

*IV Commissione di studio per lo  
"Sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle  
Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione  
del diritto comunitario; con attenzione anche alle ricadute  
territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella  
loro differente valenza istituzionale"*

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle  
Regioni e delle Province autonome

DOCUMENTO FINALE

## **Premessa**

La IV Commissione di Studio, presieduta dalla Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna Monica Donini, si è riunita a Bologna presso la sede dell'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna il giorno 24 maggio 2007, sulla base di un dossier di documentazione sui temi oggetto della riunione concernente: le procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario ( punto I); il rapporto della Regione con gli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione: l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali (punto II); il rapporto delle Regioni con il mondo economico e del lavoro: l'istituzione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (punto III). In allegato al dossier, rispetto ai tre punti d'indagine, sono stati forniti i relativi quadri attuativi con riferimento alle diverse realtà normative regionali.

Gli obiettivi del gruppo di lavoro sono:

- *messa a punto di strumenti e procedure idonei a favorire la partecipazione dei Consigli regionali alla fase ascendente del diritto comunitario, anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);*
- *messa a punto di strumenti e procedure idonei a favorire la partecipazione dei Consigli regionali alla fase discendente del diritto comunitario, anche alla luce del disposto dell'art. 1, commi 1213 e 1214 della legge finanziaria per il 2007;*
- *monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni statutarie riguardanti i CAL e i CREL e del loro funzionamento, nella prospettiva di una loro armonizzazione;*
- *definizione di linee guida per la stesura di leggi regionali disciplinanti le attività e funzioni dei CAL e dei CREL.*

Dai lavori in seno al gruppo é emersa la stretta correlazione tra la fase di formazione e quella di attuazione delle norme (fase ascendente e fase discendente), ormai prodotte in un contesto decisionale multilivello che richiede il coinvolgimento dei livelli sub - statali a monte del processo decisionale, in considerazione degli esiti potenziali in termini di corretta attuazione delle norme Ue, di riduzione delle infrazioni, di una più efficace rappresentazione degli interessi territoriali. Si tratta di perseguire a tutti i livelli, da quello europeo, a quello nazionale e regionale, gli obiettivi di qualità della legislazione che si traducono, infine, in minimizzazione dei costi e massimizzazione delle politiche pubbliche.

Il gruppo di lavoro ha esaminato pertanto il flusso del processo decisionale in una visione sistemica, che colloca il livello regionale nel quadro dei rapporti con l'Unione europea e lo Stato, da un lato, e le autonomie locali e le parti sociali, dall'altro, nel contesto del principio di sussidiarietà e nell'ottica di una generale armonizzazione e della definizione di un equilibrio del sistema delle autonomie territoriali basato su un modello cooperativo tra Regioni ed enti locali.

Su tale base è stato redatta la seguente bozza di documento conclusivo.

## **LE POSSIBILI LINEE GUIDA.**

### **1. La fase ascendente e la gestione del flusso documentale.**

Per quanto riguarda il generale inserimento in fase ascendente, il più recente quadro normativo costituzionale e legislativo ha reso le Regioni destinatarie del più ampio accesso alle informazioni relative alla documentazione inerente all'iniziativa politica e normativa europea (*cf.* invio telematico delle proposte e degli atti comunitari e dell'Unione europea per il tramite delle Conferenze, procedura europ@).

L'importanza di prendere in esame le proposte legislative comunitarie fin dall'inizio, in fase ascendente, si può riscontrare concretamente soprattutto laddove si sia costruito, in corrispondenza alla fase discendente, un sistema costante di verifica di conformità dell'ordinamento regionale e di monitoraggio dell'attuazione delle norme comunitarie. L'esame degli atti e delle proposte legislative europee consentirebbe, in primo luogo, di massimizzare i risultati in fase discendente, potendosi "incrociare", quello stesso esame, con le eventuali verifiche regionali relative a procedure di infrazione in corso su atti regionali, l'adozione - o meno - di atti regionali che danno esecuzione alle pronunce della Corte di Giustizia, le altre iniziative in corso di esame in Commissione assembleare o in Aula.

Sussistono peraltro elementi comuni di difficoltà delle Assemblee in fase ascendente, che sono stati individuati nel deficit informativo rispetto alle Giunte, nella dimensione e tecnicità degli interventi e della relativa base documentale, nei tempi estremamente ridotti previsti dalla legge 11/2005, nell'adeguamento delle strutture amministrative che devono pertanto essere oggetto di attenzione specifica per quanto concerne il numero e la professionalità.

Il riferimento alle risorse umane e alle competenze specialistiche merita fin da ora un accenno a parte, pur essendo chiaramente da riferirsi ad una valutazione di portata più generale: è indubbio che il funzionamento dei meccanismi procedurali, così come elaborati, condivisi o raccomandati in esito ai lavori condotti dalla Commissione di studio, dipenderà dalla possibilità concreta delle strutture interne alle singole Assemblee, di dotarsi di competenze specifiche, formando appositamente e continuamente i funzionari e/o prevedendo l'inserimento in organico di nuove figure professionali con specializzazione nella materia comunitaria.

Ciò considerato, sono stati individuati alcuni *strumenti procedurali*, da introdurre con apposita legge quadro di procedura e/o regolamento (*cf.* punto 2, fase discendente), che potranno essere utili al superamento delle suddette difficoltà:

a) L'introduzione presso le Assemblee dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, come strumento che consentirebbe, da un lato, di esercitare l'azione di indirizzo dell'Assemblea verso la Giunta in riferimento alla programmazione generale dell'attività della Commissione, con riferimento ai temi di maggior interesse a livello regionale e, dall'altro, di individuare con sufficiente anticipo rispetto alla definitiva presentazione, le iniziative legislative di interesse regionale sulle quali intervenire, successivamente, con l'invio di osservazioni al Governo ai sensi della Legge 11/2005. L'esame degli atti si può concludere, in Aula, con l'approvazione di apposita Risoluzione.

b) L'esame delle proposte e degli atti comunitari, ai fini dell'espressione di osservazioni su atti e proposte comunitarie di cui alla legge 11/2005, in sede di Commissione assembleare, al fine di superare il problema "tempo" (venti giorni dalla ricezione degli atti) che rende difficilmente realizzabile il passaggio in Aula.

c) Il mantenimento in capo alle Assemblee del controllo della Sussidiarietà e Proporzionalità nelle proposte e negli atti comunitari, nei diversi contesti e sedi in cui tale esame possa rendersi opportuno, o essere richiesto da istituzioni o organi nazionali e/o europei, anche in considerazione del ruolo spettante ai Parlamenti Nazionali – e regionali – così come risulterà a seguito dell'approvazione del Trattato di riforma.

d) La previsione di obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, circa l'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al fine di colmare il *gap* informativo delle Assemblee (*cf.* più avanti il punto 2, lett. f).

e) Il coinvolgimento degli EELL fin dalla fase ascendente, compatibilmente con l'esigenza di preservare l'efficienza e l'efficacia del ruolo regionale, ma avendo ben presente che la successiva attuazione in via amministrativa di numerosi atti dell'Unione europea spesso ricade su Province e Comuni.

Dal punto di vista *metodologico*, invece, nel trattamento della mole di atti che si ricevono in via telematica tramite la Conferenza, si raccomanda l'utilizzo dei seguenti criteri operativi:

a) Procedere alla selezione delle informazioni nell'ambito dei gruppi di lavoro tecnici Giunta – Assemblea, istituiti secondo il modello proposto nel presente documento (*cf.* più avanti il punto 3). E' da considerare positivamente, inoltre, l'istituzione di sottocomitati *ad hoc* per l'esame preliminare degli atti di rilievo comunitario che pervengono, al fine di effettuare selezioni mirate, a cui il gruppo di lavoro dovrebbe fare riferimento in prima battuta. Pratiche simili sono proprie delle Commissioni dei due rami del Parlamento italiano, ma anche del *Senàt* francese.

b) Rendere l'informazione selezionata da parte dei gruppi di lavoro non esclusiva, mantenendo pertanto comunque integra l'informazione non selezionata, e quindi disponibile in caso di necessità.

c) Concentrare in primo luogo l'attenzione sulle proposte legislative, privilegiandole rispetto al restante universo documentale disponibile.

Sempre dal punto di vista metodologico, è inoltre auspicabile una riflessione generale ed un approccio di rete regionale sulle procedure, da quelle specifiche per il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti regionali, alla più generale problematica della partecipazione delle Assemblee alla fase ascendente. Utile, a questo fine, il modello avviato dal Comitato delle Regioni per lo specifico controllo della sussidiarietà in fase ascendente (*Subsidiarity Monitoring Network*).

In particolare si raccomanda l'adozione, anche a livello inizialmente sperimentale, dell'uso dei c.d. "test di sussidiarietà", nei confronti di progetti di atti comunitari (*cf.* i test di sussidiarietà condotti dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna nel 2005 e 2006, Marche e Toscana nel 2006). L'uso diffuso e coordinato dei test in più di una Assemblea legislativa e comunque nel numero più ampio possibile, consente una condivisione dei risultati e quindi dei benefici in termini di controllo sul rispetto delle competenze, fino alla realizzazione di una vera e propria rete interregionale e interistituzionale.

Più precisamente, l'introduzione sperimentale di questo specifico controllo sulle proposte comunitarie in fase ascendente, consentirà: 1) di testare tempi, modalità, sedi idonee all'interno degli organi assembleari per rispettare i tempi europei e deliberare puntualmente; 2) di riprodurre le procedure così sperimentate, in un contesto più ampio di applicazione delle norme di procedura relative alla fase ascendente, di cui alla legge 11/2005, ad esempio, per l'invio di osservazioni al governo; 3) di elaborare definitivamente, una volta superato il periodo di sperimentazione, le norme regionali che prevedono la procedura del tutto interna alla Regione, e lo specifico rapporto Giunta – Assemblea in riferimento all'inserimento regionale in fase ascendente; 4) di rapportarsi con il Parlamento (Camera e Senato) in occasione dell'applicazione del nuovo Protocollo Sussidiarietà e dell'eventuale cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e rispettivi Parlamenti regionali con poteri legislativi, cui lo stesso Protocollo farà espresso riferimento, una volta entrato in vigore il nuovo Trattato.

## **2. La fase discendente.**

Emerge una diffusa consapevolezza del crescente rilievo del diritto comunitario rispetto al generale esercizio delle competenze regionali, ma anche di un differente grado di maturazione degli strumenti e dei metodi di strutturazione dell'intervento regionale in fase discendente, da una parte, e ascendente, dall'altra.

Per quanto riguarda la fase discendente, è emerso che il consolidamento a livello statale di una legge comunitaria annuale disciplinata da una legge - quadro di procedura, la cui disciplina comprende e coinvolge anche i livelli regionali ed infraregionali, e che si collega a specifici procedimenti ed organi previsti nei regolamenti parlamentari, rende altamente raccomandabile l'adozione di analoghi strumenti e procedimenti raccordati con quello statale e di norma basati sul modello della legge comunitaria regionale, peraltro già prevista, sia pure con diverse varianti, in più di una regione (Friuli Venezia - Giulia, Emilia – Romagna, Piemonte, Lazio, Valle d'Aosta, Marche, Calabria).

Si tratta ora di diffondere e di implementare il modello della legge comunitaria annuale a più livelli, - quelle finora adottate a livello regionale sono ancora limitate nel numero: Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta - e di completare, coordinare e condividere il flusso informativo ed il controllo sull'attuazione.

Anche in riferimento alla fase discendente (per la fase ascendente, *cf.* punto 1) è raccomandabile l'adozione della legge - quadro di procedura, e/o specifiche norme regolamentari, tenendo presente le seguenti indicazioni in riferimento al contenuto minimo:

a) Previsione di una analisi complessiva della attività legislativa, regolamentare e amministrativa regionale di Giunta e Consiglio dell'anno di riferimento, nell'ambito della verifica di conformità sia dell'attività del Consiglio che di quella regolamentare e amministrativa della Giunta, anche in adempimento allo specifico obbligo regionale di cui alla Legge 11/2005, cui si aggiunge l'obbligo regionale di trasmissione degli esiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo alle misure da intraprendere. Utile, a tal fine, anche l'introduzione del monitoraggio periodico delle infrazioni che interessano la Regione e gli Enti locali sul territorio, secondo un sistema che potrebbe essere sviluppato nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico Giunta – Assemblea (cfr. punto 3), lett. a);

b) Previsione di una legge comunitaria regionale per il recepimento annuale (o periodico) delle direttive che ricadono nelle materie di competenza regionale e, inoltre, per il più generale adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, in esito alla verifica di conformità richiesta dalla Legge 11/2005;

c) Previsione esplicita dei requisiti formali dell'attuazione delle direttive, richiesti a norma della Legge 11/2005, che contribuirebbe all'individuazione in via formale dei provvedimenti con cui la Regione ha inteso dare diretta attuazione alle direttive nelle materie di propria competenza;

d) Coinvolgimento degli enti locali nell'ambito dell'iter legislativo che porta all'approvazione della legge comunitaria regionale. Si ricorda a questo proposito, come l'attività amministrativa di Province e Comuni condivide la responsabilità della conformità dell'ordinamento interno (nazionale, regionale, locale) all'ordinamento comunitario, da tenere costantemente monitorato anche in applicazione della Legge 11/2005;

e) Esame referente del singolo provvedimento regionale avendo come specifico parametro gli obblighi comunitari (articolo 117, primo comma, della Costituzione), anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale e comunitario (cfr. regolamento Toscana). Sull'esempio di quanto suggerito dalla Commissione europea con la Raccomandazione del 2004, si potrebbe introdurre la dichiarazione di conformità al diritto Ue nelle proposte di atto presentate dalla Giunta all'Assemblea;

f) Previsione di obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, in merito all'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al fine di colmare il *gap* informativo delle Assemblee che è stato rilevato fin dalla fase ascendente.

### **3. Con riferimento tanto alla fase ascendente che alla fase discendente.**

La stretta correlazione tra la formazione e la successiva attuazione della normativa Ue in ambito regionale, presenta potenziali ripercussioni sul rapporto tra gli ordinamenti e sulla possibilità concreta di rappresentare efficacemente, in entrambe le fasi, gli interessi del territorio. I tempi ridotti e la specificità delle dinamiche in cui si inserisce il legislatore regionale richiedono di valorizzare al massimo le sinergie, di condividere competenze specialistiche, di rafforzare le sedi di cooperazione interistituzionale, tanto orizzontale quanto verticale, con riferimento all'intero processo decisionale.

Con questa finalità si suggerisce l'utilizzo e/o l'implementazione dei seguenti orientamenti di carattere *operativo*:

a) Utilizzare gruppi di lavoro tecnici Giunta - Assemblea costituiti anche sulla base di semplici iniziative di carattere amministrativo, senza necessità - almeno per il primo avvio - di modifiche di Regolamento interno. Il gruppo di lavoro (*cf.* modello adottato dall'Emilia – Romagna) dovrebbe valorizzare i ruoli dei legislativi delle Assemblee e delle Giunte, come referenti generali/principali dei lavori, perché competenti in modo trasversale indipendentemente dalla materia specifica, a cui andrebbero associati i responsabili delle rappresentanze regionali a Bruxelles, attualmente potenziali risorse del ruolo regionale nel processo decisionale dell'Ue, nella prospettiva di una piena applicazione delle Leggi 11/2005 e 131/2003. Oltre a questa composizione di carattere "fisso", i gruppi di lavoro dovrebbero potersi caratterizzare per una ulteriore componente "variabile" con i tecnici competenti a seconda della specifica materia trattata.

b) Individuare all'interno di ciascuna Assemblea legislativa un unico responsabile a livello tecnico per la fase ascendente e la fase discendente, che funga da referente unico verso analoghi referenti unici presso le strutture di Giunta, le altre Assemblee legislative, le Conferenze, i due rami del Parlamento, le istituzioni o gli organi dell'Unione europea con cui l'Assemblea si relaziona nelle sedi di cooperazione interistituzionale, sul modello indicato dalla stessa Commissione europea con Raccomandazione del 2004.

c) Attivare pratiche di reciproca informazione tra uffici delle Assemblee sull'esito delle attività di individuazione di atti comunitari di primario rilievo e sulle attività di attuazione in fase discendente. A tal fine è ipotizzabile sia l'apertura di una sezione di ciascun *website* regionale di riferimento, sia l'apertura di un *website* centrale ([parlamentiregionali.it](http://parlamentiregionali.it) appare un riferimento naturale) con l'elenco dei links regionali (*cf.* più avanti l'ipotesi di sviluppo di un IPEX interregionale). Si sottolinea ulteriormente l'importanza delle economie di scala che si vengono a verificare collocando a fattori comune le informazioni di interesse condiviso.

d) Riproporre le pratiche di reciproca informazione del coordinamento interregionale a livello interistituzionale, con la partecipazione dei due rami del Parlamento. Inoltre, mettere in pratica strumenti operativi di cooperazione interparlamentare, anche in previsione del rafforzato ruolo dei Parlamenti nazionali – e regionali - di cui ai nuovi Protocolli allegati al Trattato, così come verranno introdotti con il prossimo Trattato di riforma. Per specificare:

- individuare e sperimentare procedure e metodi comuni del controllo parlamentare sulle proposte comunitarie per gli indirizzi ai rispettivi esecutivi;
- sviluppare le procedure per il controllo del principio di sussidiarietà, anche in forma sperimentale, anche in considerazione delle recenti esperienze condotte in ambito Cosac e CdR e nella prospettiva di una possibile e prossima entrata in vigore dei nuovi Protocolli Sussidiarietà e Parlamenti Nazionali;

- associare le Assemblee legislative regionali alle attività conoscitive di Camera e Senato, in occasione dell'invito rivolto a membri del Parlamento europeo o a Commissari europei a riferire su politiche europee di interesse anche regionale;
- individuare le criticità e le difficoltà di applicazione della Legge 11/2005 ed eventuali ipotesi di superamento, in riferimento agli aspetti di non chiara interpretazione per quanto concerne il ruolo regionale e parlamentare;
- valutare la possibile estensione della partecipazione italiana alle attività Cosac ad un "osservatore" regionale, che potrebbe essere individuato nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.
- perseguire le attività del coordinamento interregionale e del coordinamento interistituzionale verso un ambito descrivibile come un IPEX interregionale, prendendo in considerazione l'ipotesi di eventuale collegamento con il già esistente IPEX. A tal fine è auspicabile il rafforzamento, o dove sia il caso l'avvio, delle necessarie riflessioni propositive.

#### **4. Lungo la linea della sussidiarietà: il ruolo dei CAL.**

Il rilievo della linea della sussidiarietà è da valorizzare, come già accennato nella riflessione fin qui condotta sugli aspetti di rilievo comunitario, anche alla luce di un contesto più ampio, con particolare riguardo al coinvolgimento degli enti locali ed ai loro rapporti con le Assemblee regionali.

Per quanto riguarda tali profili di rilievo generale, che attengono ai rapporti con le autonomie locali, è persa evidente la necessità del ruolo del CAL - Consiglio delle Autonomie locali - proprio in ragione del fatto che l'art. 123 della Costituzione lo configura come "organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto" (Corte costituzionale sentenze 370/2006 e 196/2004) e che la medesima legislazione statale (legge 131/2003, che lo pone alla base, sia pure eventuale, dell'esercizio del potere regionale di ricorso costituzionale avverso la legislazione statale) interpreta il suo ruolo di "consultazione" in senso quanto meno non riduttivo, se non propriamente ampio.

Al riguardo, va preso atto che l'articolazione del ruolo dei CAL, che emerge nei diversi contesti normativi regionali (*cf.* dossier n. 2), con norme di rango tanto statutario che legislativo, con una varietà di previsioni che realizzano diversi tipi e gradi di coinvolgimento, costituisce un'apprezzabile valorizzazione delle funzioni dei CAL stessi e delle autonomie locali ivi rappresentate e che la diversificazione regionale nel disegnare la composizione e le funzioni dell'organo è un elemento positivo connaturato alla stessa autonomia statutaria;

In linea generale, queste conclusioni sono da ritenersi riferibili anche nei confronti delle Autonomie a Statuto speciale, le quali, pur "nell'impossibilità di ritenere applicare l'ultimo comma dell'art. 123 Cost." (Corte cost. 370/2006) hanno "il potere .. di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedurali volte ad introdurre ... forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione".



Si ritiene auspicabile che la disciplina basilare dell'organo si radichi, per quanto concerne le Regioni a Statuto ordinario, nel contesto statutario, pur senza escludere l'apporto ulteriore della fonte legislativa regionale e del regolamento interno del Consiglio.

Si ritiene auspicabile infine la previsione di una disciplina che definisca le caratteristiche procedurali della loro attività - per quanto attiene ai meccanismi di formazione della volontà tanto dei CAL stessi, che, anche di conseguenza, dei Consigli regionali - anche tenuto conto del ragionevole equilibrio tra le esigenze di rappresentazione delle realtà territoriali locali e quelle di governabilità costituzionalmente affidate agli organi della Regione.

Analoghe considerazioni possono valere nei confronti degli organi rappresentativi delle istanze sociali (quali, senza pretesa di esaustività, lavoro, impresa, consumo) diversamente denominati, ma per lo più individuate come C.R.E.L. (Consigli Regionali dell'Economia e del Lavoro; *cfr. dossier* n. 2); fermo restando il rilievo della cd. sussidiarietà orizzontale, si ritiene auspicabile che la fase consultiva, per la parte realizzata attraverso questi organi, da una parte afferisca al procedimento legislativo entro i limiti di una ragionevole proporzionalità, dall'altra parte non esaurisca l'opportunità di altre forme - in particolare non mediate - di partecipazione popolare all'attività assembleare.