



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

*Audizione sul Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010
XIV Commissione, Politiche dell'Unione europea, Camera dei deputati*

1. I Consigli regionali come nuovi attori del processo decisionale europeo

Con il Trattato di Lisbona è giunto a compimento il processo di “costituzionalizzazione” nei trattati dell’Unione del ruolo delle autonomie regionali e, in particolare delle Assemblies regionali dotate di poteri legislativi.

Si è passati dalla considerazione – a partire dagli anni Settanta – delle Regioni come unità statistiche di riferimento ai fini dell’assegnazione dei finanziamenti europei alla espressa previsione di una loro partecipazione all’assunzione in via “ordinaria” (in particolare laddove si applica la procedura di codecisione) delle decisioni sulle politiche dell’Unione.

Ad oggi, la sanzione del riconoscimento di un loro ruolo nel processo decisionale europeo deriva dal “combinato disposto” di norme di diritto primario dell’Unione europea e di norme nazionali.

Quanto alle prime, le principali previsioni sono quelle relative:

- a) alla valorizzazione dell’architettura costituzionale degli Stati membri e, quindi, della natura regionale o federale del loro ordinamento (art. 4, par. 2 TFUE);
- b) alla declinazione del principio di sussidiarietà anche in funzione della dimensione regionale o locale dell’azione europea in relazione agli obiettivi fissati (art. 5, par. 3 TUE);
- c) alla partecipazione al Comitato delle Regioni, che può adire la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto normativo dell’Unione;
- d) alla loro consultazione su i progetti legislativi europei da parte del rispettivo Parlamento nazionale nell’ambito della procedura di *early warning* per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 6 del Protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona).

Con riferimento alle norme nazionali nel caso italiano, invece, i Consigli regionali risultano coinvolti nella definizione e nell’attuazione del diritto dell’Unione mediante:

- i) il nuovo art. 117, quinto comma Cost., introdotto nel 2001;
- ii) il meccanismo di trasmissione dal Governo ai Consigli regionali, *per il tramite della Conferenza dei loro Presidenti*, dei progetti di atti legislativi e dei documenti di consultazione europei (art. 5 della legge n. 11 del 2005);
- iii) l’invio al Governo dei pareri da parte dei Consigli sui progetti esaminati, nonostante il limite assai breve (di 20 giorni) fissato per l’attuazione della riserva regionale (art. 5 della l. n. 11 del 2005)¹;
- iv) la garanzia della presenza di una quota di “delegati” dei Consigli regionali all’interno della delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni (art. 6-*bis* della legge n. 11 del 2005);
- v) il riconoscimento puntuale (art. 16 del ddl governativo volto ad adeguare la disciplina della partecipazione dell’Italia all’Unione europea alle novità del Trattato di Lisbona)² o *en*

¹ Nonostante l’ostilità delle Regioni, il termine è stata mantenuto anche nel ddl governativo di modifica della l. n. 11/2005 approvato dal Consiglio dei Ministri italiano in sede preliminare il 18 giugno 2010.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

passant (nella procedura sperimentale messa a punto dalla Giunta per il regolamento della Camera il 6 ottobre 2009 per l'aggiornamento di alcune procedure di partecipazione della Camera dei deputati agli affari europei) del "diritto" dei Consigli regionali ad essere consultati dal Parlamento nell'ambito della procedura di *early warning*.

A dispetto di tali importanti novità della normativa europea ed italiana, sinora i Consigli regionali hanno fatto ricorso a strumenti alternativi di partecipazione ai processi decisionali europei, che non assegnano loro un ruolo specifico, come accade invece per le previsioni indicate poc' anzi.

Si tratta de:

- 1) la loro adesione volontaria al *network* per il monitoraggio della sussidiarietà creato dal Comitato delle Regioni nel 2005 per coinvolgere le autonomie locali e regionali (e soprattutto le Assemblee legislative regionali degli Stati membri) in un controllo coordinato sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi europei;
- 2) la partecipazione al dialogo strutturato con la Commissione europea;
- 3) l'avvio di una prima attuazione dell'art. 5 della legge n. 11 del 2005 e della ricerca di soluzioni specifiche (come quella volta a ridurre il flusso documentale dal Governo verso i Consigli rispetto al numero e al tipo di atti normativi e dei documenti di consultazione dell'Unione europea ad essi trasmessi)³.

Alcuni Consigli regionali, tuttavia, a seguito della firma del Trattato di Lisbona a dicembre del 2007 e, pertanto, ben prima della sua entrata in vigore (avvenuta il 1° dicembre del 2009) hanno iniziato ad esaminare i progetti di atti normativi e i documenti di consultazione europei e ad inviare i loro pareri non solo al Governo ma anche alle Camere (ad esempio per quanto riguarda la proposta di direttive sull'assistenza sanitaria transfrontaliera).

Più di recente, le iniziative si sono moltiplicate, giacché le Assemblee regionali hanno espresso, anche per il tramite della loro Conferenza, un parere sul libro verde e sulla relativa proposta di regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini europei (art. 11, par. 4 TUE), uno degli istituti di democrazia diretta introdotti dal Trattato di Lisbona.

Inoltre, a seguito della modifica degli Statuti delle Regioni di diritto comune e delle rilevanti novità previste a livello europeo, i Consigli regionali hanno modificato o, nella maggior parte dei casi, hanno approvato *ex novo* leggi di procedura per la partecipazione agli affari europei e sono intervenuti sui regolamenti consiliari. Molti di essi, poi, con l'intento di alimentare il dibattito sulla necessità di una modifica della legge n. 11 del 2005 e dell'applicazione del protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona, hanno approvato delle risoluzioni nelle quali si prospettavano delle possibili soluzioni in merito ad un loro più efficace coinvolgimento nella fase ascendente.

Tali iniziative sono anche il frutto di un lavoro coordinato tra i Consigli, i quali, con il supporto della Conferenza dei loro Presidenti, hanno costituito a novembre del 2009 un gruppo di lavoro tecnico sugli affari europei per l'individuazione di *best practices* e l'affinamento delle procedure di partecipazione all'Unione europea.

² Si tratta del disegno di legge citato poc' anzi, di recente approvato dal Consiglio dei Ministri in sede preliminare.

³ Cfr. il Protocollo d'intesa siglato il 21 luglio 2009 tra il Ministro per le politiche europee e il coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

2. Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010: le priorità dei Consigli regionali

L'attivismo dei Consigli regionali è motivato dal fatto che, come evidenziato dal Comitato delle Regioni in un suo parere del 16 novembre 2005 (CdR 220/2004 fin.), oltre la metà della normativa dell'Unione europea è attuata a livello regionale e locale. Di qui, la necessità di rafforzare la capacità di incidenza sulla fase ascendente: quanto maggiore è la conoscenza dei progetti normativi "in cantiere" a livello europeo, tanto più appropriato e tempestivo sarà il loro recepimento una volta entrati in vigore.

A tal riguardo, l'esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea, simile a quello da tempo effettuato dalle due Camere del Parlamento italiano, è diventata un'esigenza imprescindibile per i Consigli regionali. In alcune Regioni, l'esame di tale documento da parte del Consiglio è previsto persino nello Statuto nell'ambito della sessione comunitaria (come in Emilia-Romagna) o nella legge "quadro" regionale sulla partecipazione all'Unione europea (come in Abruzzo).

Così è stato anche per il programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010, sebbene pubblicato con ritardo solo il 31 marzo 2010 rispetto alla tradizionale presentazione nell'autunno dell'anno a cui si riferisce, per effetto dell'insediamento della nuova Commissione soltanto a febbraio 2010.

Il documento presentato dalla Commissione europea ha una valenza pluriennale, indicandosi in allegato i progetti di atti legislativi (e anche quelli privi di tale valore, ma non per questo poco significativi sulle strategie di intervento delle Istituzioni dell'Unione) che ci si propone di presentare tra il 2010 e il 2012, secondo l'ordine di priorità da essa indicato. Il programma è comunque presentato annualmente e quindi la "scala delle priorità" può essere agevolmente rivista secondo le nuove urgenze che si impongono.

Tra le numerose proposte contenute nel programma, i Consigli regionali hanno individuato, a loro volta, alcune priorità in relazione alle competenze loro attribuite dalla Costituzione, anche se non in via esclusiva, riscontrandosi diversi casi di proposte a "valenza trasversale" tra le materie di spettanza regionale (in via residuale o concorrente) e quelle statali (ad es. in tema di diritti).

- La riforma della politica agricola comune (PAC), in particolare il pacchetto sulla politica della qualità del prodotto agricolo (rifusione della normativa sulle indicazioni geografiche; esame della fattibilità di stabilire termini riservati facoltativi specifici quali "prodotto di montagna"; studio della possibilità di stabilire una norma di commercializzazione di base generale e un'etichettatura adeguata che indichi il luogo di coltivazione entro le norme di commercializzazione per i prodotti agricoli; Orientamenti per i sistemi di certificazione della qualità dei prodotti agricoli), la nuova politica sulla coltivazione degli OGM nonché le proposte di riforma della politica comune della pesca.
- La riforma delle politiche di coesione dopo il 2013 e le proposte legislative sul fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).
- Le iniziative in tema di ricerca e innovazione, sia per quanto concerne la ricerca in ambito universitario e presso istituti specializzati (esaminando la proposta dell'Ottavo programma quadro per la ricerca nel periodo 2014-2020 e le successive proposte "dettagliate" sui programmi specifici e le regole di partecipazione), sia per l'impatto che quest'ultima può avere in termini di crescita della competitività delle imprese (ad es. la Comunicazione su



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME

una politica industriale per l'era globalizzata, nella quale verranno tradotti gli obiettivi generali di migliorare la competitività industriale e sarà definito un quadro con le parti interessate per guidare la ristrutturazione dei settori verso le attività orientate al futuro che combinano strumenti quali regolamentazione intelligente, le norme e gli standard riguardanti gli appalti pubblici, la concorrenza, nonché la collaborazione con le parti sociali, e la Comunicazione su un progetto europeo, che indicherà un quadro politico per sviluppare i partenariati europei per la ricerca e l'innovazione, sviluppando tecnologie di appoggio e ottimizzando le condizioni quadro per la ricerca e l'innovazione). In relazione a tali settori, le Regioni hanno manifestato il loro interesse anche per le iniziative della Commissione per la mobilità dei ricercatori e dei professionisti, incluso il programma europeo di scambio di imprenditori - ERASMUS per giovani imprenditori e le misure di contrasto alla disoccupazione, in particolare di quella giovanile.

- Le proposte legislative e i documenti di consultazione che valorizzano il binomio "potenziamento delle infrastrutture e dei trasporti-soluzioni ecocompatibili". Ad esempio, il pacchetto sul trasporto sostenibile, il libro bianco sul futuro dei trasporti e il pacchetto relativo alle infrastrutture dell'energia.
- Le iniziative dirette alla tutela della biodiversità, quale elemento chiave per la protezione del territorio e la prevenzione dei rischi.
- Le misure orientate ad "avvicinare" l'Europa ai cittadini e ad accrescere il livello di inclusione sociale, specialmente dopo l'entrata in vigore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le più recenti evoluzioni della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di diritti sociali (tenendo conto, nel quadro della Comunicazione della Commissione europea su Europa 2020, delle c.d. Iniziative FARO e delle iniziative rivolte a rendere più trasparenti ed intelligibili per i cittadini i processi decisionali dell'Unione europea).

3. Conclusioni. L'attenzione dei Consigli regionali per una crescita "intelligente, sostenibile ed inclusiva"

Le priorità dei Consigli regionali, pertanto, riguardano le iniziative della Commissione europea che sono dirette a favorire la crescita economica nel lungo periodo: dalla formazione dei giovani e il finanziamento della ricerca e dell'innovazione per le imprese ad un potenziamento degli scambi e dei trasporti che avvenga in modo rispettoso delle esigenze di uno sviluppo sostenibile. I Consigli manifestano inoltre il loro interesse per un attento esame delle proposte di modifica della normativa sulla politica agricola comune, considerata la competenza delle Regioni *ratione materiae* e il fatto che si tratta, ad oggi, della principale fonte di finanziamento del bilancio comunitario.

Infine, l'attenzione al tema dei diritti: lo spostamento dall'"Europa del mercato" all'"Europa dei diritti", posto che l'integrazione economica e il mercato interno sono ormai una realtà (per quanto messa talvolta in discussione, specie nella fasi di grave crisi economica e finanziaria come quella attuale), impone la valorizzazione di un sistema integrato e multilivello di protezione dei diritti, in particolare rispetto all'obiettivo dell'inclusione sociale e della tutela dei diritti sociali.