



**LA COLLABORAZIONE IN FASE ASCENDENTE TRA IL PARLAMENTO E LE
ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI:
CINQUE CASI PRATICI ED ALCUNE RIFLESSIONI***

di

Cecilia Odone**

*(Esperta e consulente in materia di partecipazione delle Regioni italiane
alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea)*

3 aprile 2013

Sommario: Premessa. **1.** Il primo caso: “i diritti dei pazienti all’assistenza sanitaria transfrontaliera”. **2.** Dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: il caso “FEASR”. **3.** Due Assemblee regionali esaminano la stessa proposta: il caso “efficienza energetica”. **4.** Cinque Assemblee regionali, la Camera, il Senato: i casi “PAC” e “Politica di coesione”.

La partecipazione delle Assemblee legislative regionali italiane alla formazione delle norme europee è una realtà molto recente, in corso di evoluzione, che ancora oggi non ha assunto né un carattere di sistematicità né di generale diffusione presso tutte le Regioni e Province autonome italiane. Certo è che dal momento in cui la legge 11/2005¹ ha menzionato per la

* Articolo sottoposto a referaggio.

** Già consulente del Servizio legislativo dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia – Romagna, ha diretto e coordinato numerosi corsi di formazione per funzionari delle Regioni italiane.

¹ La riforma della legge 11/2005 è giunta all’approvazione definitiva in Parlamento il 27 novembre 2012. La nuova legge di procedura statale, che abroga la legge 11/2005, è ora la 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”, pubblicata in Gazzetta Ufficiale *Serie Generale* n. 3 del 4 gennaio 2013. Per quanto riguarda la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome sia alla fase ascendente che alla fase discendente, la legge 234/2012 introduce alcune interessanti novità. Essendo il presente lavoro dedicato

prima volta i Consigli regionali accanto alle Giunte, tanto come destinatari di importanti obblighi informativi del Governo alle Regioni², quanto come interlocutori del Governo proprio nella fase iniziale di messa a punto della posizione italiana riguardo un atto o un progetto di atto dell'Unione europea³, le procedure interne alle Assemblee regionali, gli strumenti di raccordo con le rispettive Giunte nonché di interazione con le Camere del Parlamento hanno iniziato a comparire più frequentemente nei regolamenti interni come nelle apposite leggi regionali, in alcuni casi precedute da sperimentazioni che hanno consentito di “provare” i tempi e i modi della partecipazione nonché di avviare prassi significative⁴.

Uno sguardo generale al quadro normativo vigente presso le diverse Regioni italiane mostra una elevata sensibilità verso il ruolo delle Assemblee.

A partire dalla riforma costituzionale del titolo V⁵, sedici Regioni hanno approvato leggi che disciplinano la procedura interna per prendere parte alla formazione e all'attuazione delle norme europee nelle materie di competenza regionale. Tra queste Regioni, alcune sono intervenute a modificare il Regolamento interno del Consiglio regionale introducendo norme

all'illustrazione della prassi, ci si limiterà a richiamare tali innovazioni legislative esclusivamente per le parti che sono strettamente connesse al tema in oggetto. Per un primo e già approfondito commento alla legge 234/2012 si rimanda a: A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte prima – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it* n. 2/2013.

² Articolo 5, commi 1 e 2, legge 11/2005 (v. articolo 24, commi 1 e 2, legge 234/2012).

³ Articolo 5, comma 3, legge 11/2005 (v. articolo 24, comma 3, legge 234/2012).

⁴ Sul punto, si veda quanto rilevato da D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo della sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino* 2011, pp. 9 -10: “(...) va rilevato che la percentuale dei voti regionali inerenti le materie europee è aumentata vertiginosamente in questa legislatura e ancor di più dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Se, infatti, nel corso della XIV legislatura i voti inerenti alle materie europee - adottando un criterio ampio di pertinenza - furono 10 su 142 (con una percentuale del 7,04%) e nel corso della XV furono 2 su 31 (con una percentuale del 6,45%), va detto che i voti inerenti le materie europee nel corso della XVI legislatura sono già stati 22 su 61 (con una percentuale del 36,07%). Di questi, 6 su 24 sono stati trasmessi prima del 1° dicembre 2009 (con una percentuale del 25%) e addirittura 16 su 37 dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (con una percentuale salita al 43,24%). È del tutto evidente, quindi, il cambio di prospettiva e l'ormai prossimo pieno inserimento delle Assemblee regionali nel processo di formazione della posizione delle Camere rilevante in sede europea, che si sta già affermando in via di fatto”.

⁵ In dottrina, sul mutato quadro costituzionale e legislativo in relazione al tema del ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea, tra i tanti contributi si vedano: F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in A. D'ATENA (a cura di) *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè 2008, p. 139 e ss.; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni* 4/2005, p. 475 e ss.; S. M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali* 1/2005, p. 701 e ss.; V. GUIZZI, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, in *Rivista della Corte dei Conti* 2/2005, p. 258 e ss.; E. CRIVELLI, *Articolo 5 (Commento)*, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE (a cura di) *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda della Costituzione. Commento alla Legge “La Loggia”*, Giappichelli 2004, p. 125; A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle Autonomie*, Giuffrè 2003, p. 129 e ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli 2002, p. 120 e ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni* 4/2002, pp. 653 – 697.

che consentissero un funzionamento degli organi assembleari idoneo rispetto ai tempi europei richiesti dalla legge statale, in corrispondenza alle norme statutarie che nel frattempo erano state anch'esse rinnovate.

La prassi ha iniziato a svilupparsi già a partire dal 2005⁶, mentre l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁷ ha costituito un impulso significativo all'avvio della collaborazione con il Parlamento⁸.

Le leggi regionali di procedura individuano il procedimento interno per la partecipazione regionale nel quadro delle procedure disegnate dalle leggi statali n. 131 del 2003 e n. 11 del 2005⁹. Sulla base di un mero criterio temporale esse possono essere suddivise in due gruppi¹⁰.

Un primo gruppo di leggi regionali è stato introdotto dopo la riforma costituzionale del titolo V e prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: Friuli Venezia Giulia, LR 10/2004; Marche, LR 14/2006; Valle d'Aosta, LR 8/2006; Calabria, LR 3/2007; Umbria, LR 23/2007

⁶ Per quanto riguarda i Consigli regionali italiani, infatti, risale al 2005 la prima sperimentazione di partecipazione alla cd. fase ascendente. Essa si svolse presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna. Questa prima esperienza fu avviata su input del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni, che condusse il primo Test Sussidiarietà in via sperimentale coinvolgendo un ristretto gruppo di parlamenti e governi regionali a livello europeo oltre ad enti locali ed associazioni regionali. V. Comunicato stampa del Comitato delle Regioni del 28 ottobre 2005, COR/05/114.

⁷ Che interviene, da un lato, a rafforzare significativamente il ruolo parlamentare - dal livello europeo, a quello nazionale fino al livello regionale - all'interno del processo di integrazione europea e, dall'altro, a valorizzare la dimensione regionale dello stesso processo di integrazione. Sul tema: D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare* 3/2011, pp. 519 e ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli 2010, p. 381 e ss.; A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti Nazionali. Le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna parlamentare* 2009, pp. 1119 e ss. Inoltre: R. BIN, P. CARETTI, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Il Mulino 2008, II ed, p. 228 e ss.

⁸ In assenza di norme che ne regolassero la procedura. La legge 11/2005, infatti, all'articolo 4 - quater disciplinava la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, senza menzionare il contributo delle Assemblee legislative regionali prefigurato dall'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea. Sul punto è da ultimo intervenuta la riforma legislativa (v. articoli 25 e 8, comma 3, legge 234/2012).

⁹ L'articolo 117 della Costituzione, 5° comma, stabilisce che: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale sul punto, si vedano in particolare le sentenze n. 239, 258 e 372 del 2004. In dottrina: L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni* 1/2005, p. 226 e ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE, *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale scientifica 2006, p. 177; P. IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione europea*, *ibidem*, p. 193 e ss.

¹⁰ Per completezza, va ricordato che ancora prima della riforma costituzionale del titolo V quattro Regioni avevano legiferato in materia. Si tratta delle Regioni Liguria, Toscana, Veneto e Sardegna. Al momento resta in vigore la legge regionale della Liguria n. 44/1995, mentre le altre leggi regionali - Veneto LR 30/1996, Toscana, LR 37/1994, Sardegna, LR 20/1998 - sono state abrogate dalle successive leggi regionali di procedura citate. Sulle leggi regionali di procedura sia consentito rimandare a: C. Odone, *"Il recepimento regionale delle direttive in Italia"* in C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle Regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica 2010, in particolare pp. 83 - 97.

(artt. 29 e 30); Emilia – Romagna, LR 16/2008; Molise, LR 32/2008; Campania, LR 18/2008; Toscana, LR 26/2009; Basilicata, LR 31/2009; Abruzzo LR 22/2009. Un secondo gruppo, invece, è stato approvato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: Sicilia, LR 10/2010; Sardegna, LR 13/2010; Puglia, LR 24/2011; Lombardia, LR 17/2011; Veneto, LR 26/2011¹¹. Questo secondo gruppo di leggi regionali è allineato alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e, in modo particolare, al ruolo che possono svolgere le Assemblee nell'ambito del controllo della sussidiarietà che spetta al Parlamento¹².

La prassi che qui interessa è, appunto, quella relativa alla collaborazione con le Camere nella cd. fase ascendente, da dove essa abbia preso inizio, su quali temi si sia sviluppata e, soprattutto, con quali modalità¹³. Tutto ciò a prescindere dalla previsione o meno di procedure, dato che la prassi ha preceduto e per certi versi superato le previsioni legislative. Tra tutti, illustreremo di seguito cinque casi significativi verificatisi tra il 2008 ed il 2011, dunque, sia prima che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e riguardanti diverse proposte legislative dell'Unione europea: i diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, il fondo europeo di sviluppo regionale, l'efficienza energetica, la politica agricola comune e la politica di coesione¹⁴.

¹¹ Recentemente la Regione Abruzzo ha aggiornato al Trattato di Lisbona la propria legge regionale n. 22/2009 con modifiche introdotte dalla legge regionale n. 37/2012.

¹² In dottrina, si veda: O. PORCHIA, *Le competenze dell'Unione, il Protocollo sul principio di sussidiarietà e il potenziamento del ruolo delle Assemblee legislative*, in Institut de Dret Public – Collectiò – Working Paper n. 2/2011; P. CARETTI *Il ruolo dei Parlamenti Nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle Fonti* n. 3/2010; G. RIVOSECCHI, *Le Assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del federalismo* n. 3-4/2009, p. 381 e ss.; C. FASONE, *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?* in *Amministrazione in cammino* 2008; M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli 2003, pp. 65 – 69.

¹³ Sull'attività del Senato e della Camera in fase ascendente e sulle rispettive procedure sperimentali, si vedano: D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo della sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, cit., e A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali. Le prospettive per il Parlamento italiano*, cit.

¹⁴ Va sottolineata fin d'ora l'estrema difficoltà a ricostruire la prassi. Non esiste, infatti, un punto unico di raccolta, accessibile al pubblico, di tutta l'attività delle Assemblee e delle Giunte regionali in applicazione delle norme di procedura. In tal senso non rappresenta un aiuto neppure la Relazione a consuntivo che il Governo italiano presenta annualmente al Parlamento, in applicazione dell'articolo 15, comma 2, legge 11/2005 (ora articolo 13, comma 2, legge 234/2012), riferendo anche delle osservazioni ricevute dalle Regioni su atti e proposte dell'Unione europea. Si consideri infatti che, se un'Assemblea (come effettivamente accade in alcuni casi) non invia le osservazioni al Governo, bensì si rapporta solo con il Parlamento in nome del controllo della sussidiarietà, le Risoluzioni e le relative posizioni sostenute non compariranno nella Relazione annuale del Governo. In generale, dunque, gli atti approvati e le relative informazioni, non sono immediatamente accessibili ai cittadini, se non, nei casi più virtuosi ma spesso con notevoli difficoltà pratiche, all'interno dei diversi siti internet delle Assemblee regionali. Va detto comunque che, da qualche tempo, il sito internet del Senato fornisce le schede relative ai singoli atti e proposte europee completandole con i "voti regionali" pervenuti, ed allegando il relativo atto regionale (la Risoluzione). Un aiuto nel riordinare questi aspetti, e consentire pertanto ai cittadini una maggiore conoscibilità dell'attività regionale, potrebbe venire dalla nuova impostazione delle procedure introdotta dalla legge 234/2012. Essa prevede ora la "contestuale comunicazione" ai diversi soggetti istituzionali interessati - anche quelli che non ne sono direttamente destinatari - delle osservazioni delle Regioni al Governo

Le considerazioni conclusive, infine, accenneranno ad alcuni temi che parrebbe utile approfondire in questo momento affinché il ruolo delle Assemblee regionali in Italia possa acquisire sempre maggiore efficacia, confidando di riuscire ad offrire ai diversi livelli istituzionali direttamente interessati a questi percorsi alcuni spunti di riflessione e di confronto da condividere e sviluppare.

1. Il primo caso: “i diritti dei pazienti all’assistenza sanitaria transfrontaliera”.

Il primo caso di cooperazione tra un’Assemblea legislativa regionale ed una Camera del Parlamento nella cd. fase ascendente, si è verificato nel 2008¹⁵.

Si trattava della proposta di Direttiva concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera¹⁶, giunta all’esame dell’Assemblea legislativa regionale dell’Emilia – Romagna a seguito di un’iniziativa del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni di cui l’Assemblea fa parte¹⁷. Il caso, pur non consentendo una riflessione in merito all’applicazione del nuovo Protocollo Sussidiarietà – all’epoca il Trattato di Lisbona non era ancora entrato in vigore – appare particolarmente interessante fra gli altri perché, essendo il più risalente nel tempo, ci consente di osservare un intero iter legislativo, conclusosi infatti, nel frattempo, con l’approvazione dell’atto da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

L’esame della proposta di direttiva venne svolta presso l’Assemblea regionale applicando le procedure previste dalla legge regionale 16/2008 e dal proprio regolamento interno che attribuisce l’esame degli atti europei alla Commissione competente in materia europea¹⁸, dopo

(articolo 24, comma 3, legge 234/2012). Si impone però, a questo punto, una riflessione tempestiva sulle modalità applicative dell’articolo 24, comma 3, nonché di coordinamento con quanto previsto all’articolo 25 in riferimento al controllo di sussidiarietà.

¹⁵ Il caso è riportato nel VII Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia – Romagna (VIII legislatura - anno 2008), alle pp. 169 – 170, disponibile sul sito internet dell’Assemblea legislativa – www.assembleaemr.it - ed è citato come “prima e (isolata) iniziativa” in: C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei Deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *Amministrazione in cammino* 2009, p. 2.

¹⁶ COM (2008) 414 def. del 2 luglio 2008, definitivamente adottata in 2^a lettura il 9 marzo 2011 – Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011 concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera.

¹⁷ La Risoluzione approvata in esito al test è disponibile sul sito internet dell’Assemblea, www.assemblea.emr.it, tra i materiali relativi alla VIII legislatura. Inoltre, una raccolta degli atti approvati in attuazione della legge regionale 16/2008 nei primi due anni dall’entrata in vigore, come richiesto dall’articolo 22 della stessa legge, è stata pubblicata in esito al monitoraggio eseguito dalla I Commissione ed è ugualmente disponibile sul sito dell’Assemblea tra le pubblicazioni di interesse giuridico.

¹⁸ Commissione I “Bilancio, Affari generali ed istituzionali”. In via generale, la Risoluzione approvata dalla I Commissione ai sensi dell’articolo 38 del regolamento interno dell’Assemblea, esprime la valutazione degli atti e delle proposte dell’Unione europea per conto dell’Assemblea legislativa. Si tratta di uno “speciale” potere deliberante per le questioni europee, che tiene conto dei tempi ristretti a disposizione delle Regioni e difficilmente conciliabili con i tempi dell’Aula. Anche presso il Parlamento italiano, Camera e Senato, di norma,

aver acquisito il parere della Commissione competente per materia. Nel caso specifico, va detto che il Comitato delle Regioni designava questa attività come “Test Sussidiarietà” e proponeva ai membri del Network l’utilizzo di un’apposita griglia per l’esame della sussidiarietà¹⁹. La griglia in tal modo “guidava” l’esame dell’atto, favorendo la raccolta di elementi omogenei e comparabili, oltre che congrui alla finalità dell’esame dell’atto stesso presso il Comitato.

Gli elementi di valutazione della sussidiarietà appaiono ispirati al Protocollo Sussidiarietà allora allegato al Trattato di Amsterdam²⁰ e ciò spiega il carattere di estremo dettaglio che contraddistingueva la griglia. Ma va aggiunto anche che, fin da allora, il Network richiedeva ai suoi membri di valutare ulteriori elementi della proposta legislativa: gli oneri finanziari ed amministrativi, gli elementi di qualità della legislazione, tra i quali la considerazione dei fattori locali e regionali nella valutazione d’impatto condotta dalla Commissione europea, fino alle eventuali osservazioni sul merito della proposta legislativa.

Considerata l’epoca in cui si svolgeva questo esercizio, si trattò di un’occasione particolarmente utile per le Regioni che vi presero parte²¹. In Italia, fino ad allora, ancora nessuna Assemblea legislativa regionale aveva avuto occasione di cimentarsi con l’esame delle proposte legislative europee ai sensi della legge 11/2005²². A ben vedere, neppure l’Assemblea della Regione Emilia - Romagna applicò in questo caso la legge 11/2005, dato che la procedura non venne utilizzata ai fini dell’invio delle osservazioni al Governo di cui all’articolo 5, comma 3 della legge ma, piuttosto, per l’esame della sussidiarietà in un

l’esame degli atti e delle proposte dell’Unione europea si conclude in Commissione. Sulle procedure interne adottate dalla Regione Emilia – Romagna si veda: A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull’attività comunitaria, internazionale e interregionale della Regione Emilia – Romagna*, in *Le Istituzioni del federalismo* n. 1/2008, in particolare p. 20, dove è riportata la schematizzazione della procedura complessiva per la partecipazione alla fase ascendente.

¹⁹ Tuttora il Network sussidiarietà propone una griglia di valutazione che, nel frattempo, è stata adattata al Trattato di Lisbona e modificata tenendo conto dell’esperienza concreta.

²⁰ V. il parere del Comitato delle Regioni approvato il 16 novembre 2005 sul tema *Orientamenti per l’applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*. Al punto 2.14 del parere, il Comitato “si rammarica ... del fatto che non tutti i criteri per verificare la conformità di una proposta legislativa dell’Unione europea al principio di sussidiarietà, contenuti nel Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam, siano stati ripresi nel nuovo protocollo sulla sussidiarietà ...”

²¹ Oltre all’Assemblea dell’Emilia – Romagna presero parte a questo esercizio anche il Consiglio regionale della Toscana e la Giunta regionale della Lombardia. In tutto parteciparono 17 partners del Network Sussidiarietà provenienti da dieci Stati membri diversi. La consultazione del Network si svolse tra il 1° settembre ed il 17 ottobre 2008.

²² Le prime notizie ufficiali di “osservazioni” inviate al Dipartimento Politiche europee ai sensi della legge 11/2005 si riferiscono all’anno 2008 e riguardano le Giunte regionali di Lombardia, Valle d’Aosta e Friuli Venezia Giulia (v. Allegato X alla Relazione annuale del Governo al Parlamento presentata ai sensi dell’articolo 15 della legge 11/2005).

contesto di collaborazione “interistituzionale” qual era, nel caso di specie, il Network Sussidiarietà²³.

Considerando le modalità pratiche con cui l’esame dell’atto è stato condotto, va detto che la Risoluzione della I Commissione non faceva altro che approvare la “griglia” così come completata dalla Commissione di merito in risposta alle richieste del Comitato delle Regioni, dunque esaminando la base giuridica, il rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, verificando se e come la Commissione europea avesse condotto l’analisi di impatto della regolamentazione, aggiungendo inoltre le osservazioni di merito rispetto ad alcuni contenuti specifici della proposta. La struttura della Risoluzione si presentava, allora, ancora “neutra” rispetto alla procedura ed alla finalità con la quale veniva adottata. In particolare, il dispositivo della Risoluzione non presentava gli specifici elementi che l’esame della sussidiarietà richiederebbe - contenuti invece nella griglia, che fa parte integrante della Risoluzione - e che caratterizzano invece le successive Risoluzioni di fase ascendente approvate dalla I Commissione, esattamente sul modello delle Risoluzioni di fase ascendente approvate presso Senato e Camera.

Si è detto che in questo caso neppure l’Assemblea dell’Emilia – Romagna colse l’occasione per inviare le osservazioni al Governo. Eppure, pur considerando la diversa finalità con cui la posizione regionale veniva inviata al destinatario finale, in termini sostanziali l’esame condotto per il Network Sussidiarietà del Comitato delle Regioni era certamente spendibile anche per concorrere alla formazione della posizione italiana, quanto meno perché esso comprendeva anche osservazioni sugli aspetti di merito della proposta. I tempi assegnati dal Comitato, peraltro, erano certamente più favorevoli rispetto ai venti giorni previsti dalla legge statale e, dunque, più accessibili in termini procedurali.

Ma ciò che interessa con riferimento a questo primo caso riguarda piuttosto l’opportunità che esso ha rappresentato perché si realizzasse una prima forma di dialogo tra il Parlamento nazionale ed un’Assemblea regionale in Italia in occasione dell’esame di una proposta legislativa dell’Unione europea, precorrendo i tempi del Trattato di Lisbona e del suo Protocollo n. 2²⁴.

La XII Commissione Sanità della Camera dei Deputati stava all’epoca esaminando lo stesso progetto legislativo ed attendeva il parere della XIV Commissione “Affari dell’Unione europea” che, invitato il Presidente dell’Assemblea legislativa dell’Emilia – Romagna in

²³ V. legge regionale 16/2008, articolo 3: “Cooperazione interistituzionale”.

²⁴ La vicenda può essere ricostruita alla pagina internet della I Commissione dell’Assemblea legislativa dell’Emilia - Romagna riferita all’VIII legislatura.

audizione informale, ha poi tenuto conto dell'esame dell'atto condotto a livello regionale, facendo proprie alcune delle osservazioni dell'Assemblea dell'Emilia – Romagna, riconoscibili nel dispositivo del parere della XIV Commissione oltre che del documento finale approvato dalla XII e poi indirizzato al Governo.

Quanto agli aspetti sostanziali, la collaborazione tra l'Assemblea regionale e la Camera dei Deputati, pur traendo spunto da un cd. Test Sussidiarietà, ha avuto ad oggetto gli aspetti di merito della proposta. Del resto, l'esame dell'atto presso l'Assemblea regionale non aveva rilevato profili di violazione della sussidiarietà – analogamente all'esame parlamentare - mentre aveva rilevato aspetti critici nel contenuto della proposta. Tra questi, il possibile impatto finanziario sul sistema sanitario regionale ed i tempi di recepimento eccessivamente ristretti.

La Risoluzione approvata dalla Commissione assembleare venne inviata alla Giunta regionale impegnando contestualmente la stessa Giunta a riferire all'Assemblea circa le decisioni assunte in Conferenza Stato - Regioni in relazione alla proposta di direttiva.

Il raccordo con la Giunta regionale è un elemento molto importante in ogni momento della procedura. Ogni Risoluzione - o altro atto politico - che concluda l'esame di un atto europeo da parte di un'Assemblea regionale, dovrebbe sempre essere inviata alla Giunta nell'esercizio della funzione di indirizzo che spetta all'Assemblea, anche in assenza di specifica previsione normativa, così come alla Giunta regionale andrebbe rivolta una richiesta di informazione rispetto al seguito eventuale dei negoziati interni, tra il Governo e le Regioni, che trova la sua sede naturale per la definizione della posizione unitaria nell'intesa da concludere in Conferenza Stato – Regioni²⁵.

A partire da questo primo caso, l'invio alle Camere delle Risoluzioni – o di altri atti di indirizzo – approvati dalle Assemblee regionali in esito all'esame di atti europei ha iniziato a svilupparsi in forma spontanea. Basti vedere la prassi dell'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna²⁶ a seguito di questo primo caso di collaborazione con la Camera e,

²⁵ Articolo 5, comma 4, legge 11/2005 (nella legge 234/2012, articolo 24, comma 4). Vale la pena segnalare che non ci fu un seguito in Conferenza Stato – Regioni ai sensi della legge 11/2005. Peraltro, nel percorso legislativo europeo della proposta sono identificabili le tracce del lavoro svolto dall'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna. Innanzitutto, nel parere del Comitato delle Regioni dove sono riportate alcune delle osservazioni sollevate anche da altri membri, poi raccolte, in forma sintetica, in un apposito Report cui rimanda lo stesso parere. Inoltre, in esito ai negoziati, il testo definitivamente adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo modifica, allungandolo, il termine per il recepimento della direttiva che la proposta iniziale della Commissione europea fissava in un solo anno dalla sua entrata in vigore. Tale osservazione era stata sollevata anche dall'Assemblea dell'Emilia – Romagna ed era poi confluita negli indirizzi della Camera dei Deputati al Governo.

²⁶ Tale prassi si può ricostruire facendo riferimento al materiale messo a disposizione sul sito internet dell'Assemblea legislativa, nelle pagine della I Commissione assembleare dedicate al seguito della sessione comunitaria di ciascun anno, dal 2009 in avanti.

successivamente, la prassi sviluppatasi presso altre Regioni, in particolare presso l'Assemblea legislativa delle Marche²⁷. A ben vedere, l'assenza di norme che regolassero la collaborazione con il Parlamento nazionale ha reso il dialogo delle Assemblee con il Parlamento più accessibile rispetto a quello con il Governo delineato nella legge 11/2005.

2. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: il caso "FEASR".

Ai nostri fini, un altro caso di interesse riguarda l'esame della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al Regolamento (CE) 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), presentata dalla Commissione europea nel mese di settembre 2010²⁸. La proposta si prefiggeva due obiettivi principali: l'adeguamento del Regolamento vigente al Trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda l'esercizio dei poteri delegati ed esecutivi spettanti alla Commissione europea in base agli articoli 290 par. 1 e 291 par. 2, e la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sugli Stati membri nel contesto del più ampio obiettivo di semplificazione della Politica agricola comune (PAC).

Assume rilevanza in questo caso specifico l'esame condotto presso l'Assemblea legislativa delle Marche che, il 30 novembre 2010, approvava in aula una Risoluzione contenente osservazioni sulla proposta di Regolamento²⁹. L'esame della proposta da parte dell'Assemblea rilevava alcune mancanze nell'adeguamento formale del Regolamento al Trattato di Lisbona, sia nell'individuazione dei poteri delegati che esecutivi in riferimento a determinati articoli della proposta. Inoltre, come ulteriore modifica al Regolamento FEASR e in coerenza con i Regolamenti su Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione, suggeriva l'introduzione dell'ammissibilità a cofinanziamento dell'IVA e dunque la sua ammissibilità a rendicontazione da parte degli Enti locali.

Anche in questo caso l'esame dell'atto da parte dell'Assemblea regionale non avviene formalmente ai sensi della legge 11/2005, cioè nei venti giorni dal ricevimento formale

²⁷ Anche in questo caso, il sito internet dell'Assemblea legislativa della Regione Marche – www.consiglio.marche.it - pubblicando gli atti di indirizzo approvati, consente agevolmente di ricostruire l'intera prassi.

²⁸ COM (2010) 537 def. del 30 settembre 2010.

²⁹ La Risoluzione si può scaricare dal sito internet dell'Assemblea legislativa regionale: www.consiglio.marche.it.

dell'atto e con la finalità di inviare osservazioni al Governo per concorrere alla formazione della posizione italiana³⁰.

Il contesto formale di riferimento non è neppure quello della collaborazione con il Network del Comitato delle Regioni, bensì quello della collaborazione con il Parlamento ai fini dell'esame della sussidiarietà ai sensi del Trattato di Lisbona e del suo Protocollo n. 2, cui espressamente si riferiscono fin dall'inizio le premesse della Risoluzione approvata e, in corrispondenza, l'elenco dei destinatari nella parte conclusiva³¹.

Vi è da notare però che la Risoluzione non rileva se la proposta, o specifiche parti di essa, siano o meno conformi al principio di sussidiarietà così come richiede il Protocollo n. 2.

L'oggetto reale della collaborazione tra il Parlamento - nel caso di specie, il Senato³² - e l'Assemblea regionale sono pertanto, ancora una volta, le osservazioni di merito. Tanto più che proprio il 1° dicembre – giorno successivo a quello in cui la Risoluzione delle Marche veniva approvata in Assemblea - scadeva il termine per l'invio del parere motivato alle Istituzioni europee da parte dei Parlamenti Nazionali. Pertanto, il 7 dicembre, data di approvazione della Risoluzione al Senato da parte della 9^a Commissione, non c'era nessuna possibilità che questa fosse tenuta in considerazione nell'ambito dell'*early warning*³³.

In ogni caso, la Risoluzione approvata dalla 9^a Commissione del Senato, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6 del regolamento interno, poteva essere inviata al Governo come atto di indirizzo per la formazione della posizione italiana ed alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico³⁴.

³⁰ Tanto che la Risoluzione, pur richiamando in premessa anche la legge 11/2005, non viene inviata alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative ai fini della trasmissione alla Presidenza del Consiglio (o al Ministro per le politiche europee) come la stessa legge 11/2005 richiedeva, ma viene inviata direttamente e in primo luogo al Senato e alla Camera al fine dell'espressione del parere motivato di cui al Protocollo n. 2. Vi è anche da notare l'invio diretto della Risoluzione al Ministro per le politiche europee che, peraltro, non costituiva formalmente un invio ai sensi della legge 11/2005, non solo perché non seguiva la procedura allora vigente (vale a dire il termine dei venti giorni e la trasmissione delle osservazioni per il tramite della Conferenza) ma anche perché non risulta essere conseguita a un'intesa con la Giunta come richiede la legge regionale n. 14/2006.

³¹ La collaborazione con il Senato, in questo caso, si è svolta dopo che la Commissione 14^a aveva espresso il parere sulla proposta di Regolamento (il parere è del 9 novembre 2010). Dunque, per questo motivo non troviamo riferimenti all'esame svolto dall'Assemblea delle Marche nel parere della 14^a Commissione, mentre la Risoluzione dell'Assemblea regionale è richiamata espressamente nella premessa della Risoluzione della 9^a Commissione, dove sono riportate anche le osservazioni di merito sull'opportunità di introdurre nel regolamento anche l'ammissibilità dell'IVA tra i costi deducibili da parte degli enti locali e delle Regioni beneficiarie di sostegno a titolo del FEASR.

³² Il caso è citato in: D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo della sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, cit., pag. 10.

³³ Il termine di otto settimane fissato dal Protocollo n. 2 decorreva dal 6 ottobre 2010, data a partire dalla quale tutti i Parlamenti Nazionali avevano ricevuto la proposta di Regolamento, come specifica la lettera del Segretariato Generale della Commissione europea al Segretariato Generale del Parlamento europeo.

³⁴ In applicazione dell'articolo 144, commi 1 e 6, R.S. secondo le indicazioni contenute nelle lettere del Presidente del Senato del 28 giugno 2006, del 6 ottobre 2006 e, infine, del 1° dicembre 2009, che consentono, in mancanza di disposizioni specifiche, l'applicazione della relativa procedura sia per la formulazione di indirizzi al

In questi due contesti possiamo osservare il seguito dell'esame parlamentare della proposta di regolamento. Alcune delle osservazioni regionali sono state fatte proprie dalla Risoluzione approvata in Commissione al Senato, richiamandone esplicitamente la provenienza dall'Assemblea legislativa regionale delle Marche. Ciò ha fatto sì che, per tale via, queste stesse osservazioni venissero portate all'attenzione del Governo insieme agli ulteriori indirizzi elaborati dalle Commissioni parlamentari, ed anche alla Commissione europea nell'ambito del dialogo politico instauratosi sugli aspetti di merito della proposta una volta scadute le otto settimane³⁵. L'iter legislativo relativo alla proposta di Regolamento è attualmente in corso e le osservazioni dell'Assemblea legislativa delle Marche, fatte proprie dal Senato per gli aspetti concernenti la deducibilità dell'IVA, al momento, si possono riconoscere nell'emendamento n. 7 presentato in Commissione Agricoltura del Parlamento europeo su iniziativa dal relatore e, infine, nella posizione adottata in prima lettura il 4 luglio 2012.

Quanto alla procedura, va qui notata una prima differenza tra le Marche e l'Emilia – Romagna. Quest'ultima, come abbiamo visto più sopra, conduce l'esame degli atti e delle proposte dell'Unione europea a livello di Commissioni assembleari, approvando le osservazioni direttamente in Commissione referente, riducendo così i tempi dell'esame e consentendo più agevolmente il rispetto dei termini fissati dalla legge 11/2005 nonché quelli del Trattato di Lisbona ai fini dell'esame della sussidiarietà. Le Marche, invece, mantengono, l'esame degli atti e delle proposte a livello dell'Assemblea legislativa con il concorso delle Commissioni competenti, le quali non hanno, però, potere deliberante. A questo proposito va notato che la legge 234/2012 (articolo 24, comma 3) interviene ampliando a trenta giorni i termini per l'invio delle osservazioni al Governo da parte delle Regioni. Questa novità rappresenta indubbiamente un elemento di facilitazione del lavoro soprattutto per quelle Assemblee regionali che tuttora mantengono il passaggio in Aula ai fini dell'approvazione delle osservazioni.

Governo in fase ascendente, che per l'invio di osservazioni alla Commissione europea nell'ambito del cd. dialogo Barroso che, infine, l'espressione del parere motivato nell'ambito dell'*early warning system* in applicazione del Trattato di Lisbona. Sul punto si rinvia a D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo della sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, cit., in particolare p. 3 e ss.

³⁵ La Commissione europea ha successivamente risposto ad alcune delle osservazioni, con lettera inviata al Presidente del Senato dal Vice – Presidente Šefčovič, Commissario con delega ai rapporti interistituzionali. La lettera si può scaricare al sito www.ipex.eu.

3. Due Assemblee regionali esaminano la stessa proposta: il caso “ efficienza energetica”.

Proseguendo nell'esaminare la prassi più significativa della collaborazione tra il Parlamento e le Assemblee regionali, un ulteriore sviluppo si è verificato con l'esame della proposta di Direttiva in materia di efficienza energetica presentata dalla Commissione europea il 22 giugno 2011³⁶.

Fin qui, come abbiamo visto, la collaborazione si era sviluppata tra una sola Assemblea e la Camera o il Senato. Questo caso, invece, costituisce la prima occasione per entrambe le Camere di ricevere un contributo sulla stessa proposta legislativa dell'Unione europea da due diverse Assemblee legislative contemporaneamente³⁷.

Trattandosi di una proposta legislativa in materia di competenza regionale, sussistevano tutti i presupposti sia per l'esame della sussidiarietà ai sensi del Protocollo n.2 che per l'invio di osservazioni al Governo come prevede la legge 11/2005.

Ma, ancora una volta, la collaborazione si è svolta rispetto ai soli aspetti di merito.

Si legge nella Risoluzione della 10^a Commissione del Senato³⁸ il riferimento alle due Risoluzioni regionali, mettendo in evidenza la complessiva valutazione positiva espressa da entrambe, condivisa dalla stessa Commissione parlamentare che esprime parere favorevole sulla proposta, con alcune condizioni e formulando osservazioni. Il dispositivo richiama, tra le condizioni, alcune delle osservazioni esplicitate dalle Assemblee regionali in riferimento a parti specifiche della proposta di direttiva. Si pensi in particolare al ruolo delle società di servizi energetici (ESCo) che viene richiamato e sottolineato dall'Emilia – Romagna e ulteriormente specificato ai punti 5 e 13 della Risoluzione della 10^a Commissione del Senato, riprendendo la richiesta di garantire un accesso al credito privilegiato in un quadro che

³⁶ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE - COM (2011) 370 def. La proposta è stata presa in esame sia dall'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna, Risoluzione della I Commissione del 21 luglio 2011, che dall'Assemblea delle Marche, Risoluzione del 20 settembre 2011. Entrambe le Risoluzioni sono scaricabili ai siti internet delle rispettive Assemblee legislative. La direttiva è stata definitivamente adottata in 1^a lettura il 4 ottobre 2012 - Direttiva 2012/27/UE (GU L 315 del 14/11/2012).

³⁷ Chiaramente con ciò non si esclude che nel passato sia avvenuto altrettanto in altre occasioni, dato che le Regioni inviano i propri atti politici e di indirizzo alle Camere su diversi temi e questi vengono presi in considerazione nelle Commissioni competenti sulla base del Regolamento interno di ciascuna Camera. Si pensi ad esempio ai numerosi atti di indirizzo politico approvati in tempi non molto lontani dai Consigli regionali in riferimento alla cd. Direttiva Servizi o alla riforma dell'OCM zucchero, solo per fare qualche esempio di iniziative legislative dell'Unione europea che hanno suscitato interesse e dibattito presso i Consigli regionali negli anni passati, quando il Trattato di Lisbona non era ancora in vigore, concretizzatisi in contributi poi inviati alle Camere. Si trattava, o si tratta tuttora, di contributi che non conseguivano ad un esame dell'atto nel contesto del controllo della sussidiarietà, né dell'invio di osservazioni al Governo ai sensi della legge 11/2005. Vi è da dire, peraltro, che le nuove strade aperte dalla riforma costituzionale del titolo V, dovrebbero oggi essere di aiuto a rendere più efficaci quegli stessi contenuti, indirizzandoli, quali contributo alla formazione della posizione italiana, nel corretto percorso parlamentare e governativo nei tempi e nei modi più opportuni per ottenere il risultato politico auspicato.

³⁸ Risoluzione del 14 dicembre 2011, scaricabile al sito internet del Senato: www.senato.it.

promuova strumenti di massima sinergia tra enti locali, utilities, reti industriali e sistema bancario; oppure, si pensi al punto 6 della stessa Risoluzione, dove si richiede la precisazione della definizione di audit energetico prevista all'articolo 2, numero 12, della proposta di direttiva, da riferirsi, come richiede l'Assemblea delle Marche, sia agli edifici pubblici che a quelli privati.

Quanto al controllo della sussidiarietà, in questo caso esattamente come in quelli precedenti, esso non rileva nella sostanza della collaborazione tra le Assemblee regionali ed il Parlamento. Va comunque notato che l'esame condotto dall'Assemblea dell'Emilia – Romagna e dal Senato coincideva quanto all'esito positivo esplicitamente indicato nelle rispettive Risoluzioni, mentre, con riferimento al principio di proporzionalità, forti perplessità venivano espresse dalla 14^a Commissione del Senato a fronte di una valutazione positiva espressa nella Risoluzione dell'Emilia – Romagna sul rispetto dello stesso principio³⁹. Si consideri che i pareri motivati espressi dalle Camere italiane sono veramente pochi in confronto al numero degli atti esaminati⁴⁰, ed è evidente, pertanto, che tra Assemblee regionali e Parlamento si punti più concretamente alla collaborazione per la formulazione di osservazioni di merito piuttosto che al controllo della sussidiarietà.

4. Cinque Assemblee regionali, la Camera, il Senato: i casi “PAC” e “Politica di coesione”.

Spostandoci ora ad un contesto più recente, un'occasione particolarmente significativa si è verificata con l'esame della proposta di riforma della Politica agricola comune (PAC) del 2011, un pacchetto legislativo costituito da sette proposte di Regolamento presentate dalla

³⁹ L'Assemblea delle Marche, invece, esprime valutazioni solo in riferimento al merito della proposta legislativa. Va aggiunto anche che l'esame della proposta al Senato aveva superato i termini di otto settimane per l'espressione del parere motivato, in scadenza il 30 settembre 2011. Solo il parere della 14^a Commissione, infatti, espresso il 28 settembre rientrava nei tempi previsti dal Protocollo n. 2. Per quanto riguarda la Camera dei Deputati, il 29 settembre la X Commissione si pronunciava sulla stessa proposta di direttiva, esclusivamente in riferimento agli aspetti di merito, mentre la XIV Commissione, competente in via esclusiva per il controllo della sussidiarietà, non ha preso in esame la proposta. Il documento finale della X Commissione, a differenza dei due approvati al Senato (Parere e Risoluzione), non riferisce circa le Risoluzioni delle due Assemblee regionali. Il documento finale è scaricabile al sito internet della Camera dei Deputati: www.camera.it.

⁴⁰ Al mese di luglio 2012 erano complessivamente sette. In particolare, cinque pareri motivati sono stati approvati al Senato e due alla Camera. Una ricostruzione completa dell'attività dei Parlamenti Nazionali nel controllo della sussidiarietà, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è possibile sulla base delle apposite Relazioni annuali della Commissione europea. Da ultimo, si veda la Relazione annuale 2011 della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ed anche la Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti Nazionali, rispettivamente, COM (2012) 373 e COM (2012) 375 del 10 luglio 2012.

Commissione europea nel mese di ottobre, che seguivano una Comunicazione⁴¹ ed una consultazione pubblica con le quali era stato avviato il processo di riforma nel 2010.

Sia il Senato⁴² che la Camera⁴³ hanno esaminato il pacchetto legislativo, concludendo i lavori dopo che a livello regionale ben cinque Assemblee legislative avevano approvato altrettanti atti di indirizzo⁴⁴.

Si tratta, per la prima volta, di un numero importante d'indirizzi regionali espressi su di uno stesso pacchetto legislativo. La circostanza va certamente letta in corrispondenza dell'importanza dell'iniziativa in esame, che consegue anche alle forti correlazioni con il negoziato sulle prospettive finanziarie per il periodo 2014 - 2020 attualmente in corso⁴⁵.

Le diverse Assemblee regionali hanno preso in esame aspetti puntuali – e non sempre coincidenti - di alcune delle proposte legislative in questione e, di quanto osservato nelle rispettive Risoluzioni, troviamo traccia negli atti d'indirizzo approvati tanto alla Camera quanto al Senato, con modalità di trattamento che meritano di essere descritte.

Al Senato, le osservazioni della 14^a Commissione tengono conto delle Risoluzioni delle Assemblee regionali, citandole una a una nelle premesse e poi riportandone specifiche osservazioni nel dispositivo, indicando l'Assemblea regionale dalla quale l'osservazione proviene e facendo proprie le stesse osservazioni. E' dunque la 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea a farsi carico di traghettare le osservazioni regionali all'interno delle

⁴¹ “La PAC verso il 2020” - COM (2010) 672.

⁴² Al Senato, la 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea ha espresso osservazioni il 18 gennaio 2012 e, successivamente, la 9^a Commissione Agricoltura ha approvato una Risoluzione in data 18 aprile 2012. Le proposte prese in esame nell'ambito del pacchetto PAC sono: COM (2011) 625, 626, 627, 628, 630, 631.

⁴³ Alla Camera, la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea ha approvato il parere il 17 luglio 2012 e la XIII Commissione Agricoltura ha approvato il documento finale il 7 agosto 2012. Le proposte prese in esame sono: COM (2011) 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631.

⁴⁴ Le Risoluzioni delle Assemblee regionali, come richiamate nelle osservazioni approvate dalla 14^a Commissione del Senato sono: Emilia – Romagna (Risoluzione del 9 novembre 2011), Veneto (Risoluzione n. 25 del 30 novembre 2011), Marche (Risoluzione del 6 dicembre 2011), Calabria (Risoluzione del 5 dicembre 2011), Sardegna (Risoluzione del 13 dicembre 2011). Si noti che non c'è perfetta coincidenza tra gli atti esaminati da ciascuna Assemblea, ognuna delle quali, pur richiamando in generale il pacchetto legislativo, si è espressa con riferimento a specifiche proposte. Tra queste, le proposte su cui viene formulato il maggior numero di osservazioni sono la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune – COM (2011) 625 def. del 17 ottobre 2011 e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – COM (2011) 627 def. del 17 ottobre 2011.

⁴⁵ Anche per quanto riguarda gli altri Stati membri, l'interesse dei Parlamenti nazionali registrato dalla Commissione europea per il 2011 riguarda in modo particolare queste stesse proposte legislative. La Relazione annuale 2011 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali - COM (2012) 375 del 10 luglio 2012 - riferisce che: *“Il dialogo politico nella sua accezione più ampia ovviamente copre una vasta gamma di argomenti e settori d'intervento. Tuttavia, nel 2011 sono emerse due importanti questioni di interesse comune. Oltre ai pareri e agli scambi su una serie di misure legislative proposte per rispondere alla crisi economica e finanziaria (ad esempio, in relazione al regolamento finanziario, al mercato unico e alla governance economica), i parlamenti nazionali hanno partecipato anche al dibattito concernente il quadro finanziario pluriennale (QFP) per il 2014-2020 in generale, e le proposte settoriali in particolare.”*

osservazioni parlamentari, facendo da tramite tra le stesse Assemblee regionali e la Commissione competente per materia (in questo caso la 9^a Commissione Agricoltura). La Risoluzione approvata da quest'ultima, infatti, non menziona più né le Assemblee né le rispettive Risoluzioni ma, tenendo conto delle osservazioni della 14^a Commissione ne accoglie comunque alcune parti sostanziali.

Alla Camera l'iter si è svolto analogamente, con il parere della XIV Commissione e il documento finale approvato dalla XIII (Agricoltura), competente per il merito. In questo caso, la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea citava espressamente gli atti di indirizzo approvati da cinque Assemblee regionali, nonché la nota informativa trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 4 – quater della legge 11/2005. Peraltro, a differenza di quanto accaduto al Senato, nel dispositivo non si fa riferimento alla provenienza specifica, dall'una o dall'altra Assemblea, delle osservazioni regionali richiamate, seppure in parte, e riconoscibili nel documento finale della Commissione di merito.

Quali sono gli elementi di maggiore interesse?

Innanzitutto, gli esiti della collaborazione con le Camere del Parlamento ancora una volta riguardano gli aspetti di merito, pur inserendosi i lavori delle Assemblee regionali nell'ambito delle procedure dettate sia dalla legge 11/2005 che dal Protocollo n. 2, entrambi richiamati espressamente da ciascuna Risoluzione.

A differenza dei casi visti più sopra, però, va notato che in questa occasione un'Assemblea regionale aveva formulato rilievi anche rispetto al principio di sussidiarietà. Si tratta della Risoluzione del Consiglio regionale del Veneto⁴⁶ che collega al principio di sussidiarietà le osservazioni riferite a due parti specifiche della proposta di Regolamento sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune – COM (2011) 625 def. - e ad una parte della proposta di Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR – COM (2011) 627 def. Questi rilievi non hanno trovato riscontro nell'ambito di un parere motivato ai sensi del Protocollo n. 2, dal momento che né la Camera né il Senato hanno rilevato una violazione del principio di sussidiarietà in riferimento alle due proposte di regolamento. Peraltro, vi è da notare come l'esame dell'intero pacchetto legislativo sia al Senato che alla Camera si sia concluso soltanto dopo la scadenza del termine

⁴⁶ Risoluzione n. 25 del 30 novembre 2011, scaricabile al sito internet del Consiglio regionale: www.consiglio Veneto.it. Di interesse, nell'ambito dei lavori consiliari, anche la consultazione delle parti economico-sociali, chiamate in audizione presso il Consiglio regionale, dove sono stati presentati tre documenti unitari di cui la Risoluzione tiene conto. Sono citate espressamente nella Risoluzione le organizzazioni professionali agricole regionali (Coldiretti, Confagricoltura, CIA e COPAGRI), le centrali cooperative (Confcooperative-Fedagri, Legacoop-Agroalimentare e AGCI) e dei lavoratori (CGIL-Flai, CISL-Fai e UIL-Uila) e Confindustria-Federalimentare.

di otto settimane, mentre il Consiglio regionale del Veneto approvava la propria Risoluzione il 30 novembre 2011, entro i termini⁴⁷.

Ciò consente di accennare a una questione di particolare importanza nel contesto della presente ricognizione, vale a dire l'opportunità o meno di individuare in via normativa il termine entro cui le Assemblee regionali inviano l'esito del proprio esame al Parlamento. Infatti, per quanto riguarda l'attività parlamentare, se è vero che al di là delle otto settimane fissate dal Trattato per il controllo di sussidiarietà, i tempi per il dialogo politico con la Commissione e con il Parlamento europeo non sono rigidamente scanditi da norme procedurali, è pur vero anche che i lavori parlamentari e la collaborazione con le Assemblee regionali dovrebbero svolgersi entro tempi utili rispetto ai negoziati europei ed al lavoro dei rappresentanti del Governo italiano in Consiglio, già a partire dal livello tecnico nei gruppi di lavoro. Il termine potrebbe fungere da elemento propulsore sia dell'attività delle Assemblee regionali⁴⁸ che del Parlamento. Peraltro, esso avrebbe natura ordinatoria, alla stregua di quello già stabilito per l'invio delle osservazioni regionali al Governo⁴⁹ e corrisponderebbe alle esigenze di razionalizzazione del lavoro presso ciascuna Assemblea regionale e la rispettiva Giunta. Ancora più utile potrebbe essere la coincidenza dei due termini, quello per l'invio dell'esito del controllo della sussidiarietà e quello per l'invio delle osservazioni⁵⁰. Utile sarebbe pure una riflessione sulla possibilità di introdurre un meccanismo che attivi l'avvio dell'esame parlamentare, in caso di raggiungimento di una soglia prestabilita di pareri provenienti dai Consigli regionali entro il termine prefissato, in riferimento ad una stessa proposta legislativa dell'Unione.

Un'altra riflessione – molto pratica – che si collega al caso in esame, riguarda la modalità concreta di gestione parlamentare dei contributi provenienti da più Assemblee regionali.

A questo fine, le Camere e le Assemblee regionali potrebbero condividere una “struttura tipo” di Risoluzione, uno schema “leggero” che consenta alle Commissioni parlamentari

⁴⁷ Per entrambe le proposte il termine scadeva il 15 dicembre 2011.

⁴⁸ Se si presta attenzione alle date di approvazione delle diverse Risoluzioni delle Assemblee regionali, si nota che queste si esprimono in tempi anche molto distanti tra loro, e ancora più in là nel tempo si conclude l'esame parlamentare degli stessi atti europei. Si veda, ad esempio, il caso “Efficienza energetica” ma anche il caso “PAC” e “Politica di coesione” qui citati.

⁴⁹ Che a seguito della riforma della legge 11/2005 è stato ampliato a trenta giorni dalla data di ricevimento degli atti (v. legge 234/2012, articolo 24, comma 3). La riforma non interviene invece ad introdurre un termine per l'invio dei contributi delle Assemblee sul controllo della sussidiarietà (v. legge 234/2012, articolo 25) che, comunque, in sede di apposita modifica dei regolamenti parlamentari potrebbe essere coordinato con il termine per l'invio di osservazioni al Governo. A questo proposito, l'articolo 8, comma 3, della legge 234/2012 rimanda alla consultazione dei Consigli e delle Assemblee regionali da parte delle Camere “secondo le modalità previste nei rispettivi regolamenti”.

⁵⁰ Su questo aspetto si veda anche la Risoluzione n. 726 approvata dall'Assemblea legislativa regionale dell'Emilia – Romagna il 23 novembre 2010 (in particolare la lett. d), pubblicata in BUR n. 169 del 9 dicembre 2010.

competenti di individuare facilmente i punti di contatto tra i diversi pareri ed i contenuti comuni sui quali fondare il proprio. In tal modo, anche a livello regionale si potrebbe più facilmente dar seguito all'invito della Commissione europea di distinguere il più possibile tra i rilievi riguardanti il rispetto del principio di sussidiarietà e quelli invece concernenti il contenuto della proposta⁵¹.

Abbiamo visto, inoltre, come nel caso in esame le Assemblee abbiano inviato i propri atti d'indirizzo *spontaneamente* alla Camera e al Senato, dato che tale collaborazione non risulta essere stata sollecitata da parte parlamentare. Entrambe le Camere hanno richiamato le Risoluzioni di ciascuna Assemblea nell'ambito dei lavori della Commissione Affari dell'Unione europea, dunque in sede consultiva, trasferendone le osservazioni – alcune di esse – proprio per tale via all'interno dei lavori parlamentari. A questo proposito, va notato come le singole Assemblee regionali siano richiamate espressamente in entrambi i casi ma, allo stesso tempo, l'eventuale sintesi tra osservazioni diverse, come anche la condivisione di specifiche osservazioni, costituisce una scelta non già dovuta e prevista su base procedurale, ma del tutto politica e volontaristica, che emerge in esito ai lavori delle Commissioni parlamentari.

In modo parzialmente diverso si è andato articolando il percorso del pacchetto legislativo contenente la riforma della politica di coesione⁵².

Su di esso, all'incirca nello stesso periodo dell'esame del pacchetto PAC, si sono espresse entrambe le Camere e, prima ancora, le stesse cinque Assemblee regionali⁵³. Il caso è particolare perché, agli atti di indirizzo approvati dalle Assemblee regionali ed inviati alle Camere, si aggiunge un documento approvato successivamente dalla Conferenza dei

⁵¹ Tra le disposizioni pratiche relative all'attuazione del controllo del principio di sussidiarietà previsto dal Protocollo n. 2, contenute nel documento allegato alla lettera inviata dal Presidente Barroso ai Presidenti dei Parlamenti Nazionali il 1° dicembre 2009, si legge quanto segue: *“La Commissione invita pertanto i parlamenti nazionali a formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta, e li esorta alla massima chiarezza circa la valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà. Va da sé che ciascun parlamento nazionale è libero di determinare il proprio metodo di lavoro e la forma che intende dare ai pareri motivati trasmessi alla Commissione (...)”*. Le Risoluzioni e i Documenti finali approvati rispettivamente al Senato e alla Camera sono molto chiari da questo punto di vista e potrebbero essere presi a modello dalle Assemblee regionali, in primo luogo per facilitare proprio la collaborazione con il Parlamento.

⁵² Si tratta delle proposte di Regolamento COM (2011) 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615 che, insieme, *“costituiscono un unico pacchetto di provvedimenti teso a riformare la politica di coesione, semplificandone gli strumenti e garantendone la massima efficacia e coerenza con gli obiettivi di Europa 2020”* (v. Risoluzione della 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato, dell'8 maggio 2012).

⁵³ Le stesse citate più sopra: Emilia – Romagna (Risoluzione del 9 novembre 2011), Veneto (Risoluzione n. 25 del 30 novembre 2011), Marche (Risoluzione del 6 dicembre 2011), Calabria (Risoluzione del 5 dicembre 2011), Sardegna (Risoluzione del 13 dicembre 2011). I testi delle Risoluzioni si trovano ai siti internet di ciascuna Assemblea regionale.

Presidenti delle Assemblee⁵⁴, che sembra voler sintetizzare in un unico contributo gli indirizzi delle cinque Assemblee legislative già inviati da ciascuna di esse alla Camera, al Senato ed agli altri interlocutori istituzionali.

Mentre alla Camera l'esame degli atti in questione, per i soli profili di sussidiarietà, si è concluso con l'approvazione di un parere motivato relativo all'articolo 21 della proposta di Regolamento recante norme comuni sui fondi⁵⁵, senza richiamare né citare in premessa le Risoluzioni delle Assemblee regionali, la Risoluzione approvata dalla 14^a Commissione del Senato⁵⁶, non solo riprende e condivide molte delle osservazioni di merito richiamate nelle Risoluzioni delle singole Assemblee, ma riprende e cita testualmente anche un passaggio del documento approvato dalla Conferenza facendo propri i rilievi formulati dai diversi Consigli regionali e "ulteriormente sviluppati" dal citato documento.

Questo caso induce a una prima riflessione sullo scenario che potrebbe aprirsi nella collaborazione tra Parlamento ed Assemblee regionali.

Che il numero di Assemblee regionali che prendono in esame atti e proposte legislative dell'Unione europea possa crescere, e con esso anche il contributo regionale alla formazione delle decisioni europee, è certamente auspicabile, a patto però che il processo partecipativo si fondi, prima di tutto, su di una dialettica sempre più tempestiva ed efficace tra l'organo di governo e quello legislativo di una stessa Regione⁵⁷.

Le osservazioni o rilievi che ogni Assemblea elabora, siano essi formalmente rilevanti ai fini del parere motivato del Parlamento o delle osservazioni al Governo per la formazione della posizione italiana, dovrebbero innanzitutto essere indirizzati alla Giunta regionale – laddove non risultino a seguito di un'intesa tra i due organi, come prevedono alcune leggi regionali. Non è certamente opportuno, infatti, né utile alla definizione della posizione italiana e al

⁵⁴ Il documento, approvato dai Presidenti il 16 dicembre 2011, si trova in allegato alla Relazione annuale 2011 della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (pp. 75 - 80), pubblicato sul sito internet della Conferenza: www.parlamentiregionali.it. Sebbene richiamato nel documento del Senato soltanto in riferimento alla riforma della politica di coesione, le osservazioni della Conferenza riguardano le seguenti proposte: COM (2011) 615, 625, 626, 627, 628. La proposta di cui al COM (2011) 615 fa parte del pacchetto legislativo di riforma della politica di coesione, mentre le restanti proposte riguardano la riforma della PAC.

⁵⁵ Il parere motivato, approvato il 14 dicembre 2011, aveva ad oggetto l'articolo 21 della proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca compresi nel quadro strategico comune 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 10 ottobre 2011. Per il testo del parere motivato: www.ipex.eu.

⁵⁶ Risoluzione approvata nella seduta dell'8 maggio 2012, ai sensi dell'art. 144, commi 1, 5, 6, R.S. V. www.ipex.eu.

⁵⁷ Come si è accennato più sopra, questa attività richiede un attento raccordo tra gli organi di una stessa Regione. E' questo uno degli aspetti cui dedicare maggiore attenzione nell'ambito delle leggi regionali di procedura.

contributo regionale alla sua formazione, la possibilità che si esprimano, all'interno di una stessa Regione e rispetto allo stesso atto, una posizione dell'Assemblea ed una seconda e distinta posizione della Giunta. Altrettanto fuorviante, e non utile al sistema, diventa la formulazione di una posizione comune della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, a meno che essa non risulti da un'azione di coordinamento con la Conferenza delle Regioni in caso di esigenze speciali ed unanimamente sentite a livello regionale, per le quali si avverta la necessità di esprimere una posizione condivisa attraverso il maggior numero possibile di canali. In tal caso, ma dovrebbe pur sempre trattarsi di un'eccezione, potrebbe risultare utile anche la voce univoca della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, a patto però che non si aggiunga a quella delle singole Assemblee né si sovrapponga, e con contenuti addirittura differenti, a quella della Conferenza delle Regioni. Tanto più che, già ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 11/2005, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee non aveva titolo a esprimere la posizione regionale su atti o proposte legislative dell'Unione europea. A conferma di ciò, anche la recente modifica apportata su questo punto alla procedura. Tanto per le osservazioni di merito al Governo, che per i rilievi al Parlamento circa il rispetto del principio di sussidiarietà, la legge 234/2012 introduce l'invio diretto dalle Regioni rispettivamente al Governo e al Parlamento, eliminando il *tramite* delle Conferenze cui deve essere data, più semplicemente, *contestuale comunicazione* (articolo 24, comma 3 e articolo 25, legge 234/2012)⁵⁸. La legge 11/2005, del resto, era stata applicata chiaramente sul punto: la Conferenza era citata quale *tramite* per l'invio delle osservazioni delle Assemblee regionali al Governo, così come lo era la Conferenza delle Regioni per le Giunte. Ed in tal senso la legge è stata applicata fin dall'inizio. Le singole Giunte ed i singoli Consigli regionali hanno fatto pervenire le proprie osservazioni al Governo per il tramite delle Conferenze. Un tramite che, tra l'altro, fin dall'inizio poteva ben favorire la messa in opera di un punto di raccolta pubblico dei contributi regionali che, in tal modo, non si disperdessero in tante comunicazioni isolate, e difficilmente accessibili, tra singoli interlocutori istituzionali. L'attuale obbligo di *contestuale comunicazione* alle Conferenze può ugualmente assicurarne questo ruolo di "osservatorio privilegiato", a vantaggio dei cittadini, per la trasparenza e la conoscibilità delle posizioni delle rispettive Regioni, sempre più spesso assunte coinvolgendo anche la società civile, le

⁵⁸ E' evidente come la riforma legislativa tenga conto proprio della prassi dei rapporti diretti sviluppatasi tra Assemblee regionali e Parlamento rispetto al controllo di sussidiarietà, riconoscendone in tal modo la validità ed estendendone la portata anche ai rapporti delle Regioni con il Governo per l'invio di osservazioni. Sul punto si veda: A. ESPOSITO, "La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte prima – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere" cit., in particolare p. 42.

imprese e gli attori del territorio⁵⁹. Quanto alla sintesi tra le posizioni regionali, è invece la Conferenza delle Regioni ad essere chiamata in causa, laddove ne fosse segnalata la necessità da parte di una o più Regioni per poter poi trovare l'Intesa con il Governo in Conferenza Stato – Regioni⁶⁰. Ed è per questa via che saranno rilevanti gli indirizzi espressi dalle singole Assemblee alle rispettive Giunte. Queste ultime hanno la responsabilità di darvi un seguito e, laddove ciò non fosse possibile, di rispondere al proprio Consiglio regionale del mancato seguito agli indirizzi ricevuti⁶¹.

Per quanto riguarda il caso appena richiamato, è pur vero che il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee richiama nei contenuti quelli approvati dalle cinque Assemblee - pur dovendo comunque sintetizzare posizioni non sempre facilmente conciliabili - ma si aggiunge a esse e non le richiama espressamente. Dunque esso diventa un documento ulteriore che, in assenza di una propria base giuridica nelle procedure stabilite a livello statale, rischia di disorientare o, quanto meno, di rendere più dispersivo e meno efficace il contributo delle Regioni. Ed in presenza di una sintesi da parte della Conferenza delle Regioni - sede in cui si compongono le diverse posizioni rappresentate dalle Regioni per poi essere negoziate con il Governo - il rischio di creare un antagonismo, una sorta di competizione, tra le due Conferenze e le rispettive sintesi è evidente.

Un utilizzo efficace degli strumenti messi a disposizione delle Regioni richiede di mantenersi entro i percorsi istituzionali disegnati dalle norme di procedura, valorizzando invece il confronto tra la Giunta e l'Assemblea all'interno di ciascuna Regione. Individuata la posizione regionale, ciascun organo potrà proseguire seguendo i rispettivi canali istituzionali, interagendo con il Governo e (o) con il Parlamento, ma tenendo ben presente che la composizione delle posizioni, laddove si renda necessaria, avviene tra gli esecutivi, ciascuno responsabile verso il proprio organo legislativo.

In cosa dovrebbe consistere altrimenti il contributo del Trattato di Lisbona alla democraticità del processo decisionale, se non nell'aver rafforzato la responsabilità dell'esecutivo verso l'organo legislativo, dal livello nazionale a quello regionale, incoraggiando lo spostamento del dibattito politico al livello più vicino ai cittadini e con ciò anche la più ampia condivisione del processo di integrazione tra i suoi diretti beneficiari?

⁵⁹ Come mostrano le Risoluzioni approvate dalle Assemblee regionali di Veneto, Calabria, Sardegna, più sopra citate.

⁶⁰ V. legge 234/2012, articolo 24, comma 4.

⁶¹ Analogamente, il Governo verso il Parlamento ai sensi della legge 234/2012, articolo 7 (che riproduce sostanzialmente quanto già previsto all'articolo 4 – bis della legge 11/2005).

La prassi ci mostra come l'aumento dei soggetti interessati e titolati a intervenire all'interno di processi complessi richieda sempre più chiarezza delle norme e delle modalità applicative, oltre ad un'assunzione di responsabilità da parte di chi si trova a guidare la prassi stessa. Non tutti i soggetti oppure gli organi a qualsiasi titolo interessati possono né devono fare tutto. Pena l'inefficienza ed anzi l'onerosità e opacità del sistema a fronte della sproporzione tra costi e benefici di una tale attività. Ed è proprio in termini di rapporto costi – benefici che è bene che si approfondisca l'opportunità o meno di intervenire all'interno del meccanismo decisionale europeo per una Regione. Se i costi superano i benefici, o se addirittura si agisce vanificando le possibilità concrete di ottenere il risultato auspicato, avremo quanto meno sprecato un'occasione. Un chiarimento a questo proposito potrebbe venire finalmente dall'applicazione della legge 234/2012 e dalla futura riforma dei regolamenti parlamentari⁶² la quale, esattamente come la riforma legislativa, proprio dalla prassi potrebbe trarre utili indicazioni.

⁶² V. A. ESPOSITO, *“La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte prima – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere”* cit., p. 43.