

Il ruolo dei Parlamenti regionali nei rapporti con il Parlamento nazionale e le istituzioni europee

L'Unione europea evidenziò subito seri problemi di “rappresentatività” delle decisioni adottate a Bruxelles. Le strutture politiche e tecnocratiche europee apparivano ed appaiono distanti dai cittadini europei. La lontananza provoca “fenomeni di rigetto” nei confronti delle scelte politiche ed economiche della Comunità.

Recentemente in diverse competizioni elettorali negli Stati membri, si è avuta l'affermazione di movimenti e partiti anti-euro che contestano apertamente le scelte economiche adottate a livello europeo, considerate “pesanti” per le “reali” condizioni dei cittadini dei diversi Paesi membri.

Tutto ciò è probabilmente conseguenza di “una frettolosa adozione” dell'Euro, che ha coinvolto diversi Paesi europei che presentavano “condizioni di partenza” molto differenti. Da un lato vi erano le economie “forti” rappresentate dalla Germania e dall'area dei Paesi continentali (Olanda, Finlandia, Paesi Scandinavi, Austria etc) e dall'altro vi erano le economie mediterranee (es: Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, per alcuni aspetti anche la Francia) molto più fragili data anche l'incidenza di consistenti deficit pubblici interni.

La linea prevalente fin dal Trattato di Maastricht, fu quella di “adottare regole severe” che avrebbero dovuto portare, gradualmente, i Paesi più deboli verso i livelli dei Paesi virtuosi. Tutto ciò è stato richiesto soprattutto – pena l’“affossamento” dell'euro - dai Paesi ad economia forte e dai mercati internazionali.

Pertanto, nonostante le previsioni dei Trattati e le indicazioni dei Padri fondatori, lo sviluppo dell'Unione europea si è limitato all'adozione dell'Euro senza far seguire i “passaggi” successivi. Si sarebbe dovuta

realizzare un'Unione economica, fiscale e soprattutto politica che invece è sostanzialmente “rimasta al palo”, non avendo i singoli Stati membri voluto rinunciare a quote della loro sovranità.

Se tutto ciò non bastasse si è proceduta ad un' “altrettanto frettolosa” estensione ad Est dell'Unione monetaria europea; l'Euro ha coinvolto altre economie con differenti gradi di integrazione con l'evidente scopo di sottrarre gli ex- Paesi comunisti all'influenza dell'Urss e di allargare il mercato, soprattutto tedesco, verso nuovi territori “vergini” e “passibili di rapide espansioni dati i bassi costi dei fattori di produzione”.

Dell'Unione europea è rimasta soltanto, fin ad oggi, l'Unione monetaria a “trazione” tedesco-continentale. In tale situazione la politica monetaria è stata prevalentemente appannaggio della Banca Centrale Europea che ha compiuto anche “scelte coraggiose” come quelle del quantitative – easing o del sostegno alla Grecia nel corso dell' attuale trattativa con i creditori.

La partecipazione regionale ai processi europei

Tenendo conto dello “scollamento” esistente fra i cittadini e le istituzioni comunitarie, le Regioni potrebbero favorire la partecipazione popolare, realizzando un certo avvicinamento dei cittadini alle politiche europee.

“ L'approfondimento del processo di integrazione europea e dei fenomeni di decentramento territoriale in numerosi Stati membri ha spinto ad abbandonare ben presto l'atteggiamento di indifferenza iniziale nei confronti del fenomeno regionale (c.d. cecità regionale). Il processo di cosiddetta regionalizzazione, fondato sul progressivo inserimento delle entità sub-statali nel tessuto politico istituzionale e nell'Unione Europea

(decision making process) è stato portato avanti parallelamente tanto a livello europeo che all'interno dei singoli ordinamenti statali" (Frosina).

In Europa si è sviluppato nel corso degli anni un dibattito intenso sul ruolo delle Regioni nel processo europeo. Alcuni hanno sostenuto che esiste un "sistema costituzionale europeo " a-statale", integrato da differenti livelli costituzionali" che darebbe origine alla Costituzione Europea, mentre altri commentatori hanno parlato di un' "Europa delle Regioni" che agisce in connessione con il livello statale o addirittura in sua sostituzione.

Le ipotesi teoriche più recenti evidenziano l'importanza del terzo livello nell'Unione Europea in base al quale le Regioni sono in grado di agire come soggetti giuridici autonomi all'interno del sistema di multilevel governance, unitamente ai livelli europei e statali.

Il dibattito culturale ha prodotto una stagione "feconda" per le autonomie territoriali; quest'ultime sono state considerate dalle istituzioni europee dei soggetti autonomi con cui dialogare direttamente.

Da tale confronto sono nati due Libri Bianchi:

1. Nel 2001 la Commissione approvò un Libro Bianco sulla Governance Europea che prevedeva una riorganizzazione dell' Unione fondata sull'apertura e sulla partecipazione delle diverse realtà regionali. In quella sede si auspicava la programmazione di azioni tese a garantire un maggior coinvolgimento dei diversi livelli di governo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche europee. A livello comunitario si adottarono diverse iniziative che hanno portato alla " consultazione diretta ed indiretta delle entità regionali e locali nella fase iniziale del processo decisionale europeo ed alla valorizzazione del Comitato delle Regioni nel ruolo di intermediatore fra le Regioni e le istituzioni europee ..." (Frosina).

2. Nel 2009 il Comitato delle Regioni approvò un altro Libro Bianco che prefigurò un sistema di Governance multilivello più avanzato basato su “un’azione maggiormente coordinata e integrata dell’Unione, degli Stati e degli enti regionali e locali”.

Il sistema di Governance delineato dai Libri Bianchi non è stato integralmente recepito né dal Trattato Costituzionale europeo né dal Trattato di Lisbona, anche se quest’ultimo ha compiuto significativi passi avanti nel processo di integrazione regionale.

Il Trattato di Lisbona prevede che:

- Gli enti sub-statali siano parte integrante della struttura politica ed istituzionale europea;
- Tra i principi fondamentali dell’Unione vi è sia quello del rispetto del sistema delle autonomie locali e regionali;
- La coesione territoriale, punto focale della politica regionale, diventi fra gli obiettivi fondamentali dell’Unione Europea;
- Si adottino significative innovazioni in tema di sussidiarietà.

E’ bene ricordare che il principio di sussidiarietà prevede che (articolo 5, paragrafo 3, comma 1, Trattato Unione Europea):” ..nelle materie in cui non dispone di competenza esclusiva, l’Unione interviene solo se e nella misura in cui gli obiettivi prefissati dai Trattati non possono essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale”.

Al principio di sussidiarietà va aggiunto il principio di proporzionalità che garantisce che la forma ed il contenuto delle azioni dell’ Unione non vadano oltre a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi”.

Il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1 Dicembre 2009) ed i due Protocolli annessi (numeri 1 e 2) hanno attribuito al Parlamento europeo,

ai Parlamenti nazionali, agli enti territoriali degli Stati membri, ed , in particolare, alle Assemblee legislative regionali maggiori poteri di informazione, partecipazione e controllo sugli atti dell'Unione Europea.

In particolare il principio di sussidiarietà è stato esteso a livello regionale e locale; in questo modo si è superata la precedente impostazione che ne circoscriveva l'applicazione ai rapporti fra Unione Europea e Stati membri.

Le Regioni, ed in particolare i Parlamenti regionali, dopo Lisbona, dovrebbero essere consultati sia nella fase pre –legislativa (cioè quando si elaborano i provvedimenti a livello europeo) sia nella fase del controllo della loro attuazione; il controllo dovrebbe essere esercitato (ex-ante) dai Parlamenti ed (ex- post) a livello giurisdizionale.

Il Trattato di Lisbona, in sostanza, ha valorizzato la partecipazione dei livelli sub- statali secondo queste modalità:

- Nella fase pre – legislativa , assegnando carattere tendenzialmente prescrittivo alle consultazioni delle autorità regionali e locali da parte della Commissione Europea. D'altronde la Commissione deve accompagnare ogni progetto di atto legislativo europeo con una scheda di sussidiarietà contenente gli elementi precisi per valutare se il testo legislativo in discussione rispetti i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
- Nella fase del controllo preventivo del principio di sussidiarietà, è stato introdotto il principio di “allerta precoce” (early warning sistem) in base a cui i Parlamenti nazionali, dopo la consultazione dei Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi, possono intervenire nella fase “ ascendente” del diritto Europeo per verificare se i progetti legislativi europei rispettino il principio di sussidiarietà (protocollo n.2- art.6).

- Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sono offerte nuove possibilità alle Regioni, per promuovere, sia pure indirettamente, un'azione giudiziale in difesa delle proprie competenze. L'articolo 8, comma 2, del Protocollo n.2, stabilisce che ciascuno Stato membro, anche su sollecitazione del Parlamento o di una delle sue Camere, possa presentare ricorso avverso testi legislativi che violino il principio di sussidiarietà.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali, in base al Trattato di Lisbona, si è inteso rafforzare tramite la valorizzazione dell'informazione e del controllo parlamentare. La maggior parte degli ordinamenti nazionali hanno rafforzato il controllo dei Parlamenti sugli atti e sulle politiche degli esecutivi. I Parlamenti, in base al Trattato di Lisbona, diventano interlocutori diretti delle istituzioni europee, acquisendo un ruolo indipendente nei confronti del Governo.

Partecipazione dell'Italia alle politiche dell'Unione Europea: la legge n.234 del 2012

Lo Stato ha approvato nel 2012 la legge 24 Dicembre n.234 concernente: "Nuove norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea" che sostituì la legge numero 11 del 2005 (Legge Buttiglione). Con questa normativa la legislazione statale ha cercato di adeguarsi alle previsioni del Trattato di Lisbona.

Per quanto concerne il meccanismo dell'early warning sistem (allerta precoce) si stabilisce che i Parlamenti nazionali trasmettano ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della

Commissione Europea i pareri motivati sulla conformità dei progetti di atti legislativi europei al principio di sussidiarietà. Tali pareri debbono essere espressi entro 8 settimane dalla data di invio dei testi legislativi da parte degli organismi comunitari.

In questo periodo di tempo di 8 settimane i Parlamenti nazionali possono consultare i Parlamenti delle Regioni con poteri legislativi.

I Parlamenti nazionali hanno ampia autonomia nell'individuazione delle modalità di consultazione delle Assemblee legislative regionali; analoga libertà sussiste per i Parlamenti nazionali nella scelta delle forme di recepimento dei rilievi formulati dalle Assemblee regionali.

L'apertura nei confronti dei contributi dei Parlamenti regionali costituisce una novità assoluta introdotta dal Trattato di Lisbona nel diritto europeo anche se limitato al controllo di sussidiarietà. Si tratta pertanto di una "innovazione" sia pure "limitata". Peraltro le Regioni non possono agire "come soggetti autonomi" nei rapporti con le istituzioni europee ma devono ricorrere all'intermediazione degli Stati.

I pareri dei Parlamenti nazionali hanno avuto un grande sviluppo nel corso di questi anni. Nel 2011 sono stati trasmessi alle istituzioni europee 64 pareri motivati da parte dei Parlamenti nazionali con un incremento del 75% rispetto al 2010, primo anno di funzionamento del meccanismo di allerta precoce. Nel 2012 il numero dei pareri motivati è stato di 70 con un incremento più contenuto rispetto all'anno precedente.

Per quanto concerne i Parlamenti regionali, quest'ultimi hanno cercato di partecipare attivamente al nuovo meccanismo di allerta precoce. In questo modo le Regioni cercano di "arginare un fenomeno di crescente espansione della normativa europea nelle

materie che investono direttamente il livello regionale”
(attualmente il 70% delle politiche europee incidono sul livello regionale).

I Parlamenti regionali, avendo dei tempi ristretti, si sono rivolti sia ai Parlamenti nazionali ma talvolta anche direttamente alla Commissione Europea per avanzare le proprie osservazioni sui testi normativi in tema di sussidiarietà.

In tema di controllo di sussidiarietà l'articolo 8 della legge 24 Dicembre n. 234 del 2012 ha riconosciuto il diritto di ciascuna Camera ad esprimere un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei; tali indicazioni debbono essere inviate alle istituzioni competenti dell'Unione Europea, dandone comunicazione al Governo nazionale.

Nel medesimo articolo 8 è previsto che le Camere consultino le Assemblee regionali secondo le modalità indicate nei rispettivi Regolamenti interni.

E' più esplicito in tema di partecipazione dei Parlamenti regionali l'articolo 25 della citata legge 234 del 2012. Questa norma prevede che, in tema di verifica del principio di sussidiarietà, le Assemblee regionali possano far pervenire direttamente alle Camere le proprie osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Da tale procedura si deduce che i Parlamenti regionali possono inviare direttamente le osservazioni elaborate alla Camera ed al Senato senza più il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative.

I pareri in tema di sussidiarietà sono ben diversi dalle osservazioni che le Regioni possono avanzare su qualsiasi disegno di legge europeo riguardante materie di competenza regionale; tali indicazioni delle Regioni possono servire ad individuare una posizione unitaria dello Stato nei confronti delle iniziative europee.

Le osservazioni delle Regioni ,non attinenti la sussidiarietà,devono essere trasmesse entro il termine di trenta giorni dalla data di ricevimento delle proposte legislative europee al Presidente del Consiglio o al Ministro degli Affari Europei; contestualmente vanno comunicate alle Camere, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative.

Comunque non si trovano all'interno dei Regolamenti parlamentari di Camera e Senato procedure specifiche per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà né forme di coinvolgimento dei Consigli regionali nell'ambito dell'esame parlamentare dei progetti legislativi europei.

Limiti della procedura individuata dalla legge 234/ 2012

Pur rappresentando l'impianto normativo, derivante dal Trattato di Lisbona e dalla legge 234/2012, un notevole avanzamento nella partecipazione dei Consigli regionali all'elaborazione del diritto comunitario, indubbiamente presenta alcuni limiti.

In particolare si notano:

- La mancata individuazione di una procedura specifica per l'esercizio del controllo di sussidiarietà;
- L'assenza di un termine entro cui i Consigli regionali devono trasmettere le proprie osservazioni alle Camere;
- La mancanza di qualsiasi indicazione sulle modalità di recepimento di tali osservazioni;
- In tema di sussidiarietà la mancata individuazione di specifiche procedure per la definizione di una posizione condivisa tra Stato e Regioni a livello nazionale.

In tal senso sono state più precise le Regioni che hanno indicato modalità e metodi nell'ambito della legislazione regionale o dei Regolamenti consiliari per procedere al controllo di sussidiarietà all'interno dei Consigli regionali; sono stati individuati altresì meccanismi di raccordo con le rispettive Giunte regionali.

Le leggi regionali in tema di sussidiarietà

Alcune Regioni hanno approvato leggi che regolano le procedure di controllo nell'ambito dei Consigli regionali per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà nei testi normativi europei; si stabiliscono altresì meccanismi di comunicazione e di raccordo fra Consigli e Giunte regionali.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, fra l'altro, sono state approvate le seguenti leggi regionali:

- Regione Emilia Romagna: legge regionale n.16 del 2008;
- Regione Sardegna: legge regionale n.13 del 2010;
- Regione Sicilia: legge regionale n.10 del 2010;

- Regione Puglia: legge regionale n.24 del 2011;
- Regione Lombardia: legge regionale n.17 del 2011;
- Regione Veneto: legge regionale n.26 del 2011;

Altre Regioni avevano adottato leggi concernenti il controllo degli atti normativi europei in una fase antecedente al Trattato di Lisbona e nel quadro delle procedure individuate dalle leggi statali n.131 del 2003 (cosiddetta Legge La Loggia) e n.11 del 2005 (cosiddetta Legge Buttiglione) con cui si era data attuazione alle previsioni del nuovo Titolo V in tema di rapporti tra Regioni ed Unione Europea (E' bene ricordare che tali normative nazionali sono state superate dalla legge 24 Dicembre n. 234 del 2012).

Fra le leggi regionali antecedenti il Trattato di Lisbona si ricordano:

- Regione Marche: legge regionale n.14 del 2006;
- Valle d'Aosta : legge regionale n.8 del 2006;
- Regione Calabria: legge regionale n.3 del 2007;
- Regione Umbria: n.23 del 2007;
- Regione Molise: legge regionale n.32 del 2008;
- Regione Campania: legge regionale n.18 del 2008;
- Regione Toscana: legge regionale n. 26 del 2009;
- Regione Basilicata: legge regionale n.31 del 2009;
- Regione Abruzzo: legge regionale n. 22 del 2009.

Vi è stato un notevole interesse delle Regioni per tutta la tematica dei rapporti con l'Unione Europea sia prima dell' entrata in vigore del Trattato di Lisbona(2009) sia nella fase successiva; in quest'ultimo periodo ci si è soffermati in particolare sul controllo di sussidiarietà degli atti normativi europei.

Esaminerò le procedure individuate da alcune Regioni “simbolo” in tema di rapporti con l’Unione Europea; in particolare mi soffermerò sulle normative di una Regione ordinaria (Emilia Romagna) e di una Regione speciale (Friuli Venezia Giulia).

Emilia Romagna: Ruolo dell’Assemblea legislativa nella partecipazione alle decisioni europee

La Regione Emilia – Romagna rappresenta la Regione leader nei rapporti fra Assemblee legislative e Unione Europea; in particolare ha sviluppato strumenti e procedure finalizzati al miglioramento della partecipazione dell’Italia alla formazione ed all’attuazione del diritto dell’Unione europea soprattutto per quanto riguarda i rapporti fra i diversi livelli di governo.

E’ interessante notare che la Regione Emilia – Romagna ha a lungo sperimentato sul campo un metodo di lavoro tramite un’intensa attività in tema di partecipazione ed attuazione del diritto comunitario. Soltanto in una fase successiva ha codificato i risultati di questa sperimentazione in norme, in procedure, in strumenti.

Il quadro normativo di riferimento della Regione Emilia – Romagna è il seguente:

- Articolo 12 dello Statuto regionale;
- Articolo 38 del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa;
- Legge regionale n. 16 del 2008.

Partecipazione dell' Assemblea legislativa dell' Emilia – Romagna alla fase ascendente

Per definire l'azione della Regione nei confronti dei processi decisionali europei, è prevista la Sessione europea annuale dell' Assemblea legislativa.

La sessione europea annuale rappresenta un momento di riflessione e di confronto di ordine politico fra l'Assemblea ed il Governo su quanto la Regione abbia fatto nell'anno precedente in tema di attuazione del diritto comunitario (in tal senso la Giunta annualmente predispone una Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto comunitario – fase discendente) e su ciò che la Regione intenda realizzare nelle materie di competenza regionale (fase ascendente), tenendo conto delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel suo Programma di lavoro annuale.

Nella sessione europea l'Assemblea regionale, in rapporto al Programma annuale di lavoro della Commissione europea, costituisce un filtro politico per l'individuazione delle iniziative dell'Unione europea di interesse regionale e soprattutto per la formulazione di indirizzi generali per la Giunta regionale.

I lavori della sessione europea iniziano presso la Commissione referente competente del Consiglio regionale; quest'ultimi sono supportati dalla presentazione del Rapporto conoscitivo della Giunta regionale in cui , oltre ad indicare lo stato di attuazione del diritto comunitario nella Regione, si individuano le priorità per l'anno successivo in rapporto al programma annuale della Commissione europea.

I lavori della Commissione si concludono con una proposta di risoluzione che, dopo essere discussa dall' Aula, è approvata e costituisce un atto di indirizzo per l'attività della Giunta nell'anno corrente.

Fino al maggio 2014, a partire dal 2008, si sono svolte sei sessioni europee con l'approvazione ogni anno da parte del Consiglio regionale di indirizzi per la Giunta regionale relativamente alla partecipazione della Regione Emilia – Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea per l'anno in corso.

In questi ultimi anni nel corso della Sessione europea il Consiglio regionale ha proceduto all' audizione dei rappresentanti degli interessi economici; quest'ultimi hanno indicato quali iniziative a loro giudizio fossero più interessanti per la Regione nel programma annuale della Commissione europea.

Le osservazioni e la verifica di sussidiarietà sulle iniziative dell' Unione Europea.

Definito il quadro d'insieme nella Sessione europea, sulle singole iniziative legislative dell' Unione europea l' Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna esprime le proprie osservazioni relative al merito (articolo 24, comma 3, della legge 234/2012) ed al rispetto del principio di sussidiarietà.

Per entrambe queste ipotesi l'articolo 38 del Regolamento interno delega la Commissione assembleare competente in materia

europea che diventa deliberante; la Commissione conclude i propri lavori con l'approvazione di risoluzioni.

Il ricorso esclusivo alla Commissione permette di rispettare i termini molto ristretti (30 giorni) indicati dalla legge nazionale 234/2012.

Le risoluzioni, approvate dalla Commissione competente, sono inviate alla Giunta regionale, al Senato, alla Camera dei Deputati, al Parlamento europeo, alla Conferenza delle Regioni ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative.

Il raccordo tra il Consiglio e la Giunta regionale

Un'altra caratteristica dell'originale metodo sviluppato nella Regione Emilia – Romagna in materia di diritto comunitario è certamente quello di un costante coordinamento tra Assemblea legislativa e Giunta regionale. In questo modo, attraverso un frequente scambio di informazioni, si sviluppa “una posizione unitaria e condivisa della Regione sulle politiche e gli atti europei” nella fase ascendente; in tale periodo addirittura l'attività politica è assistita da un gruppo tecnico interdirezionale della Giunta e del Consiglio.

La cooperazione con il Parlamento nazionale, il Governo nazionale e le istituzioni europee

- I processi di riforma a livello europeo e nazionale hanno incrementato il legame tra Parlamento nazionale e Parlamenti regionali.

La Regione Emilia – Romagna, unitamente ad altre Regioni, ha dato attuazione al Protocollo n.2, allegato al Trattato di Lisbona, concernente i principi di sussidiarietà e proporzionalità, ed ha inviato regolarmente le risoluzioni al Parlamento nazionale nell’ambito del meccanismo di allerta precoce (early warning system). Ha inoltrato altresì le osservazioni di merito della Regione sugli atti e sulle proposte dell’Unione europea.

In questo modo si è dato attuazione agli articoli 8,9 e 25 della legge 234/2012.

- Per quanto concerne i rapporti con il Governo nazionale quest’ultimi sono di competenza della Giunta regionale. Definiti gli indirizzi regionali, soprattutto tramite le risoluzioni, il Governo regionale informerà il Governo nazionale in modo da contribuire alla definizione della posizione italiana nei confronti degli atti europei in discussione. In particolare nella Regione Emilia – Romagna la Giunta regionale trasmette le risoluzioni al Governo nazionale e alla Conferenza delle Regioni mentre l’Assemblea regionale invia tali atti parlamentari alla Camera ed al Senato.
- Relativamente ai rapporti con le istituzioni comunitarie, è bene ricordare che il rapporto è indiretto, cioè tramite il Governo nazionale; è quest’ultimo che tiene le relazioni con la Commissione ed il Consiglio europeo. Tuttavia l’Assemblea legislativa dell’Emilia Romagna ha cercato di sviluppare i legami con il Parlamento europeo

tramite anche i parlamentari europei eletti nel territorio regionale.

La partecipazione dell' Assemblea regionale dell' Emilia Romagna alla fase discendente

L' articolo 8 della legge regionale 16 del 2008 non ha previsto la presentazione obbligatoria ogni anno della legge comunitaria regionale.

“ Quest' impostazione è stata voluta per lasciare maggiore libertà di scelta sugli strumenti considerati di volta in volta più adatti a consentire l' adeguamento dell' ordinamento regionale agli obblighi europei”.

La Giunta regionale valuta lo strumento più idoneo per garantire la conformità dell' ordinamento regionale alla normativa europea.

Negli ultimi anni però è emerso chiaramente che la forte attenzione della Regione Emilia Romagna alla fase ascendente deve essere “controbilanciata” da non minore presenza nella fase discendente.

Pertanto deve essere costante il monitoraggio della Giunta sull' iter delle proposte di atti legislativi europei su cui la Regione si è pronunciata nella fase ascendente, così come proponeva una Risoluzione dell' Assemblea legislativa dell' Emilia Romagna.

Date tali considerazioni, nel 2014 la Giunta regionale dell' Emilia Romagna ha presentato la legge comunitaria 2014 al fine di “ chiudere il cerchio virtuoso della partecipazione ai processi decisionali dell' Unione europea basato sul collegamento tra la fase ascendente e la fase discendente”.

La Regione così non solo si occupa di partecipare alla formazione degli indirizzi nazionali sugli atti europei ma successivamente adegua

tempestivamente il proprio ordinamento regionale alle normative europee.

Un' esperienza diversa: la partecipazione del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione degli atti normativi europei: un modello collaborativo tra Consiglio e Giunta

La Regione Friuli Venezia Giulia ha sviluppato, soprattutto in questi ultimi anni, un modello di partecipazione all'elaborazione ed all'attuazione degli atti europei che in qualche modo è differente dalla soluzione individuata dall'Emilia Romagna.

Indubbiamente il Trattato di Lisbona del 2007, entrato in vigore il 1 Dicembre 2009, ha attribuito al Parlamento europeo, ai Parlamenti nazionali ed alle Assemblee legislative regionali poteri maggiori di informazione, partecipazione e controllo sul funzionamento dell'Unione europea nel tentativo di democratizzare l'ordinamento giuridico europeo.

La legge nazionale 24 Dicembre 2012, n.234, concernente “ Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea” ha cercato di valorizzare il ruolo dei Consigli regionali soprattutto nella fase ascendente di formazione del diritto europeo.

L'Assemblea legislativa del Friuli Venezia Giulia ha recentemente modificato il Regolamento interno per quanto riguarda gli articoli riguardanti la fase ascendente per armonizzarli con la riforma della legge 234/2012.

Prima di esaminare le modifiche al Regolamento interno del Friuli Venezia Giulia appare opportuno aggiungere una breve illustrazione di carattere

generale sulle fasi dei processi decisionali europei in cui possono incidere i Consigli regionali.

Il ruolo delle Assemblee regionali nel processo decisionale europeo

Indubbiamente è aumentata la partecipazione delle realtà territoriali all'elaborazione dei progetti europei.

C'è da notare che dalle istituzioni europee è inviata una gran "mole" di documentazione (anche troppa!) al Parlamento nazionale ed alle Assemblee regionali.

E' bene ricordare che le decisioni europee sono adottate dal "triangolo istituzionale" Commissione europea, Consiglio e Parlamento europeo.

La Commissione europea, prima di trasmettere una proposta al Consiglio ed al Parlamento europeo, effettua "ampie consultazioni" delle parti interessate (articolo 2 del Protocollo n.2 del Trattato di Lisbona) al fine di corredare la proposta presentata dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. In questa fase preliminare le Assemblee regionali possono inserirsi con proposte anche di ordine tecnico-scientifico.

Comunque lo "spazio maggiore" per i Consigli regionali si realizza nel momento in cui si sviluppa il confronto fra Consiglio e Parlamento europeo su una proposta in discussione.

Qualora nella procedura ordinaria si realizzi subito un accordo sul testo in esame tra Consiglio e Parlamento europeo non c'è alcuno spazio di intervento per altri soggetti, compresi i Parlamenti dei Paesi membri e le relative Assemblee regionali.

Se invece si apre un confronto tra gli organismi legislativi europei, è possibile che, anche a livello comunitario, si intenda ascoltare i pareri dei Parlamenti nazionali e regionali, oltre che dei rappresentanti degli interessi costituiti.

Come si accennava in precedenza, il Trattato di Lisbona ed i Protocolli ad esso annessi hanno rafforzato i poteri delle Assemblee legislative in particolare per quanto riguarda l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Peraltro è stato rafforzato il ruolo del Parlamento europeo dal momento che su numerose materie il Parlamento europeo e la Commissione sono coinvolti paritariamente nell'approvazione delle proposte legislative.

I Parlamenti nazionali, unitamente alle Assemblee regionali, hanno il compito di vigilare in particolare sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione europea, sospendendo o bloccando le procedure normative europee, qualora entro otto settimane dalla data di trasmissione del progetto legislativo, verifichino che le proposte avanzate non rispettano il principio di sussidiarietà. Le obiezioni dei Parlamenti nazionali, che raccolgono le osservazioni dei Consigli regionali, sono espresse tramite pareri inviati ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. In rapporto al numero dei pareri contrari il progetto in esame può essere riesaminato dal Parlamento europeo (cartellino giallo) o addirittura rinviato alla Commissione (cartellino arancione).

La normativa della Regione Friuli Venezia Giulia e le recenti modifiche in tema di fasi ascendente e discendente

Il Regolamento interno dell'Assemblea del Friuli Venezia Giulia conteneva norme sia per la fase ascendente che discendente in attuazione della legge statutaria e della legge nazionale 11/2005.

Con l'entrata in vigore della legge 234/2012 sono stati modificati alcuni articoli del Regolamento Interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia.

Fase ascendente

Per la fase ascendente è stata prevista l'istituzione di una sessione europea per l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea.

Inoltre sono state dettate nuove norme per l'emissione di pareri da parte degli organi consiliari sui progetti normativi europei soprattutto in termini di sussidiarietà e di proporzionalità

E' stato introdotto altresì l'onere per il Presidente della Regione di informare tempestivamente il Consiglio di tutte le iniziative assunte e delle attività svolte dalla Regione nella formazione degli atti normativi europei.

Tutte le osservazioni ai testi legislativi europei sono avanzate dalla Commissione competente che adotta risoluzioni, definendo le indicazioni del Consiglio per quanto riguarda le decisioni che la Giunta dovrà adottare.

Si è affidata qualsiasi iniziativa alla esclusiva competenza della Commissione in modo da rispettare i termini ristretti previsti dalla normativa vigente per l'emissione delle osservazioni.

Fase discendente

La legge regionale n.10 del 2004 ha introdotto la legge comunitaria annuale con cui la Regione dà attuazione alle normative europee approvate nell'ultimo anno.

Recentemente sono state introdotte modifiche alla l.r. 10/2004 per rendere più flessibili i termini per l'esame del disegno di legge da parte delle Commissioni e per introdurre una procedura dettagliata per l'esame della relazione del Governo regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo presentata dalla Giunta unitamente al disegno di legge di recepimento delle direttive europee.

Necessità di un raccordo Giunta- Consiglio nell' ambito della partecipazione al processo decisionale europeo

Il Consiglio può partecipare al processo decisionale europeo con:

- Interlocuzione preliminare con le istituzioni europee;
- Rappresentazione di un eccesso di potere legislativo mediante l'attivazione del controllo di sussidiarietà entro tempi ben determinati;
- Interlocuzione con le istituzioni europee svincolata dai tempi ristretti dell'esame di sussidiarietà al fine di rappresentare i punti politici fondamentali delle proposte in discussione.

Tutto ciò tuttavia richiede un raccordo costante con la Giunta regionale.

Quest'ultima deve:

- Informare tempestivamente il Consiglio delle questioni in discussione perché la tempestività è essenziale soprattutto nell'esame degli atti europei in tema di controllo di sussidiarietà e proporzionalità.
- Evidenziare gli snodi problematici delle questioni trattate anche tramite una stretta collaborazione fra le strutture dell'amministrazione regionale e quelle consiliari.

Dall'esame dei modelli di partecipazione regionale alla fase ascendente (Statuti regionali, leggi di attuazione e Regolamenti consiliari) si delineano tre tipi di soluzioni nei rapporti tra Consiglio e Giunta:

- Modello collaborativo : è quello delineato nella Regione Friuli Venezia;
- Modello di netta separazione : è un modello troppo dispersivo;
- Modello dell'intesa: concorso cumulativo tra Consiglio e Giunta ottenuto, attraverso l'intesa, al fine di adottare una posizione unitaria. Tale modello appare troppo laborioso

Per la Regione Friuli Venezia il modello collaborativo appare il migliore perché mette sullo stesso piano la Giunta ed il Consiglio. Inoltre un orientamento della Giunta condiviso dal Consiglio rafforza la posizione della Regione a livello europeo.

Realtà dei rapporti sviluppatasi in questi anni fra Camere e Consigli regionali

E' opportuno notare che i rapporti fra Camere e Consigli si sono sviluppati in modo difforme dalle previsioni normative nazionali e regionali o ancora più precisamente in assenza di precise disposizioni.

Pertanto negli ultimi anni la collaborazione parlamentare nell'ambito del meccanismo di allerta precoce (early warning) si è realizzata prevalentemente in modo spontaneo. Alcuni Consigli regionali hanno inviato le rispettive risoluzioni alle Camere, esprimendo spesso indicazioni di merito anziché valutazioni riguardanti il controllo di sussidiarietà.

Tuttavia le osservazioni, espresse e trasmesse dai Consigli regionali con tali modalità informali, sono state quasi sempre prese in considerazione dalle Camere; quest'ultime , talvolta, ne hanno recepito o richiamato i contenuti nelle risoluzioni definitivamente approvate dal Parlamento.

Limiti dell'attuale sistema

La collaborazione spontanea instauratasi tra Consigli e Camere evidenzia l'opportunità di individuare un termine congruo entro cui le Assemblee legislative regionali possano inviare le proprie osservazioni in tema di sussidiarietà alle Camere.

Inoltre sarebbe opportuno stabilire regole più precise per l'esame e l'eventuale recepimento da parte del Parlamento delle risoluzioni inviate dai Consigli regionali.

Per quanto riguarda le Regioni sarebbe auspicabile lo sviluppo di un raccordo sempre più stretto fra le Giunte regionali ed i Consigli; tutto ciò

è necessario per scongiurare la duplicazione di procedure e pareri discordanti a livello regionale.

Soltanto in questo modo si potrà garantire la formazione di una volontà unitaria regionale da sviluppare ,anche nel confronto con le altre Regioni, soprattutto in sede di Conferenza Stato – Regioni, al fine di potere incidere nella successiva negoziazione europea.