
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

**PROSPETTIVE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PARTECIPAZIONE REGIONALE  
ALLA FASE ASCENDENTE DEL DIRITTO DELLA UE. LE POSSIBILI PROPOSTE.  
STATO DELL’ARTE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”</p>
---	--	--

Il mio intervento, dedicato alle prospettive di miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto dell’Unione europea, prenderà le mosse dalla – nota a tutti – disciplina statale in materia per evidenziarne, attraverso l’illustrazione dell’esperienza applicativa della Regione Emilia-Romagna, le criticità emerse, per concludere con qualche proposta operativa volta a far sì che, in prospettiva, le Regioni possano esercitare un ruolo più incisivo nella definizione della posizione italiana e nel vincolare/influenzare la posizione del Governo in sede comunitaria.

Indice dell’intervento:

- I. Partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto UE: disciplina statale e criticità;
- II. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna – esempi di partecipazione;
- III. Le possibili proposte per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente.

#### **I) PARTECIPAZIONE REGIONALE ALLA FASE ASCENDENTE DEL DIRITTO UE: DISCIPLINA STATALE E CRITICITÀ**


La materia del rapporto tra Regioni italiane e Unione europea è stata disciplinata dapprima dall’articolo 5 della legge n. 131 del 2003 (cd. “Legge La Loggia”), poi dalla legge n. 11 del 2005 (cd. “Legge Buttiglione”) ed, infine, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 *“Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”* che, come noto, ha abrogato la Legge Buttiglione e costituisce il necessario adeguamento dei meccanismi esistenti alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea (Protocollo n. 1) e sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Protocollo n.2).

La nuova disciplina presenta alcuni profili di novità (ad esempio l’esplicita previsione sul controllo del principio di sussidiarietà, che costituisce tuttavia, probabilmente, l’unico significativo elemento di innovazione) e contiene una positiva sistematizzazione degli oneri informativi a carico del Governo e a favore del Parlamento, in modo da consentire a quest’ultimo un più penetrante potere di controllo e di indirizzo nei confronti dell’Esecutivo, il quale resta però pur sempre il principale attore nei negoziati in sede europea.

Tuttavia, l’impianto complessivo della legge n. 234 del 2012 non apporta significative modifiche alla Legge Buttiglione - di cui riprende sia la struttura di base sia la tipologia dei procedimenti- ed essa non ha condotto allo sperato superamento delle criticità emerse in passato nell’applicazione della legge n. 11 del 2005 con riferimento al coinvolgimento degli Enti territoriali in fase ascendente.

I previsti meccanismi, informativi e di collegamento, tra Governo e Parlamento nei confronti delle Regioni, in particolare, appaiono ancora insufficienti a garantire alle Regioni e alle Province autonome un ruolo centrale nella definizione della posizione italiana; non emergono, infatti, sanzioni e obblighi giuridici tali da poter adeguatamente vincolare gli organi statali ad un’effettiva cooperazione con gli enti territoriali.

Il coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente costituisce in realtà una misura volta, da un lato, a compensare la crescente presenza dell’Unione europea nelle materie

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

di competenza regionale (stimata attorno all’80%) e, dall’altro, ad avvicinare le decisioni comunitarie ai cittadini.

Come noto, le modalità di partecipazione regionale alla fase ascendente si distinguono in:

- a) **Partecipazione diretta:** presenza delle Regioni nelle sedi comunitarie, senza la subordinazione statale, e loro concorso diretto alla formazione degli atti comunitari nelle materie di loro competenza legislativa attraverso la partecipazione, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea;
- b) **Partecipazione indiretta:** coinvolgimento degli enti sub-statali nell’individuazione della posizione che i rappresentanti nazionali sosterranno presso le istituzioni europee (contributo alla formazione della posizione italiana).

#### a) GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE DIRETTA

Gli strumenti di partecipazione diretta delle Regioni al processo decisionale europeo sono disciplinati dall’articolo 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003 (cui espressamente rimanda l’articolo 24, comma 11, della legge n. 234/2012), il quale prevede che le Regioni (e le Province Autonome) possano concorrere direttamente alla formazione degli atti comunitari nelle materie di loro competenza legislativa partecipando, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.


Nelle delegazioni governative deve essere sempre garantita la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome.

L’articolo 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003 demanda alla Conferenza Stato-Regioni il compito di definire le modalità di tale partecipazione, le quali devono tenere conto della particolarità delle autonomie speciali e garantire l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

Come noto, la Conferenza Stato-Regioni ha approvato nel marzo 2006 l’*“Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari”*, a norma del quale la partecipazione delle Regioni è assicurata mediante l’integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o con un delegato da essi designato.

**Tuttavia, nonostante le previsioni contenute nel citato Accordo, la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo appare ancora piuttosto debole**, anche alla luce di un dettato normativo non del tutto chiaro: dalla formulazione dell’articolo 5 della legge n. 131 del 2003 e dal successivo Accordo non emerge, infatti, con chiarezza se i rappresentanti regionali in seno alla delegazione italiana partecipino ai lavori delle istituzioni europee facendosi portatori dello specifico interesse della Regione di appartenenza, dell’interesse “dell’ente Regione” in generale o dell’interesse statale complessivamente inteso.

La legge non prevede, inoltre, specifici poteri regionali di intervento nella determinazione della posizione italiana in seno alle trattative europee, come se la mera partecipazione delle Regioni ai processi di fase ascendente fosse di per sé una garanzia di partecipazione effettiva.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”</p>
---	--	--

Con la legge 234/2012 pare dunque definirsi più puntualmente il ruolo delle Regioni nella fase ascendente, ma, come in passato, la dimensione procedurale sembra prevalere ancora su quella sostanziale.

#### **b) GLI STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE INDIRETTA**

Gli strumenti di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente, disciplinati ora dal Capo IV della legge n. 234 del 2012, si concretizzano essenzialmente tramite due meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni nella definizione della posizione italiana in sede europea:

- a) la predisposizione di organismi di concertazione Stato/Regioni delle politiche comunitarie (raccordi organizzativi);
- b) la definizione normativa di obblighi di informazione posti in capo al Governo (raccordi procedurali).

#### **a) Raccordi organizzativi**

##### ➤ **Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)**

Ex Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), il CIAE, istituito presso la Presidenza del Consiglio, è un vertice interministeriale finalizzato a concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari dell’Unione e a migliorare la qualità delle decisioni politiche europee e la puntualità del successivo adempimento interno degli obblighi comunitari.

Alle sue riunioni possono partecipare in via sistematica il Presidente delle Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome o un Presidente di Regione o di una Provincia Autonoma da lui delegato.

##### ➤ **Comitato tecnico di valutazione degli atti dell’Unione europea.**


Ha il compito di coadiuvare il CIAE nella preparazione delle riunioni.

Qualora siano trattate materie di interesse regionale, il Comitato è integrato da un rappresentante di ciascuna Regione (e Provincia Autonoma) indicato dal rispettivo Presidente. È previsto un differente trattamento delle posizioni di Giunta e Consiglio regionale, in quanto la prima invia un «rappresentante», mentre la seconda soltanto degli «osservatori».

##### ➤ **Sessione europea della Conferenza Stato-Regioni**

Convocata dal Presidente del Consiglio almeno una volta ogni quattro mesi, o su richiesta delle Regioni e delle Province Autonome, è dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province Autonome, nelle materie di competenza di queste ultime.

La Conferenza esprime pareri sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti dell’Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province Autonome, sui criteri e sulle modalità per conformare l’esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province Autonome all’osservanza e all’adempimento degli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

obblighi comunitari ed infine sugli schemi dei disegni di legge relativi alla Legge di delegazione europea e alla Legge europea ex art. 29 della legge 234/2012 (in realtà, la sessione europea della Conferenza si è sinora occupata quasi esclusivamente della c.d. “fase discendente” attraverso l’espressione di pareri sugli schemi dei ddl di delegazione europea e europea).

## **b) Raccordi procedurali**

### ➤ **Obblighi di informazione**

Il Capo IV della legge n. 234 del 2012 definisce la procedura di esame dei documenti comunitari in fase ascendente. Al Parlamento nazionale è garantito un ruolo significativo nella negoziazione, concertazione e formazione della posizione italiana in Europa attraverso il conferimento in capo al Governo di specifici obblighi di informazione e la previsione della possibilità di una riserva di esame parlamentare.


Gli adempimenti governativi previsti nei riguardi delle Regioni si articolano su quattro livelli:

- 1) il Governo deve trasmettere tutta la documentazione europea, contestualmente alla sua ricezione, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome, ai fini dell’inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province Autonome (art. 24, comma 1).
- 2) Il Governo, in relazione a progetti di atti legislativi dell’UE che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, assicura alla Conferenza della Regioni un’informazione qualificata e tempestiva, curandone l’aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale (articolo 24, comma 2; articolo 6, comma 4).
- 3) Nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, il Governo convoca i rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome, ai fini della successiva definizione della posizione italiana (articolo 24, comma 7).
- 4) Il Governo deve riferire alla Conferenza Stato-Regioni, prima delle riunioni del Consiglio europeo, sui contenuti in discussione in quella sede, illustrando la propria posizione. Su richiesta di quest’ultima, il Governo deve riferire anche su quanto intende sostenere in sede di Consiglio dei Ministri. (articolo 24, commi 8 e 9).

Considerata la quantità di informazioni e atti che sono oggetto degli obblighi informativi, può risultare in realtà arduo per le Regioni esaminare in modo accurato ogni singolo documento, anche se la previsione di 30 giorni (non più 20) per la predisposizione e l’invio di osservazioni volte a contribuire alla definizione della posizione italiana pare un termine congruo (ove vi sia un’adeguata organizzazione interna degli uffici regionali che si occupano della materia); nondimeno, sarebbe opportuno inserire una sorta di filtro alla trasmissione da parte dell’Esecutivo, di modo che le Regioni abbiano da analizzare e discutere soltanto i progetti di atti che comportano una significativa incidenza sulle loro competenze.

### ➤ **Strumenti di garanzia**

Per quanto riguarda invece i due strumenti previsti dalla legge 234/2012 a garanzia del coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente, va evidenziato che:

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---


- da un lato, l’articolo 24, comma 4, prescrive che quando il progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province Autonome e una o più Regioni o Province ne faccia richiesta, il Governo è tenuto a convocare la Conferenza Stato-Regioni al fine di giungere ad un’intesa;
- dall’altro, l’articolo 24, comma 5, dispone che, sempre nelle materie di competenza regionale, la Conferenza Stato Regioni possa richiedere che sulla disamina di un atto sia apposta dal Governo una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell’Unione europea. In tale caso, il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro per gli affari europei) comunica alla Conferenza Stato-Regioni di aver apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dell’Unione europea, ma, decorsi trenta giorni dalla comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza sulle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell’Unione europea.

Si tratta, pertanto, di una richiesta che vincola il Governo solo ad adempiere in merito alla comunicazione alla Conferenza di ricezione della richiesta: si tratta di un “*dies ad quem*” per il termine di 30 giorni, scaduto il quale senza che la Conferenza si sia pronunciata, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari. Peraltro, la norma non prescrive alcunché circa l’efficacia di un’eventuale tempestiva pronuncia della Conferenza: una volta posta la riserva, la legge non pare anettere all’eventuale pronuncia della Conferenza sul tema oggetto della riserva alcuna efficacia che vincoli (o che influenzi) la posizione del Governo in sede comunitaria. La riserva di esame finisce così, in sostanza, con il risultare un mero aggravio procedurale, senza obblighi per il Governo di modificare la propria posizione.

Alla luce di quanto sinora detto, si può dunque affermare che gli strumenti procedurali e partecipativi previsti dalle leggi statali sono strumenti piuttosto deboli e non tutti attivati (es. sessione Conferenza Stato Regioni art. 22, comma 2; art. 24, comma 4). La partecipazione effettiva delle Regioni alla formazione degli atti europei risulta, pertanto, attualmente condizionata dalla complessità delle procedure, dalla brevità dei termini per la formulazione delle osservazioni, dalla non vincolatività dei poteri esercitabili.

E’ evidente quindi come il concreto esercizio delle attribuzioni regionali nel rapporto con lo Stato sia certamente al di sotto delle sue potenzialità.

Come rimediare? (V. Parte III)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

## II) STATO DELL’ARTE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA – ESEMPI DI PARTECIPAZIONE

L’illustrazione del modello costruito dalla Regione Emilia-Romagna per la partecipazione alla fase ascendente si articolerà su quattro punti, relativi rispettivamente a:

- Organizzazione in gruppi di lavoro;
- Il metodo di esame dell’annuale programma di lavoro Commissione europea;
- Il Rapporto conoscitivo della Giunta all’Assemblea per la sessione comunitaria;
- La Risoluzione di chiusura sessione comunitaria (con l’individuazione delle iniziative di interesse e indicazioni per rendere concreto il collegamento tra fase ascendente e fase discendente).

Nell’illustrare il meccanismo attivato dalla Regione Emilia-Romagna per l’individuazione degli atti di interesse per la partecipazione alla fase ascendente, va innanzitutto premesso come si siano, sin dal 2006, avviate sperimentazioni per l’analisi del Programma di lavoro della Commissione europea tramite due gruppi di lavoro (uno inter-direzioni della Giunta, uno Giunta/Assemblea legislativa). Ciò al fine di pervenire ad un’individuazione quanto più anticipata possibile delle iniziative di interesse per la partecipazione alla fase ascendente e di consentire l’esame tempestivo del merito delle medesime (una volta che la Commissione europea presenta ufficialmente le proposte preannunciate nel Programma), al fine dell’invio delle osservazioni di fase ascendente nello stringente termine (allora, ai sensi dell’articolo 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005, di soli 20 giorni) previsto dalla legge per la partecipazione regionale alla fase ascendente

### 1. L’ORGANIZZAZIONE: DUE GRUPPI DI LAVORO

#### 1) Gruppo di lavoro Giunta-Assemblea


- Istituito nel 2006, rinnovato nel 2009 e nel 2015; ha elaborato il modello sperimentale di analisi del programma di lavoro della Commissione europea;
- Composto dal Servizio legislativo dell’Assemblea legislativa e dal Servizio legislativo della Giunta;
- Presidia tutte le attività connesse alla sessione comunitaria;
- Contatta i referenti del gruppo di lavoro inter-direzioni per l’individuazione, da parte loro, dei colleghi delle Direzioni generali competenti nella materia dell’atto europeo da esaminare, per l’avvio del lavoro tecnico preliminare alla formulazione di osservazioni di fase ascendente sugli atti segnalati in sessione.

#### 2) Gruppo interdirezionale della Giunta

- Legittimato dal Comitato di direzione<sup>1</sup>, organo di raccordo tra indirizzo politico e direzione amministrativa, gestione finanziaria e tecnica, con una “nota metodologica”,

---

<sup>1</sup> Il Comitato di direzione, ai sensi dell’articolo 35 della legge regionale n. 43 del 2001 è organo ausiliario della Giunta regionale, presso il Presidente della Giunta medesima con funzioni di raccordo e collaborazione fra direzione politica e direzione amministrativa e la gestione finanziaria e tecnica; assicura inoltre l’integrazione e il coordinamento dell’attività delle direzioni generali e delle relative strutture organizzative. Ne sono componenti di diritto i direttori generali della Giunta; esso coadiuva la Giunta nella determinazione delle direttive generali volte all’attuazione dei programmi regionali, nel coordinamento generale delle attività e nell’accertamento dei risultati. Ha il ruolo di sede privilegiata di confronto tra organi di indirizzo e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

predisposta dal Servizio legislativo nel 2008 ed approvata dal Comitato medesimo, contenente l’illustrazione del procedimento di attuazione della sessione comunitaria e gli adempimenti annuali richiesti ai referenti delle DG parte del gruppo di lavoro;

- Coordinato dal Servizio legislativo della Giunta;
- Composto da un referente per ciascuna Direzione Generale (si tratta di funzionari giuridici con competenze trasversali, non specializzati in diritto UE e che non si occupano in maniera esclusiva o prevalente della materia);
- I referenti del gruppo vengono contattati per le attività connesse:
  - alla redazione annuale della relazione stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento europeo (art. 29, comma 3, della legge n. 234 del 2012);
  - alla redazione del rapporto conoscitivo della Giunta all’Assemblea legislativa per la sessione comunitaria (documento che contiene, tra l’altro, l’individuazione, settore per settore ed in una tabella riassuntiva allegata, delle iniziative di interesse per la partecipazione alla fase ascendente);
  - al seguito della sessione (quali la partecipazione ai lavori, previa individuazione dei colleghi del settore esperti della materia, per la redazione della “nota tecnica”, contributo del gruppo Giunta – Assemblea legislativa al lavoro delle Commissioni assembleari competenti nel merito della proposta, che a loro volta esprimono un parere che confluisce nella risoluzione approvata dalla Commissione I (referente per il diritto europeo) e contenente le osservazioni della Regione.


## 2. IL METODO DI ESAME DELL’ANNUALE PROGRAMMA DI LAVORO COMMISSIONE EUROPEA

- Il Servizio legislativo della Giunta, a seguito dell’esame del Programma, predispone e comunica ai referenti membri del gruppo inter-direzioni, un’illustrazione sintetica del medesimo con indicazione delle priorità ivi indicate, nonché il cosiddetto «spacchettamento per materia»: le nuove iniziative preannunciate dalla Commissione (di norma contenute nell’allegato I al Programma) vengono divise secondo le materie di competenza delle direzioni generali (ambiente, energia, agricoltura, trasporti, etc.);
- Al settore viene chiesta conferma in merito all’interesse per le iniziative di fase ascendente individuate come di competenza e di potenziale interesse per la partecipazione;
- Viene redatta una tabella in cui le iniziative sono abbinate sia alle Direzioni generali strettamente competenti nel merito, sia a quelle che hanno manifestato interesse (entrambe le direzioni verranno poi in tal modo coinvolte nel lavoro tecnico di esame volto alla predisposizione delle osservazioni per la fase ascendente) e tale tabella di sintesi diviene un allegato del Rapporto conoscitivo della Giunta per la sessione europea;

---

controllo politico e organi apicali di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria, nonché di coordinamento tra questi ultimi, allo scopo di ottimizzare l’elaborazione delle visioni strategiche e dei processi di innovazione e per incrementare l’efficacia della loro implementazione nell’organizzazione dell’Ente e di rilevazione dei risultati positivi del cambiamento e delle eventuali criticità (vedi DGR n. 2112/2003)



	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”</p>
---	--	--

- Dal 2014 l’esame del Programma, al fine della circolazione più ampia possibile delle informazioni in materia europea con i settori regionali, ha compreso altresì le iniziative di cui agli allegati II (proposte pendenti ritirate o modificate) e III (iniziative REFIT):

### 3. IL RAPPORTO CONOSCITIVO DELLA GIUNTA ALL’ASSEMBLEA PER LA SESSIONE COMUNITARIA

Documento che contiene:

- la ricognizione, settore per settore, sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario;
- l’individuazione, settore per settore, delle iniziative contenute nel programma legislativo della Commissione europea più significative ai fini della partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario, prefigurando gli indirizzi per il miglioramento del processo di conformazione dell’ordinamento regionale a quello comunitario.

Si struttura in:


- Parte generale (argomenti trasversali);
- Parti di settore (con quadro generale, ascendente e discendente);
- Conclusioni sintetiche;
- Tabella contenente l’elenco delle “nuove iniziative” del programma di lavoro della Commissione europea segnalate come di interesse dalle Direzioni generali per le osservazioni di fase ascendente (dal 2015 esaminate anche le iniziative di cui all’Allegato II (iniziative pendenti di cui la Commissione europea propone il ritiro o la modifica) e all’Allegato III (cosiddette iniziative “REFIT”<sup>2</sup>)). Dal 2013 il rapporto conoscitivo contiene anche una sezione dedicata al posizionamento della Regione rispetto ai cinque obiettivi della Strategia Europa2020, cui collabora il Servizio statistico regionale.

Il rapporto conoscitivo, che fa dunque il punto sull’attuazione del diritto europeo a livello regionale, nonché sull’interesse a tenere monitorate iniziative europee che possono

---

<sup>2</sup> Con l'allegato III (azioni REFIT - Elenco di atti vigenti da sottoporre ad esame per verificare se sono ancora rispondenti allo scopo) al Programma di lavoro per il 2015 la Commissione europea propone controlli di idoneità e valutazioni della normativa vigente, perseguendo così attivamente gli obiettivi del programma "Legiferare meglio". L'allegato III include dunque tutte le iniziative legislative intraprese nell'ambito di REFIT (semplificazione, codificazione/rifusione, consolidamento, abrogazione, aggiornamento/riesame) che la Commissione dovrebbe adottare nel 2015, nonché tutte le valutazioni e i controlli di idoneità svolti nell'ambito di REFIT che sono in corso o che dovrebbero dare risultati nel 2015.

Attraverso il programma REFIT la Commissione garantisce che l'acquis dell'UE sia "adatto allo scopo". Nell'ambito del programma REFIT, la Commissione esamina l'acquis dell'UE e individua le azioni correttive necessarie, che comprendono iniziative legislative di semplificazione e riduzione dell'onere normativo, l'abrogazione della normativa ormai superflua, il ritiro delle proposte che non hanno possibilità realistiche di essere adottate, o i cui obiettivi iniziali non possono più essere raggiunti, nonché valutazioni e controlli di idoneità per determinare la pertinenza, la coerenza, l'efficienza, l'efficacia e il valore aggiunto UE della legislazione dell'Unione e individuare ulteriori possibilità di semplificazione e riduzione dell'onere normativo.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

avere un impatto sull’ordinamento regionale, è approvato dalla Giunta regionale prima dell’inizio dei lavori della sessione europea.

#### **4. LA SESSIONE COMUNITARIA E LA RISOLUZIONE DI CHIUSURA DELLA MEDESIMA (INDIVIDUAZIONE DELLE INIZIATIVE DI INTERESSE E INDICAZIONI PER RENDERE CONCRETO IL COLLEGAMENTO TRA FASCE ASCENDENTE E FASE DISCENDENTE).**

La sessione comunitaria, disciplinata dall’articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008, costituisce l’occasione annuale per:


- una riflessione generale sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione (fase “ascendente”) e sull’attuazione regionale (“fase discendente”) del diritto dell’Unione europea;
  - l’espressione di indirizzi generali alla Giunta circa l’attività della Regione in tale ambito.
- Il meccanismo della sessione comunitaria, attraverso la previsione dell’esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea fornisce alla Regione un efficace strumento di monitoraggio, in via anticipata, degli atti comunitari, e consente una maggiore tempestività nella formulazione di eventuali osservazioni su di essi - strumento principale di partecipazione (indiretta), da parte della Regione, alla fase ascendente del diritto comunitario.

Le Commissioni assembleari, in sessione comunitaria, prendono in esame:

- 1) -il Programma di lavoro della Commissione europea;**
- 2) -il rapporto conoscitivo della Giunta all’Assemblea legislativa per la sessione comunitaria;**
- 3) la relazione della Giunta sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento europeo** (adempimento cui la Giunta è annualmente tenuta, ai sensi dell’articolo 29, comma 3, della legge n. 234 del 2012, ai fini dell’invio al Governo - Dipartimento politiche comunitarie- per la predisposizione, all’interno del disegno di legge di delegazione europea, della sezione dedicata all’attuazione del diritto europeo da parte delle regioni).

**Nell’atto di indirizzo che chiude la sessione comunitaria, dunque, l’Assemblea legislativa manifesta l’interesse - e chiede l’impegno della Giunta- a seguire l’iter di quegli atti e proposte, preannunciati dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per l’anno di riferimento, individuati a seguito dell’analisi di detto Programma da parte delle strutture tecniche della Giunta e dell’Assemblea, nonché da parte delle commissioni assembleari che, nel corso della sessione comunitaria, lo esaminano per le parti di rispettiva competenza.**

In sostanza, quindi, la partecipazione della Regione alla fase ascendente si attua sugli atti di interesse individuati nella risoluzione di chiusura della sessione comunitaria ed attraverso un **modello «integrato» Giunta/Assemblea** che si esplica, dapprima, nell’analisi da parte del gruppo di lavoro Giunta –Assemblea e nella redazione della nota tecnica, che viene offerta a contributo dei lavori della Commissione assembleare competente nel merito dell’oggetto della proposta, la quale a sua volta approva un parere di cui terrà conto –pur senza vincolo di esaurirsi in esso – la valutazione che sfocia

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

nell’atto di indirizzo della Commissione I: in tal modo, pur essendo dalla legge regionale di procedura contemplata la possibilità di osservazioni della Giunta distinte dalle osservazioni dell’Assemblea, **le posizioni di Giunta ed Assemblea si fondono in un atto condiviso (osservazioni «della Regione»).**

**La procedura attualmente seguita per l’invio di osservazioni di fase ascendente si articola dunque nei seguenti passaggi:**

- Legislativo AL svolge monitoraggio dell’iter di approvazione degli atti individuati nella risoluzione di chiusura della sessione;
- Quando risulta in via di approvazione uno di questi atti, ne dà comunicazione al legislativo della Giunta che allerta ed attiva i referenti delle DG interessate dai contenuti dell’atto (e membri del gruppo di lavoro inter direzionale all’uopo istituito);
- I referenti del gdl Giunta attivano a loro volta:
- nell’ambito della propria DG, i servizi competenti, per la collaborazione alla redazione della nota tecnica (analisi di merito) da proporre alla Commissione assembleare competente;
- i rispettivi Assessori, ai fini dell’eventuale svolgimento di relazioni politiche presso la/le Commissione/i assembleare di merito.

**Tale meccanismo, ormai rodato, consente ad Assemblea legislativa e Giunta regionale di condividere i pareri che vengono espressi quale esercizio della funzione di partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente del diritto comunitario, avanzando osservazioni e proposte che vengono trasmesse al Governo.**


Dal 2009 ad oggi la Regione Emilia- Romagna ha emesso più di 30 atti di partecipazione («osservazioni della Regione»).

L’articolo 5 della legge n. 11 del 2005 prevedeva per l’invio delle osservazioni il tramite della Conferenza, ora l’art. 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012 prevede l’invio diretto al Governo: la risoluzione dell’Assemblea legislativa contiene le osservazioni della Regione approvate dalla Commissione assembleare I (*prima invece erano «Osservazioni dell’Assemblea legislativa»*).

La Regione (Ufficio di Presidenza) invia la risoluzione al Governo ed alla Conferenza delle Regioni tramite posta certificata, mentre l’Assemblea legislativa provvede all’invio al Parlamento ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.

## **5. ESEMPI CONCRETI DI PARTECIPAZIONE: LE ULTIME TRE SESSIONI COMUNITARIE ED IL LORO SEGUITO (DI FASE ASCENDENTE E DISCENDENTE)**

Si forniscono di seguito alcuni stralci delle risoluzioni di chiusura delle ultime tre sessioni europee (anni 2013, 2014 e 2015) al fine di evidenziare come, in concreto, si stia operando in Regione Emilia-Romagna al fine di rendere sempre più efficace l’esercizio della partecipazione alla fase ascendente e di costruire un reale collegamento tra la partecipazione alla fase ascendente e la successiva attuazione regionale (specie attraverso lo strumento della legge comunitaria regionale) degli atti europei su cui si sono formulate osservazioni.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

## 2013

Con le risoluzioni del Seguito Sessione europea 2013 la Regione, in attuazione degli indirizzi contenuti nella risoluzione di chiusura della sessione medesima (ris. 3988/2013), ha formulato osservazioni di fase ascendente sui seguenti temi: Servizi pubblici per l'impiego, Fatturazione elettronica appalti pubblici, Internazionalizzazione istruzione superiore, Partenariati programma Orizzonte 2020, Qualità dell'aria, Ricerca idrocarburi, Turismo.

### **Ris. 3988/2013 – FASE ASCENDENTE**

**“Con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto dell’Unione europea (cd. fase ascendente),**

**m) rileva l’interesse prioritario della Regione Emilia-Romagna in riferimento ai sequenti atti ed iniziative preannunciate dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per il 2013:**


- *Iniziativa sulla fatturazione elettronica nel settore degli appalti pubblici;*
- *Integrazione dei rom;*
- *Internazionalizzazione dell’istruzione superiore;*
- *Mercato interno del trasporto su strada -Accesso al mercato del trasporto di merci su strada e accesso all’attività di trasportatore su strada;*
- *Proposte volte a rafforzare i sistemi di partenariato per la ricerca e l’innovazione nel quadro di Orizzonte 2020;*
- *Revisione della strategia tematica sull’inquinamento atmosferico e legislazione correlata;*
- *Modernizzazione degli aiuti di Stato: regolamento generale di esenzione per categoria (800/2008) e Modernizzazione degli aiuti di Stato nei settori chiave;*
- *Revisione del quadro politico e normativo per la produzione biologica;*
- *Ammodernamento dei servizi pubblici dell’occupazione;*
- *Quadro di valutazione ambientale climatica ed energetica ai fini dell’estrazione sicura di idrocarburi non convenzionali;*
- *Revisione della politica e della legislazione in materia di rifiuti;*
- *Pacchetto igiene (revisione).*

***Ribadisce l’interesse per l’iniziativa segnalata nel corso della Sessione comunitaria 2012 e non ancora presentata: Marchio europeo nel settore del turismo.”.***

**“n) impegna l’Assemblea e la Giunta regionale a valutare, al momento dell’effettiva presentazione degli atti, l’opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all’eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell’Assemblea.”.**

### **Ris. 3988/2013- FASE DISCENDENTE**

**“Con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla attuazione del diritto dell’Unione europea (cd. fase discendente),**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”</p>
---	--	--

**q) invita la Giunta a verificare la possibilità, a seguito del monitoraggio sul completamento del recepimento statale della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (cd. direttiva servizi), di procedere alla presentazione del progetto di legge europea regionale, segnalando quali priorità di intervento per l’adeguamento dell’ordinamento regionale: l’estensione dell’istituto della SCIA all’apertura dei pubblici esercizi non soggetti a pianificazione comunale e delle agenzie di viaggio; il superamento del divieto di svolgimento di attività accessorie in locali indipendenti da parte delle agenzie di viaggio; il superamento espresso del regime autorizzatorio in materia fieristica;**”. [NDR: tali ambiti di intervento per un’eventuale legge comunitaria regionale erano stati prefigurati dalla Direzione Attività Produttive nel rapporto conoscitivo per la sessione comunitaria 2013]

**r) invita la Giunta a monitorare il processo di recepimento statale, effettuando al contempo tutte le verifiche necessarie a **garantire il successivo rapido adeguamento dell’ordinamento regionale**, delle seguenti direttive:**

- 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell’edilizia; [in lcr 2014];
- 2010/75/UE sulle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento); [in lcr 2015]
- 2011/24/UE su assistenza sanitaria transfrontaliera [in lcr 2015];
- 2012/27/UE sull’efficienza energetica; [in lcr 2014]

## 2014

### Ris. 5486/2014 – FASE ASCENDENTE


**“Con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto dell’Unione europea (cd. fase ascendente),**

**o) rileva l’interesse prioritario della Regione Emilia-Romagna in riferimento ai seguenti atti ed iniziative preannunciate dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per il 2014:**

- Stato di attuazione del mercato interno dell’energia e piano d’azione per l’attuazione del mercato interno dell’energia a livello del commercio al dettaglio;
- La ricerca e l’innovazione come nuove fonti di crescita;
- Uso efficiente delle risorse e rifiuti;
- Pacchetto sulla mobilità dei lavoratori;
- Comunicazione sulla creazione di posti di lavoro nell’economia “verde”;
- Semplificazione delle disposizioni sull’accesso al mercato internazionale del trasporto merci su strada;
- Revisione della legislazione sull’igiene alimentare;
- Atto europeo per l’accessibilità;
- Regolamento quadro per l’integrazione delle statistiche di genere.”

(...)

**r) impegna l’Assemblea e la Giunta regionale a valutare, al momento dell’effettiva presentazione degli atti, l’opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

*legge n. 234 del 2013, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all’eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell’Assemblea;”.*

Ma...la sessione 2014 non ha avuto seguito a causa della fine anticipata della legislatura.

#### **Ris. 5486/2014 – FASE DISCENDENTE**

*“Con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla attuazione del diritto dell’Unione europea (cd. fase discendente),*

*u) sottolinea la **presentazione** da parte della Giunta regionale del “**progetto di legge comunitaria 2014**” che, in attuazione degli indirizzi formulati dall’Assemblea legislativa in esito ai lavori per la Sessione europea dello scorso anno, provvede al recepimento, tra le altre, delle seguenti direttive:*


- 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell’edilizia;
- 2012/27/UE sull’efficienza energetica;
- 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno, a seguito del monitoraggio sul completamento del recepimento statale;»

*v) invita la **Giunta regionale**, a seguito del recentissimo recepimento statale della dir. 2010/75/UE sulle emissioni industriali e della direttiva 2004/24/UE sull’assistenza sanitaria transfrontaliera, **a verificare gli ambiti di competenza della Regione e ad adeguare l’ordinamento regionale, procedendo eventualmente alla presentazione del progetto di legge europea regionale ai sensi della legge regionale 16 del 2008;**” [Collegamento ascendente/discendente]*

*w) invita la **Giunta**, alla luce dell’entrata in vigore di importanti atti legislativi sui quali la Regione aveva formulato osservazioni in fase ascendente [...], a monitorare il percorso di recepimento statale, effettuando nel frattempo le verifiche necessarie a garantire il successivo rapido adeguamento dell’ordinamento regionale, delle seguenti direttive:*

- 2014/24/UE sugli appalti pubblici;
- 2014/25/UE sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali;
- 2014/23/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione;
- 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»);

*y) invita la **Giunta a continuare a monitorare l’iter delle proposte di atti legislativi europei sui quali la Regione si è pronunciata in fase ascendente, così da verificare, una volta approvate, le eventuali disposizioni di competenza regionale e garantire il rapido adeguamento dell’ordinamento ricorrendo, laddove possibile, allo strumento della legge comunitaria regionale.**”.* [Collegamento ascendente/discendente]

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

## 2015

### Ris. 800/2015 – FASE ASCENDENTE

«**Con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto dell’Unione europea (cd. fase ascendente),**

**t) rileva l’interesse prioritario della Regione Emilia-Romagna in riferimento ai seguenti atti ed iniziative preannunciate dalla Commissione europea nel proprio Programma di lavoro per il 2015:**

- *Revisione intermedia della strategia Europa 2020;*
- *Quadro strategico per l’Unione dell’energia;*
- *Strategia sul mercato interno di beni e servizi;*
- *Pacchetto unico mercato digitale;*
- *Promuovere l’integrazione e l’occupabilità nel mercato del lavoro;*
- *Pacchetto sulla mobilità dei lavoratori»*

**«u) impegna l’Assemblea e la Giunta regionale a valutare, al momento dell’effettiva presentazione degli atti, l’opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2013, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale»**

### Ris. 800/2015- FASE DISCENDENTE

“**Con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla attuazione del diritto dell’Unione europea (cd. fase discendente),**


**bb) sottolinea la presentazione da parte della Giunta regionale del “progetto di legge comunitaria regionale 2015” che, in attuazione degli indirizzi formulati dall’AL nella Sessione europea 2014, intende provvedere all’adeguamento dell’ordinamento regionale con riferimento alle seguenti direttive già recepite dallo Stato:**

- *2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento);*
- *2004/24/UE relativa alla sanità transfrontaliera»* [Collegamento ascendente/discendente]

**cc) invita la Giunta regionale a monitorare il percorso di recepimento statale, effettuando nel frattempo le verifiche necessarie a garantire il successivo adeguamento dell’ordinamento regionale, procedendo eventualmente alla presentazione del progetto di legge europea regionale delle seguenti direttive: [Collegamento ascendente/discendente]**

- **2012/18/UE** *sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose;*
- **direttiva 2013/39/UE** *per quanto riguarda le sostanze prioritarie nel settore della politica delle acque;»*

**ee) invita la Giunta a continuare a monitorare l’iter delle proposte di atti legislativi europei sui quali la Regione si è pronunciata in fase ascendente, così da verificare, una volta approvate, le eventuali disposizioni di competenza regionale e garantire il rapido adeguamento dell’ordinamento ricorrendo, laddove possibile, allo strumento**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

**della legge europea regionale, previsto dalla legge regionale n. 16 del 2008;»**  
[Collegamento ascendente/discendente]

*Al fine di favorire la massima circolazione orizzontale e verticale delle informazioni,*

**ii) ribadisce l’impegno a verificare nelle sedi più opportune il seguito dato alle osservazioni formulate sugli atti e le proposte legislative della Commissione europea e trasmesse con Risoluzione al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012 per contribuire alla definizione della posizione italiana da sostenere nei negoziati presso le Istituzioni europee, considerato che la stessa legge prevede che il Governo riferisca delle osservazioni che riceve dalle Regioni, del seguito dato e delle iniziative assunte nella Relazione consuntiva annuale al Parlamento nazionale; ».**

**jj) sottolinea l’importanza di dare attuazione, con maggiore continuità e nei tempi stabiliti dalla legge, all’articolo 24, comma 2 della legge 234 del 2012 che assicura, nelle materie di competenza delle regioni, l’informazione qualificata e tempestiva da parte del Governo sui progetti di atti legislativi dell’Unione europea, attraverso l’invio anche ai Consigli regionali e alle Giunte, tramite le rispettive Conferenze, delle relazioni elaborate dall’amministrazione con competenza prevalente per materia e inviate alle Camere dal Dipartimento per le politiche europee entro 20 giorni dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, ai sensi dell’articolo 6, comma 4;».**

**Il caso del turismo: il primo caso di richiesta di intesa ex art. 24, comma 4, L. n. 234/2012**


Altro interessante esempio riguarda il caso del turismo su cui si è espressa , nel maggio 2014, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, facendo peraltro proprie le osservazioni formulate dalla Regione Emilia Romagna (con risoluzione della Commissione Bilancio Affari Generali e Istituzionali, oggetto n. 5327 del 20 marzo 2014) sulla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla **“Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo”** (COM) 2014 86 final) e sulla Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a **“Principi europei della Qualità del Turismo”** (COM) 2014 85 def), e chiedendo al Governo il perfezionamento dell’intesa in Conferenza Stato-Regioni ex art. 24, comma 4<sup>3</sup>, della legge 234/2012.

Si è trattato del primo caso di attivazione di questo importante meccanismo di raccordo, che tuttavia non ha avuto seguito.

---

<sup>3</sup> Il comma 4 dell’articolo 24 (*Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell’Unione europea*) della legge n. 234 del 2012 dispone che: “4. Qualora un progetto di atto normativo dell’Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro da lui delegato convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell’intesa di cui all’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di trenta giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell’intesa.



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

## SU COSA STIAMO – OTTOBRE 2015- LAVORANDO PER LA FASE ASCENDENTE (SEGUITO SESSIONE 2015)

- **Comunicazione Consumatori ed energia** Un "new deal" per i consumatori di energia - COM(2015) 339 final; (seguito sessione 2015);
- **Proposta di direttiva sistema scambio emissioni ETS UE** che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio - COM(2015) 337 final (seguito della sessione 2015);
- **Proposta di Raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro** (COM(2015)462 final del 17 settembre 2015 (seguito della sessione 2015);
- **Consultazione pubblica della Commissione sulla Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia** [scadenza 31 ottobre]  
*...ma in quanti casi si è riusciti ad incidere sulla posizione italiana?*
- Solo traccia nei lavori parlamentari<sup>4</sup>, nessun riscontro «ufficiale»;
- Mancanza di canale informativo di riscontro sull'utilizzo delle posizioni regionali (che dovrebbe essere la Relazione consuntiva sulla partecipazione italiana all'Unione Europea, che il Governo presenta alle Camere ai sensi dell'art. 13 comma 2 della L 234/2012).

### Quindi, perché farlo (o continuare a farlo)??


- Far crescere la consapevolezza dell'importanza dei temi europei;
- Aumentare il peso delle Regioni sin dalla fase di formazione degli atti;
- Portare le istanze dei territori già nella fase ascendente.

### Ma soprattutto (e da subito)

- **Per attuare il collegamento tra fase ascendente e discendente** (anche quale strumento di qualità della legislazione). In LCR 2014 e LCR 2015 attuazione di questo principio (caso energia, assistenza sanitaria transfrontaliera, direttiva riduzione integrata inquinamento).

---

<sup>4</sup> Sul tema vedi C. Odone “ La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni” in *federalismi.it* n. 7 del 2013.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”
---	---	---

### III) LE PROPOSTE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PARTECIPAZIONE REGIONALE ALLA FASE ASCENDENTE

#### *...qualche suggestione su strumenti esistenti (da attuare) e proposte di coordinamento*


- Condivisione delle informazioni per rendere più trasparente la partecipazione (e far crescere il peso delle Regioni nella formazione della posizione italiana), alcuni strumenti:
  - Sito RER: <http://www.assemblea.emr.it/attivita-legislativa/attivita-dalle-commissioni/commissione-i/sessione-comunitaria>
  - Sito dell’Osservatorio Legislativo – sezione Regioni ed Europa [Atti europei di interesse regionale-Legislazione statale- Atti regionali]
- Organizzazione più forte delle Regioni interessate alla partecipazione alla fase ascendente: **creazione di una rete di referenti** che si occupano della materia e possono rapidamente scambiarsi informazione sugli atti su cui si intende avviare il lavoro per la partecipazione?;
- Scelta degli argomenti su cui esercitare la partecipazione per fare “massa critica” tra le Regioni.

Ad esempio, nelle osservazioni della Regione Emilia-Romagna di cui alla **risoluzione n. 1660 del luglio 2011 sulla proposta di direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio **sull’efficienza energetica** si evidenziava, con riferimento alle misure previste dall’articolo 4 sulla riqualificazione energetica degli edifici pubblici, l’opportunità che la direttiva autorizzasse gli Stati membri a sottrarre dal Patto di stabilità le spese effettuate dagli Enti pubblici in questo specifico settore.

Una sottolineatura di tale natura, non avente implicazioni politiche, nel senso di poter essere condivisa a prescindere dal “colore politico” della Regione formulante, ma rilevanti implicazioni pratiche, ben avrebbe potuto/dovuto essere presa in considerazione e fatta valere dal Governo in sede di negoziato sulla proposta di direttiva in oggetto, la quale tuttavia è stata approvata (direttiva 2012/27/UE del 25 ottobre 2012) senza che nel testo finale compaia alcun riferimento all’esclusione dal patto di stabilità delle spese effettuate dagli enti pubblici per la riqualificazione energetica.

Questo è l’esempio che nella formazione della posizione italiana, far crescere il peso delle Regioni può avere importanti riflessi nella successiva attuazione degli atti europei oggetto di esame in fase ascendente.

- Maggiore raccordo delle Regioni e maggiore collaborazione di esse con lo Stato, attraverso l’attuazione del meccanismo di cui all’**articolo 22 della legge n. 234/2012**, il quale prevede la **Sessione europea della Conferenza Stato/Regioni** per la trattazione degli aspetti delle politiche europee di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, sull’elaborazione degli atti dell’Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni nelle materie di loro competenza e non solo per il parere sugli schemi di ddl di delegazione europea e europea);
- E soprattutto **necessaria attuazione art. 22, comma 2, lett. a)**: in cui è previsto che la Conferenza Stato-Regioni esprima **parere «a) sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti dell’Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome»**: è, infatti, in seno alla

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 2 ottobre 2015 Elena Bastianin - Regione Emilia-Romagna “Prospettive per il miglioramento della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto della UE. Le possibili proposte. Stato dell’arte della Regione Emilia-Romagna.”</p>
---	--	--

Conferenza Stato-Regioni che dovrebbe essere elaborata e portata a sintesi la posizione italiana da far valere nel negoziato;

- Attuazione dell’articolo 24, comma 4: Conferenza delle Regioni quale luogo di sintesi della posizione delle Regioni tramite lo strumento dell’**intesa in CSR**;
- Ottenere riscontro informativo sulla sorte delle osservazioni delle Regioni (ad es. nella relazione consuntiva del Governo al Parlamento), almeno ai fini di trasparenza – traccia solo nei lavori parlamentari;
- Presidio dei principali dossier parte dell’Ufficio di Bruxelles;
- Speranze sul ruolo del «nuovo Senato» e delle Regioni in materia europea come prefigurato dalla riforma costituzionale in itinere.

\* \* \*