

proposta di legge n. 100

a iniziativa dei Consiglieri Binci, Solazzi, Brini,
Mammoli, Brandoni, Benatti, Rocchi, Mollaroli
presentata in data 6 giugno 2006

DISPOSIZIONI SULLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE MARCHE
AL PROCESSO NORMATIVO COMUNITARIO E SULLE PROCEDURE
RELATIVE ALL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE COMUNITARIE

Signori Consiglieri,

la presente proposta di legge è ispirata dalla opportunità di introdurre nell'ordinamento della Regione Marche una disciplina organica sulla partecipazione delle istituzioni regionali (Giunta e Consiglio) alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, anche alla luce delle riforme che hanno interessato l'ordinamento nazionale negli ultimi anni.

Come è noto, infatti, la riforma costituzionale del 2001 ha, tra l'altro, riconosciuto rilievo costituzionale alle competenze regionali in materia di politiche comunitarie, con particolare riguardo alla possibilità che le regioni attuino direttamente la normativa comunitaria adottata nelle materie di propria competenza.

La legge 131/2001 e, soprattutto, la recente legge 11/2005, che ha formalmente abrogato la ormai celebre legge La Pergola, introducono nell'ordinamento nazionale una serie di disposizioni che disciplinano i rapporti tra amministrazioni regionali, locali e governo centrale, volte a favorire la partecipazione dei primi al cosiddetto processo normativo comunitario.

Tra le novità di rilievo, occorre sottolineare la norma in virtù della quale si prevede espressamente il coinvolgimento delle assemblee elettive dei Consigli regionali alla fase ascendente del processo sopra richiamato, la quale, in aggiunta alle modifiche proposte nei nuovi Statuti regionali, ivi compreso quello della Regione Marche, consente un esercizio diretto di governance più vicina ai cittadini.

Si è, inoltre, voluta cogliere l'occasione per disciplinare con un normativa *ad hoc*, autonoma rispetto al più generale procedimento di programmazione regionale, la procedura di negoziato ed approvazione degli strumenti di programmazione con i quali la Regione destina sul proprio territorio le risorse comunitarie, prevedendo, al riguardo, anche una più organica disciplina sull'esercizio della funzione di controllo e di conoscenza dell'attività posta in essere dalla Giunta regionale in sede di attuazione.

Tutto questo, al fine di garantire la partecipazione dell'assemblea elettiva ad un processo che costituisce ormai una parte fondamentale delle strategie di sviluppo e di crescita del tessuto economico, sociale e culturale delle Marche, del quale anche il Consiglio regionale intende divenire interlocutore.

La legge è articolata in capi riservati, il primo, all'individuazione delle procedure concernenti la partecipazione della Regione alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario e all'esercizio delle funzioni generali di indirizzo e controllo da parte del Consiglio nei confronti

della Giunta e, il secondo, alla disciplina dell'iter di formazione della programmazione comunitaria.

Passando all'esame analitico dei singoli articoli:

- l'articolo 1, Finalità, enuncia le finalità specifiche cui la proposta di legge assolve;
- l'articolo 2, Partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario, disciplina il coinvolgimento della Regione nella procedura di formazione del diritto comunitario, (cosiddetta fase ascendente), secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma 5, della Costituzione, dall'articolo 5, comma 2, della legge 131/2003 e dall'articolo 5, comma 3, della legge 11/2005. Si prevede il coinvolgimento sia della Giunta che del Consiglio regionale e, più in dettaglio, un coordinamento costante tra Giunta e Consiglio, da attuarsi nelle forme stabilite dai rispettivi regolamenti interni, lasciando integra la facoltà di entrambe le istituzioni di esprimere la posizione della Regione, che non può che essere la stessa, nelle sedi deputate a svolgere il coordinamento interregionale nei confronti dell'amministrazione statale (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome);
- l'articolo 3, Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari ed attuazione delle politiche europee, rappresenta una delle prescrizioni centrali della proposta di legge. Con essa viene introdotto nell'ordinamento regionale lo strumento della legge comunitaria regionale, già sperimentata da altre Regioni e presente, tra l'altro, in alcuni dei nuovi Statuti regionali approvati nel corso dell'ultimo biennio, che costituisce lo strumento normativo per dare attuazione alla normativa comunitaria concernente materie di competenza regionale. Il ricorso ad una unica legge annuale dovrebbe in particolare garantire il sistematico recepimento delle direttive comunitarie, ponendo la Regione al riparo da eventuali procedure di infrazione;
- l'articolo 4, Contenuti della legge comunitaria regionale, illustra i contenuti della legge comunitaria regionale; le lettere da a) a d) sono quasi a contenuto necessitato, in quanto riguardano le procedure di recepimento/attuazione della normativa comunitaria da parte della Regione;
- l'articolo 5, Rispetto della normativa comunitaria, attribuisce al Consiglio regionale, in quanto istituzione legislativa, il compito di effettuare la verifica della normativa comunitaria, anche di quella in fase di predisposizione, al fine di

monitorare costantemente la compatibilità dell'ordinamento regionale con i principi di diritto comunitario. Si tratta di un adempimento previsto dall'articolo 8 della legge 11/2005, il cui comma 3 recita testualmente che: "nelle materie di loro competenza, le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere";

- l'articolo 6, Sessione comunitaria del Consiglio regionale, introduce nell'ordinamento regionale la cosiddetta sessione comunitaria del Consiglio regionale, già presente nella prassi di alcune Regioni (Campania, Toscana, Veneto, Basilicata ed Umbria); si tratta dell'occasione per avviare il dibattito dell'assemblea sulle tematiche comunitarie, con particolare riguardo allo stato di attuazione dei programmi cofinanziati. La data del 31 ottobre, indicata nella proposta di legge, si ritiene congrua e conforme con la periodicità delle scadenze della rilevazione dei dati di monitoraggio che hanno di norma una periodicità trimestrale; inoltre, si ritiene che per tale data le strutture incaricate della gestione e dell'attuazione dei programmi cofinanziati siano in grado di rilevare gli elementi di forza e di criticità degli interventi, provvedendo ad individuare gli adempimenti conseguenti. Il rinvio espresso all'articolo 17 della legge 11/2005 è giustificato dal fatto che tale disposizione disciplina la cosiddetta Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi per la trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale. La Conferenza esprime parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali nonché sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

La relazione annuale che la Giunta trasmette al Consiglio rappresenta lo strumento tecnico attraverso il quale il Consiglio stesso esercita in maniera sistematica le proprie funzioni di indirizzo e controllo in materia di politiche comunitarie. Anche in questo caso, si tratta di uno strumento già utilizzato a livello regionale, essendo prevista, ad esempio, dalla Regione Veneto, con l.r. 6 settembre 1996, n. 30, Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunita-

rio e sulle procedure di informazione e attuazione dei programmi comunitari.

La lettera c) individua un contenuto essenziale della relazione annuale, in quanto dovrebbe indicare tutte le norme e, più in generale, le procedure poste in essere dalla Giunta per dare attuazione alla programmazione comunitaria, ivi compresi gli strumenti eventualmente disposti per incentivare i flussi di spesa da rendicontare ed evitare di incorrere nel meccanismo di disimpegno dei fondi comunitari per mancato raggiungimento degli obiettivi fissati. Molto spesso, l'adozione di queste norme richiede tempi diversi da quelli previsti per la legge comunitaria regionale, la quale ha, tra l'altro, una cadenza annuale. Pertanto, si ritiene più opportuno inserire questa prescrizione come contenuto della relazione annuale sull'attuazione delle politiche comunitarie che la Giunta presenta al Consiglio;

- l'articolo 7, Sessione comunitaria della Giunta regionale, introduce nell'ordinamento della Regione una pianificazione sistematica degli interventi e delle azioni amministrative finalizzate a garantire il costante utilizzo e il pieno impiego delle risorse comunitarie. La trasmissione degli orientamenti adottati dalla Giunta al Consiglio regionale è finalizzata a garantire l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo;
- l'articolo 8, Competenze del Consiglio regionale, formalizza il raccordo tra Giunta e Consiglio regionale in merito alla predisposizione delle iniziative e dei programmi comunitari attivati dalla Regione. Perché la norma abbia poi una concreta ricaduta nel lavoro degli uffici, è necessario introdurre le opportune modifiche al regolamento interno della Giunta e a quello del Consiglio, disciplinando in particolare il ruolo delle commissioni consiliari. In questo modo, inoltre, è attuato il principio contenuto nell'articolo 21 dello Statuto, la cui lettera m) "il Consiglio regionale delibera gli atti di programmazione relativi ai finanziamenti dell'Unione europea e le relative modifiche" attribuisce espressamente al Consiglio la competenza in materia di programmi comunitari e, più in dettaglio, delle proposte di programma regionale da sottoporre alla Commissione europea al fine di ottenere il cofinanziamento;
- l'articolo 9, Modifiche agli atti di programmazione comunitaria, disciplina la procedura di modifica degli atti di programmazione comunitaria, conciliando le esigenze di celerità delle procedure di rinegoziazione e di rimodulazione di un programma con quelle di conoscibilità e di condivisione delle stesse da parte del Consi-

glio regionale. Per questo motivo, si è ritenuto opportuno limitare la procedura di approvazione ordinaria alle sole ipotesi di modifiche sostanziali rappresentate, in sostanza, dalla differente allocazione delle risorse tra finalità strategiche (assi prioritari) e dall'introduzione o soppressione di una intera misura (o operazione, secondo la nuova nomenclatura inserita nella proposta di regolamento quadro per la programmazione 2007-2013), che rappresentano anche le sole ipotesi per cui la Commissione europea si deve esprimere con una nuova decisione. Di modifiche sostanziali parla anche la legge regionale della Regione Tosca-

na 16 maggio 1994, n. 37, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari, senza peraltro precisare che cosa si intende per modifiche sostanziali; anche in tal caso, si prevede che il programma comunitario modificato in maniera sostanziale sia sottoposto a nuovo dibattito e approvazione da parte del Consiglio regionale;

- l'articolo 10, Modifiche al regolamento interno del Consiglio, rende esplicita la necessità di modificare il regolamento interno per garantire la piena funzionalità della proposta di legge.

Capo I
**Partecipazione della Regione al processo
normativo comunitario**

Art. 1
(Finalità)

1. La presente legge disciplina le modalità di partecipazione della Regione alla formazione di atti normativi comunitari nonché le procedure per l'attuazione delle politiche comunitarie nell'ordinamento regionale.

Art. 2
*(Partecipazione della Regione alla formazione
del diritto comunitario)*

1. La Giunta e il Consiglio regionale definiscono d'intesa la posizione della Regione sulle proposte di atto comunitario di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

2. La posizione della Regione è trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo le modalità disciplinate dall'articolo 5, comma 3, della legge 11/2005.

Art. 3
*(Adeguamento dell'ordinamento regionale
agli obblighi comunitari e attuazione
delle politiche europee)*

1. La Regione dà tempestiva attuazione alle direttive comunitarie adottate nelle materie di propria competenza,

2. Al fine di garantire il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'emanazione di atti normativi comunitari o alle sentenze della Corte di giustizia, entro il 1° luglio di ogni anno la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale il progetto di legge comunitaria regionale dal titolo: "Legge comunitaria regionale" e con l'indicazione dell'anno di riferimento.

3. Nell'ambito della relazione al disegno di legge di cui al comma 2, la Giunta regionale riferisce sullo stato di conformità della legislazione regionale alle disposizioni comunitarie e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla Regione.

Art. 4
(Contenuti della legge comunitaria regionale)

1. La legge comunitaria regionale:

- a) recepisce gli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alle direttive comunitarie, e dispone quanto ritenuto necessario per il completamento dell'attuazione dei regolamenti comunitari;
- b) detta le disposizioni per l'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione;
- c) contiene le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente necessarie all'attuazione o all'applicazione degli atti comunitari di cui alle lettere a) e b);
- d) individua gli atti normativi comunitari alla cui attuazione o applicazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi.

Art. 5

(Rispetto della normativa comunitaria)

1. Il Consiglio regionale effettua una verifica costante della normativa comunitaria adottata in relazione a materie di propria competenza, al fine di garantire lo stato di conformità dell'ordinamento regionale con gli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, secondo quanto previsto all'articolo 8, comma 3, della legge 11/2005.

2. Tale verifica è effettuata dalla Commissione consiliare competente negli affari comunitari che si avvale delle strutture messe a disposizione dal Consiglio stesso.

Art. 6

(Sessione comunitaria del Consiglio regionale)

1. Entro il 31 ottobre di ogni anno, il Consiglio regionale convoca la sessione comunitaria dedicando ad essa una o più sedute, al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi attivati a livello regionale e definire gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie.

2. In occasione della sessione comunitaria, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale una relazione concernente la partecipazione della Regione all'attuazione delle politiche comunitarie nella quale sono esposte:

- a) le posizioni sostenute dalla Regione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni di cui all'articolo 17 della legge 11/2005 e del Comitato delle Regioni di cui agli articoli 263, 264 e 265 del trattato istitutivo della Comunità europea;
- b) le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative necessarie all'attuazione di programmi regionali

- cofinanziati dall'Unione europea adottate dalla Giunta regionale nell'anno di riferimento;
- c) lo stato di attuazione dei programmi e delle iniziative comunitarie di competenza della Regione, con l'aggiornamento dei dati finanziari al trimestre precedente a quello in cui viene presentata la relazione.

Art. 7

(Sessione comunitaria della Giunta regionale)

1. Il Presidente della Giunta regionale convoca, almeno ogni sei mesi, una sessione comunitaria della Giunta stessa, allo scopo di definire le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una corretta e tempestiva attuazione dei programmi e degli interventi cofinanziati dall'Unione europea.

2. Gli orientamenti adottati dalla Giunta regionale sono trasmessi al Consiglio regionale.

Capo II
Programmazione comunitaria

Art. 8

(Competenze del Consiglio regionale)

1. Il Consiglio regionale delibera gli atti di indirizzo, di programmazione, di piano, di programma operativo regionale concernenti l'attuazione delle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto.

2. Al fine di porre in essere una rapida procedura di approvazione da parte del Consiglio, la Giunta regionale assicura a quest'ultimo un'adeguata informazione in ordine all'elaborazione delle proposte relative agli atti di cui al comma 1.

3. La deliberazione con la quale il Consiglio regionale approva le proposte di atto di cui al comma 1 contiene gli indirizzi per la Giunta regionale da seguire nel corso dell'attività di negoziato con lo Stato e con la Commissione europea, nonché l'autorizzazione a concordare gli adempimenti necessari per la concessione del cofinanziamento.

4. La Giunta regionale riferisce al Consiglio regionale sull'andamento delle procedure di negoziato con lo Stato e con la Commissione europea.

5. Al termine del negoziato, gli atti di cui al comma 1 sono ritrasmessi al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva.

6. Le proposte di programma relative a forme di finanziamento comunitario attivate mediante bandi di gara o inviti a presentare proposte sono approvate dalla Giunta regionale, sentito il parere della competente Commissione consiliare.

Art. 9
*(Modifiche agli atti
di programmazione comunitaria)*

1. Le proposte di modifica sostanziale agli atti di programmazione di cui all'articolo 7, comma 1, sono approvate dal Consiglio regionale.

2. Per modifiche sostanziali si intendono:

- a) le modifiche al piano finanziario che comportano una destinazione delle risorse per priorità strategiche interne al programma diversa da quella originaria;
- b) le modifiche di programmazione che comportano la previsione di nuove operazioni o la soppressione di operazioni esistenti.

3. Le proposte di modifica diverse da quelle elencate al comma 2 sono trasmesse alla competente Commissione consiliare, la quale esprime il proprio parere entro quindici giorni dalla trasmissione dell'atto; decorso tale termine, il parere si ritiene reso in senso favorevole.

Capo III
Disposizioni finali

Art. 10
(Modifiche al regolamento interno del Consiglio)

1. Il Consiglio adegua il proprio regolamento interno alle prescrizioni contenute nella presente legge, definendo, in particolare, i tempi, le modalità di esame e di votazione della legge comunitaria regionale e degli atti di programmazione di cui agli articoli 7 e 8.