

IL TEST SUSSIDIARIETÀ DEL COMITATO DELLE REGIONI
*Un caso sperimentale di partecipazione del legislatore regionale
alla fase ascendente del diritto comunitario*

-
-

Introduzione

1.

Il fondamento giuridico del test

Le finalità

I partecipanti

Come il Test è stato gestito dal CdR

2.

L'esperienza dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna

La procedura

L'esito del test

Le conclusioni tratte, in generale, dalle due sperimentazioni

Introduzione

Il *Test sussidiarietà* del Comitato delle Regioni, cui l'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna ha preso parte fin dalla prima sperimentazione, nel 2005 - oltre alle Assemblee legislative di Marche e Toscana, a partire dalla seconda fase - si colloca nell'ambito di un **progetto pilota avviato dal CdR nel 2005** con l'istituzione sperimentale di un **Network per il monitoraggio della Sussidiarietà**.

L'individuazione dell'Assemblee legislative, per quanto riguarda l'Italia, è avvenuta su indicazione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, nell'ambito dell'attività CALRE.

I **partners del Network** - inizialmente 21, poi aumentati a 49 in occasione della seconda sperimentazione - **riflettono**, nella loro diversità, **la composizione eterogenea dello stesso CdR** - comprendendo tanto gli enti locali, quanto le regioni con poteri legislativi (in alcuni casi gli esecutivi, ma nella maggior parte dei casi i parlamenti regionali), associazioni di enti locali e, nel 2006, il Senato francese.

L'**obiettivo del Network** è quello di offrire agli enti locali e regionali europei la possibilità di intervenire in una fase precoce del processo decisionale comunitario,

consentendo loro di procedere ad esaminare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nelle proposte e negli atti della Commissione europea, direttamente individuate dal CdR e sottoposte all'esame delle singole istituzioni.

L'esame degli atti, si colloca **nell'ambito della funzione consultiva del CdR e concorre direttamente a supportare tale funzione.**

Un punto che va tenuto ben presente, quest'ultimo, dal quale si può partire per alcune importanti **considerazioni di carattere interno** (che si vedranno più avanti) sul ruolo che va a svolgere, in questo contesto, il legislatore regionale italiano, il quale, per le materie di propria competenza, in base all'art. 117 della Costituzione, è direttamente coinvolto nella formazione e nell'attuazione del diritto comunitario, secondo le procedure stabilite dalla legge 11/2005.

Proprio allo scopo di concorrere ad una migliore rappresentazione degli interessi regionali e locali nell'ambito dell'esercizio della funzione consultiva del CdR, i **risultati del Test**, sia nella prima che nella seconda sperimentazione, sono stati **trasmessi al relatore del parere del CdR**, a cura dell'Unità Sussidiarietà che coordina il Network.

A differenza del primo, in esito al secondo test e sulla base delle osservazioni fornite dai partners, **sono stati proposti emendamenti alla bozza di parere**, presentati e discussi in sede tecnica all'interno di un'apposita riunione svoltasi a fine gennaio presso la sede del CdR.

1. **Il fondamento giuridico del test**

L'**analisi di sussidiarietà e proporzionalità** è stata eseguita **in riferimento a quanto stabilisce il vigente Protocollo n. 30 allegato al Trattato e**, in primo luogo, **l'art. 5 del Trattato Ce**: *"Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"*.

Il Test non intende anticipare alcuno dei nuovi meccanismi che saranno introdotti dal Trattato costituzionale europeo, perché, come si è visto, si inserisce nella funzione consultiva attuale del CdR, che gli assegna *il diritto di verificare la conformità di una proposta legislativa dell'Unione europea al principio di sussidiarietà e proporzionalità e di trasmettere il proprio punto di vista alle istituzioni europee e ai parlamenti nazionali* (parere del CdR del 16 novembre 2005 su "Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità").

Al di là di questo specifico contesto, il test risulta particolarmente **interessante per il legislatore regionale**, proprio **per la possibilità di sperimentare procedure nuove, tempi e capacità interne alle amministrazioni**, non solo alla luce di quanto prefigura il Trattato costituzionale sul ruolo, rafforzato, dei parlamenti nazionali (e regionali), ma anche, per quanto riguarda l'ordinamento costituzionale interno, per l'opportunità (se non la necessità), sempre più evidente, di considerare il processo legislativo comunitario fin dall'inizio, visto lo stretto

legame esistente tra la formazione e la successiva - corretta e puntuale - attuazione dello stesso.

Finalità

La finalità principale del Test, almeno in questa seconda fase sperimentale, è stata individuata nello **sviluppo e nel miglioramento del metodo di lavoro "in rete" sul tema della sussidiarietà**, verificando in concreto il funzionamento e l'organizzazione del Network, nella prospettiva di una sua futura stabilizzazione.

L'altro importante fine dell'esecuzione del test di sussidiarietà e proporzionalità, era quello di **acquisire familiarità con il Trattato e la base giuridica degli atti** presi in esame, **con il contenuto del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**, e di **verificare in concreto** nelle proposte della Commissione, la conformità agli articoli del Trattato, ai criteri stabiliti nel Protocollo, oltre allo svolgimento, da parte della Commissione, delle **consultazioni** e della **valutazione d'impatto**, secondo le modalità stabilite dallo stesso Protocollo.

I partecipanti

I parlamenti regionali rappresentano il numero più elevato di partners (20), poi seguiti dalle associazioni nazionali, città e municipalità (13) e dai governi regionali (11), oltre a quattro delegazioni nazionali presso il CdR e al Senato francese.

Come il Test è stato gestito dal CdR

La scelta degli atti da esaminare, la griglia di analisi, i tempi, sono stati determinati dal CdR che conta, all'interno della propria struttura, un'*Unità Sussidiarietà*, alla quale fa capo, dal punto di vista tecnico, l'esecuzione del test e il funzionamento del Network.

Essendo funzionale all'esercizio della propria funzione consultiva, la **scelta degli atti** da prendere in esame è stata fatta dal CdR **con riferimento ai campi di consultazione obbligatoria**, così come individuati nel Trattato CE.

Il **primo Test Sussidiarietà**, si è svolto nel periodo 31 ottobre – 9 dicembre 2005, ed ha avuto ad oggetto la **proposta di Direttiva** che modifica la direttiva quadro in materia di **qualità dell'aria**, oltre alla Strategia della Commissione in materia di qualità dell'aria.

Il **secondo Test Sussidiarietà**, si è svolto nel periodo 6 ottobre – 17 novembre 2006, e sono stati presi in esame la **proposta di Raccomandazione** del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del **Quadro Europeo per le Qualifiche (QEQ)**, oltre alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su Efficienza ed Equità nei sistemi europei di istruzione e formazione.

Per quanto riguarda la **griglia di analisi**, essa è stata elaborata dal CdR sulla base dei propri "Orientamenti" contenenti linee guida per l'applicazione e il monitoraggio dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, poi ulteriormente

ridefinita in collaborazione con la Commissione europea.

Al fine di confrontare e diffondere le **best practices**, a conclusione dei lavori, ai partecipanti è stato chiesto di descrivere le procedure utilizzate e gli attori coinvolti nell'esecuzione del test, precisando alcune informazioni in merito alle eventuali comunicazioni agli organi di governo nazionale, al Parlamento, al pubblico.

2.

L'esperienza dell'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna

L'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna ha preso parte al progetto sperimentale fin dalla sua prima fase, su segnalazione della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali nell'ambito dell'attività Calre (Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee); l'esecuzione del **primo test Sussidiarietà** è stata approvata con **Delibera UP n. 152/2005**.

Per quanto riguarda la seconda sperimentazione, l'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna ha confermato la propria partecipazione al Network del CdR accogliendo l'invito del Presidente del CdR Michel Delebarre.

La **seconda fase del progetto pilota** si è svolta nel periodo **6 ottobre – 17 novembre 2006** ed ha previsto l'esecuzione del Test Sussidiarietà in riferimento a due atti della Commissione europea in materia di istruzione e formazione professionale: la "Proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro Europeo delle Qualifiche e dei Titoli per l'apprendimento permanente" (COM (2006) 479 def.), e la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: "Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione" (COM (2006) 481 def.).

Il secondo Test Sussidiarietà è stato approvato con **Delibera UP n. 209/2006**.

La procedura

L'**assenza di un'apposita procedura** e i **tempi estremamente ridotti**, hanno costituito fin dall'inizio un ostacolo di non facile superamento, ulteriormente "aggravato" dalla necessità di disporre di un **supporto tecnico specialistico**, tanto nella materia del diritto comunitario quanto della materia istruzione e formazione, materia nella quale la Regione Emilia – Romagna ha impegnato risorse e predisposto strumenti legislativi e amministrativi che ben si correlano con il futuro sistema del Quadro Europeo delle Qualifiche (QEQ).

Quanto alla procedura: rispetto alla prima sperimentazione, con il secondo Test si è potuta seguire una modalità più appropriata e completa di coinvolgimento del livello politico, assegnando il test, per il **parere, alle commissioni consiliari competenti**, la **I Commissione**, con competenza nella formazione e attuazione del diritto comunitario, e la **V Commissione**, competente in materia di istruzione e formazione professionale.

Il **coordinamento** dell'intero lavoro **tecnico – giuridico** che ha supportato la discussione nelle sedi politiche è stato fornito dagli esperti del **Servizio legislativo dell'Assemblea**, con il diretto coinvolgimento del personale che opera presso la **Presidenza dell'Assemblea** in particolare per gli **aspetti linguistici**.

L'esecuzione del test ha favorito inoltre la **collaborazione orizzontale, tra legislativo ed esecutivo regionale**; il **supporto tecnico nella materia dell'istruzione e formazione professionale** è stato prestato dalle strutture della Giunta regionale, che hanno fornito gli elementi riferiti al contesto regionale e alle più recenti iniziative che, sulla base della LR 12/2003, hanno portato nel 2004 all'istituzione del SRQ (Sistema Regionale delle Qualifiche) e, nel 2006, del SRFC (Sistema Regionale di Formalizzazione e Certificazione delle Competenze).

Un elemento rilevante **per cogliere pienamente il grado di coinvolgimento regionale emiliano - romagnolo** nel processo decisionale che porterà all'approvazione finale di questa specifica Raccomandazione da parte del Consiglio Ue e del Parlamento europeo, è la **partecipazione, già in fase pre - legislativa, alla consultazione** condotta nel **2005** dalla Commissione europea, **cui aveva preso parte la Regione ER** con l'invio di una nota elaborata nell'ambito del *Coordinamento Istruzione, Formazione, Lavoro* di Regioni e Province autonome, per il tramite del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il Test, acquisiti i pareri delle Commissioni, è stato poi approvato con **Delibera dell'Ufficio di Presidenza**.

L'esito del test

L'esame dei due atti comunitari ha evidenziato il **sostanziale rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** nelle proposte della Commissione, che si inseriscono in **un importante settore di interesse regionale** - l'istruzione e la formazione professionale - **nel quale l'Unione, nel pieno rispetto delle legislazioni nazionali, può agire soltanto con azioni di sostegno e di coordinamento** delle azioni degli Stati membri.

In riferimento alle più recenti iniziative regionali in materia, istitutive del SRQ e del SRFC, si è ritenuto che l'azione a livello europeo, con la futura adozione della Raccomandazione - un atto che è ad adesione volontaria - potrà sortire l'effetto di rafforzare e sostenere il processo ora in atto a livello regionale, favorendo il consolidamento, la manutenzione e l'evoluzione in chiave europea del SRQ, migliorando la trasparenza e la portabilità delle qualifiche, non solo in ambito europeo ma anche nazionale, contribuendo tra l'altro alla valorizzazione dell'apprendimento non formale e informale, oltre che dei principi del *lifelong learning*.

Ancora una volta, analogamente a quanto rilevato nel 2005 con il primo Test, è **emersa, invece, la mancanza di approfondimento, in termini quantitativi, dei costi** derivanti, **per le amministrazioni regionali e locali**, dall'attuazione della proposta, come richiede il Protocollo Sussidiarietà, oltre alla **non disponibilità o, comunque, della difficoltosa accessibilità alla documentazione integrale relativa alla valutazione d'impatto** eseguita dalla Commissione europea.

Un'altra difficoltà, la disponibilità di una buona parte della documentazione esclusivamente in lingua inglese o francese.

Le conclusioni tratte, in generale, dalle due sperimentazioni

Il test, anche quest'anno, ha costituito un **interessante esercizio di partecipazione del legislatore regionale alla fase ascendente** del diritto comunitario.

Un'occasione preziosa di **familiarizzare con il procedimento legislativo europeo, con il ruolo regionale**, con la possibilità di portare le decisioni europee il più possibile vicine alle esigenze del territorio, **sperimentando concretamente, seppure in un contesto particolare** (quello dell'attività consultiva del CdR) e sperimentale, **la possibilità di avvicinare l'Europa ai cittadini**.

Ciò ha messo in evidenza, ancora una volta, quali sono le **esigenze attuali** delle assemblee legislative a livello regionale:

- ⇒ le competenze in materia di diritto comunitario,
- ⇒ la previsione di apposite norme regionali sulle procedure,
- ⇒ la cooperazione orizzontale tra legislativo ed esecutivo e la cooperazione interistituzionale a più livelli.

Il tutto si può riassumere in un'unica esigenza: **l'apertura alla cultura europea all'interno delle istituzioni**.

Più specificatamente: la necessità di predisporre gli **strumenti e le procedure, del tutto interne alla Regione, per applicare pienamente la Legge 11** e per **rinnovare il rapporto Assemblea – Giunta**, integrando e rinnovando l'attuale funzione di indirizzo e di controllo, alla luce degli obblighi comunitari delle Regioni.

Si pensi all'importanza che può rivestire **l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea**, da parte di un'Assemblea legislativa regionale, **come occasione per esercitare una rinnovata funzione di indirizzo nei confronti dell'esecutivo regionale**, poi coinvolto direttamente nell'elaborazione della posizione nazionale sulle singole proposte, nelle materie di competenza, nelle sedi individuate dalle norme di procedura statali, in particolare dalla legge 11.

Si pensi, ancora, all'importanza della **conoscenza regolarmente aggiornata, dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario**.

Considerando che la maggior parte delle proposte legislative comunitarie vanno a modificare la legislazione esistente, è indispensabile, per inserirsi efficacemente nella fase di formazione della legislazione, conoscere l'esistenza o meno di procedure di infrazione riferite ad atti regionali, così come l'esistenza di ricorsi pendenti dinanzi alla Corte di Giustizia e, a maggior ragione, la pronuncia di sentenze del giudice comunitario.

Il monitoraggio della situazione regionale, del resto richiesto dalla stessa legge 11, è un'esigenza prima di tutto regionale, che risponde ad esigenze di certezza del diritto, di costante e uniforme applicazione del diritto comunitario e, in modo più

ampio, agli **obiettivi di Qualità di legislazione**.

Un obiettivo - la Qualità della legislazione - strettamente collegato al rispetto dei **principi di sussidiarietà e proporzionalità**, e altrettanto strettamente collegato al **coinvolgimento del legislatore regionale**, nei settori di competenza legislativa, **fin dall'inizio del processo decisionale**, come elemento che dovrebbe accompagnare, per coerenza, il più recente rafforzamento del senso di responsabilità regionale verso il rispetto del diritto comunitario, che si è voluto introdurre con l'ultima legge finanziaria, introducendo l'azione di rivalsa statale nei confronti delle Regioni e province autonome (enti locali ecc.) che si rendano autori di violazioni oggetto di sanzioni decise del giudice comunitario.

La stessa Commissione europea, ha posto **al centro della rinnovata Strategia di Lisbona la qualità della legislazione, come elemento chiave per il raggiungimento degli obiettivi di crescita e occupazione**, e ne ha ribadito la natura di obiettivo comune alle istituzioni europee e agli Stati.

Con la Comunicazione del 2005 su "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione", la Commissione ribadiva che:

il modo in cui impostiamo le norme ha un effetto notevole sulla nostra capacità di raggiungere efficientemente tali obiettivi. La politica dell'UE finalizzata a una migliore regolamentazione intende migliorare l'apparato normativo, in modo da aumentare i benefici per i cittadini, rafforzare il rispetto e l'efficacia delle norme, nonché minimizzare i costi economici, in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

All'azione europea, ribadiva la Commissione, si deve aggiungere anche quella statale, che risulta complementare e indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi posti.

Un'ultima osservazione va dedicata al recente avvicinamento della Commissione europea ai parlamenti nazionali, su cui fa il punto anche il **contributo approvato dalla XXXVI Cosac**, recentemente pubblicato.

E' qui che si ricorda, al primo punto, la cooperazione della Commissione europea con i Parlamenti nazionali, tramite l'invio diretto ai Parlamenti delle proposte legislative e dei documenti di consultazione, l'invito a questi rivolto dalla stessa Commissione perché presentino osservazioni su tali atti, con l'impegno di tener conto delle osservazioni e, in particolare, di quelle riferite ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nel documento Cosac, si chiede alla Commissione di fornire informazioni più dettagliate sulle sue proposte e, accompagnando le valutazioni d'impatto a tali informazioni, consentire ai parlamenti di programmare meglio il loro esame, ricordando che la futura influenza dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale della Ue dipenderà dalla loro volontà e capacità di assumersi la responsabilità di esaminare le proposte della Commissione.

Di queste evoluzioni più recenti del panorama europeo, e del contesto di cooperazione che va sempre più intensificandosi, sarebbe opportuno rendere partecipi le Assemblee legislative regionali.

Le iniziative e le sperimentazioni che avanzano in ambito europeo, infatti, possono

costituire **un'occasione preziosa per avviare una nuova cooperazione tra livelli parlamentari, quello nazionale e quello regionale**, consentendo di mettere a frutto e confrontare esperienze e capacità acquisite in contesti recenti, di cui il Test Sussidiarietà è un esempio, pensando ora a modalità di cooperazione e di coinvolgimento delle assemblee legislative regionali, con l'obiettivo di iniziare a dare stabilità ai risultati ottenuti finora nell'ambito delle sperimentazioni, assumendo, in riferimento alle materie di propria competenza, il ruolo riconosciuto direttamente dalla legge 11 (ad esempio, a partire dall'obbligo di trasmissione degli atti e delle proposte comunitarie tramite le Conferenze, previsto direttamente verso le Assemblee, oltre che le Giunte).

Per quanto riguarda l'**Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna, il passaggio fondamentale che avvierà questa stabilizzazione**, e che potrà consentire il superamento dell'attuale contesto sperimentale, sarà costituito dall'**approvazione del nuovo Regolamento interno dell'Assemblea** che, dando **attuazione all'art. 12 dello Statuto, introdurrà a breve le procedure per l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, per l'esame delle proposte e degli atti comunitari, con particolare riferimento alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, e per la partecipazione dell'Assemblea legislativa regionale alle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare**, finalizzate alla partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario.