

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

OGGETTO 322

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE

"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

**RELAZIONE
DELLA COMMISSIONE BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI
PER LA SESSIONE COMUNITARIA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA
PER L'ANNO 2010,
AI SENSI DELL'ART. 5 DELLA LEGGE REGIONALE N. 16 DEL 2008**

approvata nella seduta del 28 settembre 2010

INDICE

La sessione comunitaria 2010 ed il nuovo contesto politico ed istituzionale	pag. 3
Il ruolo dell'Assemblea legislativa	“ 6
<i>L'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010. Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente</i>	“ 9
L'informazione dal Governo alle Regioni – Assemblee e Giunte	“ 9
Le osservazioni al Governo	“ 10
Il controllo della sussidiarietà	“ 11
La partecipazione all'attività del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni (CdR)	“ 14
L'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010	“ 15
<i>L'esame della Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario per il 2009. Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase discendente</i>	“ 18
L'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei	“ 18
La legge comunitaria regionale per il 2011	“ 21
<i>La Riforma della legge n. 11 del 2005</i>	“ 23
<i>Il monitoraggio dell'attuazione della legge regionale n. 16 del 2008, art. 22</i>	“ 25

RELAZIONE
della Commissione “Bilancio Affari generali ed istituzionali”
per la Sessione comunitaria dell’Assemblea legislativa per l’anno 2010,
ai sensi dell’art. 5 della legge regionale n. 16 del 2008

La sessione comunitaria 2010 ed il nuovo contesto politico ed istituzionale

La sessione comunitaria 2010 si svolge in un contesto politico - istituzionale fortemente rinnovato, a partire dal livello europeo fino a quello regionale: dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e all’assunzione del mandato della nuova Commissione europea per i prossimi cinque anni, fino alle elezioni regionali dello scorso mese di marzo.

La IX legislatura regionale, da poco avviata, pone ora all’attenzione di tutti i consiglieri, di tutte le Commissioni assembleari, ma anche di tutti gli Assessorati della Giunta regionale, la questione della partecipazione della nostra Regione alla formazione e attuazione degli impegni e degli obblighi che derivano dall’appartenenza all’Unione europea.

Si tratta di individuare gli indirizzi generali della partecipazione al processo decisionale dell’Unione europea per l’anno in corso, incrociando le priorità politiche della nostra Regione con le iniziative preannunciate dalla Commissione europea nel proprio *Programma di lavoro 2010*¹ e individuando le esigenze di adeguamento dell’ordinamento regionale agli obblighi europei, vale a dire, le eventuali modifiche di legge regionale, o interventi di altra natura che potranno costituire i contenuti della prossima legge comunitaria regionale.

Si saldano così, strettamente, la partecipazione alla fase ascendente e la partecipazione alla fase discendente, secondo una scelta che ispira fin dall’inizio la legge regionale di procedura approvata nel 2008 (legge regionale 16/2008). La

¹ Programma di lavoro della Commissione per il 2010: “E’ ora di agire” - COM (2010) 135 def. del 31.3.2010

sessione così impostata vuole dare carattere “sistematico” alla partecipazione della Regione Emilia – Romagna al processo decisionale dell’Unione europea.

Ma siamo ancora all’inizio di un percorso che darà i suoi frutti nel medio - lungo periodo.

Sistematicità e coerenza dell’intervento regionale nel processo decisionale dell’Unione europea sono indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi di efficacia e di efficienza delle politiche a tutti i livelli, da quello regionale, a quello nazionale ed europeo.

Sistematicità e coerenza dell’azione rappresentano anche la necessità di superare l’occasionalità e l’emergenza della partecipazione, quella partecipazione tardiva e non corretta che mette in luce gli oneri anziché i benefici del processo di integrazione, che produce inefficienze e costi anziché sinergie ed economie di scala. Si pensi alle procedure di infrazione alle quali bisogna rimediare prima possibile non solo per evitare che all’Italia siano comminate sanzioni pecuniarie dal giudice europeo, ma soprattutto per evitare fin dall’inizio quelle condizioni di sviluppo distorto del mercato che si ripercuotono sul tessuto economico e sociale del nostro territorio e che, in un periodo di crisi economica e finanziaria, come quello che stiamo ancora attraversando, si risolvono in fattori che impediscono o rallentano la ripresa.

A questo proposito, va sottolineato fin d’ora il contributo che il livello regionale può dare, fin dall’inizio, alla realizzazione degli obiettivi della Strategia *Europa 2020*². Essa rappresenta il seguito e, allo stesso tempo, il superamento della Strategia di Lisbona, mettendo in campo strumenti e iniziative che saranno cruciali per uscire dalla crisi, dando una risposta all’esigenza di *trasformare l’UE in un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione produttività e coesione sociale*.

² COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010 – Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Con la Strategia *Europa 2020*, la Commissione europea propone cinque obiettivi principali per l'Unione europea entro il 2020, sulla base dei quali misurare i progressi compiuti:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrà avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE dovrà essere investito in ricerca e sviluppo;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia dovranno essere raggiunti, ovvero:
 - riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990;
 - incremento sino al 20% della quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia; miglioramento del 20% dell'efficienza energetica;
- il tasso di abbandono scolastico dovrà essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani dovrà essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno dovranno essere a rischio di povertà.

Il Consiglio europeo del 17 giugno 2010 ha fatto propria la Strategia *Europa 2020*, mentre agli Stati spetta l'individuazione degli obiettivi nazionali nel quadro di quelli europei. Essi verranno individuati con il *Programma Nazionale di Riforma*.

Alla Commissione europea spetta invece l'elaborazione delle proposte da adottare a livello europeo, presentate attraverso "iniziative faro" già preannunciate nel Programma di lavoro 2010 che abbiamo preso in esame in questa sessione comunitaria.

Fin d'ora va dunque sottolineata l'attenzione da riservare alle "iniziative faro" e l'opportunità di prenderne in esame il contenuto. Alcune di esse, nel frattempo sono state già presentate. Si pensi ad esempio all'"Agenda europea del digitale" o all'iniziativa "Youth on the Move". Ciò non fa venir meno l'interesse per i temi, nè toglie importanza, proprio con riferimento alle iniziative già adottate, di seguirne l'evoluzione, gli atti conseguenti, gli aggiornamenti.

Quanto al ruolo dell'Assemblea, esso è, in primo luogo, un ruolo di stimolo verso la Giunta regionale, affinché sia espressa una posizione che, nel contesto del

sistema regionale, miri ad ottenere i migliori risultati e le migliori sinergie tra le politiche, in vista del raggiungimento degli obiettivi comuni.

Ma l'importanza del ruolo parlamentare, anche a livello regionale, va sottolineata anche ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione del *Programma nazionale di riforma*.

La stessa Commissione europea sottolinea come il ruolo di ciascun soggetto interessato sia fondamentale per il raggiungimento dei traguardi fissati dalla Strategia e che *tutte le autorità nazionali, regionali e locali dovrebbero attuare il partenariato coinvolgendo strettamente i parlamenti ma anche le parti sociali e i rappresentanti della società civile. L'instaurazione di un dialogo permanente tra i vari livelli di governo porterebbe le priorità dell'Unione più vicino ai cittadini, rafforzando così la titolarità necessaria per il successo della strategia Europa 2020.*

Il ruolo dell'Assemblea legislativa

Il ruolo "parlamentare" assegnato dalla legge 11/2005 alle Assemblee regionali, mettendo a loro disposizione gli stessi strumenti di cui dispone il Parlamento nazionale, viene ulteriormente valorizzato sia dal nostro Statuto che dalla legge regionale 16/2008. E' in applicazione di questa stessa legge, infatti, che l'Assemblea dell'Emilia – Romagna ha iniziato a partecipare attivamente al processo decisionale europeo, prendendo in esame atti e proposte dell'Unione europea, formulando indirizzi alla Giunta regionale ed informando puntualmente delle proprie posizioni il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo ed il Comitato delle Regioni.

La scorsa legislatura si è concentrata sull'innovazione di processo ed ha portato all'approvazione degli strumenti normativi ed alle prime applicazioni di questi.

La IX legislatura consente di superare definitivamente la sperimentazione e di migliorare ed implementare l'utilizzo degli strumenti.

Da un lato, il periodo dell'intera legislatura rappresenta il tempo necessario alla nostra Assemblea per poter valutare i successi e gli insuccessi, registrando i progressi ed individuando le eventuali ulteriori azioni o direzioni che si renderà opportuno intraprendere. Cinque anni rappresentano un periodo di tempo sufficiente per poter valutare i primi risultati concreti.

Dall'altro lato, questo slancio riceve nuova forza grazie all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, avvenuta il 1° dicembre 2009, e dalla necessità, che ne è conseguita, di rinnovare il quadro statale delle norme di procedura.

Diverse proposte di modifica della legge 11/2005 sono state infatti già presentate al Parlamento, mentre uno schema di disegno di legge è stato predisposto dal Consiglio dei Ministri ed attende ora l'esame da parte della Conferenza Unificata. L'avvio dell'esame parlamentare dei diversi testi non dovrebbe ormai tardare.

Sulla riforma della legge 11/2005 questa relazione si soffermerà più avanti, individuando alcuni aspetti di interesse per le Assemblee regionali da porre all'attenzione del legislatore statale.

Un compito che questa Commissione si assume, viste le competenze assegnatele, è quello di seguire da vicino gli sviluppi della riforma della legge 11/2005 e di elaborare, al momento opportuno, il progetto di legge di modifica della legge regionale 16/2008. Esso fu infatti un progetto di legge di iniziativa assembleare.

Al Trattato di Lisbona è necessario fare riferimento ora, in chiusura di questa descrizione del contesto istituzionale, politico e legislativo in cui si svolge la sessione comunitaria di quest'anno.

Con la sua entrata in vigore, il Trattato di Lisbona ha introdotto significative novità all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione europea, enunciato nuovi principi, compreso quello della coesione territoriale e della democrazia partecipativa, inserito il principio di sussidiarietà tra i principi generali dell'ordinamento dandone una definizione anche in riferimento al livello regionale e locale, ha rafforzato la dimensione parlamentare dell'Unione, innanzitutto ampliando i casi in cui la decisione legislativa è presa in codecisione tra il

Parlamento europeo ed il Consiglio, definendo la stessa codecisione come procedura legislativa ordinaria, rafforzando il ruolo dei Parlamenti nazionali, chiarendo il sistema di ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e individuando nuovi ambiti di competenza.

Quanto ai Parlamenti nazionali, essi sono menzionati direttamente nel testo del Trattato sull'Unione europea – non dunque soltanto nel testo dei Protocolli allegati – che per la prima volta ne enuncia il ruolo nel processo decisionale europeo: *essi contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione* attraverso gli strumenti elencati all'articolo 12. Tra questi strumenti: l'informazione da parte delle Istituzioni, la ricezione dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, il controllo della sussidiarietà, la partecipazione alla cooperazione interparlamentare con il Parlamento europeo.

Si tratta di strumenti fondamentali per lo svolgimento del ruolo parlamentare anche a livello regionale.

Quello stesso ruolo che la nostra Assemblea ha già iniziato ad assumere utilizzando le informazioni, impegnandosi nell'attività di *european scrutiny*, esercitando, in corrispondenza di questa attività, la funzione di indirizzo verso la Giunta e assicurando ogni volta l'informazione al Parlamento.

L'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010 e della Relazione della Giunta sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, viene qui di seguito illustrato ai fini dello svolgimento della sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa. Esso tiene conto dei pareri e degli indirizzi formulati dalle Commissioni di merito per le parti di rispettiva competenza, sulla base del "Rapporto conoscitivo per la sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa 2010" presentato dalla Giunta regionale con Delibera n. 1031/2010.

**L'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010.
Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente**

L'informazione dal Governo alle Regioni – Assemblee e Giunte

Le Regioni e le Province autonome ricevono per e-mail dal Governo, per il tramite delle Conferenze, ogni settimana per mezzo della banca dati europ@, l'elenco degli atti e delle proposte provenienti dall'Unione europea, insieme ad una serie di ulteriori informazioni che vengono a garantire così la completa trasparenza dell'intero processo decisionale fino all'adozione finale degli atti europei.

La trasmissione degli atti è accompagnata da schede informative predisposte a cura del Ciace (Comitato interministeriale per gli Affari comunitari ed europei), in riferimento agli atti ritenuti più rilevanti, in ragione, ad esempio, della natura normativa della proposta.

In occasione della sessione comunitaria, l'esame del Programma annuale della Commissione europea consente di formulare gli indirizzi generali per la partecipazione alla fase ascendente, sia per avviare il necessario raccordo con la Giunta che per semplificare la successiva individuazione degli atti di interesse.

L'idea fu proposta al sistema delle Assemblee regionali italiane proprio nell'ambito dei lavori tecnici coordinati da questa Assemblea nell'ambito del gruppo di lavoro istituito tra la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, la Camera ed il Senato nel 2007.

A seguito di quei lavori, è stata la nostra Assemblea ad introdurre per prima l'esame politico del Programma annuale della Commissione europea, nell'ambito dei lavori della sessione comunitaria. Ora, questo strumento è stato introdotto nelle norme di procedura di altre Regioni, e la XIV Commissione della Camera dei Deputati, lo scorso 1° luglio, ha audito in via informale alcuni rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee in occasione dell'esame parlamentare del Programma 2010.

Le osservazioni al Governo

Ciascuna Regione può rappresentare al Governo italiano la propria posizione su ciascun atto o proposta proveniente dalle Istituzioni dell'Unione europea con l'invio di osservazioni entro venti giorni dalla data della loro ricezione, ai fini della formazione della posizione italiana unitaria da sostenere in sede UE (legge 11/2005, articolo 5).

A questo fine, sia la Giunta regionale che l'Assemblea possono esaminare nel merito gli atti ed inviare proprie osservazioni al Governo.

Il raccordo tra i due organi regionali è pertanto particolarmente importante.

Va ricordato che la legge regionale 16/2008, al suo articolo 4, provvede a stabilire gli adempimenti minimi della reciproca informazione e rimanda, a tal fine, ad un apposito strumento informatico. Esso è ora in corso di predisposizione, secondo le modalità individuate nella Delibera UP n. 56 del 2 marzo 2010 assunta d'intesa con la Giunta regionale (Delibera GR n. 535 del 5 marzo 2010). In attesa della disponibilità di tale sistema di scambio di informazioni, la Giunta e l'Assemblea dovranno di volta in volta garantire l'informazione reciproca all'avvio dell'esame di ciascun atto, informandosi sull'intenzione di inviare osservazioni al Governo, in modo da evitare sovrapposizioni ed anzi eventualmente richiedere la collaborazione che si rendesse opportuna. La Giunta può infatti richiedere il parere alla I Commissione assembleare, che tiene conto del parere della Commissione di merito. Le osservazioni dell'Assemblea, invece, vengono adottate con Risoluzione dalla I Commissione, sentite le Commissioni competenti per materia, nell'esercizio del potere deliberante attribuito dal regolamento interno (articolo 38).

Va ricordato che finora non sono state ancora inviate osservazioni al Governo ai sensi della legge 11/2005, né da parte dell'Assemblea né della Giunta.

Questa Commissione auspica che la sistematicità dell'esame delle proposte e degli atti dell'Unione europea da parte dell'Assemblea e della Giunta, porti all'applicazione altrettanto sistematica della legge 11/2005, con l'elaborazione della posizione regionale in particolare sugli atti di interesse individuati in esito alla sessione comunitaria, e con l'invio di osservazioni sugli stessi. L'iter decisionale relativo a questi atti andrà poi seguito molto da vicino dall'Assemblea, che potrà chiedere informazioni alla Giunta sul seguito - che compete principalmente alle funzioni degli esecutivi - fino alla sua conclusione ed all'eventuale adempimento degli obblighi che possono derivarne a livello regionale.

Va ricordato inoltre che gli atti individuati nella sessione comunitaria non esauriscono il numero degli atti sui quali i consiglieri e gli assessori possono, mano a mano che essi vengono trasmessi, esprimere le loro osservazioni.

Il controllo della sussidiarietà

Il controllo della sussidiarietà è finalizzato a verificare il corretto esercizio delle competenze da parte dell'Unione europea nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, ha ad oggetto le sole proposte legislative dell'Unione ed è regolato dalle norme stabilite dal Trattato di Lisbona che ne stabilisce i tempi e lo svolgimento assegnandolo ai Parlamenti Nazionali (Protocollo n. 2 allegato al Trattato).

Il controllo di sussidiarietà intende verificare se sia opportuno agire a livello dell'Unione europea, controllando la necessità e la proporzionalità della proposta legislativa dell'Unione.

Ha tenuto conto di questa novità la recente modifica della legge 11/2005 apportata con la legge comunitaria 2009, che ha introdotto l'*articolo 4-quater - Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà*.

Ma la novità che più interessa, a questo proposito, è il riferimento espresso ai parlamenti regionali con poteri legislativi contenuto nel Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona: *“Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”*.

A questo proposito, la Risoluzione approvata alla Camera dei Deputati il 13 luglio scorso ricorda in premessa la particolare rilevanza della procedura per il controllo di sussidiarietà, *nell’ambito del quale va assicurata la consultazione dei Consigli e delle Assemblee regionali italiane in relazione a progetti legislativi che incidano sulle competenze delle Regioni*.

La procedura per l’esame della sussidiarietà è stata introdotta presso questa Assemblea dall’articolo 7 della legge regionale del 2008, in vista dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e a seguito dell’apposita disposizione introdotta nel nuovo regolamento interno del 2007.

Si tratta della medesima procedura applicabile al controllo di merito degli stessi atti.

L’articolo 7 ha ricevuto applicazione, per la prima volta, con riferimento alla proposta di direttiva del 2008 in materia di sanità transfrontaliera – COM (2008) 414 del 2 luglio 2008, estendendo peraltro, in quel contesto, il controllo anche al merito della proposta legislativa. In quell’occasione, l’audizione del Presidente della I Commissione assembleare presso la XIV Commissione della Camera dei Deputati ha costituito un primo esempio di collaborazione tra un’Assemblea regionale ed il Parlamento ai fini dell’esame di una proposta legislativa dell’Unione europea.

Va sottolineato come nella scelta effettuata dalla nostra legge di procedura, l’esame degli atti UE presso l’Assemblea legislativa intende dare seguito al “ruolo parlamentare” che ad essa assegnano lo Statuto, la legge di procedura statale, ed ora anche il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Proprio in relazione al “ruolo parlamentare” dell’Assemblea regionale, l’esito dell’esame degli atti in fase ascendente, tanto per i profili riguardanti la sussidiarietà quanto per gli aspetti di merito, è finalizzato in primo luogo a formulare indirizzi alla Giunta regionale. Ciò vale a rispettare pienamente le funzioni spettanti all’organo di governo, ed a rispondere al necessario coordinamento tra gli organi regionali nell’ulteriore sviluppo dell’iter decisionale che, in fase ascendente, coinvolge necessariamente gli esecutivi.

E’ sempre in considerazione del “ruolo parlamentare” dell’Assemblea legislativa che, nella passata legislatura, i livelli parlamentari nazionale ed europeo sono stati regolarmente informati dell’esito dell’esame degli atti europei, inviando alla Camera, al Senato e al Parlamento europeo, le Risoluzioni approvate di volta in volta dalla I Commissione.

Nel corso della IX legislatura sarà opportuno proseguire con la prassi già avviata, sviluppando ulteriormente il collegamento e lo scambio di informazioni con i diversi livelli parlamentari, oltre che con le altre Assemblee sia italiane che europee.

Ma ulteriori azioni potrebbero contribuire ad una maggiore coesione del sistema nel suo complesso.

L’importanza del controllo di sussidiarietà non dovrà portare a sottovalutare il controllo di merito delle proposte presso l’Assemblea legislativa. Esso rappresenta lo strumento principale per indirizzare il governo, sia a livello nazionale che a livello regionale.

Limitare l’azione dell’Assemblea al controllo di sussidiarietà potrebbe portare ad esaltare l’effetto di “blocco” rispetto all’iniziativa europea, che può avere il controllo parlamentare in fase ascendente.

Impegnarsi nel merito dell’esame degli atti di interesse regionale, consente di contribuire in modo costruttivo al processo decisionale europeo. Inoltre, mentre il controllo di sussidiarietà assegnato ai Parlamenti nazionali viene limitato dal

Trattato alle sole proposte legislative, quello di merito si estende a tutti gli altri atti (Libri Verdi, Libri Bianchi, Comunicazioni).

A questo proposito esiste la necessità di tenere meglio in considerazione il ruolo che possono svolgere le Assemblee legislative in relazione all'esame degli atti europei, come oggi disciplinato dalla legge 11/2005.

Cogliendo l'occasione della imminente modifica della legge 11/2005 e, in futuro, delle modifiche ai regolamenti parlamentari, si potrebbero coordinare tra di loro i tempi della sussidiarietà – stabiliti dal Trattato di Lisbona in otto settimane per i PN - con quelli del controllo di merito, che per le Assemblee regionali si contano in venti giorni dal ricevimento degli atti.

Anche ai fini di coordinamento, è evidente l'utilità che questo termine sia allungato a 30 –40 giorni dalla data di ricevimento degli atti (pari a 4 – 6 settimane).

La partecipazione all'attività del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni (CdR)

L'Assemblea prende parte alle attività del Network Sussidiarietà del Comitato delle Regioni dal 2005.

Si tratta di un'attività particolarmente significativa perché ha consentito, nel corso delle sperimentazioni, di partecipare concretamente e attivamente al processo decisionale dell'Unione europea, elaborando la posizione regionale che veniva inviata, a cura del Network stesso e insieme a quella di altre Assemblee e Regioni europee, al relatore del parere del Comitato.

E' sulla base di queste sperimentazioni che nella nostra Regione sono state pensate ed elaborate le soluzioni normative sulle procedure, entrate qui in vigore anticipando il sistema delle Regioni italiane e consentendo alla nostra Assemblea di essere particolarmente attiva su atti e proposte di interesse regionale. Si ricorda l'esame delle proposte legislative della Commissione europea in materia di qualità dell'aria, quadro europeo delle qualifiche, servizi sanitari transfrontalieri,

fino all'esame delle relazioni della Commissione europea in materia di Valutazione di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, del Piano d'azione sulla mobilità urbana, la partecipazione alla consultazione della Commissione europea sul diritto di iniziativa dei cittadini europei e l'esame del Libro Bianco sulla Governance Multilivello del Comitato delle Regioni.

La partecipazione alle attività del Network proseguirà durante la IX legislatura.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, peraltro, ha messo in evidenza la priorità della collaborazione delle Assemblee legislative regionali – a differenza dei governi regionali - con i rispettivi Parlamenti nazionali. Pertanto, pur rilevandosi l'importanza di proseguire nella partecipazione alle consultazioni del Network, si precisa che esse hanno funzione diversa rispetto alla collaborazione con il Parlamento e costituiscono, per l'esame della sussidiarietà e per l'esame di merito, un canale ulteriore di partecipazione. Questo si aggiunge, rafforzandoli, al “dialogo” Giunta – Assemblea a livello regionale, e al “dialogo” parlamentare tra i livelli regionale, nazionale, europeo.

L'esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010

Passando al Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010 è utile premettere che l'esame parlamentare di questo atto ha avuto esito in una Risoluzione della XIV Commissione del Senato approvata il 18 maggio 2010 ed una Risoluzione della Camera dei Deputati approvata il 13 luglio 2010.

Quanto all'esame del Programma 2010 eseguito da ciascuna Commissione assembleare per le parti di competenza, anche sulla base di quanto emerge dal Rapporto conoscitivo della Giunta, esso ha messo in evidenza l'interesse della nostra Regione per una serie di iniziative dalle quali ci si attende un impatto sulle politiche e sull'ordinamento regionale, con una particolare attenzione per le

“iniziative faro” della Strategia “Europa 2020”. Di seguito si riportano le iniziative evidenziate dalle Commissioni assembleari:

Comunicazione su un’Agenda europea del digitale; Comunicazione sulla piattaforma europea contro la povertà; Comunicazione su un progetto europeo per la ricerca e l’innovazione; Iniziativa “Youth on the Move”; Comunicazione sull’occupazione giovanile; Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; Piano d’azione che attua il programma di Stoccolma; Libro bianco sul futuro dei trasporti; Pacchetto relativo all’infrastruttura dell’energia; Nuovo quadro normativo generale per la protezione dei dati; Comunicazione su una strategia per la sicurezza interna; Comunicazione su una nuova strategia e politica dell’UE sulla biodiversità dopo il 2010; Comunicazione su “Una strategia commerciale per Europa 2020”; Comunicazione sul futuro della politica agricola comune ; Comunicazione sul potenziamento della capacità di reazione dell’Unione europea in caso di catastrofi; Proposte legislative quale seguito dato alla comunicazione della Commissione sulla politica agricola comune dopo il 2013; Pacchetto sulla politica della qualità del prodotto agricolo; Proposta legislativa successiva alla Comunicazione “Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali (zone svantaggiate)”; Comunicazione riguardante l’integrazione dell’adattamento al cambiamento climatico e dell’attenuazione dei suoi effetti nelle politiche UE e l’adeguatezza degli strumenti finanziari; Piano d’azione eHealth; Proposta della Commissione per una Raccomandazione del Consiglio sull’abbandono scolastico prematuro; Proposta di Raccomandazione del Consiglio riguardante la promozione della mobilità dei giovani per l’apprendimento; Comunicazione sull’iniziativa riguardante le nuove competenze europee; Comunicazione sull’esecuzione delle disposizioni del trattato di Lisbona riguardanti lo sport; Comunicazione della Commissione: proposta di un nuovo parametro sulle competenze linguistiche; Comunicazione sul piano d’azione riveduto in materia di efficienza energetica; Calendario per un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio nel 2020; Direttiva concernente l’efficienza idrica degli edifici; Valutazione finale del sesto programma di azione ambientale; La nuova politica per la coltivazione

di OGM; Legge sulla salute degli animali; Regolamento sull'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; Comunicazione sull'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; Proposte legislative sul rinnovo del meccanismo della protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile; Comunicazione sul quadro rinnovato dell'UE per la politica del turismo; Comunicazione sulla competitività sostenibile del settore edile dell'UE; Iniziativa su concessioni; Comunicazione sull'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa; Comunicazione su una strategia per la parità tra i sessi; Comunicazione sulla lotta al razzismo e alla xenofobia; Proposte sulla riforma della politica comune della pesca; Revisione del pacchetto 2005 sui servizi di interesse generale; Comunicazione sulla regolamentazione intelligente.

Con particolare riferimento ai Fondi strutturali si segnala la *Proposta legislativa sul Fondo sociale europeo* e le *Proposte legislative sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo di coesione*.

Si segnala inoltre l'importanza dell'Allegato III al Programma UE 2010, contenente l'elenco delle iniziative di semplificazione che la Commissione europea intende presentare con l'obiettivo principale di riduzione degli oneri amministrativi.

Al momento della presentazione degli atti indicati, e sulla base dei rispettivi contenuti finali, la Giunta e l'Assemblea legislativa potranno valutare l'interesse concreto ad elaborare la posizione regionale, ciascuna nell'ambito delle proprie prerogative, per inviare le osservazioni al Governo ex articolo 5, comma 3, della legge 11/2005, e per l'eventuale esame della sussidiarietà.

Per garantire il necessario raccordo tra la Giunta e l'Assemblea, l'avvio dell'esame degli atti presso ciascun organo dovrà essere tempestivamente e reciprocamente comunicato.

Il periodo avanzato dell'anno in cui si svolge la sessione comunitaria 2010, fa sì che alcune tra le iniziative indicate siano state nel frattempo già presentate dalla

Commissione europea. Con riferimento a questi atti e ai temi da essi trattati, permane in ogni caso la priorità e l'interesse della nostra Regione. In ragione di tali priorità, l'Assemblea e la Giunta ne seguiranno da vicino l'evoluzione, l'attuazione, i risultati ottenuti e gli atti conseguenti.

Inoltre, questa Commissione assembleare auspica che la sessione comunitaria 2011 si svolga quanto prima all'inizio dell'anno e, in ogni caso, non oltre i termini stabiliti dalla legge regionale 16/2008. Ciò al fine di ottenere il miglior risultato possibile con particolare riferimento alla partecipazione alla fase ascendente.

Infine, sarà utile proseguire nella prassi di inviare alle Camere, oltre che al Parlamento europeo e al Comitato delle Regioni, l'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea.

Tale utilità va riferita innanzitutto al contributo che ne può derivare ai fini dell'avvio della collaborazione delle Assemblee regionali con le Camere del Parlamento nazionale nell'esame dei singoli atti in fase ascendente e, più in generale, per organizzare la migliore collaborazione tra livelli istituzionali in fase ascendente. E l'utilità sarà ancora più evidente mano a mano che l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea si diffonderà presso le altre Assemblee regionali.

**L'esame della Relazione sullo stato di conformità
dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario per il 2009.
Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase discendente**

L'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei

La partecipazione alla cd. "fase discendente" ha ad oggetto l'adempimento degli obblighi che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea.

Essi discendono da quegli atti dell'Unione che costituiscono "vincoli" ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione o, più ampiamente, che comportano l'obbligo di adottare provvedimenti di attuazione. Tra questi, rilevano in modo particolare gli atti legislativi – *regolamenti e direttive* - vale a dire quegli atti giuridici adottati con procedura legislativa come definiti dall'articolo 289, par. 3, del TFUE.

Una particolare attenzione deve essere riservata alle *direttive*, che vincolano lo Stato membro al risultato da raggiungere, pur lasciandolo libero nella scelta delle forme e dei mezzi. Esse necessitano di un apposito atto di recepimento, statale o regionale, a seconda delle rispettive competenze, da adottare entro il termine indicato. Superato il termine, la Commissione europea può avviare una procedura di infrazione nei confronti dello Stato inadempiente e, sulla base di una novità introdotta dal Trattato di Lisbona, richiedere alla Corte di Giustizia, fin dall'inizio, la condanna dello Stato al pagamento di una sanzione pecuniaria.

Con riferimento alle violazioni degli obblighi posti dall'Unione europea, la legge 11/2005 prevede la cd. "azione di rivalsa" dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di una violazione per la quale esso sia stato condannato al pagamento di una sanzione pecuniaria.

In caso di inerzia regionale, inoltre, vale il potere sostitutivo statale. Esso comporta l'applicazione preventiva e cedevole delle disposizioni di recepimento adottate dallo Stato, anche nelle materie di competenza legislativa regionale.

Gli obblighi di adeguamento dell'ordinamento regionale sono da individuare in corrispondenza degli ambiti di competenza regionale, così come descritti all'articolo 117 della Costituzione, commi 3° e 4°.

In tal senso, la partecipazione alla formazione dell'atto legislativo in fase ascendente dovrebbe facilitare anche la successiva fase di attuazione, semplificando la successiva attività del legislatore statale e regionale nell'individuazione degli spazi di rispettiva competenza, e favorendo la correttezza e tempestività del recepimento.

Peraltro, la non corretta individuazione degli ambiti di propria competenza espone il legislatore regionale all'impugnazione della legge da parte del Governo, che può rilevare, oltre alla violazione della ripartizione delle competenze, come disciplinata dall'articolo 117 della Costituzione, anche la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario di cui all'articolo 117, 1° comma.

Può essere proprio questo, uno dei motivi che hanno rallentato l'avvio di un ruolo più attivo delle Regioni nel recepimento delle direttive con proprie leggi regionali, come ci si aspettava, invece, in esito alla riforma costituzionale del 2001.

A questo proposito, va rammentato come l'Accordo siglato in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008 abbia previsto che il Governo, nell'ambito della predisposizione della legge comunitaria annuale, promuova il coordinamento con le Regioni e le Province Autonome, per individuare le direttive o altri atti comunitari incidenti su materie di competenza statale e regionale. Il coordinamento è finalizzato al tempestivo adeguamento dei rispettivi ordinamenti agli obblighi europei.

L'Accordo, ad oggi, non ha ancora ricevuto applicazione.

L'Assemblea legislativa potrebbe indirizzare la Giunta regionale perché si adoperi affinché siano applicati i contenuti dell'Accordo, in considerazione del fatto che il coordinamento cui esso fa riferimento può essere richiesto anche dalle Regioni stesse. La collaborazione da questo prefigurata andrebbe evidentemente a vantaggio del ruolo attivo che il legislatore regionale sta via via assumendo anche in riferimento alla fase discendente. Si pensi, per quanto riguarda la nostra Regione, alla valorizzazione della legge comunitaria regionale quale strumento per l'adempimento degli obblighi europei in via legislativa, ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 16/2008.

La legge comunitaria regionale per il 2011

Sulla base della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento riferito al 2009 e del Rapporto conoscitivo della Giunta regionale per la sessione comunitaria 2010, i lavori della Commissioni assembleari hanno messo in evidenza l'opportunità di avviare un approfondimento sulle seguenti direttive:

Direttiva 2008/72/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi (Versione codificata); Direttiva 2008/124/CE della Commissione, del 18 dicembre 2008, che limita la commercializzazione delle sementi di talune specie di piante foraggere, oleaginose e da fibra alle sementi ufficialmente certificate sementi di base o sementi certificate (versione codificata); Direttiva 2009/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (rifusione); Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi; Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive; Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa; Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (versione codificata); Direttiva 96/98/CE del Consiglio del 20 dicembre 1996 sull'equipaggiamento marittimo; Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (versione codificata); Direttiva 2008/120/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (versione codificata); Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; Direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 19 novembre 2008, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (rifusione).

In riferimento alle direttive indicate, si rende opportuno verificare l'incidenza sull'ordinamento regionale vigente nonché l'individuazione degli ambiti di competenza legislativa regionale. Tale approfondimento sarà finalizzato al recepimento delle suddette direttive, se del caso, con "legge comunitaria regionale per il 2011".

Va poi aggiunto quanto emerso dai lavori della IV Commissione in riferimento all'avanzamento del processo legislativo che riguarda la proposta di direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. L'Assemblea legislativa aveva preso in esame la proposta di direttiva nel 2008 e la I Commissione assembleare aveva approvato una Risoluzione. La direttiva, quando sarà approvata, non potrà non avere un impatto sulla politica sanitaria della nostra Regione. Come nella sessione comunitaria 2009, anche quest'anno l'Assemblea potrebbe sottolineare l'opportunità di seguire da vicino il procedimento legislativo in corso a livello europeo e di avviare tempestivamente il necessario approfondimento dei contenuti della direttiva definitivamente approvata, ai fini dell'eventuale recepimento da parte della Regione Emilia – Romagna nell'ambito della legge comunitaria regionale.

L'elaborazione del progetto di legge comunitaria regionale, ai sensi della legge regionale 16/2008, articolo 8, è di competenza della Giunta. Il contenuto è individuato a seguito degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa in occasione della sessione comunitaria.

Si ricorda che il procedimento legislativo relativo alla legge comunitaria regionale prevede il coinvolgimento di Associazioni ed Enti locali, tramite apposita udienza conoscitiva convocata da questa Commissione. La partecipazione dei soggetti interessati è un importante elemento a sostegno dell'obiettivo di qualità della

legislazione, che dovrebbe contribuire ad assumere decisioni sempre più condivise, nel rispetto del principio di sussidiarietà anche in ambito regionale.

La legge regionale 16/2008, enunciando i principi generali, richiede che l'obiettivo di qualità della legislazione sia perseguito, nel contesto della fase discendente e con particolare riferimento alla legge comunitaria regionale, ricorrendo alla consultazione delle parti interessate, contribuendo alla riduzione degli oneri amministrativi ed evitando le disposizioni supplementari non necessarie.

A sostegno di quest'ultimo obiettivo – evitare le disposizioni supplementari non necessarie - questa Commissione propone che, in sede di predisposizione del progetto di legge comunitaria regionale, si predisponga anche la “tavola di concordanza”, onde verificare agevolmente la corrispondenza tra la norma europea e quella regionale di recepimento.

Al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione dovrà fare riferimento, infine, la relazione al progetto di legge comunitaria regionale della I Commissione assembleare.

La riforma della legge n. 11 del 2005

Il processo di riforma della legge 11/2005, dopo cinque anni dalla sua adozione e a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stato introdotto sia a livello parlamentare, dove sono stati presentati diversi disegni di legge, che governativo, con la presentazione di uno schema di disegno di legge che ora attende il parere della Conferenza Unificata.

Sulla base di quanto si è già avuto modo di osservare nella presente relazione, questa Commissione assembleare auspica, con l'occasione, alcune innovazioni alla legge 11/2005 di interesse per le Regioni, anche a sostegno del ruolo specificatamente spettante alle Assemblee, e precisamente:

- a) Il termine per l'invio di osservazioni al Governo da parte delle Giunte o delle Assemblee potrebbe essere innalzato a 30 – 40 giorni e, in corrispondenza di questo, nell'ambito dei regolamenti parlamentari, potrebbe successivamente essere individuato il termine entro il quale ciascuna Assemblea può inviare il parere sulla sussidiarietà alle Camere, favorendo il coordinamento tra i termini e la loro decorrenza in fase ascendente (modifica art. 5, c. 3).
- b) Il riconoscimento espresso del contributo di ciascuna Assemblea legislativa di Regioni e Province autonome al controllo della sussidiarietà, potrebbe essere inserito in apposita disposizione di legge, lasciando ai regolamenti parlamentari la disciplina della modalità con cui si attua la collaborazione (sostituzione c. 3, art. 4-quater).
- c) Le Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome potrebbero essere inserite tra i destinatari dell'informazione di cui al comma 1 dell'articolo 4-quater, trasmessa dal Governo, tramite il Ministro per le Politiche europee, *al fine di permettere un efficace esame parlamentare nell'ambito delle procedure previste dai Trattati dell'Unione europea* relativamente al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte del Senato e della Camera, a cui concorrono le Assemblee regionali (inserimento nuovo c. 4, all'articolo 4-quater).
- d) L'organizzazione "in rete", tramite l'individuazione di singoli punti di contatto presso ciascuna Regione, faciliterebbe l'efficienza della partecipazione multilivello, sia al processo decisionale che all'attuazione degli obblighi conseguenti. Essa potrebbe essere facilitata dalle norme di procedura statali, istituendo a livello nazionale una rete tra le amministrazioni, con il coordinamento del Dipartimento per le politiche comunitarie.
- e) A fini di semplificazione normativa, le norme di procedura attualmente previste nella legge 11/2005 e all'articolo 5 della legge 131/2003, potrebbero essere riunite in un unico testo.

Un'apposita Risoluzione potrebbe essere indirizzata dall'Assemblea legislativa al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati.

**Il monitoraggio dell'attuazione della legge regionale n. 16 del 2008,
articolo 22**

E' compito di questa Commissione assembleare, per le parti relative alle prerogative e alle funzioni dell'Assemblea legislativa, riferire circa l'applicazione e l'attuazione della legge regionale n. 16 del 2008 a due anni dalla sua entrata in vigore (28 luglio 2008).

Dell'attività svolta in applicazione della legge regionale, insieme allo stato di attuazione della legge stessa, si occupa più diffusamente l'apposita relazione. Ad essa pertanto si rimanda (oggetto assembleare 441).