

Programma Operativo Nazionale "Governance e Assistenza Tecnica" (FESR 2007 – 2013) - Asse II – Obiettivo Operativo II.4

Ambito B – Assistenza per una partecipazione regionale attiva al processo di recepimento delle direttive comunitarie, con particolare riguardo al recepimento della Direttiva Servizi, e per la prevenzione delle infrazioni relative alla mancata osservanza della normativa europea, ovvero al mancato o non corretto recepimento della stessa

INTERVENTI A SUPPORTO DELLE POLITICHE EUROPEE

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO DELLE COMPETENZE REGIONALI IN TEMA DI POLITICHE EUROPEE E L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA NELLA FASE DI AVVIO DEL PROGETTO.

SOMMARIO

PREMESSA.....	3
1 EXCURSUS NORMATIVO: DALLA LEGGE N. 616 DEL 1977 ALLA LEGGE LA LOGGIA	3
1.1 - LA LEGGE 4 FEBBRAIO 2005, N.11	5
1.2 - LE LEGGI REGIONALI DI ATTUAZIONE.....	6
2 L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA NELLA FASE DI AVVIO DEL PROGETTO.	
2.1 REGIONE SICILIANA	7
2.2 REGIONE CALABRIA	9
2.3 REGIONE PUGLIA	11
2.4 REGIONE CAMPANIA.....	11

Premessa

Il percorso di integrazione europea ha conciso con un costante e necessario adeguamento dell'organizzazione interna degli Stati membri dell'Unione, che ha portato ad una profonda valorizzazione del ruolo degli enti regionali.

Attualmente, le Regioni si sono dotate di strumenti amministrativi e normativi volti all'adempimento delle competenze ad esse attribuite nell'ambito degli Affari europei. Tale risultato è stato raggiunto attraverso un complesso iter normativo. Passaggi fondamentali sono stati: la Riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e la Legge 11 del 2005 (cd. legge Buttiglione)¹.

Tuttavia, per comprendere l'attuale quadro normativo è necessario ripercorrere brevemente la legislazione precedente.

1 - Un breve excursus normativo: dalla legge n. 616 del 1977 alla legge La Loggia.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382 (*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*) prevedeva all'art. 6 (*Regolamenti e direttive della Comunità economica europea CEE*) il trasferimento alle Regioni – nelle materie indicate nel decreto – anche delle funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della CEE, nonché l'attuazione delle direttive recepite a livello statale con legge che indicava espressamente le norme di principio.

In assenza della legge regionale di attuazione il decreto rinviava alla normativa statale. Era, inoltre, disciplinato già allora il caso dell'eventuale inerzia degli organi regionali.

Infatti, era previsto che, se dall'inattività di questi ultimi fosse derivato un inadempimento agli obblighi comunitari, il Governo poteva indicare, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la Regione interessata, un congruo termine per provvedere.

In caso di persistente inattività, il Consiglio dei Ministri adottava i provvedimenti sostitutivi.

Il ruolo regionale veniva valorizzato dalle successive normative statali, la cd. Legge Abis (n. 42/82) e la cd. "Legge Fabbri" (n. 183/1987), che prevedevano la possibilità per la Regione di esprimere osservazioni sui progetti di direttive e raccomandazioni. Tale passaggio costituiva una prima possibilità di partecipazione dell'ente regionale a quella che oggi è nota come la c.d. "fase ascendente".

In seguito, con l'emanazione della legge n. 86/1989 (c.d. "Legge la Pergola") venivano posti in essere appositi meccanismi per consentire al Governo di conoscere la posizione delle Regioni sulle questioni di loro interesse, attraverso l'istituzione di un'apposita sessione della Conferenza Stato- Regioni.

¹ Si segnala che il Parlamento ha recentemente approvato la legge di riforma della l. 11/2005. In particolare è stato innovato il testo dell'art. 8 della precedente legge, (ora art. 18 del nuovo testo) prevedendo la cadenza mensile della sessione europea della "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" "al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti europei con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime".

Inizialmente, il parere veniva richiesto unicamente sui progetti di atti normativi europei. Si è poi scelto di sottoporre al vaglio regionale anche gli atti preordinati.

Per quanto riguarda la fase cd. discendente, il potere di attuare le direttive era riconosciuto unicamente alle Regioni a Statuto speciale e nelle materie di rientranti nella loro competenza legislativa esclusiva. Le Regioni a Statuto ordinario, invece, erano tenute ad attendere l'emanazione delle prima legge comunitaria statale successiva alla direttiva da recepire.

Grazie alla legge 128/98 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1995-1997" è stato riconosciuto anche alle Regioni a Statuto ordinario la possibilità di attuazione diretta. La riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione ha profondamente mutato il rapporto tra le Regioni e l'Unione europea, attraverso la valorizzazione della partecipazione degli enti regionali al processo di attuazione e formazione del diritto comunitario. I rapporti con l'Unione europea sono attualmente inseriti nell'elenco delle materie a legislazione concorrente e questo comporta che le Regioni, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvedono al loro recepimento.

Il D.lgs 131/2003, cd. Legge "La Loggia", è la normativa di attuazione della riforma costituzionale e specifica ulteriormente le competenze regionali².

1.1 - La legge 4 febbraio 2005, n.11.

La legge nazionale n.11 del 4 febbraio 2005, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", ha riformato e disciplinato la materia, prevedendo norme specifiche per la partecipazione regionale.

In particolare, l'art. 5 stabilisce che anche le Assemblee, per il tramite della propria Conferenza, ricevono tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e possono trasmettere le proprie osservazioni al Governo, sempre per il tramite della Conferenza. Gli Artt. 8 e 16 della citata legge prevedono - in accordo con l'art. 117 della Costituzione - che lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, diano tempestiva attuazione alle direttive comunitarie.

Onde evitare che l'inerzia dell'ente regionale possa tradursi in una procedura di infrazione, a carico dello Stato, l'art. 11³, comma 8, attribuisce a quest'ultimo la facoltà di sostituirsi

2

Cfr. art 5: "le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, 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, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana".

3

Art 11, 8. In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, gli atti normativi di cui al presente articolo possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a norme comunitarie. In tale caso, gli atti normativi statali adottati si applicano, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa comunitaria, perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma e recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

alla Regione, recependo la normativa europea attraverso un provvedimento che presenta

carattere cedevole rispetto ad una successiva normativa regionale.

Per garantire l'emanazione di una legge comunitaria annuale le Regioni si sono dotate di strumenti normativi ad hoc, oltre a provvedere all'adeguamento della struttura interna di Giunta e Consiglio.

1.2 - Le leggi regionali di attuazione.

In merito alle attività di attuazione del Diritto europeo, vi sono taluni aspetti comuni che rilevano all'interno di ogni contesto regionale, fermo restando il dato di necessaria declinazione delle modalità specifiche con cui si debba procedere, in accordo con le esigenze e le caratteristiche proprie del territorio, cui la normativa deve adattarsi. Tuttavia alcuni elementi ricorrono nei diversi ordinamenti:

1. la presenza di una legge di procedura, speculare alla legge nazionale 11/2005, volta ad istituire una legge comunitaria annuale, ad elencarne i contenuti, a disciplinare la sua formazione;
2. la previsione di una relazione, da presentarsi a cura della Giunta, entro un termine temporale espressamente previsto, in merito alla conformità della normativa regionale alla normativa europea, elemento indispensabile al fine di individuare gli atti normativi europei da recepire;
3. la previsione nel corso dei lavori assembleari di una sessione comunitaria, nel corso della quale presentare la relazione di conformità, discutere e approvare il disegno di legge comunitaria regionale. Questo momento assembleare costituisce indubbiamente il fulcro delle attività della Regione in tema di Affari europei. Infatti, oltre agli adempimenti previsti per la cd. Fase discendente, in molti ordinamenti regionali, come ad es. in Emilia Romagna, nel corso della sessione vengono esaminate anche le proposte legislative dell'Unione europea, diventando così momento imprescindibile anche per la cd. fase ascendente;
4. l'istituzione di un'apposita commissione consiliare con la delega per gli Affari europei, in seno alla quale si svolgono i lavori preparatori della sessione. Oltre queste caratteristiche comuni che, con diverse declinazioni, sono ravvisabili in quasi tutte le leggi regionali c'è un ulteriore elemento da considerare: la previsione in Giunta di una delega specifica per gli Affari europei. Questa può essere concentrata in un unico assessorato oppure esercitata in modo trasversale, con la divisione delle competenze tra più Uffici o Dipartimenti.

L'organizzazione interna delle Regioni Obiettivo Convergenza nella fase di avvio del progetto.

2.1 Regione Siciliana.⁴

Lo Statuto della Regione è in corso di revisione. Il nuovo progetto di legge prevede in diverse norme la partecipazione agli Affari europei. In particolare all'art. 19 bis, rubricato "Rapporti internazionali e con l'Unione europea" si definisce la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli stessi.

La Legge regionale 26 aprile 2012 n. 10 recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee" (GURS 30.4.2010, parte I, n. 21) istituisce una sessione comunitaria e la legge comunitaria regionale.

4 Per il dettaglio delle competenze tra gli uffici e della ricostruzione normativa cfr. il Report della Regione Sicilia, Area I: Quadro normativo ed organizzativo per la partecipazione alla formazione ed attuazione del diritto dell'UE.

Già in precedenza la Regione aveva emanato normative in materia. Ad esempio, la L. r. n. 6 del 7 aprile 1997 assegnava al Presidente della Regione l'obbligo di convocare ogni sei mesi una sessione della Giunta in tema di affari comunitari, anche al fine di verificare la conformità della legislazione regionale a quella europea e di individuare eventuali interventi normativi da proporre all'Assemblea.

Inoltre, l'art. 39-bis del Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana dispone l'elezione di una Commissione "per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione Europea" con funzioni consultive nei casi di connessione tra disegni di legge regionali e normative comunitarie. La Commissione non ha solo un ruolo consultivo, ma è titolare di funzioni propulsive, potendo adottare atti di indirizzo politico nei confronti del Governo regionale, deliberando sulle proposte che l'ARS inoltra al Parlamento. Esprime parere obbligatorio e non vincolante sulle proposte regionali, funzionali alla definizione dei Programmi Operativi Regionali (POR). La Giunta si occupa di portare a compimento le procedure di controllo per quanto riguarda invece gli aiuti di Stato alle imprese.

È inoltre istituita, in seno all'Assemblea, con funzioni esclusivamente consultive, la Commissione Europa, che esamina sotto il profilo della compatibilità con l'ordinamento dell'Unione, i disegni di leggi regionali, ed esprime il proprio parere. Dal 2010, al Dipartimento Affari Extraregionali della Presidenza regionale è affidata la delega per gli Affari europei.

All'Ufficio regionale di rappresentanza a Bruxelles sono assegnate le seguenti competenze:

- Rapporti con gli Uffici dell'ARS di Bruxelles;
- Interazione con la Commissione Europea e le seguenti Direzioni Generali: Politica regioni, Agricoltura, Concorrenza, Impiego, Pesca ed altre;
- Interazione con il Consiglio dei Ministri tramite Rappresentanza permanente: COREPER I, COREPER II, ECOFIN ed altro;
- Interazione con il Comitato delle Regioni: sedute plenarie, attività delle commissioni, preparazione di dossier;
- Rapporti con altre Regioni italiane ed Europee;
- Interazione con il Parlamento Europeo;
- Rapporti con gli Uffici di europarlamentari siciliani;
- Attività delle Commissioni;
- Monitoraggio dei casi e delle sentenze della Corte di Giustizia europea e delle Corti dei Conti europea che possano essere di interesse regionale;
- Assistenza al Presidente della Regione, agli assessori, ai parlamentari dell'ARS, ai rappresentanti di Enti Locali, Università o associazioni di categoria in visita;
- Assistenza agli Uffici Regionali per risolvere eventuali criticità con Uffici della Commissione.

2.2 Regione Calabria.⁵

Lo Statuto della Regione prevede in diverse disposizioni la partecipazione della formazione ed attuazione del diritto europeo: ad es. Art. 3 (Rapporti interregionali, con l'Unione Europea e con altri Stati) commi 2 e 3: "(...) 2. La Regione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione Europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e comunitari.

3. La Regione realizza, altresì, forme di collegamento con gli organi dell'Unione Europea per l'esercizio delle proprie funzioni relative all'applicazione delle normative comunitarie e per l'adeguamento dei propri atti alle fonti comunitarie".

L'art. 42, (Regione e disciplina comunitaria) commi 1 e 2 prevede:

"1. La Regione, nelle materie di sua competenza, partecipa alla definizione degli indirizzi assunti in sede comunitaria dall'Italia nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e

alla loro attuazione ed esecuzione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

2. La legge regionale, nel rispetto del potere di rappresentanza del Presidente della Giunta e del diritto del Consiglio ad una informazione preventiva e successiva sugli affari comunitari, determina le modalità del concorso dello stesso Consiglio allo svolgimento delle attività di cui al comma 1”.

Nel 2007 è stata emanata la Legge regionale 5 gennaio 2007, n. 3 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo e comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie”. La normativa prevede l’istituzione di una sessione comunitaria sia in Giunta che in Consiglio, nel corso della quale la prima trasmette all’Assemblea una relazione concernente la partecipazione della Regione all’attuazione delle politiche europee. Inoltre, è disciplinata l’emanazione, ogni anno, di una legge comunitaria regionale di cui è indicato il contenuto.

La delega per le politiche europee era in precedenza affidata al Presidente della Giunta, dal dicembre 2006 è stato istituito un Assessorato per la Programmazione Nazionale e Comunitaria. Attualmente, vi sono due Assessorati competenti in materia di Affari europei:

- Assessorato al Bilancio ed alla Programmazione
- Assessorato ai programmi speciali U.E., alle politiche euro-mediterranee, all'internazionalizzazione, alla cooperazione tra i popoli ed alle politiche per la pace.

All’Assessorato al Bilancio ed alla Programmazione fa capo il Dipartimento Programmazione Nazionale e Comunitaria.

Esso si articola in 3 settori:

- Programmazione;
- Monitoraggio e Controllo dei Programmi e dei Progetti;
- Coordinamento e Verifiche dei Programmi e dei Progetti;

e tre Unità Organizzative Autonome (UOA):

- Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici,
- Adempimenti del ciclo di programmazione;
- Rapporti con le Istituzioni Comunitarie (Ufficio di Bruxelles, attualmente non operativo).

Con Legge regionale n. 45/2002 è stata istituita in seno al Consiglio la Commissione “Politiche comunitarie e relazioni esterne”, in seguito denominata “Affari dell’Unione europea e relazioni con l’estero”.

Le recenti modifiche apportate allo Statuto e al Regolamento interno del Consiglio hanno previsto l’accorpamento di tale Commissione (che nel 2004 aveva assunto carattere permanente) alla Commissione Bilancio, con decorrenza da novembre 2012.

Le due Commissioni sono assistite dal Servizio II Commissione e Affari Comunitari.

L’Ufficio regionale con sede a Bruxelles, dopo una temporanea sospensione dell’attività a causa della mancanza di fondi ha ripreso le sue attività.

2.3 Regione Puglia

Lo Statuto disciplina i Rapporti della Regione con l'Unione europea, all'art 9: *"La Regione opera nel quadro dei principi e delle norme dell'Unione europea perseguendo la valorizzazione delle politiche comunitarie regionali, cooperando con le Regioni d'Europa e sostenendo opportuni e più ampi processi d'integrazione, nel rispetto delle diverse culture.*

La Regione partecipa, attraverso i propri organi rappresentativi, alla formazione di decisioni degli organismi comunitari e, nelle materie di sua competenza, nei casi e con le forme disciplinati dallo Stato, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato."

Recentemente, grazie alla L.R. 28 settembre 2011 n. 24 *"Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea"* la Regione Puglia si è dotata della prima c.d. legge regionale europea.

Per quanto riguarda la ripartizione delle deleghe in tema di Affari europei, nel corso di una riorganizzazione avvenuta nel mese di maggio 2012, la delega "Rapporti con la Commissione europea" è stata affidata al Presidente della Regione, mentre l'Assessorato al Sud e Federalismo conserva la competenza "Sistema delle Conferenze".

Ad oggi, quindi, il rispetto degli obblighi regionali per assicurare la partecipazione alla formazione e attuazione del diritto europeo è ripartito in modo trasversale fra gli Assessorati e otto Aree di coordinamento (istituite con DGR n. 1351/2009 *"Attuazione modello Gaia - Nuova organizzazione delle Aree di coordinamento"*).

Sono incardinate nel Gabinetto del Presidente della Giunta le seguenti strutture deputate alle attività di carattere europeo:

- Servizio Relazioni istituzionali e *Internal audit*,
- Ufficio Relazioni con le Regioni e gli Organi centrali e periferici dello Stato;
- Ufficio di Rappresentanza della Regione Puglia a Bruxelles che svolge funzioni istituzionali, di promozione, informazione e comunicazione e di attrazione di risorse comunitarie.

In seno al Consiglio regionale è istituita la VI Commissione è competente per gli Affari e le Politiche Comunitarie (oltre che per Lavoro e Formazione Professionale, Istruzione, Cultura, Cooperazione, Emigrazione, Immigrazione).

2.4 Regione Campania.

Lo Statuto della Regione, approvato nel 2009 dedica ai rapporti con l'Unione europea due articoli: l'art. 9 - Integrazione europea¹. *La Regione si riconosce parte del processo di integrazione europea. Essa partecipa ove previsto alla formazione degli atti normativi comunitari utilizzando gli strumenti previsti dai trattati comunitari, dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi dello Stato."* e l'art 10 - Regione e disciplina comunitaria ed internazionale:¹. *La Regione, nel rispetto dei principi costituzionali, nelle materie di sua competenza:*

- a) partecipa alla definizione degli indirizzi sostenuti in sede di Unione europea dall'Italia nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione ed esecuzione;*
- b) realizza forme di collegamento con le istituzioni dell'Unione europea per l'esercizio delle proprie funzioni; (...)"*

Nel 2008 è stata emanata la legge regionale di partecipazione, L. r. n. 18, 11 dicembre 2008.

La normativa intende assicurare (art. 1- Finalità):

- a) la partecipazione attiva della Regione alla formazione degli atti comunitari;*
- b) l'attuazione, nelle materie di competenza regionale, del diritto comunitario;*

- c) un'organica informazione sulle politiche comunitarie di interesse regionale;
- d) un rapporto diretto e continuativo con gli uffici, gli organismi e le istituzioni dell'Unione europea;
- e) la partecipazione, nell'ambito delle proprie competenze ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea;
- f) agli enti locali ed ai soggetti della società civile la conoscenza e la partecipazione alle attività dell'Unione europea ed ai suoi programmi e progetti".

Ai sensi dell'art. 5 della legge regionale comunitaria, "il Presidente della Giunta regionale convoca, almeno una volta all'anno, la sessione comunitaria della Giunta". Entro un mese dallo svolgimento di essa, la Giunta presenta al Consiglio un rapporto sullo stato di attuazione delle politiche europee. È inoltre prevista l'emanazione di una legge comunitaria annuale e viene istituito l'Ufficio Comunitario Regionale (UCR) presso le Istituzioni dell'Unione europea, quale ufficio di collegamento tecnico, amministrativo e operativo tra la Regione Campania e le Istituzioni. (art. 6).

La delega alle Politiche europee è affidata al Presidente della Giunta regionale.

In seno alla Giunta opera un'Area Generale di Coordinamento (di seguito AGC 09) che si occupa tra l'altro dei "Rapporti con gli organi nazionali e internazionali in materia di interesse regionale": che costituisce il centro amministrativo di raccordo delle attività della Giunta concernenti l'attuazione dei regolamenti e delle direttive nelle materie di interesse nazionale e regionale. Essa cura, inoltre, i rapporti con le Amministrazioni centrali e gli Enti interessati alle materie ed alle attribuzioni di competenza dell'Unione europea e predispone la programmazione regionale concernente la partecipazione della Regione al processo di cooperazione internazionale.

La Giunta è, al momento, in fase di riorganizzazione interna, a seguito dell'approvazione del Regolamento n. 12 del 15 dicembre 2011 che ha previsto un nuovo assetto organizzativo, la cui entrata in vigore è stata però rinviata al 1 ottobre 2012 con il Regolamento n. 5 del 13 aprile 2012. La riorganizzazione degli Uffici riguarda anche l'AGC 09 e l'UCR. È prevista, infatti, la nascita di una "Direzione generale per l'internazionalizzazione e i rapporti con l'Unione europea del sistema regionale" all'interno del più ampio "Dipartimento della programmazione e dello sviluppo economico". Per quanto riguarda il Consiglio, la Prima Commissione permanente si occupa di: "Affari istituzionali - Amministrazione Civile, Rapporti internazionali, Autonomie e piccoli comuni, Affari Generali, Sicurezza delle città, Risorse umane, Ordinamento della Regione".