti da questo richiesti avvenga contestualmente all'attuazione dell'**articolo 15 (Rapporti Assemblea legislativa – Giunta) e 19, comma 2**, in riferimento all'attuazione del Capo III (attività di rilievo internazionale della Regione) che risponde agli stessi principi e finalità di cui all'articolo 4, da realizzarsi nell'ambito della stessa banca dati.

L'articolo 13 (Norme organizzative) della legge regionale introduce norme organizzative che tengono conto della moltiplicazione dei soggetti coinvolti nel processo decisionale e dell'esigenza di lavorare in modo coordinato ed efficiente tra i diversi livelli istituzionali ed amministrativi, evitando che il moltiplicarsi dei soggetti coinvolti sia fonte di disfunzioni ed inefficienze del sistema. Il rapporto di scambio e di coordinamento costante tra la Giunta e l'Assemblea, e tra queste ed i livelli nazionale ed europeo, richiede l'individuazione puntuale di referenti unici, tanto per i rapporti interni all'amministrazione regionale quanto per i rapporti esterni. Il ruolo di raccordo viene assegnato dalla legge regionale, in ragione del carattere trasversale delle competenze loro assegnate, alle strutture che si occupano del processo legislativo presso la Giunta e presso l'Assemblea.

In attuazione dell'articolo 13, si rende ora opportuno procedere all'adozione delle delibere da questo previste, con l'individuazione di un unico referente tecnico per la fase ascendente e per la fase discendente, uno per la Giunta e uno per l'Assemblea. Tale individuazione faciliterà il lavoro in "rete", orizzontale a livello regionale, e verticale tra esecutivi e legislativi dal livello nazionale a quello europeo. Gli adempimenti organizzativi, se puntualmente predisposti, consentiranno di ottenere i migliori risultati dall'applicazione dei meccanismi introdotti dalla legge regionale n. 16 del 2008.

Infine, si ricorda che a due anni dall'entrata in vigore della legge regionale la Giunta e la I Commissione assembleare dovranno presentare una relazione sull'attuazione della legge per le parti di rispettiva competenza.