

*La partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo:
il caso dell'Assemblea legislativa delle Marche*

Barbara Sardella

Premessa – Gli aspetti procedurali

La Regione Marche è stata tra le prime Regioni italiane a dotarsi di una legge c.d. “di procedura”, finalizzata, tra l'altro, a disciplinare la procedura relativa alla partecipazione alla formazione del diritto europeo e al recepimento di quest'ultimo nel suo ordinamento regionale.

Si tratta della legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie”, il cui articolo 2 recita che *“la Giunta e il Consiglio regionale definiscono d'intesa le osservazioni della Regione sulle proposte di atto comunitario di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, della 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)”*.

La legge regionale 14 del 2006 contiene un riferimento espresso alla legge 11 del 2005 e alle disposizioni che prevedevano il coinvolgimento delle Regioni da parte del Governo centrale alla formazione della posizione italiana in sede europea in merito a tutta una serie di atti provenienti dall'Unione europea, con particolare riguardo alle proposte di atto normativo. Come è noto, il termine entro il quale le Regioni, sia le Assemblee legislative che le Giunte regionali, avrebbero potuto trasmettere le loro osservazioni era di venti giorni, termine oggettivamente troppo breve che, se da una parte trovava la propria *ratio* nella necessità di rispettare tempi procedurali non scelti dall'amministrazione centrale italiana ma imposti dal processo normativo europeo particolarmente complesso, dall'altro non costituiva il presupposto normativo per passare dalla legittima aspirazione regionale a “far sentire la propria voce” in sede europea alla applicazione concreta di questa aspirazione.

Il termine dei venti giorni è stato opportunamente portato a trenta 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, oltre ad abrogare la legge 11 del 2005 ha disciplinato nuove forme di partecipazione delle Regioni, ed in particolare delle Assemblee regionali, alla formazione del diritto europeo, sfruttando l'occasione della modifica del protocollo n. 2 al sistema dei trattati relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità che ha inserito un inciso – quanto mai opportuno – riguardante la possibilità che le Camere dei Parlamenti statali sentano “all'occorrenza” le assemblee regionali dotate di poteri legislativi.

Alla legge regionale delle Marche sarebbero dovute seguire delle modifiche del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, allo stato tuttavia non ancora formalizzate. Per la prossima legislatura, che prenderà avvio dal mese di maggio, si prevede l'adeguamento della legge regionale di procedura ai contenuti della legge 234 del 2012.

Pertanto, la prassi che si è consolidata nel tempo, soprattutto con riguardo alla IX legislatura regionale che volge ormai al termine e che sarà oggetto di analisi in questa relazione, è priva di un contesto ordinamentale per così dire “dedicato”.

L'unica riforma regolamentare approvata su questi temi a fine 2013 riguarda la fase discendente e la valutazione di conformità tra una proposta di legge regionale e le disposizioni di diritto europeo, inserita nel regolamento interno tra le competenze della Commissione permanente relativa alle politiche europee e alla cooperazione allo sviluppo che è la stessa Commissione, se del caso dopo aver consultato *ratione materiae* le Commissioni di merito, ad esprimersi in materia di fase ascendente.

Sotto il profilo formale, in assenza di disposizioni espresse, la partecipazione alla fase ascendente si è sviluppata attraverso il ricorso a quanto stabilito dall'art. 73 del Regolamento interno che disciplina la facoltà delle Commissioni di presentare all'Aula Relazioni e proposte sulle materie di loro competenza.

Utilizzando come base giuridica l'articolo sopra richiamato, nel corso della IX legislatura la Commissione Affari europei, VI Commissione assembleare, ha presentato 17 proposte di Relazione e di relativa Risoluzione, tutte approvate dall'Aula. La legislatura si è aperta con una proposta di Risoluzione di “metodo”,

finalizzata a comunicare all'Assemblea la nuova procedura di partecipazione alla fase ascendente prevista dal protocollo sulla sussidiarietà.

Come accennato, la partecipazione alla fase ascendente avviene attraverso Risoluzioni dell'Assemblea legislativa; si tratta di una scelta resa necessaria dal fatto che lo Statuto regionale non prevede la possibilità che le Commissioni si pronuncino in sede c.d. "deliberante". Oltre al dato formale, si ritiene che il coinvolgimento di tutta l'Aula e non dei soli Consiglieri regionali membri della Commissione competente dia una maggiore garanzia sotto il profilo della partecipazione e della "consapevolezza" istituzionale, limitando il rischio che la partecipazione alla fase ascendente sia sostanzialmente affidata al ruolo e alle competenze dei tecnici.

Entrando nel merito della procedura, l'Assemblea legislativa delle Marche si è confrontata con tutte le forme di partecipazione alla fase ascendente messe a disposizione dall'ordinamento europeo e da quello interno, privilegiando il meccanismo di "allarme rapido" anche grazie all'apertura dimostrata dai Presidenti delle Commissioni Affari europei della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e alla collaborazione con le relative strutture tecniche. Queste fondamentali relazioni sono il frutto dell'attento lavoro e dell'impegno svolto ormai da qualche anno dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, presso la quale è insediato un gruppo di lavoro tecnico dedicato alle questioni europee.

Le proposte di Risoluzione sono il risultato della collaborazione con le strutture della Giunta regionale di volta in volta competenti per materia; nella maggior parte dei casi, inoltre, la Commissione ha svolto audizioni e ha sollecitato i contributi di uno specifico partenariato, individuato in base all'argomento oggetto della proposta di atto normativo europeo o della consultazione promossa dalla Commissione europea o dal Comitato delle Regioni. Questa attività, che richiede non solo un approfondimento tematico ma una più ampia individuazione degli eventuali aspetti critici sia sotto il profilo dell'applicazione del principio di sussidiarietà che dell'analisi dei contenuti di merito, necessita anche di tempi congrui e anche di una certa capacità amministrativa, oltre a richiedere una buona conoscenza dei meccanismi propri di ciascuna procedura. Per queste ragioni, nella prassi dell'Assemblea

legislativa della Regione Marche la partecipazione ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge 234/2012 che si basa sul rispetto del termine di trenta giorni entro il quale una Regione può inviare le proprie osservazioni al Governo, è avvenuta una sola volta.

Quanto, infine, alla scelta delle proposte di atto normativo o delle comunicazioni da esaminare, come pure delle consultazioni cui si è deciso di prendere parte, questa è avvenuta attraverso un approfondimento da parte dei membri della Commissione, che hanno condiviso la proposta avanzata dalla struttura tecnica sulla base di alcune indicazioni tematiche di carattere generale formulate all'inizio della legislatura e tenendo conto dei contenuti del Programma di lavoro che la Commissione europea presenta per l'anno successivo entro il mese di novembre di ogni anno. Solo nel 2012 l'esame del Programma di lavoro è stato oggetto di apposita Risoluzione da parte dell'Aula anche se si reputa che – a regime – la partecipazione alla fase ascendente non possa prescindere da una condivisione formale dei temi e dei settori da seguire, che dovrebbe intervenire al più tardi entro il primo trimestre dell'anno cui si riferisce il Programma stesso. Nel corso della IX legislatura gli argomenti di maggior interesse hanno riguardato la politica di coesione, l'ambiente e l'energia e il mercato interno, anche alla luce di specifiche situazioni di criticità riscontrate a livello regionale in materia di applicazione del diritto europeo in questi settori.

Tutte le risoluzioni sono state inviate al Governo italiano, alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e delle Commissioni Affari europei di entrambe le Camere, alla Commissione europea e alla rete Regpex promossa dal Comitato delle Regioni, al fine di favorirne la massima diffusione anche a livello europeo.

Le esperienze di partecipazione alla fase ascendente nella IX legislatura

Qui di seguito sono riportate le 17 Risoluzioni adottate dall'Assemblea legislativa. Le Risoluzioni sono pubblicate sul sito internet istituzionale www.assemblea.marche.it

2010

8 giugno 2010, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell’Unione europea e applicazione del nuovo protocollo sul principio di sussidiarietà allegato al trattato di Lisbona”.

27 luglio 2010, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione consultazione pubblica promossa dalla Commissione europea in merito al "Libro Verde: la protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE. Preparare le foreste ai cambiamenti climatici - COM (2010) 66 DEF”.

30 novembre 2010, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido - Early warning" ai sensi del protocollo n. 2 del trattato sull'Unione Europea e sul funzionamento dell'Unione Europea - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - COM (2010) 537 Def”.

2011

25 gennaio 2011, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione della Regione Marche alla consultazione della Commissione Europea avente ad oggetto: "Conclusioni della quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione”.

19 aprile 2011, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione consultazione pubblica promossa dal Comitato delle Regioni sul ruolo che gli enti regionali e locali europei possono svolgere nella promozione di una gestione sostenibile dell'acqua”;

19 aprile 2011, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione alla consultazione in merito al Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici – COM (2011) 15 def”

20 settembre 2011, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido – early warning" ai sensi del protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea - proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE".

6 dicembre 2011, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido – early warning" ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione Europea - sulle proposte di atto normativo europeo di seguito elencate:

- a) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante "Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comuni e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 (COM 2011 - 615 def del 6 ottobre 2011)";
- b) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a "Programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale (COM 2011 - 609 def del 10 ottobre 2011)";
- c) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio "Sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (COM 2011 - 627 def del 12 ottobre 2011)";
- d) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al "Fondo sociale europeo (COM 2011 - 607 def del 12 ottobre 2011)".

20 dicembre 2011, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "allarme rapido – early warning" ai sensi del protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul

funzionamento dell'Unione europea – sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa – COM 2011/665 del 19 ottobre 2011”.

2012

20 marzo 2012, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di “Allarme rapido – early warning” ai sensi del protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione Europea e sul funzionamento dell'Unione Europea – proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) – COM (2011) 874 def.”

12 giugno 2012, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente il "Programma della Commissione europea per il 2012 e risoluzione del Comitato delle Regioni in merito alle priorità del Comitato delle Regioni per il 2012 sulla base del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea".

26 luglio 2012, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la Partecipazione della Regione Marche alla consultazione avviata dal Comitato delle Regioni nell'ambito della rete di controllo sulla sussidiarietà in merito al Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA): una migliore attuazione della legislazione dell'UE sull'ambiente.

9 ottobre 2012, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente il c.d. Dialogo politico con le Camere del Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge 234 del 2012 avente ad oggetto le Proposte di direttiva riguardanti la Riforma della disciplina europea nel settore degli appalti pubblici (in particolare COM 2011/895 e COM 2011/896)

2013

29 gennaio 2013, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido - Early

Warning" ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati - COM 2012 - 628 final del 26 ottobre 2012".

7 maggio 2013, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche alla fase ascendente – art. 24, comma 3, della 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 – Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni – Piano di azione europeo per il commercio al dettaglio – Com (2013) 36 del 31 gennaio 2013”.

14 maggio 2013, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la “Partecipazione della Regione Marche alla consultazione avviata dal Comitato delle Regioni nell'ambito della rete di controllo sulla sussidiarietà in merito alla revisione della legislazione europea sui rifiuti”.

23 luglio 2013, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido – Early Warning" ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di regolamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti - COM 2013/296 - COD 2013/157”.

2014

18 novembre 2014, Relazione della VI Commissione Assembleare concernente la "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido - Early

Warning" ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi strutturali e d'investimento europei ad una sana gestione economica conformemente all'art. 23 del Regolamento UE 1303/2013 - COM (2014) 494 final del 30 luglio 2014".

Alcuni riscontri

Tenendo conto del taglio pratico di questo contributo, è utile dare conto di quelli che si ritiene possano essere considerati come gli esiti della partecipazione alla fase ascendente. Di seguito sono riportate le tre Risoluzioni, corrispondenti ad altrettante procedure, che hanno avuto un seguito nella c.d. filiera della formazione del diritto europeo.

Ci si riferisce, in particolare,

A) alla Risoluzione n. 8 del 2010, relativa alla consultazione promossa dalla Commissione europea in merito al Libro Verde la protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici – COM (2010) 66 def, con la quale l'Assemblea legislativa delle Marche ha sottoposto all'attenzione della Commissione europea la necessità di valorizzare in modo autonomo il ruolo e la funzione ambientale, economica e sociale delle foreste mediterranee, considerazione fatta propria dalla Commissione europea negli atti di programmazione seguiti alla definizione del Libro Verde;

B) alla Risoluzione n. 16 del 2010, con la quale l'Assemblea legislativa delle Marche ha sperimentato - prima in Italia - il meccanismo di partecipazione alla formazione del diritto europeo introdotto nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità dal Trattato di Lisbona e ha inviato osservazioni alle Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo

europeo agricolo per lo sviluppo rurale - COM (2010) 537 Def". In particolare, l'Assemblea legislativa delle Marche ha suggerito all'Unione europea una modifica del regime di ammissibilità a cofinanziamento delle spese sostenute a titolo di imposta sul valore aggiunto (IVA) da parte degli enti pubblici, che non risultavano rendicontabili, rappresentando in tal modo un costo che doveva essere coperto con risorse nazionali. Questa osservazione è stata fatta propria dalla Commissione Agricoltura del Senato italiano, con una Risoluzione approvata il 7 dicembre 2010 e - soprattutto - è stata recepita nel nuovo regolamento quadro sui fondi europei 1303/2013;

C) alla Risoluzione n. 101 del 2014, relativa agli Orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei fondi strutturali e d'investimento europei ad una sana gestione economica conformemente all'art. 23 del Regolamento UE 1303/2013 - COM (2014) 494 final del 30 luglio 2014, i cui contenuti sono stati ripresi dalla Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato italiano nella sua Risoluzione del 18 dicembre 2014 e condivisi dal Vice Presidente della Commissione europea Timmermans in una lettera di risposta all'invio della Risoluzione del 22 gennaio 2015 indirizzata al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale.

Conclusioni

L'esperienza maturata in merito alla partecipazione alla fase ascendente consente alcune, brevi, riflessioni conclusive.

In primo luogo, è indispensabile sostenere la consapevolezza del livello politico ed istituzionale circa l'importanza della possibilità di prendere parte alla formazione del diritto europeo, tenuto conto di quello che potrebbe essere definito "il grado di pervasività" di un atto proveniente da Bruxelles una volta adottato. In troppe occasioni si sente dire che la "specificità" di un tema o di una questione che assume un particolare rilievo a livello sociale o economico o ambientale (per citare solo gli aspetti più sensibili) non è stata posta in modo adeguato quanto se ne decideva le sorti, dal punto di vista regolamentare, attraverso l'adozione di una nuova regolamentazione europea.

A questa consapevolezza andrebbe affiancata l'opportunità rappresentata dal “fare squadra”, attraverso un sistema quantomeno interregionale – come quello posto in essere all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali – ed anche europeo, rafforzando ulteriormente le relazioni con il Comitato delle regioni e con le altre istituzioni UE.

Fondamentale è inoltre la collaborazione con le Commissioni affari europei del Parlamento italiano, che nel tempo si è via via consolidata.

Altrettanto decisiva è la presenza, all'interno delle amministrazioni regionali, di quella che si potrebbe sintetizzare come “*capacity building*”, vale a dire di quella esperienza e professionalità – peraltro già diffusa – in grado di sostenere l'azione politica e di “leggere in controluce” una proposta di nuovo atto normativo europeo, sapendone cogliere le criticità ma anche le opportunità che ne potrebbero derivare per il territorio di riferimento, oltre che valutarne i possibili effetti e – se del caso – di suggerirne gli opportuni correttivi.

Questi tre aspetti rappresentano gli elementi fondamentali delle procedure di partecipazione alla formazione del diritto europeo e possono garantire, in concreto e non solo sul piano teorico, l'effettiva applicazione del principio di sussidiarietà.