

ATTO DI INDIRIZZO - RISOLUZIONE

Oggetto 5826 - Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori – COM (2017) 651 final del 24 ottobre 2017. Osservazioni della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell’articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012

**La I Commissione “Bilancio, Affari generali ed istituzionali”
dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna**

Visto l’articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale), in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

visti gli articoli 24, comma 3, e 25 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea);

visto l’articolo 5 del Trattato sull’Unione europea e il Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato sull’Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell’Unione europea;

vista la Risoluzione dell’Assemblea legislativa n. 4557 dell’8 maggio 2017 recante “Sessione europea 2017 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell’Unione Europea”, in particolare le lettere mm), nn), oo), rr) e ss);

vista la lettera della Presidente dell’Assemblea legislativa (prot. n. 61755 del 27 novembre 2017);

vista la legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione);

vista la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori – COM (2017) 651 final del 24 ottobre 2017;

vista la decisione C (2017) 7810 del 14 novembre 2017 del Presidente della Commissione europea che istituisce la *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità e per “Fare meno in modo più efficiente”;

Considerato che il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell’ambito del cd. “*early warning system*” e che l’articolo 25 della legge n. 234 del 2012 disciplina la modalità di partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

considerata l’importanza di rafforzare il dialogo tra i livelli parlamentari anche sugli aspetti di merito delle proposte e delle iniziative presentate dalla Commissione europea nel contesto del dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Istituzioni dell’Unione europea e **considerato** che l’articolo 9 della legge n. 234 del 2012, disciplinando la partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni europee, al comma 2 prevede che: “*I documenti (delle Camere) tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell’articolo 24, comma 3, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell’articolo 25*”;

considerato che la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori - COM(2017) 651 final del 24 ottobre 2017, fa parte degli atti segnalati nell’ambito della Sessione europea 2017, sui quali l’Assemblea legislativa e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l’opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all’eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell’Assemblea, ai sensi dell’articolo 25 della stessa legge.

Considerato che la Comunicazione fa il punto su quanto fatto e quanto resta ancora da fare sul programma “Legiferare meglio” e che i principi, gli strumenti e il metodo di lavoro “Legiferare meglio” rappresentano per la Commissione europea un elemento chiave per il conseguimento degli obiettivi politici stabiliti all’inizio del suo mandato attraverso la realizzazione delle iniziative presentate ogni anno nel suo programma di lavoro, a sostegno delle 10 priorità strategiche.

Considerato che il programma “Legiferare meglio” si fonda su tre pilastri: “*valutazione di impatto*”, intesa come metodo di lavoro che consente di basare le azioni dell’UE su prove concrete tenendo conto dei relativi impatti; “*in primo luogo la valutazione*”, per la quale la revisione della normativa europea vigente deve considerare i margini di semplificazione e riduzione degli oneri anche alla luce del contributo delle parti interessate; “*coinvolgimento delle parti interessate*”, intesa come capacità di coinvolgere, appunto, i soggetti interessati lungo tutto il ciclo di elaborazione delle politiche, grazie a diverse tipologie di strumenti.

considerato che la Comunicazione richiama: 1) l'importanza degli strumenti di valutazione delle proposte normative alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nell'ottica di "limitare" l'intervento europeo a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi entro la cornice definita dai Trattati; 2) il rafforzamento della trasparenza, legittimità e responsabilità dell'azione dell'UE attraverso la previsione di meccanismi che consentano alle parti interessate di poter influire sui processi decisionali europei per rafforzare la legittimità delle azioni attraverso l'attivazione di consultazioni in tutto il ciclo di elaborazione degli atti e delle politiche; 3) la riduzione di oneri e costi inutili connessi alla legislazione attraverso la semplificazione normativa, grazie in particolare al programma REFIT, e a valutazioni di impatto che consentano una valutazione basata su dati di fatto dell'impatto della regolamentazione al momento della sua adozione.

Considerato che l'ultimo aspetto chiave trattato nella Comunicazione è il controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, che si collega direttamente al corretto recepimento e attuazione da parte degli Stati membri del diritto europeo e che implica la necessità di un maggiore supporto, e raccordo, da parte della Commissione europea e di una maggiore capacità degli Stati, e delle regioni, di attuare efficacemente e in tempi rapidi le politiche europee nei rispettivi ordinamenti.

Considerato che la Regione Emilia-Romagna si è dotata di strumenti normativi che, in attuazione dello Statuto, garantiscono la partecipazione alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'UE e il perseguimento della qualità della legislazione, in particolare: la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale) e la legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione).

Considerata, infine, l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, al processo decisionale dell'Unione europea e ai negoziati che seguiranno sulla comunicazione, attraverso la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti a disposizione delle regioni.

a) per quanto attiene il merito della Comunicazione osserva che:

- in primo luogo, è necessario premettere che le Regioni italiane in quanto "legislatori", insieme allo Stato, sono chiamate a svolgere un ruolo importante sia con riferimento alla fase di partecipazione ai processi decisionali europei, sia con riferimento all'attuazione delle politiche e della normativa europea sul territorio. Considerato che il 70% della legislazione europea ha un impatto diretto a livello regionale e locale, si valuta positivamente il costante sforzo di migliorare e rendere maggiormente accessibile ai soggetti interessati la partecipazione lungo tutto il ciclo di costruzione delle politiche e delle normative europee grazie all'implementazione del "Programma legiferare meglio".
- La Regione Emilia-Romagna ha posto grande attenzione alla definizione di strumenti e metodi propri finalizzati a consentire una partecipazione qualificata ai processi decisionali europei, anche nella successiva ottica di una corretta ed efficace attuazione del diritto dell'UE nell'ordinamento regionale; di conseguenza, l'attenzione della Commissione europea al tema della qualità della legislazione, impone la necessità di una riflessione approfondita su come sfruttare al meglio i diversi strumenti finalizzati a migliorare il coinvolgimento delle parti interessate, nell'ottica di potenziare ulteriormente la partecipazione alla fase ascendente e discendente. Premesso ciò, è importante evidenziare che le Regioni, proprio per il loro ruolo istituzionale, possono e devono rappresentare un elemento chiave per la definizione di un sistema di formazione e attuazione delle politiche europee trasparente ed efficace. Rispetto all'impostazione che emerge dalla strategia di azione della Commissione europea, si sottolinea, quindi, l'importanza di una maggiore "valorizzazione" del ruolo degli organi istituzionali che agiscono a livello territoriale, anche attraverso il ripensamento in quest'ottica, o l'adattamento a questo scopo, degli strumenti già previsti dal programma o che saranno adottati in futuro.
- In particolare si ritiene che dal punto di vista regionale sarebbe necessario rafforzare ulteriormente il programma europeo "Legiferare meglio" su due aspetti che riguardano il ciclo di elaborazione delle politiche: 1) la valutazione dell'impatto territoriale nelle valutazioni di impatto predisposte dalla Commissione europea in vista della presentazione delle sue iniziative; 2) la definizione di strumenti di partecipazione che tengano maggiormente conto del peculiare ruolo degli enti territoriali, e in particolare delle Regioni con poteri legislativi, nelle procedure decisionali di formazione delle politiche e della normativa europea e nella successiva fase di implementazione.
- Si segnala, dunque, l'importanza del rafforzamento della dimensione territoriale nelle valutazioni di impatto che precedono la presentazione delle principali iniziative della Commissione europea (legislative e non) anche alla luce del ruolo che gli enti territoriali (e in particolare le Regioni con poteri legislativi) sono poi chiamati a svolgere in fase di attuazione delle politiche e delle normative europee. Si evidenzia che questo aspetto, oggetto di studi e analisi da parte della stessa Commissione europea e di specifiche raccomandazioni e progetti promossi dal Comitato delle regioni (vedi il parere sulla Valutazione di impatto territoriale del luglio 2013 e la Strategia rinnovata per la valutazione dell'impatto territoriale del dicembre 2015), non emerge a sufficienza dalla Comunicazione. Pur essendo state

adottate nel luglio del 2017 le linee guida aggiornate su "Legiferare meglio" ed avendo previsto la Commissione europea uno specifico "strumento" (*Tool 33. Territorial Impact*), dedicato alla valutazione dell'impatto territoriale, che prevede strumenti interessanti anche dal punto di vista del raccordo con il Comitato delle regioni, si ritiene ormai necessario un approccio più ambizioso su questo tema. Nella Comunicazione in esame, infatti, non si fa riferimento specifico all'integrazione della valutazione dell'impatto territoriale nel ciclo di elaborazione delle politiche, e in particolare nella fase in cui si raccolgono i dati e le "prove" necessari a stabilire come intervenire in un settore e quale impatto l'intervento potrebbe avere. In particolare, sarebbe importante segnalare già nel programma di lavoro annuale della Commissione europea, o comunque nella fase preliminare di programmazione delle attività, le iniziative che potrebbero presentare un particolare impatto territoriale e, a partire da tale individuazione, organizzare le consultazioni finalizzate alla raccolta delle informazioni e dei dati necessari alla predisposizione delle valutazioni d'impatto. Questo tipo di approccio faciliterebbe l'organizzazione delle attività, il raccordo tra i diversi soggetti da coinvolgere e, soprattutto, consentirebbe l'acquisizione da parte della Commissione europea di dati e informazioni direttamente dai soggetti che saranno poi chiamati, nel quadro dei rispettivi ordinamenti, ad adottare e/o attuare le normative di riferimento a livello territoriale.

- Considerato che uno dei principali strumenti attraverso i quali la Commissione europea acquisisce dati e informazioni per la stesura delle valutazioni di impatto sono le consultazioni, in particolare quelle pubbliche, strettamente connesso al tema dell'integrazione della dimensione territoriale nelle valutazioni di impatto della Commissione europea è il tema della partecipazione dei soggetti interessati alle consultazioni che si svolgono nella fase di "costruzione" della normativa europea. A questo proposito, si segnala l'importanza di ripensare le modalità di coinvolgimento delle Regioni nelle consultazioni, in particolare quelle pubbliche, in modo tale da tenere adeguatamente conto dell'impatto delle politiche e delle regole europee a livello territoriale. L'individuazione nella fase preliminare di programmazione a livello europeo delle iniziative che potrebbero avere un impatto territoriale significativo, potrebbe consentire infatti l'elaborazione da parte della Commissione europea di "piani di consultazione" che tengano conto di questi aspetti e quindi più "mirati" sui livelli territoriali. Questo approccio consentirebbe di ottenere dati sull'impatto territoriale dalle diverse Regioni europee, estremamente utili sia in fase di predisposizione della valutazione di impatto che nel successivo momento della stesura della proposta di atto europeo. La raccolta ed elaborazione dei dati, inoltre, potrebbe assumere grande rilievo anche per le stesse Regioni sia nella fase di partecipazione alla fase ascendente, una volta che le iniziative europee vengono presentate dalla Commissione europea, sia nella successiva fase di implementazione, consentendo un'attuazione più rapida ed efficace delle politiche e della normativa europea, nel quadro dei rispettivi ordinamenti. Gli stessi dati e informazioni, inoltre, potrebbero essere utilizzati dalle Regioni anche a supporto dell'elaborazione e valutazione delle proprie politiche sul territorio.
- Con riferimento specifico alle Regioni italiane, e al ruolo che possono svolgere nell'ottica dell'attuazione del programma "Legiferare meglio", si evidenzia inoltre lo stretto legame che intercorre tra un'efficace partecipazione alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto europeo e gli strumenti e le politiche per la qualità della legislazione che vedono attualmente coinvolti le Regioni e lo Stato. In particolare, si evidenzia l'importanza di una sempre maggiore integrazione delle politiche sulla qualità della legislazione attivate ai vari livelli (europeo, nazionale e regionale) e, in prospettiva, di inquadrare sempre di più l'azione regionale e nazionale nel contesto più ampio della strategia europea. L'obiettivo dovrebbe essere quello di costruire un sistema di valutazione delle politiche pubbliche, strettamente connesso al ciclo della legislazione, multilivello e coerente in grado di far "dialogare" i diversi soggetti coinvolti attraverso la previsione di strumenti e metodi di lavoro analoghi e sulla base di informazioni e dati confrontabili.
- In conclusione, con riferimento al punto della Comunicazione relativo all'importanza degli strumenti di valutazione delle proposte normative alla luce dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, nell'ottica di "limitare" l'intervento europeo a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi entro la cornice definita dai Trattati, considerate le prerogative specifiche delle Assemblee legislative regionali relativamente alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità, si segnala particolare interesse per l'istituzione con la decisione C(2017)7810 del 14 novembre 2017 del Presidente della Commissione europea, della Task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente". La Task force, composta da nove membri (tre provenienti dal Parlamento europeo, tre dai parlamenti nazionali e tre dal Comitato delle regioni) e presieduta dal primo vicepresidente della Commissione europea, responsabile per la qualità della legislazione, le relazioni inter-istituzionali, lo Stato di diritto e la Carta dei diritti fondamentali, inizierà i suoi lavori a partire dal 1° gennaio 2018, e riferirà al presidente della Commissione entro il 15 luglio 2018 formulando raccomandazioni su come migliorare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, individuare ambiti di intervento in cui l'attività potrebbe essere reindirizzata o definitivamente restituita agli Stati membri e sul modo migliore per coinvolgere le autorità regionali e locali nella formulazione delle politiche dell'Unione e nella loro attuazione.

b) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia-Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento e invita la Giunta a trasmettere la presente Risoluzione al Governo e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, quali osservazioni ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge n. 234 del 2012;

c) **dispone** l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 234 del 2012;

d) **impegna** la Giunta ad informare l'Assemblea legislativa sul seguito dato alle osservazioni della Regione Emilia-Romagna sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Completare il programma "Legiferare meglio": soluzioni migliori per conseguire risultati migliori - COM(2017) 651 final del 24 ottobre 2017 e sulle eventuali posizioni assunte dalla Regione, con particolare attenzione a quelle assunte in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e sugli ulteriori contributi della Regione al processo decisionale europeo;

e) **dispone** inoltre l'invio della presente Risoluzione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per favorire la massima circolazione delle informazioni sulle attività di partecipazione alla fase ascendente, ai parlamentari europei eletti in Emilia-Romagna e ai membri emiliano-romagnoli del Comitato delle Regioni, al Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni e alle Assemblee legislative regionali italiane ed europee.

Approvata a maggioranza dalla Commissione I Bilancio Affari generali ed istituzionali nella seduta del 18 dicembre 2017.