

# **Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario**

---

di Maurizio Ricciardelli\*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. L'assetto istituzionale delle competenze degli organi regionali.** – **3. Le esigenze organizzative.** – **4. La necessità di una relazione tecnica complessiva riguardo allo stato dell'ordinamento regionale rispetto al diritto comunitario.** – **5. Come opera la relazione per la sessione comunitaria.**

## **1. Premessa**

In questo numero della rivista viene pubblicata la “relazione per la sessione comunitaria dell’Assemblea legislativa per l’anno 2009”: un documento di grande importanza, approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 613 del 4 maggio del 2009, che inaugura un metodo destinato ad essere seguito anche nei prossimi anni.

Questo documento rappresenta il momento centrale, dal punto di vista dei contenuti scientifici, del processo di attuazione della recente legge regionale 28 luglio 2008, n. 16<sup>(1)</sup>, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha disciplinato il processo di attuazione dell’ordinamento comunitario per le materie di proprio interesse.

Per comprendere appieno il significato di questa relazione occorre riflettere sul fatto che la legge n. 16 ha una portata

---

(\*) Dirigente della Regione Emilia-Romagna, Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi.

(1) Per un commento a questa legge: A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in questa *Rivista*, n. 1/2008, p. 7 ss.

molto innovativa nel quadro delle modalità in cui le Regioni si avvicinano al tema del loro rapporto con l'ordinamento comunitario. La legge consente infatti di compiere una sorta di "rivoluzione copernicana" rispetto a quanto fino ad ora si è realizzato presso le altre Regioni: non una semplice "legge annuale di recepimento", ma un processo nel quale si snodano prima il momento della conoscenza ("sessione comunitaria"), poi le scelte di attuazione.

Il tema dell'opportunità di adottare leggi regionali di procedura, che guidassero le Regioni nell'attuazione dell'ordinamento comunitario, si è posto fino dalla fine degli anni '90. In tale epoca la necessità per le Regioni di attuare direttamente l'ordinamento comunitario è diventata via via più forte (si pensi all'esigenza di attuare la normativa ambientale in materia di V.I.A. disponendo di una legislazione regionale idonea). Il modello che le Regioni avevano davanti era quello della legge 9 marzo 1989, n. 86 (legge "La Pergola") che prevedeva l'adozione di una "legge comunitaria annuale" e che è stato poi ripreso dalla legge n. 11 del 2005 ("legge Buttiglione") che ha ridisciplinato la materia, secondo le esigenze normative seguite alla riforma del titolo V della Costituzione.

È noto, infatti, che il nuovo articolo 117 della Costituzione, introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha conferito alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano competenze molto vaste in materia comunitaria, sia riguardo alla c.d. "fase ascendente" ("*partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari*") sia riguardo alla c.d. "fase discendente" ("*provvedono all'attuazione e all'ese-cuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea*").

La legge n. 11 del 2005, nel dettare le "norme di procedura" richieste dall'articolo 117, comma quinto, della Costituzione, ha dunque seguito lo schema basato sulla legge annuale e su questo modello sono state impostate le leggi regionali che hanno dettato norme procedurali di attuazione del diritto comunitario – a partire dalla importante legge regionale del

Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”<sup>(2)</sup>. In pratica questo modello ha avuto molto successo in Italia<sup>(3)</sup>, ma ha mostrato qualche elemento di rigidità – anche perché le esigenze attuative del livello regionale non sono quantitativamente le stesse di quello statale (potrebbero esservi anni in cui una legge comunitaria non serve, mentre servono vari e rapidi provvedimenti settoriali) – ed ha portato alla redazione di testi molto tecnici, che rischiano di non consentire ai consiglieri di muovere da un quadro conoscitivo ampio e completo dello stato di attuazione della normativa europea.

D’altra parte, si deve notare che la legge comunitaria regionale è connessa fortemente anche ai rapporti politici: ad esempio quelli interni alla Giunta regionale, nella quale la volontà di attuare alcune parti dell’ordinamento comunitario potrebbe diventare un fatto al quale alcuni Assessori intendo-

---

(2) Anche la Regione Emilia-Romagna sembrava tentata dall’imboccare questa strada. Essa era partita da un modello molto scarno, ma anch’esso piuttosto rigido nel prevedere una legge comunitaria annuale: l’articolo 3 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 (recante “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l’Università”) prevedeva la presentazione da parte della Giunta al Consiglio regionale di un progetto di legge regionale comunitario entro il mese di luglio di ogni anno. Tale norma è però rimasta inattuata, anche perché la legge regionale n. 6 del 2004 intendeva porre – in questo settore – norme transitorie per regolare i rapporti fra gli organi in attesa del nuovo Statuto regionale, mentre lo Statuto approvato poi con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 ha imboccato una strada un po’ diversa e più flessibile (l’art. 12, comma 1, lettera *d*) fa riferimento ad una legge per il “periodico recepimento”).

(3) Fra le leggi di altre Regioni che ne hanno ripreso molti contenuti si segnalano la legge regionale della Valle d’Aosta 16 marzo 2006, n. 8 recante “Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d’Aosta”, la legge regionale Marche 2 ottobre 2006, n. 14 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie”, la legge regionale Calabria 3 gennaio 2007, n. 3 recante “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie”.

no dare forte visibilità mediante un atto legislativo autonomo. Anche la necessità di agire con urgenza può essere una ragione che induce a non attendere una legge comunitaria a scadenza fissa (si pensi al caso della legge regionale 13 giugno 2008, n. 9 “Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l’applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152” che discendeva fortemente dalla necessità di adeguamento rispetto alla giurisprudenza comunitaria in materia). Dalla coscienza di questa pluralità di fattispecie discende il principio della legge regionale n. 16 per cui l’ordinamento comunitario può essere attuato con qualunque legge, fatta salva l’esistenza di uno specifico procedimento per quella legge più organica che prende il nome di “legge comunitaria”.

Con la legge n. 16 si è dunque attuato un modello che parte dall’idea per cui l’attuazione delle necessità connesse all’evoluzione dell’ordinamento europeo è un processo. All’interno di esso la completa conoscenza della situazione dello stato di attuazione dell’ordinamento comunitario e delle relative necessità costituisce la premessa delle azioni della Regione in questa materia: il principio è “conoscere per decidere”.

Ciò consente anche di raggiungere un elevato livello di trasparenza dell’azione regionale, in quanto anche i cittadini sono in grado di verificare quale è la *ratio* delle scelte che l’amministrazione regionale compie.

## 2. *L’assetto istituzionale delle competenze degli organi regionali*

Sotto il profilo delle relazioni istituzionali fra gli organi della Regione, la legge regionale n. 16 persegue un disegno molto chiaro, che discende in maniera rilevante dallo Statuto che la Regione Emilia-Romagna ha approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13. Il significato sostanziale delle norme statuarie (art. 12) è quello di assegnare all’Assemblea

legislativa un ruolo molto importante, di “indirizzo” nei confronti della Giunta regionale: *“La legge regionale determina le modalità dell’informazione, preventiva e successiva e le forme di espressione di indirizzo dell’Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie”* (articolo 12, comma 1, lettera a).

Proprio lo Statuto richiama, inoltre, la necessità di una legge regionale di procedura in materia comunitaria – la quale altrimenti sarebbe stata non indispensabile –, in particolare all’art. 12, comma 1, lettera e): la Regione *“determina con legge le modalità del concorso dell’Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d’impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi (...) La legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell’Assemblea ad ottenere un’adeguata e tempestiva informazione, preventiva e successiva”*.

Rispetto a queste esigenze statutarie, l’idea della “sessione comunitaria” come momento cruciale – nel quale la Giunta illustrasse all’Assemblea una proposta di linee di orientamento – coordinata da un atto che facesse il quadro della situazione dell’ordinamento regionale è apparsa la soluzione più corretta.

La “sessione comunitaria” è stata prevista – in attuazione dello Statuto – nell’articolo 38 del regolamento dell’Assemblea legislativa (approvato con deliberazione assembleare 28 novembre 2007, n. 143). Tale disposizione regola il procedimento con tempi precisi, che consentono l’acquisizione, da parte della Commissione I – competente nella materia – del parere delle diverse commissioni consiliari. Ne segue la proposta della risoluzione, contenente gli indirizzi per la Giunta, da approvare in aula. L’articolo 38, al fine di mettere ogni commissione consiliare nelle condizioni di svolgere al meglio la “sessione comunitaria”, ha previsto che esse si esprimano sui due atti di maggiore rilievo che sono attualmente previsti dall’ordinamento: da un lato il programma legislativo comuni-

tario e dall'altro la relazione annuale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. Si tratta sostanzialmente di un elenco, predisposto dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza. L'elenco è trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie in tempo utile e, comunque, non oltre il 25 gennaio di ogni anno. Quindi le Regioni trasmettono, in pratica, alla Conferenza tale atto intorno al 20 di gennaio in attuazione di quanto previsto dall'articolo 8, comma 5, lettera e), della legge n. 11 del 2005.

La legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 ha poi confermato, da un punto di vista legislativo, lo strumento della "sessione comunitaria" <sup>(4)</sup> con una disposizione – ovviamente più sintetica dell'articolo 38 – che richiama anch'essa la necessità che siano analizzati il programma legislativo della Commissione europea e la "relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale".

Questo articolo contiene una previsione la cui importanza non deve sfuggire: esso prevede che l'esame dei suddetti atti *"può essere contestuale all'esame della legge comunitaria regionale"*. Proprio questa facoltatività consente di attuare lo schema procedimentale che vede precedere il momento conoscitivo della "sessione comunitaria" rispetto alle eventuali scelte legislative (che di fatto sono conseguenti): da ciò nasce il modello che la Regione Emilia-Romagna sta realizzando.

---

(4) Si deve ricordare che la "sessione comunitaria" a livello regionale era stata introdotta anche dalla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2004 ed è generalmente prevista nelle leggi regionali in materia: ciò che cambia nella legge regionale dell'Emilia-Romagna è il suo sostanziale contenuto, molto più indirizzato verso uno scopo di ricostruzione normativa e giurisprudenziale del quadro europeo, con un forte scopo sostanziale di informazione.

### 3. *Le esigenze organizzative*

Accanto al quadro istituzionale e normativo di base nel quale la relazione in commento è nata – che si è ora descritto –, mi sembra anche importante sottolineare gli aspetti connessi alle esigenze dell’attuazione concreta di tali norme.

Bisogna, infatti, sottolineare che per l’apparato di una Regione il passaggio ad un organico sistema di coordinamento fra gli organi interni rispetto al rapporto con l’ordinamento comunitario è un elemento di evoluzione importante. Questo passaggio comporta un complessivo ri-orientamento del modo in cui le varie strutture lavorano, porta al passaggio ad una nuova modalità di organizzazione, nella quale le strutture della Giunta regionale dell’Assemblea legislativa sono sempre più chiamate ad un costante lavoro comune.

Bisogna sottolineare come la legge regionale n. 16 sia, sotto questo aspetto, una legge molto attenta, che non sottovaluta la dimensione dell’organizzazione. Essa dedica a questo aspetto varie disposizioni, fra le quali si sottolinea l’articolo 13 “Norme organizzative” che prevede un forte raccordo fra le strutture organizzative dell’Assemblea legislativa e della Giunta regionale. Questo sistema organizzativo non è ancora stato formalizzato, ma tutto l’impianto di attuazione della sessione comunitaria per il 2009 rappresenta un valido strumento per testare il rapporto di collaborazione fra le molte strutture coinvolte.

La predisposizione degli atti che sono necessari per la sessione comunitaria ha, infatti, comportato un lungo periodo di sperimentazione e la costituzione di gruppi di lavoro adeguati a tenere in costante raccordo e coordinamento tutte le strutture interessate. Non a caso questa attività è stata anche inserita, su iniziativa del Servizio affari legislativi della Giunta, fra i progetti di alta qualità del concorso “Premiamo i risultati” del Ministero della Pubblica amministrazione e innovazione per il 2009.

Il modello utilizzato si è basato, da un lato, su di un forte coordinamento tecnico fra le strutture della Giunta regionale e

dell'Assemblea legislativa; per questo è stato costituito dal 2006 un gruppo di lavoro ristretto<sup>(5)</sup> (che ha operato in modo molto positivo) con il compito di curare i rapporti istituzionali fra gli organi dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale e di predisporre e guidare la realizzazione del percorso previsto per i vari atti necessari.

D'altro lato, all'interno della Giunta regionale è stato costituito, anch'esso dal 2006<sup>(6)</sup>, un gruppo di lavoro tecnico che ha curato la raccolta del materiale scientifico, che documenta lo stato di attuazione dell'ordinamento comunitario nei vari settori in cui agisce la Regione, sia riguardo alle materie trasversali, sia riguardo ai singoli settori di attività. Voglio sottolineare che è proprio ai tecnici che operano nell'ambito della Giunta regionale, alla loro competenza e preparazione, al loro impegno, che dobbiamo questa relazione ricostruttiva dello stato di attuazione e delle attuali prospettive della Regione rispetto all'ordinamento comunitario (per questo la relazione riporta specificamente nelle varie parti l'indicazione delle strutture che hanno operato).

Il risultato che ne è scaturito è una relazione che non ha attualmente uguali in altre realtà regionali e che può costituire un interessante modello a livello nazionale.

---

(5) L'originario gruppo di lavoro tecnico Giunta-Assemblea legislativa fu costituito con determinazione del direttore generale agli Affari istituzionali e legislativi n. 15296 del 7 novembre 2006. Tale gruppo di lavoro è stato poi di nuovo costituito, in forma rinnovata, con determinazione del medesimo direttore generale n. 3713 del 5 maggio 2009.

(6) L'originario gruppo di lavoro fra le Direzioni generali della Giunta fu costituito con le determinazioni del direttore generale agli Affari istituzionali e legislativi n. 9022 del 27 giugno 2006 e n. 15474 del 7 novembre del medesimo anno. Tale gruppo di lavoro è stato poi di nuovo costituito, in forma rinnovata, con determinazione del medesimo direttore generale n. 3714 del 5 maggio 2009.



4. *La necessità di una relazione tecnica complessiva riguardo allo stato dell'ordinamento regionale rispetto al diritto comunitario*

Bisogna dire che la relazione tecnica in commento non è il frutto di una precisa prescrizione di legge o di regolamento, ma è lo strumento principale prescelto in sede di attuazione tecnica per portare a sintesi le varie esigenze che si sono poste in relazione all'attuazione dell'ordinamento comunitario a livello regionale.

Si è già detto come la legge regionale n. 16 del 2008 preveda uno schema di attuazione della “sessione comunitaria” che – riprendendo in sintesi le più specifiche e dettagliate linee già dettate dall'articolo 38 del regolamento dell'Assemblea legislativa – è basato sull'esame congiunto del “programma legislativo annuale della Commissione europea” e della “relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario” prevista dalla legge n. 11 del 2005 (“legge Buttiglione”). Di questi atti, il primo ha attinenza alla “fase ascendente” del diritto comunitario ed il secondo alla “fase discendente”. Tuttavia l'esperienza concreta dovuta alla sperimentazione attuata in via tecnica nel 2008 ha dimostrato che questi due atti richiedono di essere accompagnati da altri strumenti. La relazione della Giunta regionale è divenuta il momento di sintesi, creato appositamente per aderire allo “spirito” della “sessione comunitaria”, come momento di conoscenza e di raccordo delle competenze finalizzato a costituire la base principale per gli indirizzi che devono essere dettati dall'Assemblea legislativa.

In effetti, il Comitato di direzione (fondamentale organo ausiliario della Giunta regionale composto da tutti i suoi direttori generali, previsto dall'art. 35 della legge regionale 26 novembre 2001, n. 43) ha previsto, in una apposita “nota metodologica” del 29 settembre 2008, l'approvazione di alcuni strumenti (7).

---

(7) Cfr. E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della*

Oltre alla redazione di alcune “griglie di analisi” sul contenuto del programma della Commissione europea è stata prevista l’approvazione da parte della Giunta di una relazione contenente i vari elementi che possono servire ad inquadrare le questioni fondamentali che si presentano, in ogni materia di interesse regionale, in relazione sia alla “fase ascendente” sia alla “fase discendente”.

Proprio rispetto a queste due diverse fasi è possibile precisare meglio il contenuto della relazione e comprendere appieno le ragioni che hanno portato alla sua redazione.

*a) “fase ascendente”*

L’atto fondamentale su cui si deve fondare il lavoro dell’Assemblea legislativa in “sessione comunitaria”, per dare i suoi eventuali indirizzi alla Giunta regionale in relazione alla fase ascendente (art. 12 dello Statuto regionale) – mediante una apposita “risoluzione” – è il “programma legislativo annuale della Commissione europea”.

Su questo atto si fonda, per la fase ascendente, l’attività istruttoria e propositiva che trova il suo perno nel lavoro svolto nelle commissioni consiliari e che è regolato, come si è detto, dal regolamento dell’Assemblea legislativa, all’articolo 38. Si deve qui sottolineare che l’articolo 38, al fine di mettere ogni commissione consiliare – per le parti di propria competenza – nelle condizioni di svolgere al meglio la “sessione comunitaria”, ha previsto che esse si esprimano in merito al contenuto del programma legislativo comunitario che è approvato ogni anno (in settembre-ottobre) dalla Commissione europea e contiene la programmazione legislativa della Commissione stessa.

Tale programma indica sia le linee generali delle politiche europee sia l’elenco, nei singoli settori, degli atti che si intendono approvare o modificare nell’anno successivo. Per le Regioni questo atto rappresenta certamente il riferimento attraverso il

quale prevedere l'evoluzione dell'ordinamento comunitario: consente di individuare – attraverso una attenta analisi dei contenuti – gli atti programmati sui quali appuntare l'interesse per poter essere pronti alla partecipazione nella fase ascendente e poi per attrezzarsi sui contenuti normativi che finiranno (una volta approvato l'atto comunitario) per necessitare di attuazione a livello regionale.

Tuttavia non può sfuggire il fatto che un atto di questo genere non è immediatamente utilizzabile rispetto alle politiche regionali: esso richiede un lavoro di analisi, sia rispetto alle sue parti generali – nelle quali si vede molto bene come l'impostazione delle politiche europee sia diversa e molto più “integrata” rispetto a quella tipica del livello statale o regionale (si pensi ad esempio al costante intreccio fra lo sviluppo economico e la sua sostenibilità, sia ambientale sia sociale) – sia rispetto alle politiche settoriali, la cui comprensione richiede sempre una grande chiarezza circa il quadro complessivo in cui si opera ed anche rispetto all'evoluzione delle politiche che lo hanno preceduto.

La ricostruzione di questo quadro di relazione fra le politiche europee e quelle statali e regionali richiede, quindi, un documento nel quale gli elementi di prospettiva relativi al programma della Commissione riguardo alle politiche regionali siano individuati e contestualizzati.

Questa è, appunto una delle parti che si rinvengono all'interno della relazione che la Giunta regionale ha presentato alle commissioni consiliari ai fini della “sessione comunitaria”. Nella relazione, la “traduzione” degli elementi essenziali della “fase ascendente” connessa al programma comunitario 2009 si rinviene sia in una parte generale (il paragrafo III della Parte generale), sia nelle singole parti di settore, che richiamano – materia per materia – i principali atti normativi previsti che (per il modo in cui sono strutturate le specifiche politiche regionali) richiedono di essere guardati con attenzione, non appena il processo di approvazione viene avviato.

Allo scopo di aumentare la comprensibilità degli atti indicati nel programma legislativo annuale della Commissione europea nelle “linee attuative” approvate dal Comitato di direzione della Regione è stata prevista la predisposizione di uno strumento per l’efficace individuazione dei contenuti, anche in rapporto alle competenze regionali; specifiche “griglie di analisi” (sul modello adottato presso la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica), contenenti la precisazione delle fonti normative e delle competenze regionali, suddivise nelle materie spettanti alle varie commissioni. Le “griglie di analisi” sono state fornite poi alle singole commissioni a titolo di documentazione tecnica.

Un ulteriore problema è legato ai tempi: non si deve dimenticare che l’ordinamento comunitario è in costante movimento e durante il corso dell’anno procede incessantemente l’approvazione degli atti previsti nel programma annuale formulato alla fine dell’anno precedente (nel nostro caso il 2008). Per questa ragione, poiché è previsto che la “sessione comunitaria” abbia inizio nel mese di aprile – anche se quest’anno (vista la novità dello strumento) è slittata di circa un mese – le strutture della Giunta regionale, in collaborazione con quelle dell’Assemblea legislativa, hanno predisposto alcune schede tecniche di settore finalizzate a dare sempre conto in Assemblea legislativa dello stato effettivo in cui la normazione si trovava nel momento della discussione in Assemblea. Ad esempio, vari atti relativi alla qualità della normazione erano già stati approvati all’inizio dell’anno 2009 per cui le commissioni consiliari hanno avuto la possibilità di avere già a disposizione i documenti formulati a livello europeo.

La relazione fornisce un quadro di analisi che consente, sotto questi aspetti, di disporre, in ogni materia, di una analisi adeguata alle necessità ed aggiornata al momento dello svolgimento delle sedute. Per tutti i settori di analisi è anche possibile individuare, fra tutti gli atti per i quali la Commissione prevede di attivare il processo legislativo, quali sono quelli di maggiore interesse, al fine di preparare un’azione adeguata.

Per completare il quadro circa le capacità acquisite dalla Regione Emilia-Romagna di intervenire rispetto al contesto normativo europeo in fase ascendente, si deve poi aggiungere che la collaborazione fra i Servizi legislativi della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa ha consentito di mettere a punto – in coincidenza con la prima “sessione comunitaria” – un nuovo strumento per la migliore attuazione dell'articolo 5 della legge n. 11 del 2005. Come è noto, tale legge concede un termine – 20 giorni (comma 3) – alle Regioni (Giunte o Consigli regionali)<sup>(8)</sup> per avanzare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie. Sotto il profilo organizzativo in realtà tale termine risulta brevissimo, sia per la mole delle comunicazioni (circa 800 atti alla settimana) sia perché le osservazioni devono passare per la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano o per la Conferenza dei presidenti delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Ora la Giunta e l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna hanno realizzato una scheda di analisi che consente di evidenziare gli atti di interesse regionale – mediante un sistema automatico basato su parole-chiave – e di indicare ad ogni settore gli atti di effettivo interesse (circa 10 alla settimana per ognuno). Si tratta di un “salto di qualità” di tutto rilievo.

b) *“fase discendente”*

Riguardo alla “fase discendente”, il principale documento formale che contiene l'individuazione degli atti che la Regione ha adottato è costituito dalla relazione annuale sullo stato di attuazione dell'ordinamento comunitario (che le Regioni trasmettono al Governo, per il tramite della Conferenza dei

---

(8) È noto che la legge n. 11 del 2005 tende, in molti punti, a mettere sullo stesso piano le Giunte regionali ed i Consigli, anche attribuendo poteri e compiti alla Conferenza dei presidenti delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

presidenti delle Regioni e Province autonome, all'inizio di gennaio di ogni anno, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 8 della legge n. 11 del 2005). Questo documento contiene un elenco degli atti adottati e – per quanto contenga molti elementi di riferimento, articolati nelle specifiche materie d'azione regionale – non è un testo del tutto idoneo a dare conto, di per sé, in modo organico della evoluzione delle politiche della Regione nei singoli settori: sia perché un elenco di atti richiede una contestualizzazione nell'ambito delle politiche regionali e, queste, a loro volta richiedono una descrizione del modo in cui esse stesse si inquadrano come piccoli pezzi dell'attuazione dell'ordinamento europeo, sia perché l'elenco di cui all'articolo 8 della legge “Buttiglione” riguarda gli atti che la Regione ha adottato, ma non riguarda tutto il processo di attuazione della “fase discendente” dell'ordinamento europeo, che è molto più complesso. Infatti, oltre agli atti già adottati dalla singola Regione – che consentono comunque di vedere come una amministrazione regionale sia aggiornata e adempiente (e questo è certamente il caso della Regione Emilia-Romagna) rispetto alle necessità che l'ordinamento europeo richiede – la “fase discendente” riguarda gli atti che la Regione deve adottare nel prossimo futuro. Infatti gli atti normativi europei prevedono generalmente un periodo che è messo a disposizione degli Stati (e quindi delle singole amministrazioni) per la loro concreta attuazione. Si pensi all'importante caso della “direttiva servizi” (dir. n. 2006/123 del Parlamento e del Consiglio) che prevede una fase di “monitoraggio” per l'analisi e la valutazione delle singole procedure che prevedono autorizzazioni per l'esercizio di attività, con una tempistica che si snoda per diversi anni (il termine per il monitoraggio scade in settembre 2009 e quello per l'adozione delle misure correttive in dicembre di quest'anno).

In questo caso la relazione sullo stato di attuazione per il 2008 non contiene che qualche accenno alla direttiva 2006/123 del Parlamento e del Consiglio perché il procedimento di monitoraggio era in corso al momento della sua redazione: in questo modo non traspare in tutta la sua importanza un elemento

certamente essenziale della “fase discendente” che interessa il 2009.

Se a tutti questi elementi di carattere tecnico – che riguardano sia la fase ascendente sia quella discendente – si aggiunge l’esigenza di disporre di un testo che risponda ai requisiti di chiarezza e di sistematicità che occorrono per una “sessione comunitaria”, si comprende come la relazione che viene pubblicata in questa rivista sia stata la risposta più adatta per ricostruire complessivamente lo stato delle politiche regionali in relazione alle necessità che si connettono con le nuove esigenze che l’ordinamento europeo pone.

##### *5. Come opera la relazione per la sessione comunitaria*

La relazione per la sessione comunitaria ha rappresentato dunque lo strumento per l’attuazione della sessione stessa, per tradurre in un unico testo generale le principali problematiche di interesse della Regione e per consentire all’Assemblea di disporre di un efficace strumento conoscitivo.

La struttura della relazione risponde a queste esigenze: si compone di una parte generale, articolata in un ragionamento di premessa sullo stato attuale delle politiche comunitarie e sulla loro evoluzione, in una parte relativa alla tematica dello sviluppo della qualità normativa (particolarmente importante in questo contesto), e in una serie di parti di settore, per le singole materie. Infine la relazione ha delineato alcune conclusioni con lo scopo di orientare l’Assemblea legislativa verso la prospettiva di azioni concrete.

La relazione della Giunta regionale ha peraltro una caratteristica abbastanza peculiare rispetto agli atti che normalmente vengono inviati dalla Giunta stessa all’Assemblea legislativa. Infatti, bisogna considerare che in genere la funzione della Giunta è quella di proporre atti che sono destinati ad essere approvati in sede assembleare – si pensi ad una normale deliberazione di Assemblea su proposta della Giunta o al regolamento

di competenza assembleare nelle materie delegate dallo Stato<sup>(9)</sup> o ad una legge regionale. In questo caso, invece, la necessità di rispettare le competenze proprie dei diversi organi regionali – ed in particolare il potere di indirizzo che in questa materia è proprio dell’Assemblea legislativa – ha portato alla definizione di una relazione che viene presentata dalla Giunta regionale alle commissioni consiliari e lì termina il proprio *iter* (realizzando il proprio ruolo di strumento conoscitivo).

Lo svolgimento delle discussioni nelle commissioni consiliari intervenute nel mese di giugno ha visto il manifestarsi di un interesse non uniforme nei diversi settori (maggiore nell’ambito della Commissione II “attività produttive”). Peraltro, occorre considerare la coincidenza sia con un acceso clima politico (condizionato dalla coincidenza con importanti elezioni amministrative) oltre che dalla coincidenza – per la Commissione III e per la I – con l’esame di un importante atto legislativo (la legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 di riforma della legislazione urbanistica ed edilizia regionale).

Le commissioni hanno approvato pareri che hanno evidenziato gli atti di maggiore interesse sui quali è stata richiamata la necessità di una specifica attenzione ed azione da parte della Giunta regionale. La Commissione I<sup>(10)</sup> ha poi approvato una relazione complessiva trasmessa alla presidente dell’Assemblea per la successiva discussione in aula. Nel meccanismo delineato dalla legge regionale, all’aula compete altresì l’approvazione di una risoluzione finale che contiene gli indirizzi per la Giunta regionale. Tale risoluzione è stata approvata nella seduta del 21 luglio 2009<sup>(11)</sup>.

---

(9) In genere la potestà regolamentare nel nuovo Statuto regionale approvato con la legge regionale n. 13 del 2005 è della Giunta regionale. Rispetto ai regolamenti di tale organo l’Assemblea legislativa esprime un mero parere di conformità allo Statuto e alla legge in base al citato art 28, comma 4, lettera *n*) dello Statuto.

(10) Tutti gli atti relativi alla sessione comunitaria sono reperibili nella parte relativa alla Commissione I del sito <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it>, sotto il titolo “Sessione comunitaria 2009”.

(11) In BUR Emilia-Romagna, n. 148 del 12 agosto 2009.



La sessione comunitaria consentirà, in sintesi, di addivenire probabilmente alla formulazione di una legge comunitaria con un lavoro che sarà iniziato nel periodo di settembre-ottobre e dovrebbe giungere al suo completamento intorno a novembre-dicembre. D'altra parte questi tempi coincidono abbastanza con il principale adempimento al quale la Regione Emilia-Romagna sarà chiamata: il completamento del monitoraggio e l'attuazione della direttiva 2006/123 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. "direttiva servizi").