

Verbale n. 2

Seduta del 22 giugno 2010

Il giorno 22 giugno 2010 alle ore 14,30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Bilancio Affari generali ed istituzionali, convocata con nota prot. n. 18113 del 17 giugno 2010.

Partecipano alla seduta i Consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto
LOMBARDI Marco	Presidente	PDL - Popolo della Libertà	5 presente
FILIPPI Fabio	Vicepresidente	PDL - Popolo della Libertà	1 assente
VECCHI Luciano	Vicepresidente	Partito Democratico	4 presente
BARBATI Liana	Componente	Italia dei Valori - Lista Di Pietro	4 assente
BIGNAMI Galeazzo	Componente	PDL - Popolo della Libertà	3 assente
BONACCINI Stefano	Componente	Partito Democratico	2 assente
DEFRANCESCHI Andrea	Componente	Movimento Cinque Stelle Beppegrillo.It	2 presente
FERRARI Gabriele	Componente	Partito Democratico	2 presente
MANFREDINI Mauro	Componente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	4 presente
MEO Gabriella	Componente	Sinistra Ecologia Libertà - Idee Verdi	2 assente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	4 presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	2 presente
MONTANI Daniela	Componente	Partito Democratico	2 presente
MORICONI Rita	Componente	Partito Democratico	2 presente
MUMOLO Antonio	Componente	Partito Democratico	2 presente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione di Centro	1 presente
PARIANI Anna	Componente	Partito Democratico	4 presente
POLLASTRI Andrea	Componente	PDL - Popolo della Libertà	2 presente
SCONCIAFORNI Roberto	Componente	Federazione della Sinistra	2 assente

Il consigliere Maurizio CEVENINI sostituisce il consigliere Bonaccini e il consigliere Gian Guido NALDI sostituisce la consigliera Meo.

E' presente il consigliere Giovanni FAVIA (Movimento 5 Stelle Beppegrillo.it).

Hanno partecipato ai lavori della Commissione: Melloni e Falanga (Agenzia regionale di Protezione civile), Ferrari (Serv. Informazione A.L.).

Presiede la seduta: Marco LOMBARDI

Assiste la Segretaria: Claudia Cattoli

Resocontista: Laura Sanvitale

omissis

- Informazione del Presidente della I Commissione sulle procedure della sessione comunitaria

Il presidente **LOMBARDI** ricorda che nell'ambito delle competenze della I^a Commissione rientra la partecipazione alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, che la regione ha disciplinato la materia con l'articolo 12 dello Statuto, l'articolo 38 del Regolamento interno e la legge regionale n. 16 del 2008 e che lo scorso anno si è svolta la prima sessione comunitaria.

Precisa che la sessione comunitaria rappresenta un importante momento di riflessione su ciò che la regione ha fatto – c.d. fase discendente, illustrata nell'ambito della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario – e su ciò che la regione farà – c.d. fase ascendente, in relazione alle future iniziative e atti, nelle materie di competenza regionale che la Commissione europea preannuncia nel proprio programma legislativo annuale. Per un quadro più esaustivo circa le finalità, le procedure e le funzioni della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa, fa riferimento alla propria nota distribuita ai consiglieri in corso di seduta (*v. allegato*).

Sottolinea come, per il passaggio dall'VIII alla IX legislatura, non sia stato possibile rispettare i tempi ordinari previsti dalla legge regionale 16.

Auspica un avvio della sessione comunitaria prima della pausa estiva e dichiara che un'attenzione maggiore al livello europeo da parte delle regioni e del Governo, nell'ambito delle rispettive legislazioni, scongiurerebbe altresì molte difficoltà nell'applicazione della normativa dell'Unione. Segnala a titolo esemplificativo come il tema del rinnovo delle concessioni demaniali derivi indirettamente dall'applicazione della direttiva servizi (c.d. Bolkestein), che imponeva precisi obblighi, circa la liberalizzazione della concorrenza.

Il consigliere **VECCHI** rileva l'utilità di un approfondimento sia dello stato di avanzamento del programma legislativo della Commissione europea, sia del calendario dei lavori del Parlamento nazionale per il recepimento nel diritto interno delle norme dell'Unione.

La seduta termina alle ore 15,15.

Verbale approvato nella seduta del 13 luglio 2010.

*La Segretaria
Claudia Cattoli*

*Il Presidente
Marco Lombardi*

Nota del Presidente Lombardi
La sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa

Finalità e procedura

Seduta del 22 Giugno 2010

PREMESSA

Due importanti eventi europei hanno preceduto l'avvio della IX legislatura regionale: le elezioni del Parlamento europeo svoltesi nel 2009, con il successivo rinnovo della Commissione europea per il periodo 2010 – 2014, e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona avvenuta il 1° dicembre 2009.

Il **Trattato di Lisbona** ha aperto nuovi spazi al ruolo delle Regioni, in particolare delle Regioni a potere legislativo, nel processo di integrazione europea.

Il principio di sussidiarietà, insieme ad una più chiara ripartizione delle competenze tra il livello europeo e quello statale, il rafforzamento del ruolo parlamentare a tutti i livelli - Parlamento europeo, Parlamenti Nazionali, compreso il livello delle Assemblee legislative regionali, *vd. controllo della Sussidiarietà - la coesione territoriale* enunciata tra gli obiettivi dell'Unione, contribuiscono ad avvicinare l'Unione europea ai cittadini i quali, nel quadro del rafforzamento della democrazia rappresentativa e partecipativa che consegue al Trattato di Lisbona, acquisiscono anche nuovi strumenti ad essi direttamente indirizzati (tra questi, il nuovo *diritto di iniziativa dei cittadini europei*, di cui la nostra Assemblea si è occupata direttamente all'inizio del 2010, rispondendo alla consultazione della Commissione europea con un'apposita Risoluzione).

Con l'entrata in vigore del nuovo Trattato e con le competenze legislative assegnate alle Regioni dalla riforma costituzionale del 2001, la partecipazione al processo di integrazione europea rappresenta sempre di più una vera e propria "occasione" per i territori, che possono concorrere alla formazione delle politiche europee e, fin dall'inizio, alla creazione di quelle stesse norme che poi dovranno attuare o recepire con atti legislativi o amministrativi regionali.

La **Costituzione italiana** infatti, nel 2001, non ha soltanto ampliato la potestà legislativa regionale, ma ha anche stabilito che le Regioni e le Province autonome prendono parte sia alla formazione – *fase ascendente* - che all'attuazione – *fase discendente* - degli atti e delle norme dell'Unione europea che riguardano le materie di loro competenza.

Lo **Statuto regionale** dell'Emilia – Romagna, nel 2005, ha poi dato seguito alla riforma costituzionale su questi aspetti (articolo 12), tra l'altro assegnando un importante ruolo all'Assemblea legislativa. Allo Statuto hanno fatto seguito il nuovo regolamento interno dell'Assemblea (articolo 38) e la legge regionale n. 16 del 2008 che, in attuazione all'articolo 12 dello Statuto, detta le norme di procedura regionali per la partecipazione alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, individua gli strumenti a disposizione della Giunta e dell'Assemblea nell'esercizio delle rispettive funzioni, regola i rapporti tra i due organi in particolare dal punto di vista dello scambio delle informazioni, individua strumenti particolarmente innovativi tra i quali la procedura applicabile per il controllo della sussidiarietà.

PERCHÉ PARTECIPARE ATTIVAMENTE AL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO

Partecipare fin dall'inizio al processo decisionale dell'Unione europea, dalla presentazione della proposta legislativa alla sua adozione finale, invece che intervenire solo successivamente, quando a quegli stessi obblighi si deve dare attuazione, significa partecipare in modo efficiente e responsabile al processo di integrazione.

Ciò consente di **rappresentare e far valer le esigenze di uno specifico territorio, dei cittadini, delle imprese, prima** che gli obblighi derivanti dalle norme prendano forma e, anzi, **contribuendo alla loro formazione**, incidendo sulla posizione che il governo italiano assumerà, nei negoziati a livello europeo, su quegli atti e quelle proposte legislative che sono di interesse per la Regione, perché, ad esempio, ci si aspetta che possano avere incidenza sulle politiche, sulle leggi, sull'attività dell'amministrazione.

L'importanza di utilizzare gli strumenti e le sedi messe a disposizione dal Trattato, dalla Costituzione e, nel quadro di questi, dallo Statuto e dalla legge regionale, risulta evidente se si considerano quanti e quali sono i **settori di competenza** dell'Unione europea, in particolare i settori di competenza concorrente (art. 4 del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE): *mercato interno, politica sociale, coesione economica sociale e territoriale, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica*, oltre a quelli in cui l'Unione svolge azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati (art. 6 TFUE): *tutela e miglioramento della salute umana, industria, turismo, cultura, istruzione, formazione professionale gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa*.

Va poi ricordato come il Trattato di Lisbona, coinvolga esplicitamente nel processo decisionale anche i **Parlamenti regionali con poteri legislativi**. Essi possono essere consultati all'occorrenza dai rispettivi Parlamenti nazionali, per il **controllo del rispetto della sussidiarietà** nelle proposte legislative dell'Unione. Questo controllo, che riguarda la necessità e la proporzionalità dell'intervento legislativo proposto a livello europeo, si pone all'inizio del processo decisionale. Si tratta di un compito assegnato specificatamente ai Parlamenti che precede, e perciò si aggiunge, all'esame di merito delle stesse proposte legislative.

Con riferimento all'esame di merito, le Assemblee legislative regionali, come le Giunte regionali, sulla base della legge italiana, possono prendere in esame sia le proposte legislative che gli atti dell'Unione europea, inviando **osservazioni** al Governo al fine di concorrere alla formazione della posizione italiana (art. 5, legge 11/2005).

LA SESSIONE COMUNITARIA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

La sessione comunitaria costituisce l'occasione e la sede in cui, ogni anno, l'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna avvia una riflessione generale sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di propria competenza, e alla loro attuazione, nell'anno di riferimento.

La I Commissione ha il ruolo di Commissione referente e le altre Commissioni assembleari sono coinvolte in sede consultiva sulla base delle materie di rispettiva competenza.

La sessione comunitaria è stata introdotta nel 2008 dalla legge regionale n. 16 (articolo 5) e la procedura applicabile si trova all'articolo 38 del regolamento interno.

Essa prevede **l'esame del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea** – al fine di individuare le iniziative legislative e non legislative di interesse per la Regione Emilia – Romagna, che l'Unione europea prevede di presentare nell'anno di riferimento - e **della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario**, predisposta dagli uffici della Giunta regionale in attuazione dell'articolo 8, della legge 11/2005 per dar conto degli adempimenti effettuati o da effettuare in attuazione degli obblighi derivanti dall'Unione europea (ad. esempio, il recepimento delle direttive o l'esecuzione di regolamenti o di sentenze della Corte di Giustizia).

Un apposito **atto di indirizzo alla Giunta**, riferito sia alla fase ascendente (formazione degli atti UE) che alla fase discendente (attuazione degli atti UE), può essere approvato dall'Assemblea in esito alla sessione comunitaria.

In applicazione della legge regionale 16 del 2008, la prima sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa si è svolta nel mese di luglio 2009 e si è conclusa con la Risoluzione n. 4630/1.

a) Il Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea

Ogni anno, solitamente in autunno, la Commissione europea presenta alle altre Istituzioni e agli organi consultivi dell'Ue il proprio *Programma legislativo e di lavoro* riferito all'anno successivo. Le Istituzioni destinatarie del programma legislativo sono il Consiglio Ue e il Parlamento europeo, a cui si aggiungono i due organi consultivi, Comitato delle Regioni e Comitato economico e sociale. Istituzioni e organi consultivi dell'Unione si esprimono sul programma con apposita Risoluzione o Parere. Anche le Camere del Parlamento italiano prendono in esame il Programma della Commissione europea, adottando una risoluzione finale.

L'Emilia – Romagna, prendendo a modello il Parlamento italiano, ha introdotto per prima tra le Regioni italiane, nella propria legge di procedura, **l'esame del Programma legislativo della Commissione europea**. Questo esame rappresenta il momento di avvio della partecipazione regionale alla fase ascendente. Si tratta infatti di **un momento preliminare e preparatorio rispetto all'esame successivo dei singoli atti europei**, preannunciati dal Programma stesso.

Ciò ha reso opportuno, fin dalla prima sessione comunitaria, nel 2009, che le due Camere del Parlamento italiano, ed anche il Parlamento europeo, fossero informati dell'esito della sessione comunitaria. Ai rispettivi Presidenti è stata inviata, per opportuna conoscenza, la Risoluzione finale approvata dalla nostra Assemblea legislativa.

Infatti, oltre a formulare gli opportuni **indirizzi alla Giunta**, la sessione comunitaria costituisce anche l'occasione per creare e poi mantenere, nella successiva attività di fase ascendente, in via di prassi, il **collegamento con il livello parlamentare, sia nazionale che europeo**, che risulta tanto importante alla luce del ruolo assegnato dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti, compresi i parlamenti regionali. In attesa, tra l'altro, che il Parlamento italiano attivi il coinvolgimento delle Assemblee regionali nel controllo della sussidiarietà introdotto dal Trattato di Lisbona.

b) La relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario

La relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario è trasmessa ogni anno, dal Servizio Affari Legislativi della Giunta regionale, alla Conferenza delle Regioni, per la successiva trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in applicazione dell'articolo 8, comma 5, della legge 11/2005.

In esito ad una verifica costante che viene eseguita presso la Giunta, **la relazione ricostruisce, per singoli settori, lo stato di conformità dell'ordinamento regionale** all'ordinamento comunitario in relazione agli atti normativi e di indirizzo adottati dall'Unione europea.

Gli interventi **per migliorare lo stato di conformità** dell'ordinamento regionale, in adempimento agli obblighi europei, possono essere oggetto della legge comunitaria regionale.

Essa è definita infatti dalla legge regionale 16 del 2008 come quella "legge 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".

Anche in relazione alla cd. fase discendente, dunque, la legge regionale 16/2008 assegna un compito importante all'Assemblea legislativa.

Fin dalla sessione comunitaria essa può esprimere gli **indirizzi alla Giunta** perché la Regione intervenga in adempimento degli obblighi europei con la **legge comunitaria regionale (in particolare, si ricorda il recepimento delle direttive UE** che riguardano materie di competenza legislativa regionale). Successivamente, l'Assemblea è interessata alla fase discendente con il procedimento legislativo per l'approvazione del progetto di legge comunitaria regionale, la cui predisposizione spetta alla Giunta.

Si ricorda che nelle materie di propria competenza legislativa, a norma dell'articolo 8 della legge 11/2005, "Lo Stato, le Regioni e le Province autonome ... danno tempestiva attuazione alle direttive...".

Il recepimento delle direttive da parte della Regione vale a scegliere le forme e i mezzi più idonei, in rapporto all'ordinamento regionale e alle specifiche esigenze del territorio, **per il raggiungimento del risultato** che si prefigge ciascuna direttiva.

Infine, va aggiunto che, se e fino al momento in cui la Regione non recepisce le direttive con proprie norme, interviene il **potere sostitutivo statale preventivo e cedevole**, applicandosi, per quelle stesse direttive, la normativa statale di recepimento, pur trattandosi di materie di competenza legislativa regionale.