



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI

Sintesi della Ricerca

Piano delle ricerche 2013 - 2014



RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

L'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI

Sintesi della Ricerca

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI

Sintesi della Ricerca

Ricerca promossa
dall'Ufficio di Presidenza
del Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi, ricerche e
Biblioteca

Èupolis Lombardia

Ricerca "L'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali" (Cod. Èupolis
Lombardia IST 13011).

Gruppo di lavoro tecnico:
Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi
Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta.

Dirigente di riferimento: Alberto Brugnoli
Project Leader: Sabrina Bandera
Gruppo di ricerca:
Sabrina Bandera, Èupolis Lombardia; Lorenza Violini, Università degli Studi
di Milano
Si ringraziano: Antonia Baraggia, Mara Colombo e Benedetta Vimercati,
Èupolis Lombardia

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o
adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Milano, ottobre 2014

Indice

Oggetto e metodologia	5
1.1. Oggetto della ricerca	5
1.2. Metodologia e struttura della ricerca	5
Regioni italiane e Unione europea	7
2.1. La legislazione nazionale	7
2.2. Statuti e leggi di procedura	7
2.3. La partecipazione delle Regioni alla fase ascendente	9
2.3.1. Gli strumenti di partecipazione diretta	10
2.3.2. Gli strumenti di partecipazione indiretta	11
2.3.3. Dalla norma alla pratica: alcuni dati	14
2.4. La partecipazione delle Regioni alla fase discendente	14
2.5. La verifica del principio di sussidiarietà	15
La Regione Lombardia	17
3.1. Statuto e legge regionale di procedura	17
3.2. Analisi critica della normativa di Regione Lombardia	18
3.3. Prove pratiche di partecipazione	20
I Paesi europei	21
4.1. Uno sguardo d'insieme	21
4.2. Germania	22
4.3. Austria	24
4.4. Spagna	25
4.5. Belgio	27
4.6. Regno Unito	28
4.7. Finlandia	29
Conclusioni	30
5.1. Possibili ambiti di intervento delle Assemblee legislative	30
5.2. Indicazioni di policy per il Consiglio regionale della Lombardia	32

1.1. Oggetto della ricerca

La ricerca ha per oggetto l'analisi dei nuovi processi di partecipazione alla produzione normativa dell'Unione europea. Lo scopo è verificare se e come sia possibile **incrementare il ruolo delle Assemblee legislative regionali, e in particolare del Consiglio regionale della Lombardia, nei processi decisionali europei.**

Come è noto, tali processi – in continua evoluzione, da ultimo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – prevedono un crescente coinvolgimento degli organi legislativi attivi a livello statale e a livello delle diverse realtà infrastatali europee (Regioni, Länder ecc.) con lo scopo di dare attuazione a due principi complementari: il principio democratico e il principio di sussidiarietà.

Diverse sono le fonti normative che realizzano tale processo:

- da un lato, l'apertura ai Parlamenti nazionali deriva direttamente dai Trattati;
- dall'altro, l'estensione agli organi legislativi regionali e locali – pur menzionata a livello di Trattati – è lasciata alle scelte del diritto costituzionale e regionale vigenti negli Stati membri. In altre parole, gli Stati membri – nella loro discrezionalità – possono lasciare spazi di normazione e di azione concreta alle loro realtà infrastatali, secondo una catena normativa che va dal primo livello (Europa), al secondo (Stati), al terzo (questa volta solo eventuale, Regioni).

In sintesi, quindi, mentre i Trattati aprono possibili “porte” alle realtà regionali, l'effettività di tale apertura è lasciata agli Stati.

1.2. Metodologia e struttura della ricerca

La ricerca è strutturata in due parti che rispecchiano i due binari lungo i quali – dal punto di vista metodologico – è stata sviluppata.

La prima parte **“Alla ricerca di nuovi spazi per la sussidiarietà”** ha per oggetto il tema dell'individuazione di nuovi spazi per la sussidiarietà e si sviluppa attraverso la ricognizione della normativa statale e regionale in materia di formazione e attuazione del diritto europeo, anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In particolare essa approfondisce:

- il rapporto tra le Regioni e l'Europa a seguito del Trattato di Lisbona (capitolo 1);
- l'intervento del legislatore italiano diretto a regolamentare il rapporto tra Regioni e diritto comunitario (capitolo 2);
- la normativa regionale italiana (disposizioni statutarie e leggi di procedura) con cui le Regioni hanno provveduto a dare attuazione alla disciplina nazionale e a predisporre lo strumentario relativo all'adempimento degli obblighi europei (capitolo 3).

La seconda parte **“Il ruolo delle Assemblee legislative regionali in Europa”** concerne, invece, gli esiti delle applicazioni delle disposizioni legislative ricostruite nella prima parte:

- nel capitolo 1 si propone, in una prospettiva comparata, lo studio del ruolo delle assemblee legislative in alcuni Stati europei (Germania, Austria, Spagna, Belgio, Regno Unito e Finlandia);
- il capitolo 2 si concentra su alcune Regioni italiane (Abruzzo, Emilia Romagna, Marche), considerate particolarmente virtuose, al fine di coglierne le best practices, così da consentire la formulazione di suggerimenti volti ad implementare il ruolo della Regione nel processo di partecipazione degli Enti locali al diritto dell'Unione europea.

Nelle pagine che seguono si presenta una sintesi dei contenuti del rapporto di ricerca e i principali risultati emersi in relazione a:

- possibili ambiti di intervento delle Assemblee legislative;
- indicazioni di policy per il Consiglio regionale della Lombardia.

2.1. La legislazione nazionale

La materia del rapporto tra Regioni italiane e Unione europea è stata regolamentata dapprima con l'art. 5 della legge 131/2003 (cd. Legge la Loggia), poi con la legge 11/2005 (cd. Legge Buttiglione) ed infine con 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”*.

La legge 234/2012 ha abrogato la Legge Buttiglione e costituisce il necessario adeguamento dei meccanismi esistenti alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea (Protocollo n. 1) e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Protocollo n. 2).

L'impianto complessivo della legge 234/2012 non apporta significative modifiche rispetto alla Legge Buttiglione, di cui riprende sia la struttura di base sia la tipologia dei procedimenti, pur presentando profili di novità in alcune sue parti. Ad eccezione dell'esplicita previsione sul controllo del principio di sussidiarietà (che costituisce probabilmente l'unico elemento di innovazione) la legge 234/2012 non ha condotto a un superamento di tutte le criticità che erano emerse, soprattutto in riferimento al coinvolgimento degli Enti territoriali in fase ascendente.

I meccanismi di collegamento tra Governo e Parlamento nei confronti delle istituzioni regionali, in particolare, appaiono ancora insufficienti a garantire a queste ultime un ruolo centrale nella definizione della posizione italiana; non emergono, infatti, sanzioni e obblighi giuridici tali da poter adeguatamente vincolare gli organi statali ad una effettiva cooperazione con gli enti territoriali. Per altro verso, si è proceduto ad una sistematizzazione degli oneri informativi a carico del Governo e a favore del Parlamento, in modo da consentire a quest'ultimo un più penetrante potere di controllo e di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo, il quale resta pur sempre il principale attore nazionale in sede europea.

Per quel che concerne invece la fase di attuazione della normativa europea, per ovviare all'eccessiva lunghezza dell'esame parlamentare si è proceduto a sostituire la legge comunitaria con due distinti provvedimenti:

- la **Legge di delegazione europea**, contenente le deleghe legislative per l'attuazione della normativa dell'Unione europea con atti primari e autorizzazioni all'attuazione della stessa normativa in via regolamentare;
- la **Legge europea** (una normale legge ordinaria), chiamata a dettare le disposizioni necessarie a dare attuazione ad altri atti dell'Unione europea, nonché a dare attuazione ai trattati conclusi dall'Unione.

2.2. Statuti e leggi di procedura

La partecipazione delle Regioni alla formazione (fase ascendente) e all'attuazione (fase discendente) del diritto comunitario viene disciplinata dalle Regioni sia negli Statuti, sia in apposite leggi regionali di procedura.

La modifica della Costituzione unitamente alla disciplina della Legge Buttiglione prima e quindi della legge 234/2012 hanno accresciuto il ruolo delle Regioni

nell'attuazione ed esecuzione del diritto comunitario. Le Regioni hanno fin da subito sfruttato le aperture loro concesse attraverso la revisione dei propri Statuti e la redazione di discipline *ad hoc*. Le modifiche apportate dalle Regioni a seguito della legge 234/2014 presentano però uno scarso peso sul piano sostanziale, trattandosi per lo più di modifiche terminologiche o attinenti alle tempistiche procedurali.

Gli Statuti - Volendo ricondurre a sintesi le diverse formule e norme statutarie, è possibile individuare due diversi approcci:

- alcune Regioni si sono limitate a prevedere norme programmatiche di riconoscimento del livello regionale o a riproporre quanto già previsto dall'art. 117 c. 5 Cost.;
- altre, maggiormente propositive, hanno previsto nei propri Statuti disposizioni attuative non solo della Costituzione, ma anche delle norme delle leggi 11/2005 e 234/2012. La presenza di norme più puntuali emerge soprattutto in quegli Statuti (v., Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto) frutto delle più recenti riforme statutarie.

Le leggi regionali di procedura - La fonte preminente che le Regioni utilizzano per esercitare il proprio ruolo nella formazione e nell'applicazione del diritto europeo è la legge regionale; essa rappresenta, infatti, uno strumento meno rigido degli Statuti e maggiormente adatto ad inserire una regolamentazione organica e puntuale delle procedure e degli strumenti.

Le diverse leggi regionali di procedura, pur non essendo state prodotte contestualmente, si rivelano tra loro molto simili sia dal punto di vista strutturale che contenutistico anche se alcune prevedono una disciplina maggiormente dettagliata e articolata.

Dall'analisi delle diverse leggi regionali di procedura emergono alcuni profili comuni sintetizzati nella Tabella 1.

Tabella 1 - Gli strumenti previsti nelle leggi di procedura regionali

Fase discendente	Fase ascendente
<p>Legge comunitaria regionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadenza annuale - Disegno di legge presentato dalla Giunta - Approvazione del Consiglio 	Osservazioni interne prodotte dal Consiglio e proposte dalla Giunta, sottoposte all'attenzione della Commissione consiliare competente
<p>Attuazione per via regolamentare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autorizzazione della legge comunitaria - Indicazione nella legge comunitaria dei principi e criteri direttivi per l'attuazione 	Esame da parte del Consiglio del programma di lavoro annuale della Commissione
Sessioni comunitarie	Individuazione di esperti che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della Commissione
Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli obblighi di recepimento e di adattamento, con indicazione di infrazioni discendenti da un inadempimento ascrivibile alla Regione	<p>Potere della Giunta di sollecitare l'apposizione della riserva di riesame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni</p> <p>Potere del Consiglio di esprimere indirizzi alla Giunta al fine di sollecitare la richiesta</p>
Relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea	<p>Comunicazione di informazioni dalla Giunta al Consiglio regionale circa la partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto europeo con riferimento a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iter di formazione degli atti, sulla base delle relative comunicazioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome - Documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione in ambito nazionale - Risultanze riunione del Consiglio UE che hanno ad oggetto le proposte o gli atti su cui la Regione ha espresso una posizione - Esecuzione da parte della Giunta delle decisioni della Commissione e del Consiglio UE - Atti adottati dalla Giunta nell'ambito dell'attuazione in via amministrativa
Misure urgenti	Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (risoluzioni approvate dal Consiglio e comunicate alla Giunta / valutazioni della Giunta)
Intervento degli altri enti locali	Relazione in cui sono dettagliati gli atti normativi europei che necessitano di attuazione in sede legislativa o regolamentare e quelli che, invece, non necessitano di attuazione

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

2.3. La partecipazione delle Regioni alla fase ascendente

Per quanto riguarda la fase ascendente, il coinvolgimento delle Regioni costituisce una misura necessaria a risolvere due esigenze fondamentali:

- compensare la crescente presenza dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale (stimata attorno all'80%);
- avvicinare le decisioni comunitarie ai cittadini e valutarne le ricadute amministrative sulle comunità.

Le modalità di partecipazione possono essere distinte in meccanismi di:

- **partecipazione diretta:** presenza delle Regioni nelle sedi comunitarie senza la subordinazione statale;
- **partecipazione indiretta:** coinvolgimento degli enti sub-statali nella identificazione della posizione che i rappresentanti nazionali terranno presso le istituzioni europee.

2.3.1. Gli strumenti di partecipazione diretta

Gli strumenti di partecipazione diretta delle Regioni al processo decisionale europeo sono disciplinati dall'art. 5 c. 1 della legge 131/2003 (cui espressamente rimanda l'art. 24 c. 11 della legge 234/2012), il quale prevede che le Regioni (e le Province Autonome) possano concorrere direttamente alla formazione degli atti comunitari nelle materie di loro competenza legislativa partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

Nelle delegazioni governative deve essere sempre garantita la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome. È demandato alla Conferenza Stato-Regioni il compito di definire le modalità di tale partecipazione, le quali devono tenere conto della particolarità delle autonomie speciali e garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

La Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'”**Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari**”, a norma del quale la partecipazione delle Regioni è assicurata mediante l'integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o con un delegato da essi designato (Tabella 2).

Tabella 2 –Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari – Quadro di sintesi

<p>Art. 2 Composizione Delegazione</p>	<p>Nella delegazione del Governo che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione europea, nelle materie di competenza legislativa regionale, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono rappresentate:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da un Presidente di Regione o un suo delegato, designato dalle Regioni a Statuto ordinario; - da un Presidente delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, o da un delegato da loro designato.
<p>Art. 3 Composizione Delegazione: Province Autonome</p>	<p>Nelle delegazioni del Governo che partecipano alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nelle materie di propria competenza legislativa sono rappresentate:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da un esperto regionale nominato dalle Regioni a Statuto ordinario; - da un esperto delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, individuato dai Presidenti delle stesse.
<p>Art. 3 c. 2 Elenco esperti</p>	<p>Ai fini della partecipazione ai gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, le Regioni e le Province Autonome individuano un elenco di esperti che viene acquisito, con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano; in assenza di dette designazioni l'elenco si intende confermato per una sola volta</p>
<p>Art. 4 Capo Delegazione</p>	<p>Nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di Capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.</p>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Nonostante le previsioni contenute nell'Accordo, la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo appare ancora piuttosto debole, anche alla luce di un quadro normativo non sempre chiaro. La portata dell'art. 5 della legge 131/2003 non è risultata dirimpente, dal momento che non è mai apparso chiaro se i rappresentanti regionali in seno alla delegazione partecipassero ai lavori delle istituzioni europee, facendosi portatori dello specifico interesse della Regione di appartenenza, ovvero dell'interesse "dell'ente Regione" in generale o ancora dell'interesse statale complessivamente inteso. La legge non prevede, infatti, nulla di specifico rispetto ai poteri regionali di intervento nella determinazione della posizione italiana in seno alle trattative europee, quasi che la mera partecipazione delle Regioni ai processi fosse di per sé una garanzia di partecipazione effettiva. Con la legge 234/2012 pare definirsi più puntualmente il ruolo delle Regioni nella fase ascendente, anche se la dimensione procedurale sembra prevalere ancora su quella sostanziale.

2.3.2. Gli strumenti di partecipazione indiretta

Gli strumenti di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente, disciplinati dal Capo IV della legge 234/2012, si concretizzano essenzialmente tramite due meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni nella definizione della posizione italiana in sede europea:

- la predisposizione di organismi di concertazione Stato/Regioni delle politiche comunitarie (raccordi organizzativi);
- la definizione normativa di obblighi di informazione posti in capo al Governo (raccordi procedimentali).

Raccordi organizzativi

- *Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)*
Ex Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), il CIAE, istituito presso la Presidenza del Consiglio, è un vertice interministeriale finalizzato a concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari dell'Unione e a migliorare la qualità delle decisioni politiche europee e la puntualità del successivo adempimento interno degli obblighi comunitari.
Alle sue riunioni possono partecipare in via sistematica il Presidente delle Conferenze delle Regioni e delle Province Autonome o un Presidente di Regione o di una Provincia Autonoma da lui delegato.
- *Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea.*
Ha il compito di adiuvarlo il CIAE nella preparazione delle riunioni. Qualora siano trattate materie di interesse regionale, il Comitato è integrato da un rappresentante di ciascuna Regione (e Provincia Autonoma) indicato dal rispettivo Presidente. È previsto un differente trattamento delle posizioni di Giunta e Consiglio regionale, in quanto la prima invia un «rappresentante», mentre la seconda soltanto degli «osservatori».
- *Sessione europea della Conferenza Stato-Regioni*
Convocata dal Presidente del Consiglio almeno una volta ogni quattro mesi, o su richiesta delle Regioni e delle Province Autonome, è dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province Autonome, nelle materie di competenza di queste ultime.
La Conferenza esprime pareri sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province Autonome, sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province Autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari ed infine sugli schemi dei disegni di legge relativi alla Legge di delegazione europea e alla Legge europea ex art. 29 della legge 234/2012.

Raccordi procedurali

- *Obblighi di informazione*
Il Capo IV della legge 234/2012 definisce la procedura di esame dei documenti comunitari in fase ascendente. Al Parlamento nazionale è garantito un ruolo significativo nella negoziazione, concertazione e formazione della posizione italiana in Europa attraverso il conferimento in capo al Governo di specifici obblighi di informazione e la predisposizione di una riserva di esame parlamentare.

Gli adempimenti governativi nei riguardi delle Regioni si articolano su quattro livelli:

- 1) il Governo deve trasmettere tutta la documentazione europea, contestualmente alla sua ricezione, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle

- Province Autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province Autonome (art. 24 c.1).
- 2) Il Governo, in relazione a progetti di atti legislativi dell'UE che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, assicura alla Conferenza della Regioni un'informazione qualificata e tempestiva, curandone l'aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale.
 - 3) Nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, il Governo convoca i rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome, ai fini della successiva definizione della posizione italiana.
 - 4) Il Governo deve riferire alla Conferenza Stato-Regioni, prima delle riunioni del Consiglio europeo, sui contenuti in discussione in quella sede, illustrando la propria posizione. Su richiesta di quest'ultima, il Governo deve riferire anche su quanto intende sostenere in sede di Consiglio dei Ministri.

Considerata la quantità di informazioni e atti che sono oggetto di un tale obbligo, può risultare arduo per le Regioni esaminare in modo accurato ogni singolo documento anche se la previsione di 30 giorni (non più 20) per la predisposizione di osservazioni pare un termine congruo; nondimeno, sarebbe opportuno inserire una sorta di filtro alla trasmissione da parte dell'Esecutivo, di modo che le Regioni abbiano da analizzare e discutere soltanto i progetti di atti che comportano una significativa incidenza sulle loro competenze. Al riguardo, non si nascondono i dubbi circa l'opportunità di affidare al Governo il compito di una tale determinazione; si potrebbe ipotizzare, piuttosto, un ruolo in questo senso da parte della Conferenza Stato-Regioni.

- *Strumenti di garanzia*

La legge 234/2012 prevede due strumenti di garanzia del coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente, stabilendo:

- da un lato che, quando il progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province Autonome e una o più Regioni o Province ne faccia richiesta, il Governo è tenuto a convocare la Conferenza Stato-Regioni al fine di giungere ad un'intesa;
- dall'altro che, sempre nelle materie di competenza regionale, la Conferenza può richiedere che sulla disamina di un atto sia apposta dal Governo una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

- *Riserva di esame*

Si tratta di una richiesta che vincola il Governo ad adempiere. Una volta assolto tale obbligo, il Governo deve comunicare alla Conferenza la ricezione della richiesta stessa; tale norma svolge la funzione fondamentale di fissare il *dies ad quem* per il termine di 30 giorni, scaduto il quale senza che la Conferenza si sia pronunciata, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari. Nulla si prescrive circa l'efficacia di una eventuale tempestiva pronuncia della Conferenza: una volta posta la riserva, la legge non pare anettere alla eventuale pronuncia della Conferenza sul tema oggetto della riserva alcuna efficacia che vincoli (o che influenzi) la posizione del Governo in sede comunitaria.

La riserva di esame risulta così in sostanza un mero aggravio procedurale senza obblighi per il Governo di modificare la propria posizione.

2.3.3. Dalla norma alla pratica: alcuni dati

Secondo quanto riportato dalla Relazione consultiva 2012 su “La partecipazione dell’Italia all’Unione europea” del Dipartimento delle politiche europee, analogamente a quanto avvenuto nel 2011, il CIAE avrebbe curato la trasmissione degli atti dell’Unione europea alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative in modo diversificato ancorché massiccio: alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome sono stati trasmessi i 35.026 documenti originati dal Consiglio europeo e dalla Commissione europea; mentre alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province Autonome sono stati trasmessi solo 6.175 documenti.

Assolti gli obblighi di informazione, quanta di questa documentazione è stata effettivamente utilizzata? Le Regioni sono state coinvolte soprattutto dal Comitato Tecnico Permanente sia attraverso convocazione formale alle riunioni sia attraverso la semplice partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.

Secondo la Relazione non si registrano casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, né di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell’intesa prevista dall’art. 5 c. 4 della legge 11/2005 (solo Emilia Romagna e Lombardia hanno esercitato il diritto a inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri).

Alla luce di questo quadro è possibile affermare che gli strumenti procedurali e partecipativi predisposti dalle leggi la Loggia e Buttiglione e dalla legge 234/2012 siano strumenti in prevalenza deboli. Tale giudizio di debolezza deriva dalla constatazione secondo cui la partecipazione effettiva delle Regioni sconta la complessità delle procedure e la brevità dei termini per la formulazione delle osservazioni; se a ciò si aggiunge la mancanza di vincolatività dei poteri esercitabili, si comprende come il concorso di questi fattori abbia reso estremamente difficoltoso il concreto esercizio del potere regionale. Le complessità dei meccanismi di partecipazione indiretta, inoltre, si uniscono alla difficoltà di trovare un’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni con riferimento alle modalità di designazione dei rappresentanti regionali da inserire nelle delegazioni governative, con la conseguenza di una sostanziale evanescenza dei relativi poteri.

2.4. La partecipazione delle Regioni alla fase discendente

Per quanto riguarda la partecipazione delle Regioni alla fase discendente, la legge 234/2012 non si discosta significativamente dalla normativa precedente (Legge Buttiglione). Ad eccezione del richiamo all’attuazione regionale soltanto delle direttive che ricadono nella competenza regionale, l’unica novità di rilievo riguarda il **potenziamento degli obblighi di informazione** in capo al Governo che ogni 6 mesi deve riferire alle Camere circa lo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni, con modalità da definirsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

È statuito, altresì, che l’Esecutivo indichi i criteri cui devono attenersi le Regioni nei casi di direttive nelle materie di competenza esclusiva dello Stato al fine del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi di programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

La partecipazione regionale alla fase discendente si articola su due momenti procedimentali:

- coinvolgimento nel procedimento di predisposizione della Legge di delegazione europea;
- spazio di autonomia per il recepimento della normativa europea a livello regionale nelle materie di rispettiva competenza.

Rimane ferma la possibilità per lo Stato di intervenire anche nelle materie di competenza regionale: lo strumento del **potere sostitutivo** è, infatti, diretto ad evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni. Ad esso è connesso il **diritto di rivalsa**, che consente allo Stato di rivalersi economicamente sugli enti pubblici o sulle Regioni responsabili di una violazione del diritto europeo.

2.5. La verifica del principio di sussidiarietà

Le Regioni, adeguando il proprio ordinamento al quadro nazionale, hanno creato, in alcuni casi, una nuova forma di partecipazione al processo ascendente comunitario legata al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Sfruttando l'apertura loro concessa dall'art. 6 del Protocollo 2, prima della legge 234/2012, le normative regionali hanno attribuito alle rispettive Assemblee legislative il compito di vigilare sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte degli organi comunitari e di sollecitare il Parlamento italiano ad avviare la procedura di controllo. Tale previsione appare importante per due ragioni: in primo luogo, si assiste ad un potenziamento della partecipazione degli Enti territoriali al processo di formazione delle norme europee che pone sotto diretta osservazione il livello comunitario da parte del livello regionale; in secondo luogo, esso appare come riverbero del principio di sussidiarietà, che è destinato ad essere operante nei livelli di governo realmente più vicini ai cittadini.

Da uno studio condotto dal Senato, si evince che, sebbene prima dell'intervento normativo della legge 234/2012, il coinvolgimento delle Assemblee regionali non fosse regolamentato in modo sistematico ed efficace né dallo Stato italiano né a livello europeo, l'approccio volontaristico delle Regioni ha portato ad una crescita sensibile del numero di deliberazioni che le Assemblee regionali trasmettono alle Camere relativamente al processo decisionale europeo.

La Relazione consuntiva del 2012 su "La partecipazione dell'Italia all'Unione europea" illustra come complessivamente sono stati inviati alle Regioni e Province Autonome, per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province Autonome, 41.201 documenti, dei quali 140 sono progetti di atti legislativi (direttive, regolamenti e decisioni) e 133 sono documenti di natura non legislativa (libri verdi, libri bianchi, comunicazioni e altri documenti rilevanti). È pervenuto dalle Regioni un totale complessivo di 18 osservazioni, che sono state inviate all'Amministrazione con competenza prevalente per materia e, per le iniziative caratterizzate da una rilevante trasversalità, anche alle altre Amministrazioni interessate.

Per quel che concerne il rispetto del principio di sussidiarietà, la procedura per la sua verifica prevede quindi il coinvolgimento delle Regioni. In modo analogo a quanto statuito per il Parlamento è disposto che le Assemblee regionali «possono far pervenire

alle Camere le loro osservazioni» affinché di ciò venga tenuto conto in sede di dibattito parlamentare.

Benché ciò risulti certamente innovativo, possono ugualmente evidenziarsi alcuni punti critici. La mera possibilità di far pervenire osservazioni, infatti, non codifica affatto un obbligo di esame delle istanze regionali da parte delle Camere, vanificando così la loro partecipazione e lasciando alla sensibilità del Parlamento l'utilizzo di un tale strumento.

Il Protocollo n. 2, poi, ha previsto che all'interno della procedura di allerta precoce possano essere coinvolti i Parlamenti regionali: segnatamente, «spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi». Il sotto procedimento che viene così creato all'interno di ogni Stato membro consente anche agli Enti territoriali di concorrere a un siffatto controllo; tuttavia, la disciplina della partecipazione compete allo Stato membro, il quale è libero di determinare modalità e forme che ritiene opportune. Sebbene i Regolamenti di Camera e Senato prevedano attualmente soltanto la possibilità di audizioni dei Consigli regionali, a tutt'oggi il coinvolgimento degli Enti territoriali risulta piuttosto limitato.

Diversamente dai Regolamenti parlamentari, peraltro, i Regolamenti interni di alcuni Consigli regionali hanno previsto modalità attraverso cui le Regioni possono contribuire attivamente alla verifica del principio di sussidiarietà. Allo stato attuale, inoltre, emerge una certa contraddittorietà tra attività delle Regioni (in specie, dei Consigli) ed il loro coinvolgimento da parte del Parlamento. Se, da un lato, i primi procedono (più o meno) sistematicamente all'esame degli atti dell'Unione europea, dall'altro le Camere - sebbene vi sia un approccio propositivo in tal senso da parte delle Regioni - non hanno ancora dato corso ad una loro consultazione su basi strutturate.

I presupposti per una proficua collaborazione, dunque, sembrano esserci, ma in assenza di una quanto mai opportuna revisione normativa gli strumenti attuali risultano troppo limitati e privi di solide basi.

3.1. Statuto e legge regionale di procedura

Regione Lombardia, per quel che concerne i rapporti con l'ordinamento europeo, ripartisce la disciplina in una duplice sede: all'interno delle norme statutarie e tramite un'apposita legge di procedura, la legge 17/2011.

Per quanto riguarda lo **Statuto**, Regione Lombardia rientra tra quelle Regioni che hanno provveduto a disciplinare in maniera minuziosa la partecipazione dell'ente alla formazione e all'applicazione del diritto europeo. Scorrendo le disposizioni statutarie si rinviene un primo articolo, l'art. 6 "Rapporti internazionali e comunitari", che, costituendo un'indicazione di principio, afferma - rispetto al rapporto con il diritto europeo - che la Regione concorre al processo di integrazione europea e si impegna a favorire, in collaborazione con le altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi di autonomia, autogoverno e delle identità regionali anche nell'ambito dell'Unione europea.

La disposizione prosegue poi menzionando la partecipazione della Regione, nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento europeo, alla formazione delle politiche dell'Unione europea (art 6 co. 3).

L'art. 39 dello Statuto prevede e regola la **Legge comunitaria regionale** che rappresenta lo strumento con cui Regione Lombardia adegua il proprio ordinamento a quello europeo. L'articolo dello Statuto non si limita però a far riferimento alla Legge comunitaria regionale, ma prosegue specificando alcuni profili di disciplina più puntuale. In primo luogo si afferma che la Legge comunitaria possa disporre che all'attuazione del diritto europeo provvedano regolamenti regionali, fermo restando che deve essere la legge ad indicare gli atti normativi europei che possono ricevere attuazione per via amministrativa, oltre che i principi a cui i regolamenti dovranno attenersi. La via amministrativa non potrà essere perseguita per l'adempimento degli obblighi europei qualora da esso derivino nuove spese e minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative e l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

In generale questa limitazione ha avuto come effetto un uso molto ampio della legge regionale rispetto ad altre fonti di recezione del diritto europeo da parte della Lombardia, a differenza di altre Regioni, dove invece sembra prevalere la recezione in via amministrativa. Si veda in questo senso la Relazione consuntiva 2012 su "La partecipazione dell'Italia all'Unione europea", da cui si evince come, tra le nove Regioni che hanno recepito atti comunitari, Lombardia, Abruzzo e Veneto si distinguono per un uso preponderante dello strumento legislativo mentre altre Regioni quali l'Emilia Romagna, la Sardegna, il Friuli e il Piemonte si servono in prevalenza di atti amministrativi.

Per quel che riguarda la procedura, il Presidente della Regione deve presentare annualmente il progetto di legge comunitaria, che sarà poi approvato dal Consiglio regionale in una sessione apposita, disciplinata sulla base del Regolamento generale del Consiglio regionale.

L'intervento del Consiglio non viene però solo garantito nella cd. fase discendente ma anche nella fase ascendente, ovverosia con riguardo al ruolo della Regione nella formazione del diritto europeo e degli atti statali di adeguamento alle norme dell'Unione europea. L'ultimo comma dell'art. 39 prevede infine il coinvolgimento, sia in fase ascendente che discendente, delle Autonomie locali.

Come si diceva poc'anzi, la disciplina dell'intervento regionale nella formazione e nella attuazione del diritto europeo si può rinvenire non solo nelle disposizioni statutarie. Regione Lombardia, nel 2011, ha infatti provveduto ad approvare una apposita **legge di procedura**: legge 17 del 21 novembre 2011 "Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea".

La legge 17/2011, recentemente modificata in alcuni punti dal Titolo I dalla legge comunitaria del 2014 (legge regionale 14/2014), regolamenta:

- gli obblighi informativi della Giunta nei confronti del Consiglio regionale in riferimento alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale;
- la sessione comunitaria;
- la relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche europee presentata dal Presidente della Regione entro il 31 gennaio di ogni anno;
- la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo, presentata sempre annualmente dal Presidente della Regione in occasione della sessione comunitaria;
- la partecipazione della Regione alla fase ascendente, per la quale si fa riferimento a molteplici strumenti:
 - sollecito della riserva di riesame da parte della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome;
 - osservazioni formulate dal Consiglio sugli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome;
 - richiesta di parere da parte della Giunta alla commissione competente;
 - nomina di esperti che prendano parte alle delegazioni del Governo nelle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europei;
- il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà esercitato dal Consiglio regionale anche nei contesti di cooperazione interistituzionale di cui fa parte;
- il raccordo tra Consiglio e Giunta nell'ambito delle verifiche sul rispetto del principio di sussidiarietà;
- la legge comunitaria regionale;
- la comunicazione della Giunta alle commissioni consiliari competenti rispetto alle decisioni della Commissione e del Consiglio europeo da cui discende un obbligo di adeguamento per la Regione (comprese le relative tempistiche);
- l'impugnazione degli atti normativi comunitari;
- la partecipazione della Regione a progetti e programmi promossi dall'Unione europea e diffusione della conoscenza presso gli Enti locali e gli altri soggetti privati e pubblici del territorio della attività dell'Unione europea.

3.2. Analisi critica della normativa di Regione Lombardia

Dalla lettura delle disposizioni contenute nello Statuto e nella legge di procedura si possono trarre alcune considerazioni. Regione Lombardia è una delle Regioni che disciplina in maniera più minuziosa, sia all'interno dello Statuto che nella apposita legge di procedura, l'intervento dell'Ente alla formazione e all'attuazione del diritto

dell'Unione europea; la Regione, infatti, oltre a dedicare spazio nello Statuto ad una disciplina abbastanza particolareggiata della legge comunitaria, fa propri - tramite la legge di procedura - molti degli strumenti che si rinvengono nelle discipline delle altre Regioni italiane.

In secondo luogo, dalla normativa regionale emerge la volontà di valorizzare il ruolo del Consiglio regionale. La vicenda europea, come abbiamo visto, incide infatti sulla forma di governo della Regione, innestandosi all'interno del rapporto tra legislativo ed esecutivo regionale. Questo rapporto ha subito, come noto, alcune incrinature dovute al processo di erosione delle prerogative assembleari a vantaggio dell'esecutivo e i rapporti con l'Unione europea, per loro natura, potenziano il ruolo dell'esecutivo a detrimento del potere legislativo.

La normativa lombarda ha perciò cercato di riequilibrare tale rapporto, valorizzando l'intervento del Consiglio regionale. Il fatto che la legge comunitaria sia prevista direttamente all'interno delle disposizioni statutarie e che vi sia dedicata una apposita sezione comunitaria annuale all'interno della Assemblea legislativa regionale si giustifica in virtù della volontà di un rafforzamento delle prerogative del Consiglio regionale. Lo stesso Regolamento del Consiglio prevede, all'art. 103, che l'Assemblea si esprima sul programma legislativo della Commissione europea tramite una risoluzione che è finalizzata a "dettare" gli indirizzi di politica comunitaria della Regione, trasmettendone poi copia alle Camere.

Occorre tuttavia ricordare che, proprio per le caratteristiche istituzionali della forma di governo regionale, il legame da instaurare con il potere esecutivo non può che essere di coordinamento e leale cooperazione, visto che nel nostro sistema sarebbe impossibile pensare a forme di vincolo giuridico tra le scelte del Consiglio e quelle della Giunta come accade invece in alcuni Paesi europei - ad esempio in Austria ma non nel Paese europeo federale per eccellenza, cioè la Germania - in cui i pareri dell'organo legislativo sono vincolanti per i rispettivi governi, salvo che essi ritengano tali pareri contrari agli interessi nazionali o in grado di ostacolare il processo di integrazione (clausola residuale).

La scelta dell'ordinamento di Regione Lombardia si caratterizza pertanto per la ricerca di un'implementazione del ruolo del Consiglio regionale rispetto alla Giunta; in questo senso va letto anche l'art. 39 dello Statuto che si muove nella direzione di una valorizzazione del Consiglio nel suo rapporto con l'organo esecutivo, in particolare, per quel che riguarda l'intervento della Regione nella formulazione e nell'attuazione del diritto europeo, non solo in fase di predisposizione della legge comunitaria, ma anche rispetto al controllo periodico e sistematico dell'adeguamento regionale.

Dal confronto tra le diverse leggi di procedura approvate nelle Regioni italiane si evince come la Lombardia preveda nelle sue disposizioni la maggior parte degli strumenti ivi contemplati, sia per quel che concerne la fase discendente che quella ascendente.

Se si volessero rinvenire eventuali lacune nella disciplina regionale lombarda (per quel che concerne la legge di procedura) si dovrebbe guardare alla mancata previsione, come si riscontra invece in altre Regioni, di una Commissione consiliare permanente appositamente istituita per la materia degli affari europei.

L'istituzione di una apposita Commissione avrebbe il pregio di assicurare un costante, puntuale e competente intervento sulla partecipazione della Regione sia nella fase ascendente che in quella discendente. La Commissione garantirebbe inoltre, quale *longa manus* del Consiglio regionale, che quest'ultimo organo possa essere sempre presente laddove si tratti di procedere con valutazioni o assumere decisioni concernenti il ruolo della Regione nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo, così contribuendo ad implementare il tentativo già compiuto dagli Statuti di

incidere sulla forma di governo regionale orientandola verso elementi di parlamentarismo.

3.3. Prove pratiche di partecipazione

Dopo l'emanazione della legge 17/2011 vi sono stati diversi interventi della Regione sia nella fase ascendente che in quella discendente. Senza pretesa di completezza si può ricordare, per quanto riguarda la fase discendente, che le direttive europee sono state recepite esclusivamente tramite leggi regionali e la Lombardia si è pronunciata nel dicembre del 2011 sulla "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti".

Si segnalano, da ultimo, tre risoluzioni relative agli anni 2013-2014:

- la "Risoluzione in merito alle politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per la Lombardia", interessante ed importante strumento di policy e di dialogo con le istituzioni nazionali ed europee sui temi all'attenzione delle politiche dell'Unione europea (Risoluzione n. 8 del 5 novembre 2013);
- la "Risoluzione concernente il Programma di lavoro della Commissione europea - anno 2014 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo" (Risoluzione n. 14 del 25 marzo 2014);
- la "Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici COM (2014)180, nonché osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea" (Risoluzione n. 15 del 27 maggio 2014).

Il taglio delle prime due risoluzioni è di natura politico-programmatica con interessanti spunti anche per lo sviluppo del rapporto tra Unione europea e Regioni.

La terza risoluzione, posta in essere sotto forma di partecipazione al processo di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, riguarda un punto di attenzione assai sentito in Regione e dalle associazioni di categoria presenti sul territorio, vale a dire l'agricoltura biologica, su cui l'Unione europea è in procinto di legiferare tramite regolamento.

In proposito si rileva come, per quanto riguarda la condivisione della proposta, il linguaggio risulti ancora determinato da logiche di tipo competenziale (se cioè l'Europa sia o non sia competente a emanare tale regolamento); ora, va ricordato che tale "competenza" non è solo formale ma comporta, per la Commissione, il dovere di porre in essere una serie di verifiche relative, ad esempio, agli effetti concreti che l'atto proposto andrà a porre in essere o agli oneri amministrativi e finanziari che ricadranno sugli operatori, ma anche su Stati, Regioni, Enti locali etc.

4.1. Uno sguardo d'insieme

Nonostante le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, il ruolo delle Assemblee legislative regionali, rispetto a quello degli esecutivi regionali, fatica ancora ad affermarsi, come dimostra, *a fortiori*, il variegato panorama comparato. L'analisi comparata, seppur con alcune eccezioni, sembra infatti confermare una generale marginalizzazione delle Assemblee legislative regionali.

Benchè il Trattato di Lisbona abbia aperto le porte alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali ai processi decisionali europei, sono gli Stati stessi i protagonisti della valorizzazione degli organi legislativi regionali, creando al loro interno procedure specifiche per partecipare a tale processo.

Le variabili presenti in Europa sono direttamente dipendenti dalla **struttura costituzionale** degli Stati e ne sono influenzate anche se non è detto che, a fronte di strutture costituzionali nominalmente analoghe corrisponda una perfetta similitudine di procedure (ad esempio Austria e Germania).

Il caso tedesco si presenta come particolare visto che sono i governi dei Länder a partecipare alla seconda Camera federale che, in concreto, dialoga con l'Europa; in tale Camera i governi dei Länder riportano molto spesso i pareri dei relativi Parlamenti a cui sono legati dal rapporto di fiducia.

Tra gli Stati federali europei, il Belgio è quello che valorizza di più i propri Parlamenti regionali sino ad assimilarli al Parlamento nazionale quanto ad efficacia delle prese di posizione. Dei due voti belgi attribuiti nell'*early warning system*, uno spetta alla Camera nazionale e uno alle Camere locali. È stato inoltre attivato presso il Parlamento di Bruxelles un *Europromoter* che esamina le questioni europee e le fa presenti alle altre autorità competenti.

In tutti gli altri Stati, i Parlamenti regionali esprimono il loro parere sulla coerenza delle proposte rispetto al principio di sussidiarietà ma i Parlamenti nazionali sono liberi di seguirle (salvo in Finlandia, in cui il parere delle isole Aland deve essere "considerato" e, nel caso in cui tale parere sia contrario al principio di sussidiarietà, il Parlamento nazionale deve attivare la procedura di controllo sul rispetto del principio anche se poi le conclusioni dei due processi possono essere differenti e vedere dunque la prevalenza del parlamento nazionale).

In questo senso, la situazione italiana presenta una certa coerenza con il panorama internazionale, il che rafforza la tesi secondo la quale è solo in forza di una certa autorevolezza dei Consigli regionali che la Regione può giungere a far sentire la propria "voce" in sede nazionale.

Sul piano delle **procedure**, la maggior parte dei Paesi europei ha creato organi *ad hoc* (commissioni o comitati) per effettuare il controllo di sussidiarietà. Data la tecnicità di tale controllo, che non dovrebbe essere limitato ad un controllo formale, è necessario da parte dei "controllori" una certa specializzazione nell'esercizio dello stesso. In altri casi, il controllo viene fatto dalle Commissioni parlamentari competenti per materia, scelta che tuttavia non pare essere la preferibile data la diversità di metodiche che le diverse Commissioni possono adottare (se non vi è un preciso coordinamento metodologico - almeno - da parte di un organo centrale). Conclusa la fase istruttoria, di solito la decisione è di competenza dell'Assemblea, salvo il caso della Turingia, in cui è la Commissione stessa a decidere.

A causa della natura altamente specialistica della materia, molto interessante è l'esempio dell'Austria che ha ripartito le competenze a monitorare i processi europei tra i diversi Länder. Questo esempio potrebbe essere utilmente seguito anche per quanto riguarda le Regioni italiane e potrebbe essere suggerito alla Conferenza Stato-Regioni.

Al di là delle procedure normate legislativamente, una rilevanza non secondaria è data dalla **capacità dei singoli Parlamenti di creare legami** con i propri Esecutivi, con gli altri Parlamenti regionali e con gli enti che a livello europeo coordinano tali istituzioni, di solito su base volontaria. Queste relazioni di fatto sono assai utili per rendere più efficaci gli interventi che, altrimenti, restano isolati e quindi privi di reale influenza. In questo senso il Comitato delle Regioni e gli organismi e i progetti dallo stesso attivati possono essere di estrema utilità, così come i contatti informali con organismi di altri Stati che svolgono analoghe funzioni di coordinamento (ad esempio la COPREPA spagnola).

Una menzione a parte merita poi la **Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)**, che raggruppa i rappresentanti di 74 Regioni facenti parte di otto Paesi. Tali Regioni rappresentano insieme 200 milioni di abitanti. Per quanto diversi siano i loro poteri, che variano a seconda della forma di Stato di ogni Paese, sono tutte dotate di Parlamenti che possiedono due caratteristiche comuni: fanno parte dell'Unione europea e sono dotati di poteri legislativi, caratteristiche fondamentali perché la CALRE possa garantire omogeneità agli obiettivi comuni.

4.2. Germania

Tabella 3 - Germania: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello federale (<i>Bund</i>)</p> <p>Sistema parlamentare bicamerale</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Bundesrat</i> • <i>Bundestag</i> <ul style="list-style-type: none"> – composto dai delegati degli Esecutivi dei Länder – che operano con vincolo di mandato 	<p>Livello regionale (<i>Länder</i>)</p> <p>16 Länder</p> <p>Forma di governo parlamentare</p> <p>Vincolo di fiducia tra Esecutivo e Legislativo</p>
---	---	--

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La partecipazione dei Länder tedeschi al processo decisionale europeo

Il Bundesrat è la camera espressiva dell'articolazione federale tedesca ed è *in primis* attraverso di essa che i Länder partecipano alle questioni europee: esso costituisce il

canale privilegiato per portare le istanze territoriali a livello europeo. Tale partecipazione trova il suo fondamento nell'art. 23 co. 2 della Costituzione tedesca: «Il Bundestag e i Länder, attraverso il Bundesrat, concorrono agli affari dell'Unione europea. Il Governo federale deve informare il Bundestag e il Bundesrat in modo esauriente e tempestivo».

La disciplina di dettaglio è invece demandata alla Legge sulle modalità della responsabilità per l'integrazione del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni dell'Unione europea (IntVG) del 2009, approvata dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona. I rappresentanti dei Parlamenti regionali partecipano, inoltre, al Comitato delle Regioni. Si segnalano, infine, non diversamente da quanto avviene in Italia, i raccordi di natura informativa tra Bundestag e Parlamenti regionali per la tutela del principio di sussidiarietà.

Un tratto peculiare dell'ordinamento tedesco è che la partecipazione dei Landtage (i Parlamenti dei Länder) si è sviluppata secondo direttrici diverse a seconda di ciascun Land. Per esempio, i Parlamenti dello Schleswig Holstein, Sassonia e della Città Stato di Brema hanno ottenuto un "diritto generale ad essere informati". Nella Saar e nel Baden Württemberg il flusso informativo deve essere a tutti gli effetti "completo e puntuale" e il Landtage deve essere messo al corrente il prima possibile (Legge di informazione del Landtag, LIG).

Le Assemblee legislative di alcuni Länder si sono viste garantire, inoltre, una qualche forma di collaborazione, nel senso che i rispettivi esecutivi "dovranno prendere in considerazione le risoluzioni votate". In una sentenza del 1958, la Corte costituzionale tedesca aveva affermato che le prese di posizione dei Länder non hanno effetti vincolanti.

Nel 1992 è nata la Europaministerkonferenz (EMK), Assemblea consultiva dei Ministri per gli Affari comunitari dei 16 Länder, il cui ruolo principale è quello di coordinare il flusso informativo proveniente dall'Unione europea. Si tratta di una assemblea che ricorda la sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.

I Länder tedeschi e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

Per quanto riguarda il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, il Bundesrat ha inviato dieci *reasoned opinions*, tra le quali le più recenti sono: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management (COM/2013/0133); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA (COM/2013/0173).

Confrontando le *reasoned opinions* tedesche con quelle proposte dalle Regioni italiane si nota come le materie qui prese in considerazione sono molto più numerose e variegate. Questo incremento è dovuto al fatto che il Bundesrat, pur essendo un organo formato da rappresentanti dei governi dei Länder, ha una competenza generale rispetto alla Federazione e quindi margini di manovra e di intervento non comparabili direttamente con quelli delle nostre Regioni.

4.3. Austria

Tabella 4 - Austria: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello federale</p> <p>Sistema parlamentare bicamerale</p> <ul style="list-style-type: none">• <i>Nationalrat</i>• <i>Bundesrat</i><ul style="list-style-type: none">- Composto da membri eletti dalle Assemblee legislative dei Länder- Libero mandato	<p>Livello "regionale"</p> <p>9 Länder con forma di governo parlamentare</p> <ul style="list-style-type: none">- I parlamentari dei Länder eleggono i membri che andranno a comporre il Bundesrat- Dominanza di logiche partitiche nel Bundesrat
---	---	---

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La partecipazione dei Länder austriaci al processo decisionale europeo

La partecipazione dei Länder austriaci al processo decisionale comunitario prevede, diversamente da quel che accade in Germania, un intervento diretto dei Länder mediante l'accordo ex art. 15 della Costituzione federale "sulla formazione di una volontà comune dei Länder nelle questioni relative all'Unione europea".

Esso prevede la Integrationskonferenz der Länder, composta dai Presidenti dei Länder (con diritto di voto); dai Presidenti dei Parlamenti di ciascun Land (senza diritto di voto) e dai componenti dell'Ufficio di presidenza del Bundesrat (senza diritto di voto). Essa decide a maggioranza (cinque Länder su nove).

«Se la Federazione si trova di fronte ad un parere univoco dei Länder rispetto ad un progetto nel quadro dell'Unione europea, che riguardi materie la cui legislazione è di competenza dei Länder, la Federazione è vincolata a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione europea». Inoltre, l'art. 13b del Regolamento del Bundesrat prevede l'immediata trasmissione anche ai Landtage dei pareri eventualmente approvati dalla Commissione per gli affari dell'Unione europea da parte del Presidente della Camera. Se, stando alla lettera delle disposizioni vigenti, il flusso informativo appare essere unidirezionale dal Parlamento nazionale a quelli dei Länder, in realtà la prassi che si è affermata si basa su un dialogo costante tra Assemblee legislative.

I Länder austriaci e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

I Parlamenti regionali austriaci dal 2006 svolgono il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti normativi comunitari e hanno messo a punto una particolare procedura, consolidata nella prassi: i Länder hanno ripartito fra loro per materia il compito di esaminare i progetti comunitari, a seconda degli interessi che ritengono prevalenti e alla luce dell'esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea. D'accordo con il Bundesrat, il Parlamento del Vorarlberg, ad

esempio, si occupa dei progetti in materia di sanità, mentre quello del Tirolo è competente in materia di trasporti e, salvo la facoltà lasciata agli altri Länder di svolgere ugualmente l'esame e di esprimere un parere sulla sussidiarietà da trasmettere al Bundesrat, il Land competente si esprime anche per gli altri.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il Bundesrat austriaco ha inviato 14 *reasoned opinions* in merito al controllo di sussidiarietà (contro le tre del Nationalrat): tra le più recenti si ricordino Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on protective measures against pests of plants (COM/2013/0267); Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on single-member private limited liability companies (COM/2014/0212).

4.4. Spagna

Tabella 5 - Spagna: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello nazionale</p> <p>Sistema parlamentare bicamerale</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Congresso dei deputati</i> • <i>Senato</i> <ul style="list-style-type: none"> - Camera di rappresentanza territoriale - Componenti eletti per 4/5 su base provinciale a suffragio universale e 1/5 dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome 	<p>Livello "regionale"</p> <p>17 Comunità Autonome</p> <p>Regionalismo differenziato</p> <p>Ogni Comunità Autonoma ha un proprio Parlamento regionale (questi ultimi eleggono ciascuno 1 senatore più 1 senatore ogni milione di abitanti)</p>
--	---	--

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La partecipazione delle Comunità Autonome spagnole al processo decisionale europeo

Il coinvolgimento dei Parlamenti delle Comunità Autonome nell'esame dei progetti legislativi europei è previsto dalla legge 24 del 2009. Vengono in particolare previste e disciplinate le istituzioni di raccordo tra Parlamento nazionale e Comunità Autonome:

- la CARUE (Conferenza per le relazioni con l'Unione europea) prevede la partecipazione delle Comunità Autonome alla fase ascendente, distinguendo le ipotesi in cui l'atto comunitario riguardi materie di competenza esclusiva statale, esclusiva delle Comunità Autonome o concorrente.
- COPREPA (Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti autonomi) è un ente di coordinamento, non dotato di poteri decisionali, istituito nel 2009 con lo scopo di mettere in relazione i diversi Parlamenti regionali tramite scambi di informazioni e di esperienze relative alle funzioni da essi svolte con particolare riguardo ai problemi posti a tali assemblee dal processo di integrazione europea ma anche

alle opportunità che tale partecipazione può offrire. Il suo Presidente interviene alle riunioni della CALRE e informa questo ente delle conclusioni e delle dichiarazioni che sono state approvate dal COPREPA nonché delle posizioni comuni raggiunte rispetto alle proposte di atti dell'Unione europea comunicati dalla Commissione.

A marzo 2011 è stata inoltre adottata la *Guia para la elaboracion de los dictámenes autonomicos en el sistema del alerta temprana*, finalizzata a facilitare il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti regionali e a promuovere la cooperazione tra i Parlamenti in questa attività.

Le Comunità Autonome e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

Nella legge spagnola, i Parlamenti delle Comunità Autonome dispongono di un termine intermedio di quattro settimane per inviare un parere. La Commissione mista Congreso-Senado, dotata della competenza generale ad emettere il parere motivato di cui al Protocollo sulla sussidiarietà, tiene conto dei pareri trasmessi dai Parlamenti autonomici nel termine indicato, soltanto se approva un parere motivato sulla violazione del principio di sussidiarietà.

Focus: la Catalogna

Nei nuovi Statuti delle Comunità Autonome si trovano puntuali riferimenti al meccanismo di allerta rapida, che contempla la consultazione dei Parlamenti regionali da parte delle Cortes Generales nel procedimento di salvaguardia del principio di sussidiarietà.

Il caso più emblematico è quello dello Statuto catalano nel quale si prevede che nella fase ascendente la posizione catalana diventi vincolante per lo Stato se interessa una delle competenze esclusive della Comunità Autonoma o se la decisione produce conseguenze finanziarie o amministrative di particolare rilevanza per la Catalogna. Viene, inoltre, stabilito un obbligo di informazione in capo allo Stato nei riguardi di tutte le iniziative di revisione dei trattati e più diffusamente di tutte le proposte normative.

L'art. 191 dello Statuto stabilisce, infine, il diritto di accesso alla Corte di Giustizia nei termini stabiliti dalla normativa nazionale. Sul punto, non esiste l'obbligo da parte dello Stato centrale di presentare ricorso a nome della Comunità, ma anche se venisse presentato, lo Stato ha comunque l'obbligo di informare tempestivamente la Generalitat.

L'art. 188 dello Statuto catalano disciplina nello specifico anche il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà: «Il Parlamento parteciperà ai procedimenti di controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che stabilisca il diritto dell'Unione europea in relazione alle proposte legislative europee nei casi in cui le suddette proposte si riferiscano a competenze della Generalitat».

4.5. Belgio

Tabella 6 – Belgio: geografia istituzionale in sintesi

	Livello nazionale	Livello “regionale”
	Monarchia parlamentare Parlamento bicamerale <ul style="list-style-type: none">• <i>Camera dei rappresentanti</i>• <i>Senato</i> Elezione mista dei membri:<ul style="list-style-type: none">- in parte eletti a suffragio universale- in parte eletti dai Parlamenti delle Comunità- in parte cooptati e di diritto	<ul style="list-style-type: none">• 3 Comunità linguistiche• 3 Regioni

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La partecipazione delle Regioni e delle Comunità linguistiche belghe al processo decisionale europeo

La partecipazione nel Consiglio dei ministri da parte dei rappresentanti delle Regioni e delle Comunità è ciò che realmente differenzia le Regioni e le Comunità belghe dai Länder tedeschi e austriaci. Occorre anche sottolineare che il Belgio ha riservato i propri seggi presso il Comitato delle Regioni unicamente ai rappresentanti delle Regioni e alle Comunità ed è l'unico Paese che ha proceduto in questa maniera.

La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Regioni e delle Comunità linguistiche

Significativo è il coinvolgimento dei Parlamenti regionali nel sistema di *early warning* per il controllo del principio di sussidiarietà (csi veda la Dichiarazione n. 51 allegata al Trattato di Lisbona: «Il Belgio precisa che, in virtù del suo diritto costituzionale, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione europea, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale»).

Poiché i Parlamenti regionali sono titolari del potere di attivare il controllo del principio di sussidiarietà sugli atti europei che ricadono nella propria competenza legislativa, essi si sono dotati di regole di procedura per regolamentare il loro ruolo nell'*early warning system*. Al di là di esprimere la loro posizione, possono anche prendere parte al vero e proprio voto circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

Significativa è la procedura introdotta dal Parlamento della Comunità francese. L'art. 31 della Rules of Procedures prevede l'istituzione di un "Euro-promoter", incaricato di monitorare gli affari europei in collaborazione con l'Unità Affari Europei del Parlamento. Quest'ultima ha il compito di esaminare i draft legislativi dell'Unione

europea e di proporre una selezione di documenti sulla base delle priorità del momento e in base alle competenze della Comunità sulla materia oggetto degli atti.

Tutti i documenti legislativi rilevanti per le competenze della Comunità sono inviati al Committee for International Relations and European Affairs. Su richiesta di un terzo dei membri di tale Commissione, viene richiesto all' "Euro-promoter" di formulare una opinione su, *inter alia*, i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà, il Senato belga ha inviato fino ad ora due pareri motivati.

4.6. Regno Unito

Tabella 7 - Regno Unito: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello nazionale</p> <p>Monarchia parlamentare</p> <p>Sistema bicamerale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>House of Common</i> - <i>House of Lords</i>: priva di carattere rappresentativo 	<p>Livello regionale</p> <p>Devolution</p> <p>Tre aree con differenti gradi di autonomia e dotate ciascuna di un parlamento monocamerale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Galles</i> - <i>Irlanda del Nord</i> - <i>Scozia</i>
--	---	---

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Focus: la Scozia

Il Parlamento scozzese, istituito nel 1998, a seguito del referendum del 1997, attraverso lo *Scotland Act*, è titolare di maggiori poteri di normazione primaria rispetto all'Assemblea galles e nordirlandese; ad esso è stata delegata la potestà di legiferare nell'ambito di tutte quelle materie che non ricadono nella competenza legislativa del Parlamento britannico. Le relazioni con l'Unione europea rientrano nell'ambito delle questioni riservate al Parlamento centrale e non è prevista nessuna procedura formale di coinvolgimento del Parlamento scozzese nel processo di *law-making* europeo. Non è stato previsto alcun meccanismo di comunicazione formale tra i due Parlamenti in merito alle questioni europee. Solo il *Memorandum of Understanding* e il *Concordat on coordination of European Policy issues*, documenti sprovvisti di efficacia giuridica vincolante, prevedono che il Governo britannico si impegni a coinvolgere Edimburgo nei processi decisionali connessi con il diritto comunitario qualora tocchino materie devolute alla Scozia.

Il Parlamento scozzese, tuttavia, ha una speciale commissione europea, la *European and External Relations Committee*, con il compito di vagliare la documentazione proveniente dalle istituzioni europee e di identificare le questioni di particolare importanza per la Scozia. Il Parlamento di Edimburgo non può mandare un proprio

rappresentante presso il Consiglio europeo: i Ministri scozzesi possono parteciparvi solo con l'assenso del Segretario di Stato britannico e purché rimangano fedeli alla politica fissata dal Governo centrale. Nelle istituzioni europee la Scozia è quindi formalmente rappresentata dal Governo britannico, il quale delibera per il Regno Unito, anche nelle materie che ricadono sotto la competenza del Governo scozzese.

Le stesse conclusioni valgono per Galles e Irlanda del Nord, le quali godono di un margine di autonomia inferiore rispetto alla Scozia (Ministri gallesi e nordirlandesi possono rappresentare il Regno Unito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo soltanto in qualità di rappresentanti del Regno Unito nella sua interezza).

4.7. Finlandia

Tabella 8 - Finlandia: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello nazionale</p> <p>Sistema parlamentare monocamerale</p>	<p>Livello regionale</p> <p>Sei regioni di carattere amministrativo.</p> <p>Isole Åland godono di una particolare forma di autonomia e hanno competenze legislative.</p>
--	--	--

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Nel 2010 una riforma costituzionale ha suddiviso il territorio finlandese in sei regioni di carattere amministrativo, prive di poteri legislativi.

L'unica eccezione è rappresentata dalle **Isole Åland**, le quali godono di una particolare forma di autonomia e di competenze legislative iscritte e garantite dalla Costituzione finlandese, diversamente dalle altre Regioni che sono state riconosciute con atti del Parlamento.

Esse giocano però un limitatissimo ruolo nel procedimento decisionale europeo: non sono previsti infatti né seggi loro riservati nel Parlamento, né una rappresentanza per i loro delegati presso il Consiglio dei Ministri.

Gli interessi di queste isole sono rappresentati presso le istituzioni europee soltanto all'interno della cornice nazionale, risultando, pertanto, l'influenza da esse esercitata di tipo indiretto.

5.1. Possibili ambiti di intervento delle Assemblee legislative

Dai risultati della ricerca emerge come il primo tema da affrontare sia quello conoscitivo in senso ampio e non solo attraverso i canali ufficiali, quelli che vedono la trasmissione delle proposte di atti della Commissione ai Governi e ai Parlamenti nazionali i quali, a loro volta, trasferiscono (tramite organi *ad hoc* - nel caso italiano tramite la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative) in tutto o in parte le proprie informazioni al livello regionale.

Le “informazioni” sulle procedure comunitarie dovrebbero diventare patrimonio comune in tutti i contesti istituzionali, visto che non sempre la logica delle competenze è dominante in sede europea. Una conoscenza ampia di tali processi consente di avere il quadro globale degli interventi e di valutarli adeguatamente.

Seguendo i percorsi di conoscenza e di informazione previsti e connessi al “Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà” allegato al Trattato di Lisbona (Protocollo n. 2), si può intervenire in una delle seguenti forme:

a) **Sessione comunitaria annuale**

Nella preparazione della Sessione comunitaria annuale del Consiglio regionale finalizzata ad esprimere un parere sul Programma legislativo della Commissione europea e sui singoli atti (ex art. 103 del Regolamento del Consiglio regionale), è importante tenere presente che alla base del Programma della Commissione vi sono strategie, programmi e altri documenti elaborati o dalla Commissione stessa o dal Consiglio europeo. Anche questi atti preliminari vanno conosciuti ed esaminati perché danno indicazioni utili ad individuare la filosofia globale degli interventi comunitari che si presentano in molti casi come frammentati e di difficile lettura.

b) **Partecipazione della società civile**

La Commissione europea presta particolare attenzione alla partecipazione della società civile (tramite le diverse associazioni accreditate) come momento di confronto e di democrazia sostanziale per valutare l’adeguatezza e la coerenza dei propri interventi. Anche a questa forma “di conoscenza” occorre riservare attenzione sia per comprendere il disegno globale degli interventi europei sia per favorire la partecipazione stessa di enti e istituzioni pubbliche e private regionali.

Il parere del Consiglio regionale sarà tanto più incidente e utile quanto più esso sarà l’esito di un processo partecipativo che parte dalle origini dei processi decisionali europei dove elementi tecnici, politici e socio-economici vengono assunti dai funzionari e trasformati in proposte di atti.

Tali processi sono profondamente diversi da quelli che vengono posti in essere a livello statale, spesso inesistenti o solo formali. Essendo la Commissione un cd. organo tecnico (con tutte le precisazioni del caso) essa considera la fase istruttoria, prodromica alla definizione delle proprie proposte, come un elemento fondamentale di consenso rispetto ai propri atti. Non a caso il Protocollo sull’attuazione del principio di sussidiarietà in sede europea “impone” alla Commissione di attivarsi anche con riferimento alle realtà regionali e locali. Si legge infatti nel Protocollo n. 2 (art. 3):

«Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione *effettua ampie consultazioni*. Tali consultazioni devono *tener conto*, se del caso, della *dimensione regionale e locale delle azioni previste*. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta».

In questo senso, ogni elemento che possa contribuire a dare alla Commissione elementi utili a “tener conto” della dimensione regionale e locale va tenuto presente e comunicato alla stessa.

c) Monitoraggio dei processi europei

Questo significativo sforzo conoscitivo che la Regione è chiamata a porre in essere deve essere adeguatamente supportato da un lavoro di continuo monitoraggio dei processi europei, anche per comprenderne a fondo le complesse dinamiche. Elementi istituzionali che possano adeguatamente svolgere questo compito non mancano in sede regionale (uffici o commissioni del Consiglio); essi andrebbero potenziati in termini di personale e resi il più possibile visibili e identificabili, ad esempio con uno spazio *ad hoc* sul sito del Consiglio anche per favorire la partecipazione delle istituzioni della società civile.

d) Analisi degli atti

Rispetto al compito attribuito al Consiglio regionale di formulare il proprio indirizzo sui singoli atti europei occorre, per dare adeguata preparazione alla formulazione di tale indirizzo, avere una visione globale del processo.

Un esempio interessante in questa direzione può essere quello di individuare parametri per catalogare gli atti stessi e per calibrarne il peso per la realtà regionale lombarda. Un primo punto di riferimento può essere ancora il Protocollo sull’attuazione del principio di sussidiarietà che, all’art. 4, recita:

«Ai fini del presente protocollo, per *progetto di atto legislativo* si intende la proposta della Commissione, l’iniziativa di un gruppo di Stati membri, l’iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all’adozione di un atto legislativo».

Si tratta di un insieme eterogeneo di atti di diversa provenienza, ciascuno con una fase istruttoria *sui generis*. Su questo mancano riferimenti ad atti di iniziativa regionale, che possono invece essere individuati sia al fine di fare proposte dirette alla Commissione o allo Stato sia al fine di creare raccordi più stretti tra esigenze dei territori e legislazione europea. Una riflessione in tal senso può rivelarsi di una certa utilità.

e) Motivazione degli atti

Non va poi dimenticato che i singoli atti comunitari e progetti di atti comunitari devono essere adeguatamente motivati. È utile in questo senso ricordare che, a norma dell’art. 5 del Protocollo n. 2, i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l’impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale.

Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell’Unione europea può essere conseguito meglio a livello di quest’ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi.

I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull’Unione europea, sui governi nazionali,

sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

5.2. Indicazioni di policy per il Consiglio regionale della Lombardia

Al fine di rafforzare l'incidenza dell'attività del Consiglio regionale della Lombardia rispetto all'Europa si evidenziano le seguenti proposte:

- a) Creazione di una **Task force tecnica** interna al Consiglio per presidiare le tematiche europee e migliorare relazioni e raccordi tra il Consiglio regionale, la Conferenza Stato-Regioni, il Parlamento nazionale e il Governo (CIAE - Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, Gruppi di lavoro etc.).

Le più recenti ricerche realizzate in sede europea sul principio di sussidiarietà concordano tutte, infatti, sulla necessità per le Regioni di dotarsi di staff specializzati nel settore al fine di poter porre in essere misure efficaci di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

In questo contesto, tramite accordi da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, si potrebbero individuare dei fattori di specializzazione attribuendo ad ogni Regione il compito di monitorare una determinata area di attività dell'Unione europea, sull'esempio di quanto accade in Austria.

Non va dimenticato, infatti, che una delle caratteristiche dei processi europei è la necessità di creare forme di cooperazione orizzontali e verticali necessarie per realizzare interventi efficaci, in quanto condivisi tra più soggetti istituzionali e tra più stakeholder.

- b) Istituzione nell'ambito del Consiglio o presso l'Ufficio di Presidenza o presso la I Commissione di un **European reporter**, sull'esempio di quanto è stato fatto in Belgio e dalla House of Lords in Inghilterra.

Una figura politica, ben identificabile nell'ambito del Consiglio stesso, cui affiancare un sito web dedicato a raccogliere indicazioni da parte degli stakeholder sulle proposte europee.

- c) Prevedere, prima della Sessione comunitaria annuale del Consiglio regionale, **momenti strutturati di lavoro con rappresentanti della società civile e del mondo produttivo**, allo scopo di divulgare notizie su quanto avviene in sede europea e raccogliere dati di contesto per rendere le valutazioni del Consiglio sia sul Programma europeo sia sui singoli atti più efficaci e condivise.

In questo senso il Consiglio regionale dovrebbe diventare un vero e proprio luogo di confronto tra le diverse esperienze, toccate dai processi comunitari presenti in regione. Non solo quindi audizioni in Commissione ma incontri, seminari e momenti di discussione su tematiche di interesse europeo.

- d) Favorire la partecipazione attiva dei **funzionari regionali** - e non solo di quelli che fanno capo alla Giunta regionale - agli organismi nazionali ma anche a organismi informali quali la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE) per affinare la propria conoscenza con il mondo "Europa" e i suoi

linguaggi.

- e) Favorire e rafforzare la **partecipazione qualificata alle reti e agli strumenti europei che si occupano di sussidiarietà**, sia a livello politico che tecnico. Oltre alla CALRE e al Subsidiarity Monitoring Network (SMN), due organismi di cui la Lombardia è parte, vi sono altri strumenti di scambio di opinioni quali, ad esempio il portale REGPEX (attivato nell'ambito del Comitato delle Regioni) che ambisce a sostenere i parlamenti regionali per interpretare al meglio il principio di sussidiarietà, strumento principe di partecipazione ai processi decisionali europei da parte degli Enti locali, così come previsto nell'ambito dei Trattati e, soprattutto, in forza dello *early warning system*. Tutti i dati in materia sono poi messi in comune tramite la rete IPEX, una interessante fonte di informazioni transnazionali e transregionali.

Di questi strumenti andrà fatto un uso sempre più ampio e sofisticato affinché gli spazi regionali di intervento sui processi europei siano sempre maggiori e più consoni a quello che è stato chiamato "il nuovo esperanto europeo", un linguaggio ormai continentale che dà forma alla cultura e alla politica europea e di cui i cittadini e le istituzioni sono chiamati ad appropriarsi se vogliono avere voce efficace in tale contesto.

- f) Creare una **rete di esperti regionali** che costituiscano un'interfaccia con le Agenzie europee, in particolare con le Agenzie decentrate, che svolgono funzioni tecniche e scientifiche di supporto all'Unione europea per la formulazione ad attuazione delle politiche. Alcune di esse supportano la Commissione nella predisposizione degli atti comunitari. Risulta pertanto importante prendere coscienza di questi momenti prodromici all'attività legislativa comunitaria per poterla efficacemente indirizzare dal basso.

Come primo momento di confronto tra i rappresentanti italiani nelle Agenzie europee e il Consiglio regionale della Lombardia si potrebbe organizzare un seminario di raccolta di dati e informazioni circa l'attività delle Agenzie stesse e la loro possibile incidenza sulle competenze regionali.

- g) Data la crescente incidenza dell'attività dell'Unione europea come soggetto di diritto internazionale, occorre monitorare con attenzione i negoziati di sviluppo dei **trattati** per valutare in via preliminare la loro incidenza e il loro impatto sul territorio regionale e, ove possibile, intervenire in maniera preventiva, ad esempio attraverso azioni di lobby con altre Regioni europee.

Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), l'accordo di libero scambio attualmente in fase di negoziazione tra Unione europea e Stati Uniti, finalizzato ad una riduzione delle tariffe doganali e ad un superamento di alcuni vincoli regolamentari (barriere non tariffarie) e tecnici che limitano la libertà di ingresso nei mercati e incidono in misura maggiore sulle PMI. Tra i settori protetti dalla normativa USA con dazi sulle importazioni figurano importanti settori del made in Italy, quali calzature, abbigliamento e settore alimentare, con un impatto significativo sulle imprese lombarde.

Conoscere per tempo queste dinamiche può essere di fondamentale supporto allo sviluppo del tessuto economico regionale e al suo posizionamento.

