

**GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA**

**Questo giorno** Lunedì 19 **del mese di** Luglio  
**dell' anno** 2010 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA  
**la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:**

1) Errani Vasco	Presidente
2) Saliera Simonetta	Vicepresidente
3) Bianchi Patrizio	Assessore
4) Bortolazzi Donatella	Assessore
5) Freda Sabrina	Assessore
6) Gazzolo Paola	Assessore
7) Lusenti Carlo	Assessore
8) Marzocchi Teresa	Assessore
9) Melucci Maurizio	Assessore
10) Mezzetti Massimo	Assessore
11) Muzzarelli Gian Carlo	Assessore
12) Peri Alfredo	Assessore
13) Rabboni Tiberio	Assessore

**Funge da Segretario l'Assessore** Muzzarelli Gian Carlo

**Oggetto:** APPROVAZIONE DEL RAPPORTO CONOSCITIVO PER LA SESSIONE COMUNITARIA  
DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA PER L'ANNO 2010 AI SENSI DELL'ART. 5 DELLA L.R. N. 16/2008.

**Cod.documento** GPG/2010/1121

**Num. Reg. Proposta: GPG/2010/1121**

-----  
**LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

Premesso che:

- forte è stata l'evoluzione, nel corso dei decenni, dell'assetto comunitario delineatosi a partire dal Trattato di Roma del 1957, istitutivo delle Comunità europee, nel senso del riconoscimento di un ruolo sempre più rilevante alle Regioni; tale processo, articolatosi attraverso alcune tappe fondamentali - istituzione nel 1975 del Fondo europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), approvazione dell'Atto unico europeo nel 1986, creazione, con il Trattato di Maastricht del 1992, del Comitato delle Regioni, presentazione del Libro bianco della Governance nel 2001 - ha portato ad ipotizzare un nuovo assetto istituzionale, strutturato su tre livelli - Comunità, Stati membri, Regioni;
- l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) ha dato nuovo impulso al processo di integrazione europea, valorizzando la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome sia alla fase "ascendente", cioè della formazione del diritto europeo, sia alla fase "discendente", cioè della sua attuazione e/o esecuzione, nonché attraverso il rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni;
- parallelamente a questa evoluzione comunitaria nei rapporti con le Regioni, anche l'ordinamento italiano ha provveduto a prevedere un maggiore coinvolgimento degli organismi regionali in tutte le fasi di elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie;
- tale evoluzione ha trovato riconoscimento costituzionale con la riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", con cui le Regioni e le Province autonome si sono viste riconoscere il diritto ed, allo stesso tempo, il dovere di partecipare alla

formazione degli atti dell'Unione europea (c.d. fase ascendente) ed alla loro successiva attuazione (c.d. fase discendente) nelle materie di propria competenza (articolo 117, comma 5, Cost.);

Richiamate:

- la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) con la quale sono stati delineati i confini della competenza legislativa statale e regionale e ridefinita la sussidiarietà verticale fra Stato, Regioni, Province e Comuni, nonché, per quanto riguarda la partecipazione al processo normativo comunitario, sono state determinate soltanto le modalità per la partecipazione diretta delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (fase ascendente);
- la 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) con cui lo Stato ha disciplinato la partecipazione italiana al processo normativo dell'Unione europea, nonché le procedure per l'adempimento degli obblighi comunitari, prevedendo in particolare:
  - per la "fase discendente" (art. 8) del processo normativo comunitario, che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti a quello comunitario e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere, con la ulteriore possibilità per i medesimi Enti di adottare uno strumento analogo alla "legge comunitaria annuale", mediante la quale adeguare periodicamente il proprio ordinamento interno agli atti dell'Unione europea;
  - per la "fase ascendente" (art. 5, commi 1 e 3, della Legge n. 11 del 2005), ai fini della formazione della posizione italiana, che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti comunitari e dell'Unione europea, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e loro

modificazioni, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;

Rilevato che:

- lo Statuto della Regione Emilia Romagna - approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 - ha definito le modalità di recepimento, nell'ordinamento regionale, delle grandi novità introdotte dalla riforma del titolo V della parte II<sup>a</sup> della Costituzione;
- in particolare l'articolo 12 dello Statuto regionale, espressamente dedicato alla partecipazione della Regione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario nell'ambito e nelle materie di propria competenza, ha rimandato in molteplici punti alla legge regionale, quale sede della disciplina sulle procedure regionali della partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, anche con riferimento al ruolo dell'Assemblea ed alle modalità del coinvolgimento della stessa nell'ambito dell'intero processo decisionale;
- le norme di procedura cui rimanda l'articolo 12 dello Statuto regionale sono contenute nell'articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna e nella legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (recante "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione Europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale");

Richiamati:

- l'articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, che - in attuazione della previsione di cui al summenzionato articolo 12 dello Statuto regionale - disciplina puntualmente il procedimento che la Regione deve seguire per la partecipazione alla formazione (c.d. Fase ascendente) e nell'attuazione (cd. Fase discendente) del diritto comunitario, precisando in particolare che:

- il programma legislativo annuale della Commissione Europea, unitamente al quale viene trasmessa la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, è ogni anno assegnato in sede referente alla Commissione I, competente in materia di rapporti con l'Unione Europea ed alle altre Commissioni, in sede consultiva, per il parere di loro competenza;
- ad esito dell'iter in Commissione referente (Commissione I), che si riunisce in sessione comunitaria, viene elaborata una relazione alla quale sono allegati, oltre alle eventuali relazioni di minoranza, gli atti approvati dalle altre commissioni competenti per materia; al termine di questo procedimento, il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario sono iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa, convocata in sessione comunitaria, che si esprime approvando apposita risoluzione;
- analoga procedura è prevista in "fase discendente" per l'esame del progetto di legge per il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo;
- la sopracitata legge regionale n. 16 del 2008 che, nel dettare le norme sulla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, pone al centro del sistema la "sessione comunitaria" dell'Assemblea Legislativa, da tenersi ogni anno, per prendere in esame il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, predisposta dalla Giunta ai fini dell'articolo 8, comma 3, della legge n. 11 del 2005, in vista dell'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa medesima di apposito atto di indirizzo per le attività della Giunta regionale;

Tenuto conto che il meccanismo della "sessione comunitaria" delineato dalla legge regionale n. 16 del 2008, attraverso la previsione dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, fornisce alla Regione un efficace strumento di monitoraggio, in via anticipata, degli

atti comunitari, il quale consente una maggiore tempestività nella formulazione di eventuali osservazioni sugli atti comunitari - strumento principale di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario -, condizionata dallo stringente termine di 20 giorni previsto dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005;

Dato atto che nella Nota metodologica, approvata dal Comitato di Direzione nella seduta del 29 settembre 2008, sono stati elaborati il percorso per l'attuazione dell'articolo 38 del regolamento dell'Assemblea legislativa e dell'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008, ai fini della sessione comunitaria, nonché le istruzioni che i Direttori devono dare ai referenti dei propri settori per la redazione del Rapporto conoscitivo da presentare alla Commissione assembleare di riferimento ai fini della sessione comunitaria;

Considerato che l'istruttoria tecnica, volta all'analisi del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010 (COM(2010)135), ai fini della partecipazione della Regione alla fase ascendente del processo normativo comunitario:

- è stata necessariamente procrastinata, dato che lo stesso programma legislativo della Commissione europea per il 2010, primo strumento di programmazione politica e legislativa della Commissione, è stato presentato in ritardo rispetto agli anni precedenti, stante il recente insediamento della nuova Commissione, avvenuto nel febbraio 2010;
- è stata svolta dal gruppo di lavoro misto Giunta - Assemblea Legislativa (costituito con deliberazione del Direttore Generale Centrale Affari Legislativi n. 3713 del 5 maggio 2009), in collaborazione con i referenti dei diversi settori regionali, componenti dell'apposito gruppo di lavoro interdirezionale della Giunta (costituito con deliberazione del Direttore Generale Centrale Affari Legislativi n. 3714 del 5 maggio 2009);
- ha portato all'elaborazione del Rapporto conoscitivo della Giunta regionale per la sessione comunitaria prevista dall'articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa e dall'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008 (Allegato A), - predisposto dalla Direzione Generale Centrale Affari Legislativi, Servizio affari

legislativi e qualità dei processi normativi in collaborazione con i settori che forniscono i loro contributi per gli ambiti di loro competenza - il quale reca la ricognizione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, nonché l'individuazione delle iniziative contenute nel programma legislativo della Commissione europea più significative ai fini della partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario, prefigurando gli indirizzi per il miglioramento del processo di conformazione dell'ordinamento regionale a quello comunitario;

Dato, altresì, atto che in attuazione dell'articolo 8, comma 3, della legge n. 11 del 2005, con nota prot. N. PG/2010/16364 del 22 gennaio 2010, per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, è stata trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Comunitarie la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario per l'anno 2009, relativamente alle materie di competenza della Regione Emilia-Romagna (partecipazione alla fase discendente);

Ritenuto, pertanto, necessario approvare:

- quale modalità di attuazione annuale, in esito alla ricognizione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario ed all'analisi del programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea, il Rapporto conoscitivo della Giunta regionale all'Assemblea legislativa per la sessione comunitaria di cui all'articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa ed all'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008;
- il documento di cui all'allegato "A", contenente il Rapporto conoscitivo per la sessione comunitaria per l'anno in corso, e trasmetterlo all'Assemblea legislativa per gli adempimenti previsti dall'articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea e dall'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008;

Viste:

- la legge regionale 26 novembre 2001, n. 43 "Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna" e successive modifiche;

- la propria deliberazione n. 2416 del 29 dicembre 2008 recante "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali fra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007";
- Dato atto del parere allegato;
- Su proposta della Vicepresidente della Giunta regionale, Assessore Finanze, Europa, cooperazione con il sistema delle autonomie, valorizzazione della montagna, regolazione dei servizi pubblici locali, semplificazione e trasparenza, politiche per la sicurezza, dott.ssa Simonetta Saliera;

a voti unanimi e palesi

D E L I B E R A

per le ragioni espresse in premessa del presente atto e che qui si intendono integralmente richiamate:

- a) di approvare quale modalità di attuazione annuale, in esito alla ricognizione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario ed all'analisi del programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea, il Rapporto conoscitivo della Giunta regionale per la sessione comunitaria da tenersi ai sensi dell' articolo 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa e dell'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008;
- b) di approvare, per l'anno 2010, l'allegato "A" alla presente deliberazione, di cui costituisce parte integrante e sostanziale, contenente il "Rapporto conoscitivo della Giunta Regionale all'Assemblea legislativa per la sessione comunitaria di cui agli articoli 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa e 5 della legge regionale n. 16 del 2008";
- c) di trasmettere all'Assemblea legislativa, per gli adempimenti previsti dagli articoli 38 del Regolamento dell'Assemblea Legislativa e 5 della legge regionale n. 16 del 2008 ai fini della sessione comunitaria, il documento di cui all'allegato "A".



# **RAPPORTO CONOSCITIVO DELLA GIUNTA REGIONALE ALL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA PER LA SESSIONE COMUNITARIA – AI SENSI DEGLI ARTICOLI 38 DEL REGOLAMENTO DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA E DELLA L.r. N. 16 DEL 2008- PER L'ANNO 2010**

## **PREMESSA**

### **PARTE GENERALE**

#### **I) FONTI NORMATIVE E DISCIPLINA PROCEDIMENTALE**

- I.1 I Trattati
- I.2 La partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: “stato dell'arte” e prospettive future nella normativa statale
- I.3 La partecipazione della regione Emilia Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: dallo Statuto alla L.r. n. 16 del 2008
- I.4 Il ruolo degli Enti locali

#### **II) SINTESI DELLE ATTUALI POLITICHE COMUNITARIE**

#### **III) IL PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2010**

- III.1 Introduzione
- III.2 I cittadini al centro delle politiche dell'Unione Europea
  - III.2.1 Le proposte della Commissione per il 2010
  - III.2.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010
- III.3 Qualità della legislazione
  - III.3.1 Tendenze del Programma 2009
  - III.3.2 Il programma 2010 e la “*Smart Regulation*”
- III.4 Comunicare l'Europa
- III.5 Sviluppo economico
  - III.5.1 Le proposte della Commissione per il 2010
  - III.5.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010
- III.6 Territorio, Ambiente, Infrastrutture
  - III.6.1 Le proposte della Commissione per il 2010
  - III.6.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010
- III.7 Servizi alla persona e alla comunità
  - III.7.1 Le proposte della Commissione per il 2010
  - III.7.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010

#### **LE POLITICHE REGIONALI NELLE MATERIE DI INTERESSE COMUNITARIO**

- 1. Premessa
- 2. Fondi strutturali
- 3. Aalborg Commitments e indicatori europei di sostenibilità
- 4. Educazione allo sviluppo sostenibile

#### **I) LE INIZIATIVE PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE PRESSO L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA E LA DIREZIONE GENERALE CENTRALE AFFARI ISTITUZIONALI E LEGISLATIVI DELLA GIUNTA REGIONALE DELL'EMILIA – ROMAGNA**

- I.1. Premessa
- I.2 Il ruolo dell'Assemblea legislativa
- I.3 Il ruolo della Giunta regionale
- I.4 Strumenti di collaborazione Giunta – Assemblea legislativa
- I.5 Verso un maggiore coinvolgimento delle persone, associazioni e imprese nelle scelte regionali

#### **II) ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, SISTEMI INFORMATIVI, E TELEMATICA.**

- II.1 Premessa
- II.2 Privacy e trattamento dei dati personali
- II.3 Sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro
- II.4 Pari opportunità per il personale
- II.5 Rapporto di lavoro del personale regionale
- II.6 Amministrazione digitale

### **III) PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE. RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI**

- III.1 Premessa
- III.2 Governo del territorio
- III.3 Fondi strutturali e cooperazione internazionale

### **IV) AMBIENTE DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA**

- IV.1 Il quadro giuridico comunitario e le attuali politiche dell'Unione Europea in materia ambientale
- IV.2 L'attuazione delle politiche comunitarie in Emilia-Romagna
- IV.3 L'adeguamento al diritto comunitario nei diversi ambiti settoriali
  - IV.3.1 Gestione rifiuti e bonifica siti inquinati
  - IV.3.2 Tutela e risanamento risorsa acqua
  - IV.3.3 Incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose
  - IV.3.4 Inquinamento atmosferico
  - IV.3.5 Inquinamento acustico
  - IV.3.6 Aree naturali protette e siti della Rete Natura 2000
  - IV.3.7 Risorse forestali
  - IV.3.8 Valutazione di Impatto Ambientale
  - IV.3.9 Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento
  - IV.3.10 Valutazione Ambientale Strategica
  - IV.3.11 Sistema di EcoGestione e Audit
  - IV.3.12 Controlli ambientali
  - IV.3.13 Informazione ambientale

### **V) PROTEZIONE CIVILE**

- V.1 La protezione civile nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione e negli atti della Commissione europea
- V.2 Gli strumenti dell'Unione Europea
- V.3 Il Programma Legislativo e di Lavoro della Commissione per il 2010
- V.4 Il quadro legislativo nazionale e regionale

### **VI) AGRICOLTURA**

- VI.1 Premesse
- VI.2 Lo Sviluppo Rurale
- VI.3 Le sfide del 2010 per la PAC
- VI.4 La PAC nella Strategia 2020
- VI.5 La PAC nel Trattato di Lisbona
- VI.6 Settore "Qualità delle produzioni"
- VI.7 Settore "Ortofrutta"
- VI. 8 Settore "vitivinicolo"
- VI.9 Ritiri dal mercato di parmigiano reggiano
- VI.10 Settore "Fitosanitario"
- VI.11 Attuazione regolamenti in esenzione e *de minimis*
- VI.12 Sintesi finale

### **VII) ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO**

- VII.1 Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario e nuove opportunità di intervento
  - VII.1.1 Ambito comunitario: il programma di lavoro della Commissione per il 2010
  - VII.1.2 Ambito regionale: diversi strumenti di attuazione dell'ordinamento comunitario
- VII.2 Il Patto per attraversare la crisi
- VII.3 Industria
- VII.4 Pesca
- VII.5 Ricerca innovazione e trasferimento tecnologico
- VII.6 Turismo
- VII.7 Demanio marittimo
- VII.8 Commercio
- VII.9 Sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa, *smart regulation*
- VII.10 Sistema fieristico
- VII.11 Energia

### **VIII) MOBILITA' E TRASPORTI**

- VIII.1 I principi generali e le politiche in materia di trasporti
- VIII.2 Il livello statale e regionale: pianificazione e programmazione
- VIII.3 Normativa di settore
  - VIII.3.1 Trasporto pubblico locale e regionale

- VIII.3.2 Navigazione interna e Porti
- VIII.3.3 Aeroporti
- VIII.3.4 Infrastrutture viarie
- VIII.3.5 Logistica
- VIII.4 Problematiche in fase ascendente in materia di trasporti

## **IX) SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ**

### **IX.A) CULTURA – FORMAZIONE – LAVORO**

- IX.A.1 Il contesto di riferimento
  - IX.A.1.1 Welfare
  - IX.A.1.2 Innovazione, conoscenza, capitale umano: il sapere e la formazione superiore come leva per l'innovazione e lo sviluppo
  - IX.A.1.3 Internazionalizzazione e rapporti con l'UE: l'internazionalizzazione produttiva e commerciale
  - IX.A.1.4. La qualità del lavoro per la qualità dello sviluppo
  - IX.A.1.5 La cultura
- IX.A.2 Partecipazione alla formazione del diritto comunitario
- IX.A.3 Fase discendente

### **IX.B) SANITA'**

- IX.B.1 Principi generali e strategie comunitarie in materia di salute
  - IX.B.1.1 Premessa
  - IX.B.1.2 Nuova strategia in materia sanitaria per l'UE (2008-2013)
  - IX.B.1.3 Programmi e iniziative
- IX.B.2 Settori specifici di particolare rilevanza
  - IX.B.2.1 Sicurezza dei prodotti alimentari
  - IX.B.2.2 Salute, igiene e sicurezza sul luogo di lavoro
  - IX.B.2.3 Farmaci
  - IX.B.2.4 Strategia Europa 2020
- IX.B.3 Fase discendente del diritto dell'UE
  - IX.B.3.1 Sicurezza sul lavoro
  - IX.B.3.2 Sanità
  - IX.B.3.3 Sanità veterinaria e igiene degli alimenti
  - IX.B.3.4 Politica del farmaco
- IX.B.4 Fase ascendente del diritto dell'UE

### **IX.C) POLITICHE SOCIALI**

- IX.C.1 Breve quadro del settore dei servizi sociali a livello comunitario
- IX.C.2 Partecipazione della Regione al diritto comunitario
  - IX.C.2.1 Interventi di lotta alla discriminazione
  - IX.C.2.2 Interventi di lotta alla tratta
  - IX.C.2.3 Integrazione sociale cittadini stranieri immigrati
  - IX.C.2.4 Richiedenti asilo e rifugiati
  - IX.C.2.5 Comunicazione interculturale
  - IX.C.2.6 Area Povertà ed esclusione sociale
  - IX.C.2.7 Interventi a favore di minori
- IX.C.3 Fase ascendente del diritto dell'UE

## **X) SICUREZZA URBANA**

## **CONCLUSIONI**

## PREMESSA

L'Unione Europea, e ancor prima di questa la Comunità Europea, opera da tempo in materie che, nell'ordinamento nazionale, appartengono alla competenza esclusiva o concorrente delle regioni ex art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

Come meglio sarà spiegato di seguito, la riforma costituzionale del 2001 e il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) hanno potenziato il coinvolgimento regionale nella attuazione e formazione delle politiche e delle normative di livello comunitario.

Con il presente documento, in ottemperanza a puntuali obblighi statutari e di legge, la Giunta regionale si propone di dare adeguata informazione ai membri dell'Assemblea Legislativa, nella composizione rinnovata dopo le recenti elezioni regionali del mese di marzo 2010, con modalità che vanno oltre quanto strettamente dovuto, ma necessarie ai fini di completezza e comprensibilità. A tal fine si è cercato di contestualizzare l'attività odierna dando conto del passato e delle prospettive future.

Lo sforzo compiuto trova giustificazione nel fatto che le regioni hanno cominciato ad approcciare soltanto di recente in modo pieno la fase discendente e ascendente del processo normativo comunitario.

Sotto questo profilo, con riferimento alla Regione Emilia-Romagna, appare particolarmente significativa l'esperienza maturata nell'ambito della sessione comunitaria 2009.

Con la deliberazione n. 613 del 2009, la Giunta regionale ha approvato la propria relazione per la sessione comunitaria (*"Relazione per la sessione comunitaria di cui agli articoli 38 del Regolamento dell'Assemblea legislativa e della l.r. n. 16 del 2008"*) per l'anno 2009, ai sensi dell'art. 5 della l.r. 16/2008 (*"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 seguito, le Commissioni permanenti dell'Assemblea Legislativa hanno espresso i loro pareri sul Programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea per il 2009 e indirizzi per migliorare lo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. Successivamente, nella seduta del 23 giugno 2009, la I Commissione ha approvato la propria Relazione per la sessione comunitaria 2009 dell'Assemblea legislativa di cui all'art. 38, comma 2 del Regolamento interno. Ad essa è seguita una risoluzione contenente *"Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario. Sessione comunitaria 2009"*, approvata dall'Assemblea nella seduta del 21 luglio 2009. In quella sede sono stati individuati gli atti di particolare interesse regionale che la Giunta regionale è stata invitata a prendere in esame al fine di rappresentare la posizione della Regione Emilia-Romagna presso il Governo oltre a quelli su cui l'Assemblea si riservava di valutare l'eventuale invio al Governo delle proprie osservazioni, come previsto dalla legge 11/2005 e dalla

legge regionale 16/2008, articolo 6, comma 2. L'Assemblea legislativa ha altresì fornito indicazioni per il recepimento con legge comunitaria regionale della direttiva n. 2006/123/CE, direttiva relativa ai servizi nel mercato interno.

L'esperienza della sessione comunitaria 2009 è sfociata nell'approvazione della l.r. n. 4 del 2010, contenente *“Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario - Legge comunitaria regionale per il 2010”*, nel pieno rispetto dei tempi imposti dal legislatore europeo, e in anticipo rispetto al recepimento da parte del legislatore statale, che ha avuto luogo con il D.lgs. n. 59/2010.

Dando seguito agli indirizzi formulati in sessione comunitaria, inoltre, con delibera della Giunta regionale n. 535 del 5 marzo 2010 è stata altresì approvata l'Intesa tra l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale per la definizione delle modalità attuative degli artt. 4 (rapporti Giunta – Assemblea Legislativa) e 15 (rapporti Assemblea legislativa – Giunta) della l.r. n. 16/2008, con l'obiettivo di favorire lo scambio reciproco di informazioni tra Giunta regionale e Assemblea legislativa in relazione alle iniziative, agli atti e alle informazioni relative alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea, nonché alle attività di rilievo internazionale della Regione. L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ha approvato l'Intesa con una delibera di identico contenuto in data 2 marzo 2010 (Delibera UP n. 56 del 2 marzo 2010).

Dall'anno in corso, l'atto della Giunta assume la denominazione di “Rapporto conoscitivo”, il quale è strutturato sostanzialmente in tre parti. La prima parte è dedicata, oltre che ad un inquadramento di carattere generale dell'ordinamento comunitario ed al suo impatto a livello regionale, al commento, in sintesi, delle iniziative contenute nel programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010 (in particolare, al par. III), rispetto al quale le competenti strutture regionali hanno trattato le parti di loro interesse. La seconda parte è, appunto, dedicata all'illustrazione delle attuali politiche regionali nelle materie di interesse comunitario (partendo dalle politiche regionali di carattere trasversale, passando poi a quelle settoriali vere e proprie) e delle considerazioni concernenti il programma della Commissione europea. L'ultima parte del documento contiene le considerazioni riepilogative e di carattere conclusivo.

## **PARTE GENERALE**

### **I) FONTI NORMATIVE E DISCIPLINA PROCEDIMENTALE**

#### **I.1 I Trattati**

Nel Trattato istitutivo delle Comunità europee non erano presenti disposizioni in grado di incidere direttamente sull'ordinamento regionale o sulle altre partizioni interne dei vari Stati aderenti. Quindi, inizialmente, l'assetto comunitario era sostanzialmente indifferente al riparto interno di competenze tra livello statale e quello regionale, avendo gli organi comunitari come interlocutori principali gli Stati membri.

A partire dagli anni '70, invece, le regioni hanno assunto sempre maggiore rilevanza in ambito comunitario (si pensi all'istituzione, nel 1975, del Fondo europeo per lo Sviluppo Regionale -FESR).

Successivamente, con l'Atto unico europeo del 1986 e con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, la partecipazione delle regioni alle attività dell'Unione europea ha ottenuto un riconoscimento formale (la cooperazione è stata istituzionalizzata, ad esempio, con la creazione del Comitato delle regioni, organismo consultivo).

Questa lenta e, allo stesso tempo, importante evoluzione dell'assetto comunitario ha portato ad ipotizzare un assetto istituzionale totalmente nuovo, strutturato su tre livelli istituzionali (Comunità, Stati membri, regioni) e a considerare le regioni come un vero e proprio livello istituzionale, seppure incompleto, dell'ordinamento comunitario.

Dopo il fallimento del progetto di Costituzione europea, il Trattato di Lisbona ha significativamente modificato il volto dell'Unione europea. Di seguito sono illustrate le novità più rilevanti con le quali gli Stati membri e i cittadini europei saranno chiamati a confrontarsi negli anni a venire.

Viene meno la distinzione tra "Comunità europea" e "Unione Europea": la prima cessa formalmente di esistere, e viene sostituita dalla seconda, che succede alla prima. Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) conserva la sua denominazione attuale, mentre il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) viene denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questi due Trattati costituiscono i fondamenti dell'Unione.

La struttura dell'Unione su tre "pilastri" (comunità europee, politica estera e di sicurezza comune, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), creata dal Trattato di Maastricht del 1992, viene superata. Nel sistema originario ogni "pilastro" aveva procedure proprie e propri strumenti giuridici; la soppressione della distinzione tra i tre "pilastri" comporta, invece, una sostanziale armonizzazione delle procedure e degli atti giuridici dell'Unione. Procedure specifiche continuano ad essere applicabili solo nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

L'Unione dispone ora di competenze esclusive e concorrenti. Questa ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e) politica commerciale comune. L'Unione ha altresì competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione, o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno, o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato, c) coesione economica, sociale e territoriale, d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, e) ambiente, f) protezione dei consumatori, g) trasporti, h) reti transeuropee, i) energia, j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia, k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel trattato. Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha inoltre competenza per avviare azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere l'effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro. Lo stesso vale nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, ove l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune.

Quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, sia l'Unione sia gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri possono esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Ove invece l'Unione abbia esercitato la propria competenza, gli Stati membri non possono più legiferare. Questi possono esercitare nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione abbia deciso di cessare di esercitare la propria.

Nel complesso, l'Unione vede rafforzata la sua capacità d'azione, grazie a nuove basi giuridiche in materia di energia, sanità e protezione civile. Sono inoltre previste nuove disposizioni concernenti i cambiamenti climatici, i servizi di interesse generale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la coesione territoriale, lo spazio, gli aiuti umanitari, lo sport, il turismo e la cooperazione amministrativa.

Il ruolo di colegislatore del Parlamento europeo rispetto al Consiglio viene rafforzato attraverso la generalizzazione della procedura di codecisione, che diventa la procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento europeo si trova così ad operare in condizioni di parità con il Consiglio in gran parte dell'attività legislativa, ivi compresi settori chiave quali la politica di libertà, sicurezza e giustizia.

Il Consiglio europeo diviene un'istituzione a pieno titolo dell'Unione, soggetta al controllo della Corte di giustizia. Inoltre, viene dotato di una presidenza stabile. Il Presidente del Consiglio europeo è eletto per un periodo di due anni e mezzo ed il suo mandato è rinnovabile una volta sola e non può esercitare un mandato nazionale. Gli ambiti in cui il Consiglio dell'Unione vota a maggioranza qualificata sono estesi ad ulteriori 40 settori, tra cui lo spazio di libertà sicurezza e giustizia. In un'Europa a 27, la riduzione dei casi in cui il Consiglio dell'Unione decide all'unanimità dovrebbe facilitare il processo decisionale dell'Unione, che non si troverà più ad essere paralizzato dal voto contrario anche di un solo Stato membro.

È prevista l'istituzione della nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che riunisce le competenze in precedenza attribuite all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune ed al membro della Commissione europea responsabile per le Relazioni Esterne (cd. "doppio cappello"), assumendo il ruolo di vicepresidente della Commissione. L'Alto rappresentante è incaricato del coordinamento dell'azione dell'Unione con i Paesi terzi e ha il potere di presentare al Consiglio proposte in materia. Questa nuova figura è destinata a conferire all'azione esterna dell'UE maggiore impatto, coerenza e visibilità.

E' assicurata una maggiore legittimazione e semplificazione del processo decisionale, grazie ad un nuovo metodo di calcolo della maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell'Unione. La maggioranza qualificata non si basa più sui voti ponderati attribuiti a ciascuno Stato membro, ma su un sistema detto di "doppia maggioranza", ideato per riflettere anche a livello di Consiglio la duplice legittimazione dell'Unione, che è contemporaneamente un'unione di Stati ed un'unione di cittadini.

Per la prima volta nell'ambito dell'Unione trova spazio il principio della democrazia partecipativa. In tale contesto viene previsto il diritto di iniziativa popolare, che consente ad un milione di cittadini europei (su una popolazione europea di circa 500 milioni di abitanti) di chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa.

La Carta dei diritti fondamentali, che elenca i diritti civili, politici, economici e sociali riconosciuti ai cittadini europei, assume lo stesso valore giuridico dei Trattati. Il disposto della Carta si applica pienamente all'Unione europea e ai singoli Stati membri (in Italia per effetto dell'art. 117, comma primo, Cost.).

Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto dell'Unione Europea viene potenziato. Aumenta la loro informazione da parte delle istituzioni europee, attraverso la trasmissione diretta degli atti maggiormente rilevanti; ad essi è inoltre attribuita una funzione di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione. Tra le loro nuove prerogative vi sono anche la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati e il potere di veto assoluto nei confronti di una revisione semplificata.



Più in particolare, il Trattato di Lisbona introduce nel Trattato sull'Unione europea (TUE), nel titolo II "Disposizioni relative ai principi democratici", un nuovo art. 12 che illustra il ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto europeo. Le modalità con le quali i Parlamenti nazionali svolgono i compiti ad essi affidati sono poi concretamente disciplinate nei due Protocolli - allegati al Trattato di Lisbona - sul ruolo dei Parlamenti nazionali (Protocollo I) e sui principi di sussidiarietà e proporzionalità (Protocollo II).

Il Protocollo II prevede in particolare che i progetti di atti legislativi dell'Unione europea siano accompagnati da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nonché di valutare l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa anche la legislazione regionale.

Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che esponga le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali è tenuta a consultare, all'occorrenza, anche i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Il medesimo Protocollo disciplina inoltre le conseguenze dei pareri motivati dei Parlamenti nazionali sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà (obbligo di riesame, e conseguente decisione dell'Istituzione comunitaria competente di mantenere la proposta, di riesaminarla, o di ritirarla) e le conseguenti decisioni che possono essere assunte da queste ultime.

E' inoltre previsto anche un meccanismo di controllo giurisdizionale sul rispetto del principio di sussidiarietà che è affidato alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (art. 8 del Protocollo II).

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha rafforzato anche il ruolo del Comitato delle regioni rispetto all'intero processo legislativo europeo. Il nuovo Trattato impone infatti alla Commissione europea di consultare gli Enti regionali e locali e le loro associazioni in tutta l'Unione già a partire dalla fase prelegislativa. In quanto portavoce degli Enti regionali e locali a livello europeo, il Comitato delle regioni è quindi coinvolto attivamente fin dalle battute iniziali di questo processo.

La consultazione del Comitato delle regioni diviene obbligatoria ogni volta che una proposta legislativa presentata dalla Commissione riguarda uno o più settori di intervento che hanno un'incidenza diretta sugli enti regionali e locali. Il Trattato di Maastricht aveva stabilito cinque ambiti in cui è necessario interpellare il Comitato delle regioni: coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione e cultura. Successivamente, il Trattato di Amsterdam ne ha aggiunti altri cinque: politica occupazionale, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti. Il Trattato di Lisbona ha ulteriormente esteso la portata di tale coinvolgimento,

includendo anche la protezione civile, i cambiamenti climatici, la politica energetica e i servizi di interesse generale nell'elenco dei settori che richiedono la consultazione del Comitato delle regioni.

Il ruolo del Comitato delle regioni, tuttavia, non si esaurisce con la pubblicazione del suo parere in merito a una determinata proposta della Commissione. Il Trattato di Lisbona impone infatti, per la prima volta, che questo sia consultato anche dal Parlamento europeo, dando così al Comitato la possibilità di esprimere le proprie osservazioni sugli eventuali emendamenti apportati dai parlamentari europei alla normativa proposta. Il Comitato delle regioni ha inoltre la facoltà di interrogare la Commissione, il Parlamento e il Consiglio qualora essi non tengano conto del suo punto di vista e può altresì chiedere una seconda consultazione se la proposta iniziale ha subito modifiche sostanziali nel corso del suo iter presso le altre istituzioni. Il Comitato delle regioni ha anche il diritto di adire la Corte di giustizia europea se ritiene di non essere stato consultato correttamente dalla Commissione, dal Parlamento o dal Consiglio.

La valutazione delle proposte legislative dell'UE da parte del Comitato delle regioni si fonda su tre principi fondamentali:

- *principio di sussidiarietà*: questo principio, definito nei Trattati contestualmente alla creazione del Comitato delle regioni, stabilisce che, nell'ambito dell'UE, le decisioni dovrebbero essere prese al livello più vicino ai cittadini. L'Unione europea, quindi, non dovrebbe assumere funzioni che possono essere svolte più adeguatamente dalle amministrazioni nazionali, regionali o locali. Il Trattato di Lisbona rende ufficiale il ruolo svolto dal Comitato delle regioni nella difesa del principio di sussidiarietà, conferendo al Comitato il diritto di portare il caso dinanzi alla Corte di giustizia se esso giudica che questo principio non sia stato rispettato;

- *principio di prossimità*: tutti i livelli amministrativi dovrebbero mirare a essere "vicini ai cittadini", in particolare organizzando il proprio lavoro in maniera trasparente, in modo che i cittadini sappiano chi è responsabile di che cosa e come fare sentire la propria voce;

- *principio del partenariato*: una buona governance europea implica una stretta cooperazione tra il livello europeo, quello nazionale e quello regionale e locale: tutti e quattro i livelli sono indispensabili e dovrebbero partecipare all'intero processo decisionale.

La Regione Emilia-Romagna vede con favore il graduale processo di democratizzazione ed efficientamento del processo decisionale dell'UE ed in particolare l'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo che riguardano oggi materie di importanza primaria come i diritti umani, la globalizzazione, la politica estera, portando a livello comunitario i punti di vista dei cittadini e consentendo quel confronto trasversale necessario ad ottenere decisioni il più possibile condivise: dalla ratifica del Trattato di Lisbona, infatti, sono derivati, a favore del Parlamento europeo, maggiori poteri di intervento per approvare la legislazione europea in particolare nelle aree di giustizia, sicurezza, immigrazione, trattati internazionali e bilancio. Il recupero, in termini di democrazia, del processo decisionale comunitario sarà altresì rafforzato dal fatto che i parlamenti

nazionali avranno una voce in capitolo nel processo legislativo europeo: riceveranno le proposte di legge direttamente per valutare se una proposta di legge lede le proprie competenze; se un terzo del parlamento nazionale dovesse riconoscere questa eventualità, la proposta sarà rimandata a Bruxelles per una verifica della Commissione.

La Regione Emilia-Romagna condivide, altresì, tutte le forme di partecipazione e consultazione della società civile organizzata che incrementano la legittimazione politica delle decisioni delle istituzioni europee.

## **I.2 La partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: “stato dell’arte” e prospettive future nella normativa statale**

Parallelamente a questa evoluzione comunitaria nei rapporti con le regioni, anche l'ordinamento italiano ha provveduto ad un maggiore coinvolgimento degli organismi regionali in tutte le fasi di elaborazione e attuazione delle politiche comunitarie, prevedendo una presenza di membri di nomina regionale nella Rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione Europea, attribuendo alla Conferenza Stato-regioni funzioni consultive in merito all'attuazione degli obblighi comunitari e riconoscendo alle regioni il potere di intrattenere direttamente rapporti con gli organismi comunitari per le materie di loro competenza.

Tale evoluzione ha trovato riconoscimento costituzionale con la riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Con la riforma del Titolo V della Costituzione italiana le regioni e le province autonome si sono viste riconoscere il diritto ed, allo stesso tempo, il dovere di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea (c.d. fase ascendente) ed alla loro successiva attuazione (c.d. fase discendente) nelle materie di propria competenza (articolo 117, comma quinto, Cost.).

Il nuovo ruolo regionale all'interno del processo decisionale europeo è di particolare importanza sotto diversi profili: in primo luogo, per la sede costituzionale in cui esso è espressamente riconosciuto, per l'ampliamento della competenza legislativa assegnata alle regioni con la stessa riforma, infine per l'attenzione che il processo di riforma dei Trattati ha prestato al ruolo delle autonomie locali e regionali nel processo di integrazione europea, fino al richiamo espresso ai Parlamenti regionali con poteri legislativi nel contesto del meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative europee, spettante ai Parlamenti nazionali.

Con riferimento agli altri aspetti riguardanti i rapporti tra regioni e Unione Europea che sono stati presi in considerazione dalla citata legge costituzionale n. 3 del 2001, si evidenzia come l'art. 117 della Costituzione assoggetti sia il legislatore statale che quello regionale agli stessi vincoli, quali appunto la Costituzione, nonché i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali (comma prima). La medesima disposizione costituzionale prevede inoltre che le norme di procedura sulla partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto

UE siano dettate con legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (comma 5).

Le norme di procedura adottate dallo Stato in attuazione dell'articolo 117, comma quinto, della Costituzione sono contenute nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ed in particolare l'articolo 5, e la 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).

Con la Legge n. 131 del 2003 sono stati delineati i confini della competenza legislativa statale e regionale e ridefinita la sussidiarietà verticale fra Stato, regioni, province e Comuni. Per quanto riguarda la partecipazione al processo normativo comunitario, la legge determina solo le modalità per la partecipazione diretta delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari (fase ascendente) e detta le norme di procedura solo per il recepimento degli accordi internazionali. Tace, invece, sulla regolamentazione della "fase discendente".

Con la legge n. 11 del 2005, abrogativa della legge n. 86 del 1989 (c.d. legge "La Pergola"), lo Stato ha disciplinato la partecipazione italiana al processo normativo dell'Unione europea, nonché le procedure per l'adempimento degli obblighi comunitari. Nel disciplinare la "fase discendente" del processo normativo comunitario, viene prevista la possibilità, per le regioni e le province autonome, di adottare uno strumento analogo alla "legge comunitaria annuale", mediante la quale lo Stato adegua periodicamente l'ordinamento interno agli atti dell'Unione europea.

Viene previsto inoltre che nelle materie di competenza delle regioni, queste possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie ed il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario è assicurato dalla legge comunitaria annuale.

Nelle materie di competenza concorrente, la legge comunitaria annuale dello Stato indica i principi fondamentali, non derogabili dalla legge regionale e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle regioni. Nelle materie di esclusiva competenza dello Stato, il Governo indica i criteri e formula le direttive alle quali le regioni si devono attenere ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi di programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

Le regioni e province Autonome, hanno quindi il dovere di attuare le direttive comunitarie nelle materie di propria competenza. In caso di inadempienza, spetta allo Stato agire in via sostitutiva, al fine di rispettare i vincoli comunitari per i quali è responsabile unitariamente (art. 11 e 117, comma primo, Cost.), sentita la Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3 e dell'art. 5, comma 2, del D.lgs. n. 281 del 1997.

Le norme statali attuative in via sostitutiva della direttiva comunitaria si applicano solo nel territorio delle regioni o province inadempienti. Esse, "data la natura esclusivamente collaborativa dell'intervento dello Stato in materie di competenza regionale", devono necessariamente contenere

la clausola della “cedevolezza”, in base alla quale divengono inapplicabili “qualora le regioni o le province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva” (parere dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato del 25 febbraio 2002).

Per quanto concerne la fase cosiddetta ascendente, ai sensi dell’art. 5, commi 1 e 3, della legge n. 11 del 2005, ai fini della formazione della posizione italiana, che deve essere unitaria, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti comunitari e dell’Unione europea, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e loro modificazioni, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Una procedura del tutto particolare è stabilita dall’articolo 5 della citata legge n. 11 del 2005 (commi 4 e 5). Sempre per gli atti riconducibili a materie di competenza regionale, una o più regioni possono chiedere al Governo di convocare una sessione della Conferenza Stato-regioni allo scopo di raggiungere una *intesa* entro venti giorni, decorsi i quali il Governo può procedere anche in mancanza di intesa. Le regioni, inoltre, possono chiedere al Governo, per il tramite della Conferenza Stato-regioni, di apporre una *riserva di esame* in sede di Consiglio dei Ministri dell’Unione europea qualora siano in discussione atti che rientrano nella loro competenza. In questi casi il Governo comunica l’avvenuta apposizione della riserva e concede alla Conferenza 20 giorni per pronunciarsi sull’argomento; se entro tale termine non vi è alcuna comunicazione il Governo procede comunque a svolgere tutte le attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

Queste facoltà riconosciute a regioni e province autonome costituiscono una significativa integrazione ed un importante consolidamento delle modalità di partecipazione dei medesimi enti alla formazione del diritto comunitario che – come anticipato - si realizza anche, ma non solo, attraverso la presenza di rappresentanti delle autonomie locali in vari organismi (Comitato delle regioni, Rappresentanza permanente, Conferenza Stato regioni) e mediante un costante flusso di informazioni da parte del Governo sulle varie fasi di predisposizione degli atti comunitari.

In data 18 giugno 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, lo schema di disegno di legge recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”, al fine di adeguare gli strumenti di partecipazione dell’Italia al processo di integrazione comunitaria alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona.

La riforma prevede lo sdoppiamento dell’attuale legge comunitaria annuale introducendo due distinte leggi annuali: la legge di delegazione europea e la legge europea. La prima, da presentare al Parlamento entro il 28 febbraio di ogni anno, concerne solo deleghe legislative e autorizzazioni all’attuazione in via regolamentare; la seconda, eventuale e da presentare al Parlamento anche

disgiuntamente rispetto alla legge di delegazione europea, riguarda disposizioni di attuazione diretta.

Più nel dettaglio, l'art. 15 disciplina le procedure per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, prevedendo a carico del Governo obblighi di trasmissione dei progetti di atti normativi dell'Unione europea e delle proposte di atti del Consiglio dell'Unione, nonché di informazione qualificata e tempestiva preventiva e successiva.

I progetti e gli atti dell'Unione europea sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche europee, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome, e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, per il tramite della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali, indicando anche la data della presunta discussione o adozione. Con le stesse modalità, i medesimi soggetti ricevono un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti che rientrano nelle materie di competenza concorrente, di cui è curato il costante aggiornamento, sulla base dei profili e contenuti concordati in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data della ricezione degli atti, possono trasmettere osservazioni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le Politiche europee, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome, o della Conferenza dei Presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome. Qualora le osservazioni non siano pervenute entro la data indicata nell'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede di Unione europea, il Governo può comune procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea.

Su richiesta di una o più regioni o province autonome, qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla loro competenza legislativa, il Presidente del consiglio dei ministri o un ministro delegato convoca la Conferenza permanente Stato – regioni nel termine di venti giorni. Decorso tale termine, o nei casi di urgenza sopravvenuta, il Governo può decidere anche in mancanza dell'intesa.

In questi casi, su richiesta della Conferenza permanente, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea. In tale caso, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche europee comunica l'apposizione della riserva. Decorso il termine di venti giorni dall'apposizione della riserva senza che la Conferenza si sia pronunciata, il Governo può procedere anche in mancanza di essa alle attività dirette alla formazione degli atti dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche europea informa tempestivamente le regioni e le province autonome delle proposte e delle materie di loro competenza, che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delle Politiche, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio Europeo, riferiscono alla Conferenza permanente Stato – regioni riunita in sessione europea, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Inoltre, riferiscono alla Conferenza permanente prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, illustrando la posizione che verrà assunta dal Governo. Riferiscono infine dopo le riunioni del Consiglio europeo entro i successivi 15 giorni.

Di particolare interesse è anche l'art. 16 che, in attuazione del disposto di cui all'art. 6 del Protocollo II al Trattato di Lisbona, sull'applicazione dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, disciplina la 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.

L'art. 28 indica, invece, le procedure per l'attuazione delle direttive nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, riproducendo sostanzialmente l'art. 16 della l. n. 15/2005. Relativamente alle modalità di trasmissione al Dipartimento per le politiche europee dei provvedimenti di attuazione delle direttive, si prevede che ciò avvenga per posta certificata e non più con trasmissione di copia conforme degli stessi.

Da ultimo si ricorda in data 25 giugno 2010 è stata adottata legge n. 96, legge comunitaria per il 2009, che delega al Governo per l'adozione di misure di rango legislativo e regolamentare per il recepimento di sessantatre direttive comunitarie in scadenza. Alcune di esse investono settori che rientrano nell'ambito delle competenze legislative residuali o concorrenti delle regioni ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (agricoltura, trasporti, tutela e sicurezza del lavoro e altri), impegnando la Regione Emilia-Romagna ad attivarsi per il loro recepimento.

L'art. 1, comma 6, della legge contiene la clausola per cui i decreti legislativi, relativi alle direttive elencate negli allegati, adottati nelle materie di competenza legislativa nelle regioni e delle province autonome, si applichino alle condizioni e secondo le procedure di cui all'articolo 11, comma 8, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, ossia a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria, e fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma.

Tra le direttive comunitarie che il Governo si impegna a recepire secondo le modalità che sono state sopra sinteticamente descritte, che possono investire competenze legislative regionali si segnalano:

- 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare;

- 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli;

- 2008/120/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini

- 2008/72/CE del Consiglio del 15 luglio 2008 relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi;

- 2008/124/CE della Commissione, del 18 dicembre 2008, che limita la commercializzazione delle sementi di talune specie di piante foraggere, oleaginose e da fibra alle sementi ufficialmente certificate «sementi di base» o «sementi certificate»;

- 2009/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati.

La legge contiene ulteriori modifiche alla legge n. 11 del 2005. Tra le più significative si segnala l'art. 9, comma 1, che ha inserito nella legge n. 11 l'art. 4-*quater* concernente la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. La norma prevede che, nell'ambito delle procedure previste dai Trattati dell'Unione europea, in merito alla vigilanza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, il Governo, tramite il Ministro per le politiche europee, fornisca, entro tre settimane dall'inizio del suddetto esame, un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte, nonché sugli orientamenti che lo stesso Governo ha assunto o intende assumere in merito. La norma è funzionale a consentire effettuazione del cd. test di sussidiarietà, disciplinato dal Protocollo II del Trattato di Lisbona, da parte dei due rami del Parlamento nazionale. L'art. 11 dello schema di ddl di riforma della legge n. 11 del 2005, approvato dal Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2010, precisa che il controllo di sussidiarietà verrà attuato secondo quanto è previsto dal regolamento di ciascuna camera, la quale provvederà all'invio del parere motivato ai Presidenti del parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea.

In data 1 marzo 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, lo schema di disegno di legge recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010.

Il provvedimento deve acquisire il parere della Conferenza Stato-regioni in sessione comunitaria e, dopo l'approvazione definitiva del Consiglio dei ministri, sarà presentato al Parlamento.

Pur mantenendo, in gran parte, la struttura delle precedenti leggi comunitarie, ne differisce sostanzialmente sia nella parte relativa ai termini per l'esercizio della delega legislativa (due mesi antecedenti al termine di recepimento indicato in ciascuna direttiva inserita negli elenchi allegati



alla legge, ovvero nel caso in cui detto termine sia già decorso o scada nei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge, entro tre mesi dall'entrata in vigore della medesima legge) sia nell'assenza del Capo III relativo alle disposizioni occorrenti per dare attuazione alle decisioni quadro adottate in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Di evidente interesse regionale è l'art. 9 che delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della professione di guida turistica, disciplinando i titoli ed i requisiti per il suo esercizio sulla base dei criteri in esso specificati. In particolare, con il decreto dovranno essere individuati dei requisiti minimi per l'accesso alla professione e un percorso formativo uniforme, oltre che l'indicazione di requisiti generali da approfondire poi in sede di disciplina regionale, al fine di adeguarli alle peculiarità territoriali.

Dovrà essere inoltre monitorato attentamente il recepimento della direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

### **I.3 La partecipazione della regione Emilia Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: dallo Statuto alla l.r. n. 16 del 2008**

Lo Statuto della Regione Emilia Romagna – approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 – ha definito le modalità di recepimento, nell'ordinamento regionale, delle grandi novità introdotte dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione. È alla luce dello Statuto regionale che vanno lette anche le norme legislative regionali previgenti, fra cui la legge n. 6 del 2004 ("Riforma del sistema regionale e locale. Unione Europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università"), che aveva delineato, in prima battuta, modelli e procedure da seguire al fine della partecipazione alla fase ascendente e discendente di formazione degli atti comunitari.

L'articolo 12 dello Statuto regionale espressamente dedicato alla partecipazione della Regione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario, nell'ambito e nelle materie di propria competenza ha poi inciso profondamente nella materia, rimandando in molteplici punti alla legge regionale quale sede della disciplina sulle procedure regionali della partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, anche con riferimento al ruolo dell'Assemblea ed alle modalità del coinvolgimento della stessa nell'ambito dell'intero processo decisionale.

Con riferimento alla fase ascendente, di formazione degli atti comunitari, la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (osservando le norme procedurali previste dalla legge statale) e determina con legge regionale "le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla fase ascendente".

Nell'ambito della fase discendente la Regione Emilia-Romagna provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea (sempre nel rispetto delle norme di procedura dettate con legge dello Stato), attraverso disposizioni legislative o con regolamento

della Giunta, ma anche con fonti normative di rango secondario (dell'Assemblea o della Giunta) nei casi in cui non è richiesta una preventiva regolazione della materia.

L'adozione della legge n. 11 del 2005 e la successiva approvazione dello Statuto regionale, pertanto, hanno reso necessario l'introduzione, anche nell'ordinamento della Regione Emilia-Romagna, di norme di procedura. A ciò si è provveduto, in un primo momento, con l'approvazione, il 28 novembre 2007, del nuovo Regolamento dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna, il cui art. 38 - in attuazione della previsione di cui al summenzionato articolo 12 dello Statuto regionale - disciplina puntualmente la partecipazione della Regione alla formazione ed all'attuazione del diritto comunitario, ed in un secondo momento con l'approvazione della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (recante "Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione Europea, sulle attività di rilievo internazionale della Regionale e sui rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale").

Il lavoro preparatorio alla sessione comunitaria è svolto dalla Giunta regionale, la quale adotta, con propria deliberazione, il rapporto conoscitivo che è trasmesso all'Assemblea legislativa unitamente al Programma legislativo della Commissione Europea e alla Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

Il Programma legislativo è oggetto di un'accurata analisi da parte del Gruppo di Lavoro misto Giunta – Assemblea Legislativa con la collaborazione dei referenti delle Direzioni Generali, analisi che è anche funzionale all'individuazione degli atti normativi comunitari aventi una possibile ricaduta sulle politiche regionali, anticipatamente rispetto alla loro adozione da parte degli organi comunitari. Questo meccanismo è volto a rendere più agevole la formulazione di eventuali osservazioni in fase ascendente da parte dei settori competenti, condizionata al rispetto dello stringente termine di 20 giorni imposto dall'art. 5 della l. n. 11 del 2005.

Il rapporto conoscitivo è poi predisposto dalla Direzione Generale Centrale Affari Legislativi – Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi in collaborazione con i settori che forniscono i loro contributi per gli ambiti di loro competenza.

L'art. 38 del nuovo Regolamento dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna delinea il procedimento che la Regione deve seguire per la partecipazione alla formazione (c.d. fase ascendente) e nell'attuazione (c.d. fase discendente) del diritto comunitario.

Il procedimento in questione è così articolato:

- il programma legislativo annuale della Commissione Europea (unitamente al quale viene trasmessa la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario) è ogni anno assegnato in sede referente alla Commissione I, competente in materia di rapporti con l'Unione Europea ed alle altre Commissioni, in sede consultiva, per il parere di loro competenza;

- ciascuna Commissione ha 24 giorni a decorrere dalla data di assegnazione per esprimere parere sul programma legislativo relativamente alle parti di competenza e per individuare indirizzi per il miglioramento dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario;

- l'iter in Commissione referente (Commissione I), che si riunisce in sessione comunitaria, deve concludersi entro 40 giorni dall'assegnazione. La I Commissione referente predispose una Relazione per l'Aula alla quale sono allegati, oltre alle eventuali relazioni di minoranza, gli atti approvati dalle altre commissioni competenti per materia.

Trascorsi i 40 giorni, il programma legislativo annuale della Commissione Europea e la relazione sullo stato di conformità sono iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa, convocata in apposita sessione comunitaria, che si esprime approvando apposita risoluzione.

Procedura analoga è prevista per la c.d. "fase discendente".

Tenendo conto della disciplina dettata, in sede di prima attuazione dell'articolo 12 dello Statuto regionale, dall'articolo 38 del nuovo regolamento interno dell'Assemblea Legislativa, la legge regionale 16 del 2008, all'articolo 5, pone al centro del sistema la "sessione comunitaria" della Assembleia Legislativa, da tenersi ogni anno, per prendere in esame il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, predisposta dalla Giunta ai fini dell'articolo 8, comma 3, della legge n. 11 del 2005.

La sessione comunitaria può concludersi con l'approvazione da parte dell'Assemblea legislativa di apposito atto di indirizzo.

Congiuntamente all'esame dei sopracitati documenti (il programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario), l'Assemblea Legislativa può provvedere all'esame del progetto di legge comunitaria regionale, presentato dalla Giunta. La legge regionale comunitaria è una rilevante novità prevista dalla legge regionale n. 16 del 2008, quale strumento, anche se non esclusivo, volto a garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. Nel meccanismo delineato dalla nuova legge, la legge comunitaria regionale viene in realtà configurata quale possibile esito degli indirizzi formulati dall'Assemblea a conclusione della sessione comunitaria: la legge comunitaria può dunque essere presentata congiuntamente (art. 5) o all'esito, in attuazione, degli indirizzi (art. 8). Essa trova, quindi, una propria genesi particolare, rispetto agli altri progetti di legge regionale, nella correlazione con gli esiti della suddetta verifica di conformità quale emerge dalla relazione presentata all'Assemblea ed è predisposta tenendo conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea nella sessione comunitaria.

In ultimo va evidenziato che quello previsto per la legge comunitaria regionale non costituisce l'unico esclusivo procedimento per il recepimento di atti comunitari. Al fine di garantire la necessaria flessibilità del sistema, infatti, l'articolo 8, comma 3, della già citata legge regionale

ha fatto salva la possibilità che specifiche misure di attuazione della normativa comunitaria siano contenute in altre leggi regionali.

#### **I.4 Il ruolo degli Enti locali**

Soprattutto dopo la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gli Enti locali hanno l'opportunità di partecipare attivamente al processo di integrazione europea, e possono contribuire alla formazione e alla attuazione del diritto dell'Unione europea, conformemente a quanto è previsto nei Trattati, nelle leggi statali e, con riferimento alla Regione Emilia-Romagna, nello Statuto regionale e nella legge regionale n. 16 del 2008.

A livello dell'Unione europea, la sede istituzionale nella quale gli Enti locali fanno valere le loro istanze è il già menzionato Comitato delle regioni. Per la Regione Emilia-Romagna vi partecipa la vice presidente della Giunta regionale, dott.ssa Saliera, quale membro supplente, la Presidente della Provincia di Reggio – Emilia quale membro titolare, e un consigliere comunale del Comune di Ravenna, quale membro supplente.

Sebbene la Costituzione non contenga una norma che preveda espressamente la possibilità per gli Enti locali di partecipare al processo di integrazione comunitaria (fase ascendente e discendente), questa si ricava indirettamente dalle disposizioni che disciplinano l'attribuzione delle funzioni amministrative (in particolare l'art. 118 Cost.), le quali possono senz'altro svolgersi in ambiti direttamente o indirettamente disciplinati dalla normativa europea.

A livello statale, la legge n. 11 del 2005, tuttora in vigore, disciplina, all'art. 6, la partecipazione degli Enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari. La norma stabilisce che qualora i progetti e gli atti riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie li trasmetta alla Conferenza Stato-città' ed autonomie locali. Tali progetti e atti sono altresì trasmessi, per il tramite della Conferenza Stato-città' ed autonomie locali, alle associazioni rappresentative degli enti locali. Su tutti i progetti e gli atti di loro interesse le associazioni rappresentative degli enti locali, per il tramite della Conferenza Stato-città' ed autonomie locali, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie e possono richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa. Qualora le osservazioni degli enti locali non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o degli atti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

L'art. 18 prevede inoltre che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie convochi almeno una volta l'anno, o anche su richiesta delle associazioni rappresentative degli enti locali ovvero degli enti locali interessati, una sessione speciale della Conferenza Stato-città' ed autonomie locali, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche

comunitarie di interesse degli enti locali. Il Governo è tenuto ad informare tempestivamente le Camere e la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sui risultati emersi durante tale sessione. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in particolare, esprime parere sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari.

Tali norme non subiscono sostanziali modifiche nel DDL di riforma della l. n. 11/2005: l'art. 17 disciplina la partecipazione degli Enti locali alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea riproducendo sostanzialmente il testo dell'art. 6 della legge n. 11/2005; l'art. 9 prevede che la sessione europea della Conferenza Stato, città e autonomie locali possa essere convocata anche su richiesta dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM.

Anche lo Statuto della Regione Emilia-Romagna non disciplina espressamente la partecipazione degli Enti locali al processo di formazione e di attuazione del diritto europeo nelle materie di competenza regionale che possono investire le loro competenze. Questa è comunque pienamente garantita attraverso una lettura sistematica delle norme statutarie.

I principali riferimenti normativi sono costituiti dall'art. 8 e dall'art. 12. La prima delle due norme richiamate prevede che, con strumenti attuativi, vengano disciplinate procedure di raccordo e di cooperazione tra i diversi livelli di governo del territorio, nonché il concorso all'attività legislativa, amministrativa e di programmazione, propria della Regione, da parte delle province, della Città metropolitana di Bologna e dei Comuni, anche in forma associata, con particolare riferimento alle Comunità montane. La seconda prevede invece che la Regione Emilia-Romagna promuova la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali e favorisca la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione.

Anche il Consiglio delle Autonomie locali (CAL), quale organo di rappresentanza delle autonomie locali della regione e di consultazione e coordinamento fra queste e la Regione Emilia-Romagna, istituito dalla legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, può costituire una sede istituzionale attraverso la quale gli Enti locali possono partecipare alle attività regionali di formazione e di attuazione del diritto europeo.

Inoltre, con riferimento alla fase discendente del diritto comunitario, va notato, riguardo al ruolo delle autonomie locali, come l'art. 8 della l.r. n. 16/2008 preveda che la Commissione competente all'esame del progetto di legge comunitaria consulti le associazioni ed enti locali convocando apposita udienza conoscitiva, con facoltà di ulteriori incontri tecnici.

## II) SINTESI DELLE ATTUALI POLITICHE COMUNITARIE

Riuniti nel marzo del 2000 a Lisbona, i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea lanciarono l'obiettivo di fare dell'Europa "*l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010*". Da allora, le diverse misure messe in campo per raggiungere questo obiettivo presero il nome di "*Strategia di Lisbona*".

Sviluppata nel corso di diversi Consigli europei successivi a quello di Lisbona, questa strategia si fondava su tre pilastri:

- un pilastro economico che avrebbe dovuto preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza. L'accento era stato posto sulla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni della società dell'informazione e sulle iniziative da incoraggiare in materia di ricerca e di sviluppo;

- un pilastro sociale che avrebbe dovuto consentire di modernizzare il modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale. Gli Stati membri erano invitati a investire nell'istruzione e nella formazione e a condurre una politica attiva per l'occupazione onde agevolare il passaggio all'economia della conoscenza;

- un pilastro ambientale aggiunto in occasione del Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001, che si proponeva di attirare l'attenzione sul fatto che la crescita economica va dissociata dall'utilizzazione delle risorse naturali.

Trattandosi di una Strategia economica di tipo strutturale per realizzare un equilibrio tra competitività e coesione sociale essa ha inevitabilmente riscontrato difficoltà nell'implementazione. Tali difficoltà risultano dalla complessità del governo dell'economia europea, dove esiste un meccanismo di coordinamento degli orientamenti di politica economica a livello di capi di stato e di governo, una politica sociale ancora di competenza nazionale e una politica monetaria gestita a livello sopranazionale.

A metà percorso, il Consiglio europeo del giugno 2005 manifestò le prime insoddisfazioni per i risultati raggiunti, e decise un rilancio della strategia, perfezionando le procedure di esecuzione, coinvolgendo più direttamente la Commissione, e individuando due obiettivi centrali: la crescita economica e l'occupazione. Nel 2008 è stato avviato un nuovo ciclo della strategia (2008-2010) con un approccio di continuità, sia nelle linee guida, sia nelle aree prioritarie, con una particolare enfasi all'attuazione delle politiche di riforma. In particolare, questa ha puntato su: I) un modello economico e sociale basato sulla conoscenza e l'innovazione; II) un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese; III) occupazione e mercato del lavoro e, infine, IV) interventi nel settore dell'energia e dei cambiamenti climatici che sono diventati oggetto di un'agenda politica ad hoc.

Le raccomandazioni per l'Italia hanno riguardato le finanze pubbliche, la concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi e l'adeguatezza del sistema educativo rispetto alle esigenze del mercato del lavoro.

Nonostante tutti gli sforzi profusi a livello comunitario e nazionale, la “Strategia di Lisbona” non è mai riuscita effettivamente a decollare, e gli ambiziosi traguardi che essa si proponeva non sono stati, se non in minima parte, raggiunti.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'insediamento della nuova Commissione europea (2010 – 2014) hanno determinato un significativo cambio di rotta. La “Strategia di Lisbona” è stata ridimensionata nei suoi obiettivi ed adeguata al mutato contesto di profonda crisi economica che ha colpito il vecchio continente insieme agli Stati Uniti.

In data 3 settembre 2009, il Presidente Barroso ha presentato i nuovi orientamenti politici della Commissione europea. Sulla base di quegli orientamenti, questa ha elaborato “Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'UE per il prossimo decennio (COM (2010) 2020), che ha sostituito la cd. “Strategia di Lisbona”.

Per rilanciare il sistema economico vengono individuate tre priorità chiave, strettamente connesse, che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente, per lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile, per la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva, per un'economia con un alto tasso di occupazione, in grado di favorire la coesione sociale e territoriale.

Essendo, inoltre, le economie degli Stati europei strettamente legate tra loro, la strategia comunitaria sarà attuata dai singoli Paesi membri, che si adopereranno per programmare gli interventi di loro competenza.

La strategia Europa 2020 propone cinque obiettivi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dovrà avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE dovrà essere investito in ricerca e sviluppo;
- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia dovranno essere raggiunti, ovvero: riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990; incremento sino al 20% della quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia; miglioramento del 20% dell'efficienza energetica;
- il tasso di abbandono scolastico dovrà essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani dovrà essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno dovranno essere a rischio di povertà.

Per raggiungere tali obiettivi la Commissione europea mette in campo “sette iniziative faro” la cui realizzazione richiederà interventi a tutti i livelli di *governance*: istituzioni comunitarie, Stati membri, autorità locali e regionali.

Tre sono le iniziative previste per la crescita intelligente:

- “l’Unione dell’innovazione” per riorientare la politica in materia di ricerca e sviluppo e di innovazione, al fine di migliorare le condizioni generali e l’accesso ai finanziamenti;
- “Youth on the move” per migliorare l’efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
- “Un’agenda europea del digitale” per accelerare la diffusione dell’internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese.

In relazione alla crescita sostenibile sono invece previsti due programmi fondamentali:

- “Un’Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” per favorire la transizione verso un’economia basata su un impiego efficiente delle risorse, preferendo quelle a basse emissioni di carbonio, incrementando l’uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il settore dei trasporti e promuovendo l’efficienza energetica;
- “Una politica industriale per l’era della globalizzazione” al fine di migliorare la crescita imprenditoriale, specialmente per le PMI al fine di renderle competitive e sviluppare nuove competenze, favorendo lo sviluppo di una base industriale solida e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.

Per quanto riguarda la crescita inclusiva, infine, sono due le iniziative che sono previste:

- “Un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” finalizzata alla modernizzazione dei mercati del lavoro e all’aumento dei livelli di occupazione, agevolando la mobilità della manodopera e l’acquisizione di competenze lungo tutto l’arco della vita con l’obiettivo di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l’offerta e la domanda di manodopera;
- “La Piattaforma europea contro la povertà” per garantire la coesione sociale e territoriale, in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società.

Novità sono previste anche sul fronte della *governance*: Europa 2020 presuppone inevitabilmente un livello più elevato di *leadership* e di responsabilità da parte del Consiglio europeo. La Commissione ha proposto che questo assuma la guida di UE 2020, adottando le decisioni fondamentali, fissando gli obiettivi, e incentivando un ruolo più incisivo del Parlamento europeo e un forte interesse e coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.

I nuovi orientamenti sostituiranno quelli in vigore dal 2005 nell’ambito della Strategia di Lisbona, e gli Stati membri saranno invitati a definire in quest’ottica gli obiettivi nazionali. Commissione e Consiglio europeo valuteranno poi ogni anno i progressi compiuti a livello europeo e nazionale: in particolare, ogni Stato europeo dovrà presentare annualmente il suo programma inserendo i traguardi che intende conseguire rispetto ai parametri di riferimento.



Successivamente, l'Unione valuterà se gli sforzi del singolo Paese siano sufficienti o meno: gli Stati virtuosi saranno premiati con incentivi e agevolazioni nell'accesso ai fondi europei, quelli inadempienti saranno oggetto di raccomandazioni o *policy warning* da parte della Commissione (non sono previste invece sanzioni vere e proprie). Infine, le relazioni e le valutazioni nell'ambito di Europa 2020 e del patto di stabilità e crescita saranno elaborate contemporaneamente, pur rimanendo strumenti distinti, per migliorare la coerenza. In tal modo, le due strategie potranno perseguire obiettivi analoghi in materia di riforme, pur rimanendo due strumenti separati.

Spetta al Consiglio europeo approvare l'impostazione generale della nuova strategia e gli obiettivi principali dell'UE, e dare il suo assenso finale.

Sulla Strategia "Europa 2020" la Commissione ha avviato una consultazione a livello dei singoli Stati membri.

In data 19 gennaio 2010, anche il Governo italiano ha inviato il proprio parere. Il contributo inviato alla Commissione affronta temi quali la ricerca e l'innovazione e il ruolo che queste giocano per la competitività del sistema produttivo, in particolare delle PMI. Queste ultime rappresentano, infatti, "la spina dorsale" dell'economia europea e debbono essere quindi al centro della riflessione, che deve coinvolgere anche questioni come il completamento della rete di infrastrutture europee e la trasformazione in un'economia eco-efficiente.

Da parte sua, in data 11 marzo 2010, il Comitato delle regioni ha esortato anche i governi regionali e locali a partecipare alla consultazione, sottoponendo ad essi alcune questioni che non sembrano aver ricevuto un adeguato approfondimento nel contesto della Strategia "Europa 2020": la necessità di definire obiettivi differenziati a livello territoriale, la necessità di adottare indicatori che vadano oltre il PIL, il ruolo concreto degli enti regionali e locali nella ideazione e nell'applicazione della nuova strategia, l'interazione tra Europa 2020, la politica di coesione e il bilancio dell'UE, e la necessità di comunicare la nuova strategia a tutti i cittadini dell'Unione.

Della nuova strategia dell'Unione europea per l'occupazione e la crescita si è discusso anche nell'ambito del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010. Tra gli obiettivi principali che il Consiglio europeo si pone stanno: 1) la drastica riduzione del tasso di disoccupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni; 2) il miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo, aumentando al 3% del PIL i livelli d'investimento pubblico e privato combinati in tale settore; 3) la riduzione delle emissioni di gas effetto serra, e il contestuale aumento della quota delle fonti di energia rinnovabile; 4) il miglioramento dei livelli d'istruzione, per ridurre il tasso di dispersione scolastica e aumentare la percentuale delle persone che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente; 5) la riduzione del livello di povertà e l'aumento di inclusione sociale.

Nel medesimo Consiglio europeo è stato esaminato anche il tema dei cambiamenti climatici, al fine di riorientare le iniziative dell'UE dopo Copenaghen. Questo ha ribadito che un accordo

giuridico globale rappresenta l'unico strumento possibile per conseguire in modo efficace l'obiettivo di contrastare i cambiamenti climatici.

Muovendo perciò dall'accordo di Copenaghen, vengono definite le tappe successive:

- nelle riunioni di Bonn del 31 maggio – 11 giugno 2010, dovrà essere fissata la tabella di marcia per proseguire i negoziati, ponendo l'accento sulla necessità di integrare gli orientamenti politici emersi nell'accordo di Copenaghen nei vari testi negoziali;

- nella Conferenza delle parti (COP-16) di Cancun, 29 novembre – 10 dicembre 2010, dovranno essere prese le decisioni che ancorino l'accordo di Copenaghen al processo negoziale presso l'ONU, colmando le lacune esistenti tra cui la silvicoltura, la tecnologia e il controllo, la rendicontazione e la verifica.

Alla luce di quanto sopra scritto, appare evidente che, nei prossimi anni, le regioni italiane saranno chiamate ad offrire un contributo fondamentale nell'attuazione della Strategia "Europa 2020" da parte dello Stato italiano. La maggior parte dei temi ivi trattati interseca competenze legislative esclusive o concorrenti in molteplici ambiti (dalla formazione professionale, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, al governo del territorio, alle reti di trasporto e di navigazione, alla produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, al turismo, al commercio, all'industria), sollecitandole ad attivarsi per fornire risposte concrete alle nuove sfide che sono state lanciate per il prossimo decennio.

### III) IL PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2010

#### III.1 Introduzione

Nel contesto sopra sinteticamente ricostruito, il programma di lavoro 2010 definisce gli impegni della nuova Commissione per l'anno in corso, affronta le questioni più urgenti e definisce l'impostazione strategica da seguire per far fronte alle sfide della crescita sociale ed economica, ponendo le basi di lavoro per il resto del mandato.

Il programma elenca inoltre le possibili iniziative allo studio per gli anni a venire, coniugando quindi la prevedibilità strategica per il Parlamento europeo, il Consiglio e le parti interessate, con la flessibilità necessaria per adeguarsi alle mutate circostanze. Queste iniziative intendono al tempo stesso reagire alle sfide immediate, tentando di fornire risultati in tempi brevi, e definire il futuro dell'Europa con benefici a lungo termine per i suoi cittadini. Nell'attuare la Commissione indicherà la direzione che l'UE dovrà seguire nel prossimo decennio, come risulta dalla sua strategia Europa 2020, e dal lavoro in atto per preparare il futuro bilancio dell'Unione.

Già alla luce di quanto sopra detto, emergono alcune di caratteristiche nuove che distinguono questo programma da quelli precedenti. Il suo carattere pluriennale è funzionale a migliorare la prevedibilità del lavoro della Commissione e ad agevolare la collaborazione con le altre istituzioni. E' inoltre ispirato ad una maggiore flessibilità per adattarsi anche ai cambiamenti più repentini.

Per garantire la prevedibilità e trasparenza delle future iniziative, in allegato al programma di lavoro figurano:

- un elenco di 34 iniziative strategiche che la Commissione s'impegna a realizzare nel 2010 (allegato I);
- proposte di grande rilievo che verranno esaminate nel 2010 e nei mesi successivi e che contengono previsioni indicative per il resto del mandato (allegato II);
- un elenco di proposte di semplificazione e ritiri di proposte (allegati III e IV);

La Commissione riesaminerà ogni anno il programma di lavoro, definendo nuove iniziative strategiche annuali e adeguando, se del caso, la parte relativa alla componente pluriennale in funzione dei nuovi sviluppi, tra cui i risultati dei lavori preparatori e la verifica della effettiva implementazione delle misure in atto.

L'azione della nuova Commissione sarà incentrata su quattro temi principali:

- affrontare la crisi e sostenere l'economia sociale di mercato europea (attraverso il rafforzamento della vigilanza sui bilanci, la formulazione di proposte volte a risanare i mercati finanziari, la implementazione delle sette iniziative faro di Europa 2020, l'eliminazione degli ostacoli e delle lacune che impediscono all'Europa di progredire). Particolare attenzione in questo contesto sarà dedicata alla iniziativa faro *“Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse”*, attraverso l'elaborazione di un piano che definisca le principali azioni necessarie per

conseguire un risparmio di energia del 20% nell'edilizia e nei trasporti e una strategia volta a garantire un approvvigionamento energetico sicuro, sostenibile e competitivo per famiglie e imprese, e la revisione della direttiva sulla fiscalità energetica onde tassare i prodotti energetici in funzione del contenuto energetico e del livello di emissioni di carbonio.

- definire un'agenda dei cittadini che metta la persona al centro dell'azione europea (attraverso l'attuazione del Programma di Stoccolma, il rafforzamento dei diritti procedurali per i cittadini, l'applicazione delle sentenze nelle cause civili e penali, la revisione della direttiva sull'orario di lavoro, il libro verde sul futuro delle pensioni, la nuova strategia sulla biodiversità, la nuova strategia dell'UE per reagire alle catastrofi).

- definire un programma di azione esterna ambizioso e coerente, che abbia portata mondiale (attraverso l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna, la individuazione di una strategia commerciale per Europa 2020, l'orientamento del processo di allargamento, il piano d'azione in previsione del vertice del Consiglio d'Europa del 2015 sugli obiettivi di sviluppo del millennio, l'ulteriore sviluppo delle relazioni bilaterali fondamentali, con la Cina e con gli USA). La nuova carica di Alto Rappresentante, la maggiore chiarezza circa la rappresentanza esterna dell'UE e l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna renderanno più dinamiche le politiche esterne dell'Unione. In quanto rappresentante esterno dell'UE nei settori che esulano dalla PESC/PESD e organo cui compete proporre e attuare un gran numero di politiche, la Commissione verrà chiamata a svolgere un ruolo determinante per la realizzazione delle ambizioni dell'UE in materia di politica estera.

- modernizzare gli strumenti e i metodi di lavoro dell'UE (attraverso un maggiore accento sulla regolamentazione intelligente e l'adeguamento del quadro finanziario dell'UE in funzione delle priorità politiche mediante la revisione del bilancio).

Nella presente relazione, le misure in cantiere per il 2010 sono state raggruppate in sei aree che affrontano questioni di carattere generale e trasversale. L'esame delle misure in cantiere può fornire una bussola per orientare l'intera attività legislativa – non solo quella di rilievo comunitario – della Regione Emilia-Romagna per i prossimi anni. Non tutte le misure in cantiere sollecitano direttamente l'esercizio delle competenze legislative ed amministrative della Regione, ma tutte producono un impatto significativo su di esse.

In questo contesto sono altresì illustrate le più significative proposte di carattere legislativo e non legislativo che saranno presentate nel 2010, ed approvate auspicabilmente negli anni a venire, con le quali la Regione Emilia-Romagna sarà chiamata a confrontarsi in un prossimo futuro. Tali proposte, in larga misura, costituiscono la prosecuzione e lo svolgimento di quelle presentate nel programma in esame.

### **III.2 I cittadini al centro delle politiche dell'Unione Europea**

### III.2.1 Le proposte della Commissione per il 2010

I cittadini europei sono oggi liberi di viaggiare, lavorare e vivere in qualsiasi parte dell'UE. Per godere appieno di questa possibilità devono però essere certi di potersi muovere e attendere alle loro occupazioni cittadini europei sono oggi liberi di viaggiare, lavorare e vivere in qualsiasi parte dell'UE. Per godere in tutta sicurezza. Devono essere protetti dalla criminalità internazionale e dal terrorismo e, allo stesso tempo, vedersi garantito il diritto di accedere alla giustizia in condizioni di parità e il rispetto dei loro diritti fondamentali in tutta l'Unione. Inoltre, anche l'immigrazione dai paesi extra-UE deve essere gestita in maniera equa e sostenibile. Al fine di perseguire gli obiettivi sopra definiti sono state messe in cantiere le seguenti iniziative.

*Giustizia.* Sono previste varie iniziative tra le quali si segnala una proposta, di carattere non legislativo, per lo sviluppo di uno spazio giudiziario europeo, compreso un quadro di riferimento in materia di diritto contrattuale, e l'analisi degli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini. E' altresì prevista una proposta, di carattere legislativo, riguardante la competenza giurisdizionale e l'applicazione delle sentenze nelle cause civili e commerciali, che migliorerà il riconoscimento delle decisioni giudiziarie al di là delle frontiere.

*Diritti umani.* La nuova Commissione si propone altresì di favorire l'adesione dell'UE alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata a Roma il 4 novembre 1950, in modo tale da rafforzare l'applicazione dei diritti fondamentali in tutta Europa.

*Un nuovo bilancio per l'UE.* Il bilancio annuale dell'Unione europea, che costituisce lo strumento principale delle sue politiche, ammonta a circa 133,8 miliardi di euro. In termini assoluti è elevato, ma in termini relativi questa somma corrisponde solo all'1% della ricchezza prodotta ogni anno dai paesi dell'UE. In termini di spesa pro capite, si tratta di 235,00 Euro per cittadino. La maggior parte di quel denaro è spesa per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e delle comunità locali dell'UE, ed è diretta in particolare verso le regioni e le categorie sociali meno ricche, o destinata alla creazione di posti di lavoro e a stimolare la crescita in tutta l'Unione. La Commissione si attiverà per presentare un riesame del bilancio al fine di riflettere su come modificare l'equilibrio, le priorità e le procedure di bilancio per garantire il massimo profitto ai contribuenti europei e impostare il processo da cui scaturirà il prossimo quadro finanziario pluriennale.

### III.2.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010

*Cittadinanza.* Si prevedono un libro verde per la libera circolazione dei documenti dello stato civile, degli atti autentici, e per la semplificazione della relativa disciplina; una comunicazione su una strategia per l'uguaglianza di genere; una comunicazione per una politica dei diritti fondamentali; una comunicazione per una strategia per la protezione dei dati personali; una comunicazione per l'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa. Immigrazione. Si

prevedono una comunicazione per un piano di azione per minori non accompagnati provenienti da Paesi terzi; un libro verde sulla riunificazione familiare; un Codice europeo dell'immigrazione; una comunicazione contro il razzismo e la xenofobia. Si prevede inoltre una proposta di direttiva sulle condizioni di ingresso e di residenza di cittadini provenienti da Paesi terzi per finalità di lavoro stagionale. Contrasto al crimine. Si prevedono una comunicazione su una politica contro la corruzione; una comunicazione su una nuova strategia integrata per combattere il traffico di esseri umani. Si prevede inoltre una direttiva sui diritti e sul supporto alle vittime del crimine

### **III.3 Qualità della legislazione**

#### III.3.1 Tendenze del Programma 2009

Nel 2009 la Commissione europea ha aggiornato il pacchetto *“Legiferare Meglio”* presentando tre nuovi documenti: COM (2009) 15 def. *“Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell’Unione europea”*; COM (2009) 16 def. *“Riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea. Allegato al terzo esame strategico del programma per legiferare meglio”*; e COM (2009) 17 def. *“Terza relazione sullo stato d’avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo”*.

Nei documenti citati la Commissione europea evidenzia che gli obiettivi di qualità della legislazione possano essere raggiunti soltanto con il concorso di tutti i livelli istituzionali e, in riferimento alle tappe future, afferma che essi *“richiedono lo sforzo e il sostegno politico costante delle altre istituzioni europee, degli Stati membri, delle autorità regionali e locali e delle parti interessate”*. Nelle proprie conclusioni, la Commissione sottolinea come la qualità della legislazione rappresenti un elemento essenziale per rispondere alle importanti sfide nel contesto dell'attuale congiuntura economica e finanziaria, cui devono far fronte l'Unione europea e gli Stati membri. Ciò significa *“legiferare quando è necessario, nel modo più semplice possibile, sulla base di un dialogo con le parti interessate e limitando al minimo indispensabile gli oneri gravanti sulle imprese e sui cittadini”*.

La strategia per legiferare meglio della Commissione europea si basa su tre linee d'azione principali:

1. promuovere l'elaborazione e l'applicazione di migliori strumenti di legiferazione a livello UE, in particolare la semplificazione, la riduzione degli oneri amministrativi e la valutazione d'impatto della regolazione (VIR);
2. lavorare a più stretto contatto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore legiferazione siano applicati coerentemente in tutta l'UE da tutti i partecipanti al processo normativo;
3. rafforzare il dialogo costruttivo tra le parti interessate e tutti i partecipanti al processo normativo ai livelli UE e nazionale.

### III.3.2 Il programma 2010 e la "Smart Regulation"

Come annunciato dal Presidente Barroso in data 18 settembre 2009, nel quadro delle iniziative per legiferare meglio, il *leit motiv* per il 2010 e per gli anni a venire diventerà quello della cd. "smart regulation", ossia una regolazione ispirata ai principi di semplicità, chiarezza, concisione, comprensibilità e proporzionalità del volume normativo alla materia.

Il tema della "smart regulation" fa la sua comparsa nel programma 2010 nell'ambito della proposta per una "nuova politica industriale" dell'Unione europea, ma verrà sviluppato in modo compiuto nei prossimi anni. Infatti, tra le proposte in cantiere dopo il 2010, la Commissione prevede l'adozione di una comunicazione sulla *smart regulation*, che fisserà le linee guida per semplificare la legislazione esistente e ridurre gli oneri amministrativi, e svilupperà un approccio più sistematico sia per valutazione delle politiche e delle leggi in vigore (al fine di verificare se esse abbiano raggiunto i loro obiettivi), sia per quelle ancora in itinere (al fine di assicurarne la qualità).

### **III.4 Comunicare l'Europa**

La strategia di comunicazione dell'Unione Europea mira a garantire ai cittadini una piena partecipazione alla vita democratica della comunità. Le decisioni determinanti nella vita quotidiana dei cittadini andrebbero adottate nel modo più trasparente possibile e realizzate in stretta vicinanza con i cittadini stessi, attraverso l'uso di differenti servizi di comunicazione. Per il raggiungimento di questo obiettivo, sono fondamentali le sinergie tra l'Unione Europea e gli enti locali, regionali e nazionali, così come la cooperazione con i rappresentanti della società civile: tutti questi attori sono più vicini ai cittadini rispetto a qualsiasi altra istituzione centralizzata.

Le reti di informazione comunitaria (Eurodesk, RECEP e altre) sono fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo della strategia di comunicazione dell'UE, poiché collegano l'Europa con gli ambiti locali: forniscono un servizio di informazione *top-down* per gli enti pubblici, per i cittadini e per le loro organizzazioni, e allo stesso tempo garantiscono un canale *bottom-up* che apporta alle istituzioni centrali dei riscontri sulla percezione/attuazione della attività europee.

Rispetto al programma di lavoro 2009, ove assumevano un ruolo di primo piano, i temi della comunicazione appaiono assai più sfumati nel presente programma. E' ragionevole assumere che ciò dipenda dal fatto che la Commissione preferisca attendere da un lato l'approvazione della Strategia "Europa 2020" da parte del Consiglio europeo, attesa per il mese di giugno 2010, dall'altro di verificare l'effettivo impatto sull'economia reale e sulla vita dei cittadini delle misure anticrisi che verranno adottate nei prossimi mesi. E' perciò probabile che il tema della comunicazione torni prepotentemente alla ribalta a partire dal prossimo programma di lavoro.

### **III.5 Sviluppo economico**

### III.5.1 Le proposte della Commissione per il 2010

Dati i bassi tassi di crescita economica dell'Unione Europea rispetto a quelli degli Stati Uniti, della Cina, dell'India e di alcuni paesi del Sud-est asiatico, nel marzo del 2000 i Governi europei lanciarono la già citata strategia di Lisbona, con incidenza principale sugli aspetti economici.

Giunti alla scadenza fissata, gli stessi Governi e la Commissione Europea hanno dovuto riconoscere l'insuccesso di tale strategia e ammettere che i metodi adottati si sono dimostrati inadeguati per realizzarne gli obiettivi prefissati. La drammatica crisi economica che sta flagellando anche l'Europa a partire dall'inizio del 2008 ha ulteriormente ridotto i tassi di crescita, imponendo una pronta reazione a livello comunitario.

Nel quadro della Strategia "*Europa 2020*", la Commissione europea ha perciò individuato una serie di misure di carattere legislativo e non legislativo che dovrebbe garantire stabilità ai mercati finanziari, lavorando per fronteggiare la crisi economica in atto.

*Azioni di contrasto alla crisi economica.* La Commissione prevede di adottare una comunicazione con la quale proporrà strumenti per rafforzare la capacità dell'area dell'Euro di promuovere la stabilità e la coesione dell'unione monetaria, potenziando l'infrastruttura di cooperazione già esistente contenuta nel patto per la stabilità e la crescita, e nell'agenda Europa 2020. Verrà inoltre suggerita l'implementazione dell'art. 136 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (che affida al Consiglio il compito di adottare misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro), finalizzate a: 1) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio; 2) indirizzare l'elaborazione dei loro orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza). La Commissione prevede altresì di adottare una comunicazione per fornire alle autorità gli strumenti idonei a risolvere le crisi bancarie transfrontaliere, riducendo i costi per i contribuenti.

Le misure di carattere legislativo in cantiere riguardano l'adozione di direttive finalizzate a migliorare la trasparenza e la stabilità del mercato dei derivati (nuova direttiva); assicurare la prevenzione delle cattive pratiche nel ricorso ai derivati e agli altri strumenti finanziari (nuova direttiva); favorire l'aumento del livello di protezione dei depositi bancari dei consumatori, attraverso l'armonizzazione dei livelli di protezione per quelli fino a Euro 100,000,00 (revisione di direttiva esistente); rafforzare l'"integrità" del mercato, definendo le fattispecie di abuso, al fine di proteggere gli investitori e mettere in condizione le autorità di investigare e sanzionare gli abusi (revisione di direttiva esistente) e altre.

*Innovazione ed industria.* La Commissione europea prevede di adottare una comunicazione sull'Agenda digitale europea, che si propone di accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare le potenzialità delle tecnologie digitali per famiglie e imprese; una comunicazione su un piano europeo per la ricerca e l'innovazione; una comunicazione sulla "*politica industriale nell'era della globalizzazione*", attraverso una molteplicità di strumenti quali la "*smart regulation*", di cui si è



scritto nel paragrafo ad essa dedicato, gli appalti pubblici, la definizione delle regole e degli standard della concorrenza e altri.

*Mercato unico.* Sono previste misure legislative e non legislative, finalizzate a rilanciare il mercato unico. Il mercato unico è un prezioso scudo contro l'attuale crisi economica. Impedisce l'attuazione di politiche egoistiche con le quali i singoli Paesi tenterebbero di scaricare i problemi sui paesi limitrofi invece di affrontarli direttamente. Gli Stati membri dell'UE hanno evitato di ricorrere a misure protezionistiche, che avrebbero acuito la crisi, ed hanno concordato un piano comune di ripresa. L'obiettivo è stimolare la domanda attraverso gli investimenti pubblici, introdurre una migliore regolamentazione del settore finanziario e creare posti di lavoro durevoli. Si prevede l'adozione di una comunicazione sulla strategia commerciale per Europa 2020 incentrata sulla conclusione dei negoziati commerciali multilaterali e bilaterali in corso, su una migliore attuazione degli accordi esistenti, e su iniziative finalizzate all'apertura degli scambi per i settori del futuro come prodotti e servizi ad alta tecnologia, tecnologie e servizi ambientali e standardizzazione internazionale, nonché un piano d'azione dell'UE in previsione del vertice del Consiglio d'Europa del 2015 sugli obiettivi di sviluppo del millennio.

In questo contesto verranno regolamentate le necessità di traduzione per il futuro brevetto UE affinché diventi spendibile in tutti i Paesi UE.

*Agricoltura.* Il territorio dell'UE è cosparsa di aziende agricole e di foreste, due elementi vitali per la nostra salute e la nostra economia. La politica agricola comune dell'UE garantisce che agricoltura e tutela dell'ambiente procedano di pari passo, contribuisce allo sviluppo del tessuto socioeconomico delle comunità rurali e svolge un ruolo essenziale nella ricerca di soluzioni alle nuove sfide come i cambiamenti climatici, la gestione delle risorse idriche, le bioenergie e la biodiversità. La Commissione presenterà una comunicazione sul futuro della politica comune in materia di agricoltura, per consentire ad un'agricoltura sostenibile, produttiva e competitiva di dare un contributo importante a "Europa 2020", basandosi sul potenziale di crescita e di occupazione delle zone rurali e garantendo al tempo stesso una concorrenza leale.

*Pesca.* E' in cantiere una riforma radicale della politica comune della pesca onde porre le basi per un'industria europea che sia veramente redditizia e sostenibile e per lo sviluppo di una politica marittima integrata.

*Coesione territoriale, economica e sociale.* La Commissione pubblicherà anche il quinto rapporto sulla coesione territoriale, economica e sociale e sull'integrazione delle priorità europee.

### III.5.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010

*Agricoltura.* Si prevede una proposta legislativa finalizzata ad attuare la comunicazione su una politica agricola comune dopo il 2013; un pacchetto per una politica sulla qualità dei prodotti agricoli. *Commercio.* Si prevede una comunicazione sulla politica europea degli investimenti. *Consumatori.* Si prevede un libro verde sui meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie. *Industria e impresa.* Si prevedono una comunicazione su una *road map* per

un'economia a basso consumo di carbone entro il 2050; una comunicazione sui veicoli verdi; una comunicazione sulla responsabilità sociale delle imprese; una comunicazione sulle materie prime; una comunicazione sulla competitività sostenibile nel settore delle costruzioni *Mercato interno*. Si prevede un libro bianco per il rilancio del mercato interno; una proposta legislativa su un quadro comune per la soluzione delle crisi aziendali; una comunicazione sul “*public procurement*”; un libro verde sulle strategie per promuovere l'e-procurement. *Pesca*. Si prevede una proposta di riforma della politica comune in materia di pesca. *Turismo*. Si prevede una comunicazione su un quadro rinnovato di politiche per il turismo; una revisione della direttiva n. 90/314/CEE sui pacchetti turistici per viaggi e vacanze.

### **III.6 Territorio, Ambiente, Infrastrutture**

#### III.6.1 Le proposte della Commissione per il 2010

*Trasporti*. E' in cantiere un libro bianco sui trasporti, in cui saranno definiti una strategia e un piano d'azione per la politica e le infrastrutture dei trasporti nel prossimo decennio. *Infrastrutture*. Verrà adottato un pacchetto di misure sulle infrastrutture energetiche che definirà le priorità per le interconnessioni e lo sviluppo di reti intelligenti nell'UE. *Ambiente*. Verrà adottata una comunicazione che annuncia una nuova strategia dell'UE in materia di biodiversità in cui saranno definite le azioni concrete che l'UE dovrebbe prendere in considerazione per rispettare i propri impegni internazionali e far fronte alle pressioni sull'ecosistema; una comunicazione sulla capacità di reazione alle calamità per migliorare la risposta dell'UE alle catastrofi.

#### III.6.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010

*Ambiente*. Si prevede una verifica sullo stato di attuazione del VI programma d'azione in materia ambientale; una *roadmap* sull'uso efficiente delle risorse e per un Europa a basso consumo di carbone nel 2020; una direttiva sull'uso efficiente dell'acqua negli edifici. *Trasporti*. Si prevedono un pacchetto di misure per un trasporto sostenibile; una comunicazione sui diritti dei passeggeri; una comunicazione sull'accesso al mercato ferroviario. *Energia*. Si prevedono una comunicazione per una revisione del piano d'azione per l'efficienza energetica; un piano d'azione energetico; una comunicazione per implementare i biocombustibili.

### **III.7 Servizi alla persona e alla comunità**

#### III.7.1 Le proposte della Commissione per il 2010

*Giovani, istruzione, lavoro*. Un'istruzione e formazione professionale di elevata qualità sono fondamentali per consentire all'Europa di affermarsi come società della conoscenza e competere in maniera efficace nell'economia globalizzata. La politica in materia di istruzione è decisa dai

singoli paesi dell'UE, ma insieme essi fissano gli obiettivi comuni e condividono le migliori pratiche. Inoltre, l'UE finanzia numerosi programmi per permettere ai suoi cittadini di sfruttare al meglio le proprie capacità e le potenzialità economiche dell'UE effettuando studi, seguendo una formazione professionale o svolgendo un'attività lavorativa in un altro paese.

Già, durante il 2009 la Commissione Europea ha adottato la strategia pluriennale per le politiche giovanili (*Gioventù – Investire e Conferire loro maggiori responsabilità*), che mira a creare maggiori opportunità per i giovani nel settore dell'istruzione, occupazione e a migliorare l'accesso e la piena partecipazione di tutti i giovani nella società e a incoraggiare la solidarietà tra i giovani e la società. Ha inoltre pubblicato il libro verde "*Promuovere la Mobilità dei Giovani e l'Apprendimento*", con l'obiettivo di avviare un dibattito su come promuovere al meglio le opportunità per i giovani in Europa per sviluppare le loro conoscenze e le loro capacità, andando all'estero.

Nel 2010 la Commissione prevede di adottare: una comunicazione denominata "*Giovani in azione*", che punta ad integrare la mobilità nazionale ed europea dei giovani studenti e lavoratori, modernizzare l'educazione superiore, e favorire le iniziative imprenditoriali dei giovani professionisti; una comunicazione per l'occupazione dei giovani al fine di attenuare gli effetti prodotti dalla crisi economica su di essi, garantendo un supporto appropriato da parte dei fondi strutturali.

*Contrasto alla povertà.* Il 2010 è l'anno europeo della "*lotta alla povertà e alla esclusione sociale*". La Commissione prevede di adottare una comunicazione per l'istituzione di una piattaforma contro la povertà, che intende far sì che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime della povertà possano partecipare attivamente alla società.

*Lavoro e previdenza sociale.* La Commissione europea prevede l'adozione di un'Agenda sulle nuove abilità e i nuovi lavori, che definisca priorità volte a modernizzare i mercati occupazionali verso la mobilità della manodopera e l'acquisizione di competenze lungo tutto l'arco della vita, al fine di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e di conciliare meglio l'offerta e la domanda, e di un libro verde sul futuro delle pensioni, che esaminerà le varie opzioni per garantire la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni alla luce dell'invecchiamento, dei modelli di mobilità in Europa e del funzionamento dei mercati finanziari. Sono altresì previste una proposta di carattere legislativo per la revisione della direttiva sull'orario di lavoro, che prenderà spunto dalla consultazione delle parti sociali per chiarire e modificare la legislazione vigente e una proposta di carattere legislativo volta a chiarire l'applicazione della direttiva sui lavoratori distaccati.

### III.7.2 Le proposte più significative della Commissione dopo il 2010

*Giovani.* Si prevedono una proposta della Commissione sul fenomeno dell'abbandono scolastico; una proposta per attuare il programma "*Giovani in Azione*". *Servizi di interesse generale.* Si prevede una comunicazione su un disciplina quadro per la qualità dei servizi di

interesse generale. *Scuola*. Si prevede una comunicazione per la modernizzazione dell'istruzione superiore. *Lavoro*. Si prevede una proposta di direttiva sui lavoratori inviati a lavorare all'estero.

## **LE POLITICHE REGIONALI NELLE MATERIE DI INTERESSE COMUNITARIO**

### **1. Premessa**

Nel prosieguo del presente rapporto conoscitivo verranno esposte le principali iniziative della Regione Emilia-Romagna nelle materie che qui interessano, con riferimento sia alla fase ascendente che discendente delle politiche comunitarie.

Preliminarmente, occorre ricordare alcuni aspetti di carattere trasversale.

Il primo riguarda la funzione di ente pilota che le regioni, ed in particolare la nostra, svolgono nei confronti delle autonomie locali. Il secondo riguarda la peculiare posizione rivestita dalle regioni in ordine alla gestione di fondi strutturali europei. In entrambi i casi, le regioni contribuiscono alla modernizzazione ed efficienza delle amministrazioni, alla valorizzazione delle risorse umane, alla tutela della persona e della salute dei lavoratori promuovendo, in questo senso, l'europeizzazione e lo sviluppo del proprio territorio e del benessere della popolazione.

Un terzo aspetto riguarda l'attività svolta dalla Regione nell'ambito degli impegni di Aalborg, in tema di sviluppo sostenibile.

Si ritiene pertanto opportuno un breve inquadramento generale in ordine alla gestione dei fondi strutturali e alla strategia di Aalborg. Ad esso seguirà l'illustrazione delle iniziative relative alla qualità della legislazione (par. I), all'organizzazione e al personale (par. II), nonché delle politiche regionali settoriali (paragrafi da III a X).

### **2. Fondi strutturali**

(Fonte: Servizio Segreteria e Affari Generali della Giunta. Affari Generali della Presidenza. Pari Opportunità)

L'esame sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario si deve inquadrare in un contesto di attuazione, al livello regionale, di normative e di politiche comuni che, in alcuni casi, fanno riferimento a programmi ed azioni finanziati dall'Unione Europea e gestiti direttamente dalle regioni.

In Italia questi programmi fanno in particolare riferimento alle politiche europee a finalità strutturale: la politica di coesione socio-economica, la politica per lo sviluppo rurale e per gli interventi strutturali nel settore della pesca.

I finanziamenti dedicati a queste politiche rappresentano una parte preponderante del bilancio comunitario e per i bilanci regionali rappresentano più del 90% delle risorse che l'Unione Europea mette a disposizione degli Stati membri per interventi diretti sul territorio. Anche per la Regione Emilia-Romagna, le risorse comunitarie dedicate agli interventi strutturali rappresentano la parte preponderante sia in termini finanziari sia di impegno burocratico amministrativo.

L'utilizzo di queste risorse è descritto nei programmi territorializzati ed intersettoriali con una dimensione temporale pluriennale fissata a livello comunitario.

I programmi si inseriscono in un Quadro Strategico Nazionale unitario che rappresenta, per il periodo 2007/2013 il riferimento unitario per la politica regionale italiana e definisce gli indirizzi di programmazione sia per le risorse comunitarie e nazionali ad essa dedicate sia per le politiche ordinarie nazionali, regionali e locali.

L'azione di programmazione unitaria degli interventi strutturali della Regione Emilia-Romagna dispone, per il settennio 2007/2013, di un complesso di risorse comunitarie pari a circa 843 milioni di euro a cui vanno aggiunte le risorse del cofinanziamento nazionale di circa 1.528 milioni di euro per un totale complessivo di 2.372 milioni di euro che permetteranno di attuare importanti interventi in settori strategici dell'economia regionale con una particolare attenzione alla ricerca, al trasferimento e sviluppo dell'innovazione, alla qualificazione delle risorse umane, all'ambiente ed alle infrastrutture.

Tale azione si sostanzia nell'attuazione di 5 specifici strumenti operativi:

- Programma operativo regionale sostenuto dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) dedicato in particolare al sostegno del sistema delle PMI, alla creazione della società della conoscenza e di affermazione di condizioni diffuse di sviluppo sostenibile;
- Programma operativo regionale sostenuto dal Fondo Sociale europeo (FSE) dedicato al miglioramento della qualità dell'occupazione ed allo sviluppo delle risorse umane;
- Programma regionale di sviluppo rurale sostenuto dal Fondo europeo agricolo (FEASR);
- Programma operativo pesca finanziato dal Fondo europeo per la pesca (FEP);
- Programma regionale finanziato dal Fondo nazionale per le aree sottoutilizzate (FAS).

Questi programmi sono il risultato di un intenso confronto fra amministrazione centrale e Regione e fra la Regione ed il proprio sistema territoriale economico e istituzionale e rappresenteranno i principali strumenti di intervento di origine comunitaria per il settennio in corso.

A questi strumenti si affiancano poi i programmi dedicati alla cooperazione territoriale europea sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e, in parte, dal Fondo europeo per la Preadesione (fondo IPA) che non prevedono un trasferimento diretto di risorse alle regioni ma offrono l'opportunità di finanziamento in diversi settori dell'intervento regionale attraverso la partecipazione a bandi per il sostegno di progetti singoli, di valenza generalmente transnazionale che permettono lo sviluppo di collaborazioni con istituzioni ed enti dei diversi paesi europei su tematiche strettamente correlate alle politiche settoriali quali l'ambiente, le politiche sociali, la sanità la cultura, la sicurezza ed i trasporti consolidando, al livello regionale, un patrimonio di conoscenze e relazioni in grado di garantire qualità e competitività del sistema territoriale, efficienza dell'amministrazione pubblica, sviluppo di interventi normativi.

E' anche in questo quadro che va collocata la costante azione di adeguamento dell'ordinamento regionale in relazione alle normative ed indirizzi adottati dall'Unione Europea.

### **3. Aalborg Commitments e indicatori europei di sostenibilità**

(Fonte: report Servizio comunicazione educazione sostenibilità)

Nel 2004 la Regione Emilia-Romagna ha aderito alla “Carta delle Città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile”, che fu sottoscritta ad Aalborg, in Danimarca, nel 1994, e ha assunto i cd. “Aalborg Commitments”, che si sostanziano in una serie di impegni di carattere trasversale e settoriale finalizzati ad integrare i temi della sostenibilità ambientale, economica e sociale nell’ambito delle politiche e dei programmi delle pubbliche autorità locali.

Gli Aalborg Commitments si propongono di dare maggiore incisività alle azioni di sostenibilità locale e di fornire nuovi impulsi ai processi di Agenda 21 Locale. Mirano ad aumentare la consapevolezza delle autonomie locali rispetto ad essi, e a mettere in luce la necessità per i governi locali in tutta Europa di mettere in atto politiche integrate di sviluppo in grado di affrontare le sfide crescenti della sostenibilità.

Lo sviluppo sostenibile è una delle principali strategie della Regione Emilia-Romagna; questo approccio è incluso nel programma di mandato della Giunta Regionale dell’Emilia-Romagna per il quinquennio 2010 - 2015 e nei più importanti documenti istituzionali e di pianificazione.

Tra il 19 e il 21 maggio 2010, la Regione Emilia-Romagna ha partecipato alla Conferenza Europea sulle Città sostenibili che si è svolta a Dunkerque, che ha costituito una opportunità per valutare i progressi che essa ha compiuto nel rispetto agli Aalborg Commitments.

In quella occasione ha potuto presentare lo “stato dell’arte” (cd. “baseline review”) delle iniziative connesse agli Aalborg Commitments, ovvero piani, leggi, programmi e progetti, che sono stati implementati dai diversi settori nel periodo tra il 2005 e il 2009.

Lo “stato dell’arte” ha costituito, per la Regione Emilia-Romagna, non solo un importante momento di valutazione, ma anche un’opportunità per arrivare a creare, attraverso degli indicatori di sostenibilità forniti a livello europeo e nel rispetto degli Aalborg Commitments, una piattaforma comune al fine di orientare e valutare tutti i futuri progetti di sostenibilità avviati da tutte le Direzioni regionali.

La selezione dei progetti relativi al periodo 2005 – 2009 ha rivelato che negli ultimi anni molte iniziative (leggi, piani, programmi, progetti) sono state portate avanti dalle Direzioni regionali in linea con il principio dello sviluppo sostenibile, evidenziando il ruolo strategico che la Regione svolge al fine di promuovere politiche di sostenibilità, dirigendo e supportando le autonomie locali verso l’elaborazione di proprie specifiche iniziative.

Tutti i 50 obiettivi nei quali si estrinsecano i 10 Aalborg Commitments sono stati implementati attraverso specifici progetti, alcuni anche di rilevanza nazionale o europea, e supportati anche attraverso contributi economici. Queste iniziative, che sono indirizzate anche agli *stakeholders* (imprese, pubbliche amministrazioni, università, scuole, servizi sanitari, organizzazioni di

volontariato, e altri), impiegano diverse tipologie di strumenti (leggi regionali, cofinanziamenti, formazione, educazione e informazione, ricerche, sperimentazione di progetti innovativi).

Nel complesso, l'intero gruppo degli "Aalborg Commitments" è ben rappresentato, e i risultati settoriali confermano che i programmi incorporano il principio dello sviluppo sostenibile. In alcune aree si nota subito che l'impegno è particolarmente evidente: giustizia sociale ed equità, economia locale sostenibile, *governance*.

Lo "stato dell'arte" mostra inoltre che esistono diversi punti di contatto tra gli Aalborg Commitments e il Piano Territoriale Regionale. Attraverso questo strumento di pianificazione intersettoriale, approvato all'inizio del 2010 dalla Regione, sono espressi obiettivi strategici verso lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale, la competitività del sistema regionale, la tutela e la promozione delle risorse sociali ed ambientali. Esso costituisce un punto di partenza della pianificazione regionale, del governo del territorio, consegnando alle amministrazioni locali i futuri obiettivi dello sviluppo economico, sociale ed ambientale.

#### **4. Educazione allo sviluppo sostenibile**

(Fonte: Servizio comunicazione educazione sostenibilità)

In conformità ai principi sanciti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) e dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) in materia di educazione allo sviluppo sostenibile, nonché ai principi vigenti nell'ordinamento dell'Unione Europea e nell'ordinamento nazionale in materia di diritto all'informazione su ambiente e sostenibilità, la Regione ha approvato nella seduta del 22 dicembre 2009 la Legge n. 27/2009 "promozione, organizzazione e sviluppo delle attività di informazione e di educazione alla sostenibilità".

La Legge si propone di promuovere nella popolazione giovane e adulta lo sviluppo di conoscenze, consapevolezza, comportamenti e capacità di azione a livello individuale e sociale, idonei a perseguire la sostenibilità ambientale, sociale, economica e istituzionale, attraverso i metodi e gli strumenti educativi, partecipativi e comunicativi. Promuove altresì la raccolta e la diffusione delle informazioni sulla sostenibilità ambientale, sociale, economica e istituzionale del territorio regionale, anche al fine di favorire la consapevole partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

La legge promuove una programmazione di livello regionale e interregionale sulle materie citate in collaborazione con il sistema delle autonomie locali, le istituzioni scolastiche, le associazioni del volontariato e il sistema dell'alta formazione. In particolare riconosce, sostiene e si avvale di strutture educative sul territorio – i Centri di Educazione alla sostenibilità – che propongono progetti, servizi e iniziative a scuole e cittadini.



I) LE INIZIATIVE PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE PRESSO L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA E LA DIREZIONE GENERALE CENTRALE AFFARI ISTITUZIONALI E LEGISLATIVI DELLA GIUNTA REGIONALE DELL'EMILIA – ROMAGNA

(Fonte: Direzione Generale dell'Assemblea Legislativa e Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi - Direzione Generale Centrale Affari Istituzionali e Legislativi della Giunta)

### **I.1. Premessa**

Nel 2009, uno dei temi individuati dalla Commissione europea ha riguardato la Qualità della legislazione, che è stato affrontato nell'ambito del programma *“Legiferare Meglio”*.

La Comunicazione COM (2009) 15 del 28 gennaio 2009, *“Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio dell'Unione Europea”*, ha fornito un quadro dell'azione svolta dalla Commissione ai fini della modernizzazione e della semplificazione normativa.

Nel 2010 la Commissione ha annunciato la svolta verso la *“smart regulation”*, tema che verrà sviluppato in modo compiuto nei prossimi anni: infatti, tra le proposte in cantiere dopo il 2010, è prevista l'adozione di una comunicazione in argomento. A tal fine, il 23 aprile 2010 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica che si è conclusa il 25 giugno 2010, invitando a fornire contributi in argomento.

Nell'ottica della coerenza tra le azioni svolte a livello regionale e quelle svolte a livello europeo per la realizzazione degli obiettivi di Qualità della Legislazione, si ricorda che questa rappresenta un principio fondamentale che regola l'attività legislativa della Regione Emilia – Romagna ed un obiettivo stabilito espressamente già dallo Statuto regionale con riferimento all'impatto delle leggi e alla redazione dei testi normativi.

L'articolo 53 dello Statuto prevede infatti che:

*“1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.*

*2. Clausole valutative eventualmente inserite nei testi di legge dettano i tempi e le modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori”.*

Anche la predisposizione dei testi unici (art. 54) è prevista dallo Statuto regionale come strumento per attuare un processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa.

### **I.2 Il ruolo dell'Assemblea legislativa**

La IX Legislatura, già dal suo avvio, ha confermato l'importanza degli obiettivi di Qualità della legislazione introducendo una novità dal punto di vista dell'organizzazione interna: alla VI Commissione assembleare *“Statuto e Regolamento”* è stata infatti assegnata la competenza in

materia di semplificazione, qualità degli atti e dei procedimenti, clausole valutative, rapporto sulla legislazione. Ciò si pone in linea di continuità rispetto ai lavori della passata legislatura. La Qualità della legislazione, infatti, è un principio che regola l'attività dell'Assemblea legislativa fin dal suo Regolamento interno, dove si traduce in procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione ed il controllo sull'attuazione delle leggi (titolo VI). Tra gli strumenti per la qualità della legislazione cui il Regolamento interno rimanda, vanno ricordati: la scheda tecnico – normativa, la scheda tecnico – finanziaria, l'analisi di fattibilità dei progetti di legge ed il controllo sull'attuazione delle leggi, le clausole valutative, gli strumenti per la partecipazione delle persone e della collettività alle decisioni dell'Assemblea legislativa, tra cui le consultazioni, le udienze conoscitive e le audizioni delle commissioni assembleari.

Anche il Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia - Romagna, previsto dall'articolo 45 del Regolamento, fa parte di questi strumenti. Esso riporta l'analisi quantitativa e sostanziale delle leggi e dei regolamenti regionali, oltre a monitorare l'andamento della tendenza del legislatore regionale ad utilizzare lo strumento della "delegificazione", per alleggerire e semplificare il corpus normativo regionale, ed i dati sulla previsione legislativa di strumenti con cui l'Assemblea può controllare lo stato di attuazione delle leggi nel tempo (principalmente clausole valutative). Da diversi anni, inoltre, il rapporto contiene anche un capitolo sulla "qualità sostanziale della legislazione" e rivolge uno sguardo al rapporto tra il diritto dell'Unione europea e l'ordinamento regionale nel suo complesso, dando atto dei risultati dell'attività di monitoraggio sull'incidenza del diritto e delle politiche comunitarie su leggi e regolamenti regionali.

Ma, con riferimento alla qualità della legislazione, va ricordata in modo particolare, proprio in questa sede, la legge regionale n. 16 del 2008. All'articolo 2, essa prevede espressamente gli obiettivi di qualità della legislazione in riferimento alla partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea e, quanto alla fase discendente, ne esplicita gli strumenti: le consultazioni delle parti interessate (v. udienza conoscitiva del 26 gennaio 2010, ai sensi dell'articolo 8, comma 2 della LR 16/2008, svoltasi in occasione dell'esame del progetto di legge comunitaria regionale per il 2010), la riduzione degli oneri amministrativi, la necessità di evitare le disposizioni supplementari non necessarie. Proprio in applicazione della legge regionale, la relazione della I Commissione assembleare presentata all'Aula in occasione dell'esame del progetto di legge comunitaria regionale per il 2010, ha fatto riferimento al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione con riferimento a ciascuno dei parametri indicati nel caso concreto.

Quale ulteriore strumento volto a contribuire alla Qualità della legislazione, va menzionata la previsione della procedura interna alla Regione Emilia – Romagna per il controllo della Sussidiarietà nelle proposte legislative dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale (articolo 7, legge regionale n. 16 del 2008). Il primo caso di controllo della Sussidiarietà effettuato in applicazione delle nuove norme di procedura è del 2008. Esso ha avuto

ad oggetto la proposta di Direttiva in materia di servizi sanitari transfrontalieri e si è concluso con una Risoluzione della I Commissione assembleare. Sugli esiti di questo esame, il Presidente della I Commissione assembleare è stato udito dalla XIV Commissione della Camera dei Deputati presso la quale era in corso di esame la stessa proposta di direttiva.

La procedura citata è stata fin qui applicata nell'ambito dell'attività svolta dall'Assemblea legislativa come partner del Network Sussidiarietà del Comitato delle regioni. Essa sarà applicabile anche nel contesto del controllo di Sussidiarietà che svolge il Parlamento in applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, in caso di consultazione delle Assemblee legislative regionali.

### **I.3 Il ruolo della Giunta regionale**

L'analisi di impatto della legislazione è una delle attività che la Giunta regionale svolge nella redazione dei propri disegni di legge, come si evince dalla relazione che accompagna ogni progetto di legge regionale, in cui vengono illustrate le ragioni dell'intervento legislativo e le previsioni sui suoi effetti ed i contenuti attesi delle singole norme.

Per quest'analisi, come pure per l'analisi tecnico-normativa - che è svolta rispetto ad ogni progetto di legge sia dai settori competenti per materia che dal Servizio Affari legislativi e Qualità dei processi normativi - non è previsto l'utilizzo di strumenti tecnici espressamente codificati, ma in sostanza le strutture stesse della Giunta, depositarie delle maggiori competenze tecniche nel merito e per la redazione dei progetti di legge provvedono, appunto, a svolgere un esame sistematico ed approfondito.

Un esempio di come viene svolta l'analisi di impatto della regolazione è costituito dalla relazione al progetto di legge regionale comunitaria per il 2010, pubblicata nel supplemento speciale del Bollettino Ufficiale n. 284 del 14 gennaio 2010 dove sono illustrate le basi normative, le finalità e le scelte tecniche che caratterizzano il progetto di legge.

### **I.4 Strumenti di collaborazione Giunta – Assemblea legislativa**

Tra gli strumenti per la Qualità della legislazione basati su una piena e fattiva collaborazione tra i due organi regionali deve essere ricordato il gruppo di lavoro tecnico Giunta – Assemblea legislativa relativo alla partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, istituito dal 2006 e al quale fa riferimento l'attività per l'applicazione delle nuove procedure introdotte dalla legge regionale n. 16 del 2008, in particolare proprio quella dedicata allo svolgimento della prima sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa.

E' stata già richiamata la delibera della Giunta regionale n. 535 del 5 marzo 2010 che ha approvato l'Intesa tra l'Assemblea legislativa e la Giunta regionale per la definizione delle modalità attuative dell'art. 4 (rapporti Giunta – Assemblea Legislativa) e 15 (rapporti Assemblea legislativa – Giunta) della l.r. n. 16/2008, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti

interregionali, che si propone come obiettivo quello di favorire lo scambio tra Giunta regionale e Assemblea legislativa in relazione alle iniziative, agli atti e alle informazioni relative alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e alla attuazione degli atti comunitari nonché alle attività di rilievo internazionale della Regione.

### **I.5 Verso un maggiore coinvolgimento delle persone, associazioni e imprese nelle scelte regionali**

E' stata recentemente approvata la legge n. 3 del 2010, recante "norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", la cui implementazione costituisce uno dei punti più importanti del programma di mandato della Giunta regionale recentemente insediatasi.

La legge, frutto di un lungo lavoro di elaborazione anche nell'ambito delle Commissioni, è finalizzata a rendere concrete alcune forme di democrazia diretta, con il contributo finanziario della Regione a Comuni e province che intenderanno avviare apposite procedure partecipative. Questa promuove un'idea di partecipazione attiva, coerente con il principio costituzionale della sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., che riconosce "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

A tal fine, si propone di promuovere e sostenere l'intervento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile (di categoria, sindacati, associazioni e comitati) all'elaborazione delle politiche pubbliche di Regione, Province e Comuni dell'Emilia-Romagna favorendo la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, impegnati a proteggere e tutelare risorse comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la salute, le politiche sociali, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture.

La legge attiva nuovi canali di rapporto fra cittadini e istituzioni elettive per arrivare a scelte più condivise, senza mettere in discussione l'autonomia di queste ultime, cui compete avviare i percorsi partecipativi e a gestirne le conclusioni.

E' prevista una sessione annuale dell'Assemblea legislativa dedicata al tema della partecipazione. La seduta è aperta con la proposta del programma di iniziative per la partecipazione della Giunta, redatta anche sulla base della relazione annuale del nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali. Il programma è accompagnato da una relazione sulla partecipazione nel territorio della regione, contenente una analisi dello stato dei processi partecipativi e proposte per la loro evoluzione e il loro miglioramento.

L'Assemblea legislativa approva il programma delle iniziative, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi. Con deliberazione annuale di Giunta regionale, sulla base degli indirizzi approvati dall'Assemblea legislativa, vengono stabiliti i requisiti dei progetti sostenibili; le modalità di presentazione delle domande; i criteri di valutazione; le

priorità; le raccomandazioni tecniche non vincolanti. Le domande di contributo finanziario sono presentate alla competente struttura della Giunta regionale, che concede i contributi ai progetti di partecipazione la cui qualità sia stata previamente certificata da un tecnico di garanzia.

Gli Enti locali hanno manifestato grande interesse per questo strumento. Da parte sua la Regione Emilia-Romagna sta organizzando incontri formativi ed informativi a favore degli Enti locali.

## II) ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, SISTEMI INFORMATIVI, E TELEMATICA.

(Fonte Direzione generale Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica)

### II.1 Premessa

In attuazione degli artt. 5 e 8 della 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 con riferimento alle modalità applicative illustrate nella "Nota metodologica per Comitato di Direzione" (approvata dal Comitato di Direzione nella seduta del 29 settembre 2008), in previsione della Sessione Comunitaria 2010, sono state esaminate le materie che formano oggetto del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010, e tra gli istituti di diretta competenza della Direzione Organizzazione si segnalano:

- l'iniziativa strategica con la quale la Commissione si propone di adottare un nuovo quadro normativo generale sulla protezione dei dati personali;
- le iniziative prioritarie elencate nell'ambito della "Agenda digitale".

L'"Agenda digitale europea", in particolare, rappresenta una delle "sette iniziative faro" della strategia Europa 2020 e mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per raggiungere gli obiettivi che l'Europa si è prefissata per il 2020. La Commissione ha già adottato a tal proposito la Comunicazione COM (2010) 245, che individua le azioni fondamentali per affrontare in modo sistematico sette aree problematiche nel settore delle ICT, delineando una vasta gamma di azioni "trasversali".

In particolare, le linee d'azione prefigurate della strategia sono:

1. realizzare il mercato unico del digitale favorendo l'accesso a servizi e contenuti online, per superare la frammentazione che soffoca la competitività nell'economia digitale europea. Per il raggiungimento di tale obiettivo, la Commissione prevede di proporre entro la fine del 2010 una direttiva quadro sulla gestione collettiva dei diritti d'autore, nonché di proporre nel 2011 una revisione della direttiva sulla firma elettronica;
2. migliorare l'interoperabilità dell'ICT attraverso la promozione di standard;
3. rafforzare la sicurezza, confidenza e privacy dei cittadini europei nell'utilizzazione dell'ICT, contrastando fenomeni quali la criminalità informatica e l'invio di messaggi di posta elettronica indesiderati. Per il raggiungimento di tali obiettivi, in particolare, la Commissione prevede di presentare nel 2010 iniziative anche legislative per combattere i cyber-attacchi contro i sistemi informatici;
4. assicurare la diffusione capillare e l'accesso dei cittadini a Internet ad altissima velocità, adottando nel 2010 una comunicazione sulla banda larga che definisca un quadro comune per le azioni necessarie;

5. aumentare gli stanziamenti su ricerca e innovazione nel settore ICT;
6. promuovere la conoscenza dell'ICT e favorirne l'uso da parte di tutti i cittadini; a tal fine la Commissione si propone di inserire l'alfabetizzazione e le competenze digitali fra le priorità del regolamento riguardante il Fondo sociale europeo;
7. accelerare l'adozione di soluzioni intelligenti basate sull'ICT per affrontare le grandi sfide del futuro come la riduzione dei consumi energetici, l'anzianità della popolazione, il miglioramento delle condizioni di vita dei pazienti e dei disabili, ecc.

Per il perseguimento di tali ambiziosi obiettivi, la Commissione si propone di intraprendere una vasta gamma di attività; tra queste, si segnala – in materia di e-government – la prefigurazione di una decisione del Consiglio e del Parlamento europeo finalizzata ad assicurare il riconoscimento reciproco dell'identificazione e dell'autenticazione elettronica in tutta l'Unione Europea.

I contenuti della “Agenda digitale europea” sembrano solo in parte riconducibili ad ambiti di competenza legislativa delle regioni, ma l'atto appare comunque rilevante per l'Amministrazione regionale in quanto soggetto tenuto ad applicare le future disposizioni comunitarie.

Per quanto riguarda la fase discendente, ovvero l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, si confermano le materie già individuate in occasione della Relazione 2009 sullo stato di conformità del diritto regionale a quello comunitario, inviata il 25 gennaio 2010 al Dipartimento per le Politiche Comunitarie per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Nel corso dell'anno 2010 la Direzione Generale Centrale “Organizzazione. Personale. Sistemi informativi e Telematica”, in relazione alle materie di diretta competenza, sarà particolarmente coinvolta nell'applicazione della normativa di derivazione comunitaria nelle aree di attività di seguito specificate.

## **II.2 Privacy e trattamento dei dati personali**

La Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione alle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 “Codice in materia di protezione dei dati personali” (che costituisce recepimento dei principi recati dalla direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche), sia adottando appositi regolamenti, sia ponendo in essere le misure necessarie per adeguare la propria struttura organizzativa agli adempimenti richiesti dal provvedimento.

I principali atti normativi adottati dalla Regione sono tre:

- il regolamento n. 2 del 13 febbraio 2006, relativo al trattamento dei dati personali sensibili e giudiziari dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna;
- il regolamento n. 3 del 24 aprile 2006, relativo al trattamento dei dati sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta regionale e delle agenzie, istituti ed enti che fanno riferimento all'amministrazione regionale;

- il regolamento n. 2 del 31 ottobre 2007, relativo alle operazioni di comunicazione e diffusione di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta regionale e dell'Agrea, dell'Agenzia regionale di protezione civile, dell'Agenzia regionale Intercent-er e dell'Ibacn.

Si ricorda, inoltre, che prima dell'adozione di tali atti la Giunta regionale aveva già emanato disposizioni, rivolte alle strutture e al personale regionale, per assicurare il rispetto delle norme del citato "Codice", con la deliberazione n. 1264 del 1° agosto 2005, avente ad oggetto "Linee guida della Giunta della Regione Emilia-Romagna in materia di protezione dei dati personali".

Passando all'esame degli adempimenti organizzativi imposti dal Codice della privacy (ed in particolare dagli artt. 31 e 32), si segnala che sin dal 2004 la Regione ha individuato le figure del "Responsabile della sicurezza" e del "Coordinatore del diritto d'accesso" (deliberazione della Giunta regionale n. 1878 del 30 settembre 2004). Per quanto riguarda in particolare la designazione del "Coordinatore del diritto di accesso", la successiva deliberazione di Giunta n. 658 del 12 maggio 2008 ne ha ricollocato le funzioni in una struttura organizzativa diversa da quella originariamente individuata, mentre la deliberazione n. 827 del 3 giugno 2008 ha provveduto ad una nuova designazione del titolare.

Si è proceduto altresì alla ripartizione di competenze tra i soggetti che effettuano il trattamento di dati personali; si segnala a tal proposito la deliberazione della Giunta regionale n. 2416 del 29 dicembre 2008 – Appendice 5 – "Trattamento di dati personali con particolare riferimento alla ripartizione di competenze tra i soggetti che effettuano il trattamento", che costituisce l'atto più aggiornato in materia. Con cadenza annuale sono stati poi individuati gli incaricati al trattamento dei dati personali nelle singole strutture regionali; ciò si è regolarmente verificato anche nel 2010.

Nel 2006 è stato approvato, con deliberazione della Giunta regionale n. 430 del 27 marzo il primo Documento Programmatico sulla Sicurezza, la cui tenuta è prescritta dall'art. 34 del Codice privacy. Tale documento viene aggiornato ogni anno: da ultimo nel 2010 con la deliberazione di Giunta regionale n. 501 dell' 8 marzo 2010, recante "Documento programmatico sulla sicurezza della Giunta della Regione Emilia-Romagna - aggiornamento marzo 2010".

Per quanto riguarda gli interventi specifici per incidere su comportamenti organizzativi e procedure, finalizzati a garantire un diffuso rispetto delle disposizioni del Codice privacy nella gestione dei dati personali, la Regione ha poi adottato una serie di "disciplinari tecnici". Sotto questo profilo si segnalano, a partire dai più recenti, i seguenti atti:

a) Disciplinare tecnico su modalità e procedure relative alle verifiche di sicurezza sul sistema informativo, ai controlli sull'utilizzo dei beni messi a disposizione dall'Ente per l'attività lavorativa con particolare riferimento alle strumentazioni informatiche e telefoniche ed esemplificazioni di comportamenti per il corretto utilizzo di tali beni, da applicare nella Giunta e nell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 6928/2009);



b) Disciplinare Tecnico per la gestione degli incidenti di sicurezza informatica della Giunta e dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 1703/2009);

c) Disciplinare tecnico per Amministratori di sistema della Giunta e dell'Assemblea legislativa (determinazione n. 1416/2009);

d) Disciplinare tecnico in materia di videosorveglianza nella Giunta e nell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 4856/2008);

e) Disciplinare Tecnico relativo al controllo degli accessi ai locali della Giunta della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 2649/2007);

f) Disciplinare Tecnico in materia di sicurezza delle applicazioni informatiche nella Giunta della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 2651/2007);

g) Disciplinare Tecnico per l'esercizio del diritto di accesso dell'interessato ai propri dati personali nella Giunta della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 2650/2007);

h) Discipline Tecnico per utenti sull'utilizzo dei sistemi informativi nella Giunta della Regione Emilia-Romagna (determinazione n. 2653/2007).

Il Disciplinare di cui alla lettera a) è stato adottato con la determinazione suindicata al termine di un periodo annuale di sperimentazione.

Per i Disciplinari di cui alle lettere b) e c) il periodo di sperimentazione è ancora in corso.

### **II.3 Sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro**

Nei primi mesi del 2010 la Direzione è stata impegnata nella prosecuzione dell'attività di revisione e aggiornamento dei propri atti in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), che ha modificato in modo rilevante le precedenti norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Si tratta di disposizioni legislative che, come noto, danno attuazione ad una molteplicità di norme comunitarie.

L'atto più significativo finora adottato nel corso del 2010 in questa materia, in seguito anche all'approvazione della deliberazione della Giunta regionale n. 2353 del 28 dicembre 2009 avente ad oggetto "Definizione del sistema delle responsabilità per la gestione della sicurezza e salute dei lavoratori nell'ente Regione Emilia-Romagna, ai sensi del D.lgs. n. 81/2008", è la determinazione del Direttore Generale all'Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica n. 5180 del 18 maggio 2010, recante "Integrazione ed aggiornamento del documento di valutazione dei rischi - DVR - dell'Ente Regione Emilia-Romagna adottato con determinazione n. 16258 del 18/12/2008", con la quale sono stati aggiornati i Documenti di Valutazione del Rischio relativi ad alcune sedi ed a gruppi particolari di lavoratori esposti a rischi.

Si segnala, infine, che il decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica" (non ancora convertito in legge)

ha stabilito che le regole del D.lgs. n. 81 del 2008 sul rischio da lavoro collegato allo stress troveranno applicazione solamente a partire dal 31 dicembre 2010. Tale materia sarà oggetto di intervento nella prosecuzione delle attività della Direzione.

#### **II.4 Pari opportunità per il personale**

L'ambito delle pari opportunità è oggi disciplinato in modo organico dal "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna" (D.lgs. n. 11 aprile 2006 n. 198), che raccoglie e riorganizza tutti i provvedimenti e le norme esistenti in materia a livello nazionale. Esso però trova molteplici riferimenti anche in direttive comunitarie, basti pensare alla direttiva 2006/54/CE del 5 luglio 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, riguardante "l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego".

Tra i più recenti atti regionali in materia, si segnalano in particolare la deliberazione della Giunta regionale n. 304 del 26 marzo 2007 e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa n. 212 di pari data, per la ricostituzione del Comitato Aziendale per le Pari Opportunità, organismo previsto anche dalla normativa contrattuale nazionale e presente nell'Ente sin dal 1989. L'art. 32 della l.r. n. 43 del 2001 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), impone alla Regione di consultare il Comitato in relazione alle misure che incidono sulla qualità dell'ambiente di lavoro, sull'organizzazione dell'attività lavorativa, nonché sugli interventi che concretizzano azioni positive. Al fine di favorire la consultazione e promuovere le misure previste dalla contrattazione collettiva e dalle direttive dell'Unione Europea, la disposizione prevede anche la possibilità di organizzare periodiche sessioni di incontri, eventualmente su richiesta del comitato.

#### **II.5 Rapporto di lavoro del personale regionale**

Il rapporto di lavoro del personale regionale risulta disciplinato da norme comunitarie soltanto in modo indiretto, ovvero tramite gli atti statali di recepimento o i rinvii di natura pattizia contenuti nei contratti collettivi di lavoro. Tra gli istituti indirettamente incisi da norme comunitarie meritano comunque di essere segnalati:

- a) le varie forme di lavoro flessibile;
- b) la disciplina dell'orario di lavoro.

Per quanto attiene al lavoro flessibile, la Regione Emilia-Romagna ha introdotto da anni, in anticipo rispetto alle indicazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie, il lavoro a distanza (c.d. telelavoro), che coinvolge ormai oltre un centinaio di lavoratori regionali. I primi atti di applicazione dell'istituto del "telelavoro", nell'ambito dell'ordinamento della Regione Emilia-Romagna, sono infatti antecedenti al *Framework Agreement On Telework*, siglato a livello europeo il 12 luglio 2002.

In particolare, in attuazione dell'art. 6 della legge regionale 16 gennaio 1997, n. 2 (Misure straordinarie di gestione flessibile dell'impiego regionale) e della legge 16 giugno 1998 n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle L. 15 marzo 1997, n. 59, e L. 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica), la Giunta regionale ha approvato le linee guida e le procedure per l'attuazione dell'istituto con deliberazione n. 282 del 22 febbraio 2000, recante "Direttiva per l'avvio di un progetto sperimentale di telelavoro". La materia è disciplinata in dettaglio dai contratti collettivi di lavoro, nazionali e decentrati, applicabili nell'Ente.

Anche il lavoro a tempo parziale (*part-time*) ed il rapporto di lavoro a tempo determinato risultano indirettamente disciplinati dalla normativa comunitaria, come si evince – rispettivamente – dal D.lgs. n. 61/2000 e dal D.lgs. n. 368/2001; il primo attua la direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, mentre il secondo dà attuazione alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa ad un analogo accordo-quadro in materia di lavoro a tempo determinato. Entrambi gli istituti sono ampiamente applicati nell'ordinamento regionale, anche a seguito di disposizioni di contratti collettivi nazionali e decentrati di lavoro.

Sotto il profilo dell'orario di lavoro, disciplinato dal decreto legislativo 8 aprile 2003 n. 66, di attuazione della direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, e della direttiva 2000/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 2000, concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, la Regione applica disposizioni di natura pattizia.

## **II.6 Amministrazione digitale**

Da gennaio 2010 è stato avviato presso il Polo Archivistico Regionale della Emilia-Romagna (Par-ER) un centro di conservazione digitale per i documenti prodotti dalle pubbliche amministrazioni presenti nel territorio. Le attività di Par-ER si stanno ampliando alla gestione di documenti di altre Amministrazioni e di diverse tipologie. Alla funzione di custodia dei documenti informatici si affiancherà a breve la funzione di versamento e archivio.

### III) PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE. RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI

(Fonte: Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e Relazioni internazionali)

#### **III.1 Premessa**

Le materie di competenza della Direzione Generale “Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e Relazioni internazionali”, ed i relativi rapporti con l'ordinamento ed i programmi dell'Unione europea, sono riconducibili a due ambiti principali:

- a) Il governo del territorio, nel quale rientrano le competenze relative a pianificazione territoriale ed urbanistica, programmazione territoriale, sviluppo della montagna, riqualificazione urbana, edilizia, lavori pubblici, politiche abitative, tutela del paesaggio e degli insediamenti storici (e nel quale si riflettono le competenze curate da altre Direzioni, quali quelle relative a difesa del suolo, ambiente, trasporti, energia ed attività produttive);
- b) I fondi strutturali e la cooperazione internazionale (ambito nel quale la Direzione svolge un ruolo generale di coordinamento, di promozione e di “auditing”, anche per gli altri settori della Regione).

In riferimento a questi due ambiti di competenze, si cercherà di seguito di fornire un quadro delle relazioni con l'ordinamento comunitario, con la Strategia “Europa 2020”, con il Programma “E’ ora di agire” (Programma di lavoro della Commissione europea per il 2010), e con le connesse azioni compiute o avviate dalla Direzione.

#### **III.2 Governo del territorio**

Per quanto concerne la materia del governo del territorio, quale insieme delle azioni volte alla tutela del territorio ed alla sostenibilità dei relativi usi e trasformazioni, si deve riconoscere che tale materia non rientra specificamente, allo stato attuale, nel “genoma” dell'Unione europea (TUE, TFUE, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Nell'ambito delle competenze dell'Unione rientrano tuttavia varie materie che intersecano il governo del territorio: in particolare le competenze concorrenti con quelle degli Stati membri in materia di coesione economica, sociale e territoriale, ambiente, trasporti, reti transeuropee, energia, agricoltura e pesca, e la competenza esclusiva dell'Unione in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare.

Anche il profilo della tutela del paesaggio appare estraneo, nel suo specifico, all'ambito delle competenze e priorità dichiarate della UE, ed in questo senso occorre chiarire che la Convenzione europea sul paesaggio, siglata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia nel 2006, è un

documento estraneo all'Unione europea, trattandosi di un trattato concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa (organizzazione internazionale distinta dall'Unione).

E' peraltro vero che la sostenibilità nella pianificazione e nella progettazione urbana è l'oggetto specifico di uno<sup>1</sup> dei dieci "Aalborg Commitments" (dieci obiettivi di sostenibilità ambientale, economica, sociale e istituzionale) sottoscritti da molti governi locali europei, ed anche dalla nostra Regione, alla quarta Conferenza europea delle città sostenibili, (Conferenza Aalborg+10 – Ispirare il Futuro) svoltasi ad Aalborg (Danimarca) nel 2004.

Firmando il documento di Aalborg, i governi locali sottoscrittori hanno, in effetti, chiesto "ai nostri governi nazionali, alla Commissione Europea e alle altre istituzioni europee di riconoscere gli Aalborg Commitments come un significativo contributo alle iniziative europee verso la sostenibilità", in considerazione dell'eterogeneità degli Aalborg Commitments rispetto alle istituzioni, all'ordinamento ed ai programmi della UE.

In questo quadro si comprende il perché, a ben vedere, esaminando il quadro della produzione normativa dell'Unione europea, si possa arrivare alla conclusione che l'Unione, fino ad oggi, ha trattato la tematica del governo del territorio solo per limitati profili, e spesso soltanto a seguito di disastri (Seveso 1976, Bhopal 1984 ed altri successivi) o a seguito delle crescenti preoccupazioni per gli impatti ambientali, per i problemi energetici e per il cambiamento climatico.

In tale contesto, infatti, l'Unione europea ha prodotto le direttive che hanno introdotto il principio del controllo dell'urbanizzazione per la mitigazione degli effetti dei c.d. "incidenti rilevanti" (direttiva 82/501/CEE – c.d. Seveso I; direttiva 96/82/CE – c.d. Seveso II – modificata con direttiva 2003/105/CE), nonché la direttiva che ha introdotto l'obbligo di valutazione degli effetti ambientali anche nell'ambito delle procedure di pianificazione territoriale ed urbanistica (direttiva 2001/42/CE), e le direttive che hanno promosso la tematica del rendimento energetico nell'edilizia (direttive 2002/91/CE, 2005/32/CE e 2006/32/CE).

I tre citati ambiti di intervento (controllo dell'urbanizzazione per la mitigazione degli effetti degli incidenti rilevanti; valutazione degli effetti ambientali nell'ambito delle procedure di pianificazione territoriale ed urbanistica; rendimento energetico nell'edilizia), appaiono

---

(<sup>1</sup>): Obiettivo n. 5 dei 10 Aalborg Commitments: 5 - PIANIFICAZIONE E PROGETTAZIONE URBANA - Ci impegniamo a svolgere un ruolo strategico nella pianificazione e progettazione urbane, affrontando problematiche ambientali, sociali, economiche, sanitarie e culturali per il beneficio di tutti. Lavoreremo quindi per:

1. rivitalizzare e riqualificare aree abbandonate o svantaggiate.
2. prevenire una espansione urbana incontrollata, ottenendo densità urbane appropriate e dando precedenza alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.
3. assicurare una miscela di destinazioni d'uso, con un buon equilibrio di uffici, abitazioni e servizi, dando priorità all'uso residenziale nei centri città.
4. garantire una adeguata tutela, restauro e uso/riuso del nostro patrimonio culturale urbano.
5. applicare i principi per una progettazione e una costruzione sostenibili, promuovendo progetti architettonici e tecnologie edilizie di alta qualità.

corrispondere, in effetti, alle discipline normative (direttive) con le quali il legislatore europeo ha, fino ad oggi, inciso più direttamente nella materia del governo del territorio.

Per ognuno dei tre ambiti la Regione Emilia-Romagna ha provveduto al recepimento e all'attuazione delle disposizioni dell'Unione europea, secondo quanto di seguito indicato:

a) ai fini dell'attuazione del principio del "controllo dell'urbanizzazione per la mitigazione degli effetti degli incidenti rilevanti", definito dall'articolo 12 della direttiva 96/82/CE (c.d. direttiva "Seveso II", sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), come modificato dalla direttiva 2003/105/CE, ed al fine del recepimento delle inerenti disposizioni statali (articolo 14 del D.lgs. n. 17 agosto 1999, n. 334, come modificato dal D.lgs. n. 21 settembre 2005, n. 238), sono state introdotte nell'ordinamento regionale le disposizioni di cui agli articoli 12, 13 e 18 della legge regionale 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), con le quali, tra l'altro, sono state inserite le disposizioni di cui all'art A-3-bis (Contenuti della pianificazione per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante) nell'ambito della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio);

b) ai fini dell'adeguamento del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica definito dall'ordinamento regionale, rispetto ai principi di cui alla direttiva 2001/42/CE sulla c.d. "valutazione ambientale strategica" (principi recepiti nell'ordinamento nazionale con le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e con le inerenti modifiche di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4), la Regione Emilia-Romagna ha approvato la 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"), cui ha fatto seguito la inerente circolare inter-assessorile prot. n. 269360 del 12 novembre 2008 ("Prime indicazioni in merito all'entrata in vigore del D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, correttivo della Parte seconda del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, relativa a VAS, VIA e IPPC e del titolo I della l.r. 13 giugno 2008, n. 9").

Allo stesso fine, con la legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 ("Governo e riqualificazione solidale del territorio" sono state apportate modifiche alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"), volte a ribadire l'obbligo di conformità dell'attività di pianificazione territoriale ed urbanistica ai contenuti della richiamata direttiva 42/2001/CE, ed a regolare il procedimento di valutazione degli effetti ambientali nell'ambito dei procedimenti per l'approvazione dei piani urbanistici e territoriali;

c) ai fini dell'attuazione della direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia (e delle altre connesse direttive 2006/32/CE e 2005/32/CE), e delle inerenti disposizioni statali (D.lgs. 19 agosto 2005, n. 192, e connesse disposizioni di cui alle leggi 10/1991 e 296/2006, e di cui ai D.P.R. 412/1993 e 380/2001), la Regione Emilia-Romagna ha provveduto attraverso le seguenti disposizioni: legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia), ed in particolare gli articoli 33 e 34 sui requisiti delle opere edilizie; legge regionale 23 dicembre 2004, n.

26 (Disciplina della programmazione energetica regionale), ed in particolare gli articoli 2, 3, 25, 27 e 28; delibera dell'Assemblea legislativa 10 gennaio 2007, n. 141 (Approvazione del Piano energetico regionale); delibera dell'Assemblea legislativa 4 marzo 2008, n. 156 (Approvazione atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica degli edifici).

Se, come visto, la tematica del governo del territorio trova una limitata considerazione nell'ordinamento dell'Unione europea, trovano tuttavia più ampia considerazione, nelle analisi e nei documenti programmatici dell'Unione, i temi generali dello sviluppo sostenibile e della coesione territoriale: si vedano, ad esempio, la Strategia europea sullo sviluppo sostenibile (2005), il Libro verde sulla coesione territoriale (2008) e la Carta di Lipsia sulle città sostenibili (2007).

Gli indirizzi contenuti in questi documenti programmatici dell'Unione hanno trovato recepimento nel nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR), recentemente approvato dalla nostra Regione con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 276 del 3 febbraio 2010 <sup>(2)</sup>.

Il PTR, infatti, rappresenta "lo strumento di programmazione con il quale la Regione Emilia-Romagna definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali" <sup>(3)</sup>. Lo stesso PTR è predisposto in coerenza con le strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio e definisce indirizzi e direttive alla pianificazione di settore, ai piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP), e agli strumenti della programmazione negoziata, per assicurare la realizzazione degli obiettivi suddetti <sup>(3)</sup>.

Andando ora ad esaminare l'incidenza del governo del territorio nei programmi di lavoro dell'Unione europea per i prossimi anni (Strategia "Europa 2020", e Programma di lavoro della Commissione per il 2010), e quindi i possibili coinvolgimenti nella fasce ascendente del diritto dell'Unione, si deve premettere che anche in tali programmi la materia del governo del territorio non sembra trovare specifiche e dirette considerazioni.

Più in particolare, nell'ambito delle sette "iniziative faro" della Strategia "Europa 2020" ("Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", presentata nel 2009 dalla Commissione europea e rivolta al decennio 2010-2020), soltanto una delle sette iniziative appare investire concretamente (anche se non direttamente) le tematiche del governo del territorio: si tratta dell'iniziativa faro intitolata "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", volta a favorire la transizione verso un'economia basata su un impiego efficiente delle risorse, preferendo quelle a basse emissioni di carbonio, incrementando l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzando il settore dei trasporti e promuovendo l'efficienza energetica.

---

<sup>(2)</sup>: I contenuti del nuovo PTR sono consultabili al sito: [http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ptr/sezioni\\_laterali/documenti/norme\\_atti.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ptr/sezioni_laterali/documenti/norme_atti.htm) )

<sup>(3)</sup> Articolo 23 l.r. n. 20/2000, come modificato da l.r. 6/2009.

Nell'ambito del Programma di lavoro della Commissione per il 2010 (Programma "E' ora di agire", comunicato agli altri organi dell'Unione il 31 marzo 2010), sono previsti (per ciò che più interessa il governo del territorio):

- un pacchetto di misure sulle infrastrutture energetiche;
- un libro bianco sul futuro trasporti, in cui saranno definiti una strategia e un piano d'azione per la politica e le infrastrutture dei trasporti nel prossimo decennio;
- una comunicazione sulla capacità di reazione alle calamità, per migliorare la risposta dell'Unione alle catastrofi;
- una comunicazione che annuncia una nuova strategia dell'Unione in materia di biodiversità.

Peraltro il Programma di lavoro della Commissione contempla anche una serie di proposte per il "dopo 2010", e tra queste appaiono particolarmente rilevanti, per l'incidenza nell'ambito del governo del territorio, due proposte:

- una comunicazione sulla competitività sostenibile nel settore delle costruzioni;
- una direttiva sull'uso efficiente dell'acqua negli edifici.

### **III.3 Fondi strutturali e cooperazione internazionale**

Per quanto concerne l'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea occorre richiamare quanto già illustrato in proposito nella prima parte di questa Relazione.

Si può peraltro specificare che la Regione Emilia-Romagna gestisce, direttamente o attraverso il decentramento agli enti locali, i finanziamenti concessi dall'Unione europea per il territorio regionale, nell'ambito della politica comune di coesione sociale ed economica. Tali finanziamenti sono gestiti secondo Programmi pluriennali proposti dalla Regione e approvati dalla Commissione europea. Enti, Associazioni, privati cittadini e imprese possono accedere ai finanziamenti attraverso bandi regionali o provinciali.

Nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013, i finanziamenti comunitari gestiti dalla Regione fanno riferimento a quattro Obiettivi:

1. Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (CRO), il quale punta a rafforzare la competitività e la forza di attrazione delle regioni e l'occupazione mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro inclusivi. Questo obiettivo è finanziato attraverso il Programma Operativo Regionale FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) approvato dalla Commissione europea il 7 agosto 2007 e il Programma Operativo Regionale FSE (Fondo Sociale Europeo) approvato il 26 ottobre 2007;



2. Obiettivo Cooperazione territoriale europea, inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera con iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale con azioni connesse alle priorità comunitarie tese allo sviluppo territoriale integrato e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze.

Nella programmazione comunitaria 2007-2013 l'Obiettivo Cooperazione territoriale europea ha sostituito la precedente Iniziativa Comunitaria Interreg.

L'Obiettivo è finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed è perseguito attraverso tre Programmi di Cooperazione (Transfrontaliera, Transnazionale e Interregionale), e gli inerenti Programmi Operativi.

La seguente tabella indica i Programmi Operativi cui partecipa la nostra Regione, nell'ambito dei tre Programmi di Cooperazione:

Programma di Cooperazione	Programmi Operativi cui partecipa la Regione Emilia-Romagna
Cooperazione Transfrontaliera (sostiene lo sviluppo di attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti)	Italia-Slovenia (la Regione partecipa insieme alle province di Ferrara e Ravenna)
	IPA-Adriatico (la Regione partecipa insieme alle province di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini)
Cooperazione Transnazionale (sostiene prevalentemente l'innovazione tecnologica, l'ambiente, la mobilità e lo sviluppo urbano sostenibile)	Europa Centrale (CEU)
	Europa Sud Orientale (SEE)
	Mediterraneo
Cooperazione Interregionale (riguarda due temi: l'innovazione e l'economia della conoscenza; l'ambiente e la prevenzione dei rischi. Il Programma riguarda tutto il territorio europeo)	Interreg IVC

Questi programmi sono gestiti da Autorità appositamente individuate e situate in diversi paesi europei.

Esistono, inoltre, tre Programmi a supporto dell'Obiettivo di Cooperazione territoriale europea, gestiti direttamente dalla Commissione Europea:

ESPON (prevede la realizzazione di studi, raccolta dati e analisi delle tendenze di sviluppo del territorio comunitario);
INTERACT (finanzia azioni per migliorare e armonizzazione strumenti e procedure di gestione dei programmi della Cooperazione territoriale europea);

URBACT (promuove scambi di esperienze per diffondere le buone pratiche sui temi dello sviluppo urbano sostenibile).

3. Obiettivo Sviluppo rurale, il quale accompagna e integra le politiche a sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune, della politica di coesione e della politica comune della pesca. Questo obiettivo è attuato con il Programma Regionale di Sviluppo Rurale finanziato dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) approvato dalla Commissione europea il 12 settembre 2007;

4. Obiettivo Sviluppo sostenibile della pesca, il quale riguarda il settore della pesca, le zone di pesca e la pesca nelle acque interne.

In ordine alla gestione dei Fondi strutturali, si segnala inoltre che in adeguamento alle previsioni del regolamento CE 1083/2006 (regolamento del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), è stato istituito presso la Direzione Generale Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali, con delibera della Giunta regionale n. 99 del 28 gennaio 2008, il Servizio "Autorità di Audit".

Tale Servizio, in riferimento ai fondi strutturali FSE e FESR, costituisce la struttura tecnica della Giunta regionale deputata al regolare svolgimento delle attività di audit, per l'efficace funzionamento del sistema di gestione e controllo dei programmi operativi, in conformità agli standard internazionali, e per i concernenti adempimenti previsti nei confronti della Commissione europea.

Per un quadro generale delle attività di rilievo europeo ed internazionale attualmente condotte dalla Regione, si può consultare il "Piano triennale delle attività di rilievo internazionale della Regione Emilia-Romagna 2009-2011", approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 210 del 25 febbraio 2009.

#### IV) AMBIENTE DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA

(Fonte: Direzione generale Ambiente e Difesa del suolo e della costa)

##### **IV.1 Il quadro giuridico comunitario e le attuali politiche dell'Unione Europea in materia ambientale**

In materia ambientale le norme comunitarie di fonte primaria sono contenute nei Trattati CE e UE risultanti dalle modifiche e dalle integrazioni apportate con l'Atto Unico Europeo (1986) e con i Trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) e Lisbona (2007).

I principi generali del diritto comunitario in materia ambientale, ovvero i principi di sussidiarietà (affermato per la prima volta proprio in questo ambito), sviluppo sostenibile, integrazione, precauzione, azione preventiva, correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, "chi inquina paga," costituiscono un riferimento necessario per i legislatori e per gli ordinamenti degli Stati membri. Il D.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente) all'art. 3-ter evidenzia questo vincolo affermando che la tutela dell'ambiente deve essere garantita da tutti i soggetti pubblici e privati mediante un'adeguata azione informata ai principi che regolano la politica comunitaria in materia ambientale.

Gli atti normativi delle istituzioni comunitarie finalizzati alla realizzazione degli obiettivi definiti dai Trattati hanno interessato la materia ambientale a partire dagli anni '70, con la portata e gli effetti tipici delle diverse tipologie di atti, in funzione della disciplina di temi e oggetti di tutela di valenza necessariamente transnazionale.

Con la cosiddetta "**Strategia di Lisbona**," sviluppata successivamente al Consiglio Europeo tenuto a Lisbona nel 2000, sono stati posti gli obiettivi per una innovativa stagione politica europea basata su alcuni "pilastri" fondanti tra i quali anche quello ambientale (aggiunto con il Consiglio Europeo di Goteborg nel 2001), per fare fronte a sfide globali quali il cambiamento climatico, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile.

In relazione al mutato contesto di profonda crisi economica che ha colpito l'Europa insieme agli Stati Uniti, la Commissione Europea nel 2009 ha elaborato "**Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**," per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'Unione Europea per il prossimo decennio, in sostituzione della strategia precedente. Per rilanciare il sistema economico sono quindi individuate tre priorità chiave, strettamente connesse: *crescita intelligente*, per lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, *crescita sostenibile*, per la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva, *crescita inclusiva*, per un'economia con un alto tasso di occupazione in grado di favorire la coesione sociale e territoriale.

La strategia *Europa 2020* propone gli obiettivi che l'Unione Europea intende raggiungere entro il 2020, in base ai quali gli Stati membri devono fissare i propri traguardi nazionali, in tema di occupazione, istruzione, investimenti in ricerca e sviluppo e in particolare, per quanto riguarda

clima ed energia:

- la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990,
- l'incremento sino al 20% della quota delle fonti di energia rinnovabile nel consumo finale di energia,
- il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica.

Questi ultimi obiettivi sostanziano l'azione europea meglio conosciuta come *Pacchetto 20-20-20*, nell'ambito della quale si collocano le politiche che la Regione Emilia-Romagna intende attuare per conseguire l'incremento dell'efficienza energetica, lo sviluppo della quota di energia derivante da fonti rinnovabili, l'utilizzo del "piano clima" quale strumento di integrazione e governance tra le diverse azioni regionali e il sistema delle autonomie locali, in risposta alla sfida posta dai cambiamenti climatici e in un'ottica di tutela delle risorse primarie e conservazione del territorio e della biodiversità.

Per quanto riguarda in particolare le politiche per la sostenibilità, con la "Carta delle città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile" (nota come Carta di Aalborg) le città e le regioni europee aderenti si sono impegnate ad attuare il piano di azione per lo sviluppo sostenibile "Agenda 21" a livello locale e ad elaborare strategie a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile.

La Regione Emilia-Romagna, partecipando nel 2004 alla Conferenza Europea delle Città Sostenibili (il maggiore evento europeo sulla sostenibilità locale) ha sottoscritto gli "**Aalborg Commitments**," un elenco intersettoriale di impegni finalizzati a tradurre gli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica, sociale e istituzionale nelle proprie politiche.

Nei Programmi di azione comunitaria ambientale si trovano indicati i principali obiettivi dell'intervento comunitario in ottica pluriennale. Il **VI° Programma di azione comunitaria ambientale "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"**, attualmente vigente, approvato il 27 giugno 2002 e da attuare entro il 2010, indica come prioritarie quattro aree di azione:

- l'abbattimento delle emissioni di gas-serra, in attuazione del Protocollo di Kyoto,
- la protezione del suolo, dell'ambiente marino e della biodiversità,
- la tutela della salute umana dalle diverse forme di inquinamento,
- l'uso sostenibile delle risorse naturali, anche attraverso una migliore gestione dei rifiuti.

Il Programma inoltre pone l'accento sulla necessità che le tematiche ambientali siano integrate rispetto alle altre politiche, con particolare riferimento a quelle che regolano il mercato e l'assetto del territorio, e che l'informazione ambientale, specie se diretta ai singoli cittadini, sia migliore e più facilmente accessibile. Nella parte del Programma dedicata all'approccio strategico per il conseguimento degli obiettivi ambientali è evidenziata in particolare l'esigenza di una più efficace attuazione della normativa attraverso l'utilizzo, oltre che degli istituti giuridici istituzionali, anche di nuove strategie e modalità di informazione e segnalazione.

Nel **Programma Legislativo e di lavoro annuale della Commissione Europea** si rinviengono gli impegni della Commissione per l'anno in corso, la definizione delle questioni più urgenti e l'impostazione strategica da seguire per far fronte alle sfide del contesto di riferimento.

Per quanto riguarda specificamente i temi ambientali, il **Programma per l'anno 2010** contiene le seguenti proposte:

- *iniziative strategiche che la Commissione si impegna realizzare nel 2010*: l'adozione di una Comunicazione su una nuova politica e strategia sulla biodiversità, con l'impostazione degli impegni che l'UE dovrà tenere in considerazione nel contesto degli sforzi internazionali e alla luce delle pressioni sull'ecosistema;
- *proposte di rilievo che verranno esaminate a partire dal 2010*: la verifica sullo stato di attuazione del VI Programma d'Azione in materia ambientale; una *roadmap* sull'uso efficiente delle risorse e per un'Europa a basso consumo di carbone nel 2020; una Direttiva sull'uso efficiente dell'acqua negli edifici.

E' previsto che la Commissione riesami ogni anno il proprio Programma di lavoro, definendo nuove strategie annuali e adeguando, se del caso, la componente pluriennale in funzione dei nuovi sviluppi.

#### **IV.2 L'attuazione delle politiche comunitarie in Emilia-Romagna**

La Regione Emilia Romagna elabora il *Piano Regionale di Azione ambientale*, inteso come documento di indirizzo per orientare le azioni della Regione e degli Enti Locali nelle tematiche ambientali, con il richiamo al contesto programmatico dell'Unione Europea e alle politiche di sostenibilità, l'individuazione delle strategie di fondo da perseguire, le tipologie di azione e i relativi strumenti. Al Piano viene data attuazione attraverso programmi di interventi tesi a superare le criticità emerse in sede di analisi.

L'attuale **Piano di Azione Ambientale per un futuro sostenibile 2008/2010** (approvato con Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 204 del 03/12/2008), in sintonia a livello europeo con le indicazioni del VI Programma di Azione Comunitaria Ambientale e a livello nazionale con la Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile di cui alla Deliberazione CIPE n. 57/2002, richiamandosi innanzitutto ai principi comunitari di sostenibilità, sussidiarietà, responsabilizzazione e integrazione, individua sei aree prioritarie entro cui collocare le azioni da intraprendere:

- 1) Cambiamenti climatici e energia pulita
- 2) Trasporti sostenibili
- 3) Consumo e produzione sostenibile
- 4) Conservazione e gestione delle risorse naturali
- 5) Ambiente e salute
- 6) Istruzione e formazione

L'attuazione del Piano attraverso il Programma d'Azione Ambientale 2008/2010 individua, a valle dell'analisi sulla qualità dell'ambiente regionale, due obiettivi prioritari: la riduzione e la gestione dei rifiuti, non solo incentivando la raccolta differenziata ma anche sperimentando metodiche per la tracciabilità dei relativi flussi, e la conservazione della biodiversità, in connessione con le politiche sul clima e sull'energia ai fini degli obiettivi comunitari 20-20-20.

Gli interventi si sono sviluppati in specifiche di azione così sintetizzabili:

- progetti territoriali, caratterizzati dal ricorso a intese istituzionali tra Regione e Province in tema di biodiversità, rifiuti, specificità territoriali, monitoraggio aria;
- progetti regionali, in tema di tracciabilità dei rifiuti, potenziamento di filtri antiparticolato, governance regionale (con incentivi per l'introduzione di sistemi avanzati di contabilità e gestione ambientale quali la realizzazione di piani clima provinciali e comunali), educazione ambientale;
- interventi per le imprese, finalizzati alla riduzione e smaltimento di amianto;
- accordo per il miglioramento della qualità dell'aria tra Regione, Ministero dell'Ambiente e Comune di Bologna, con la previsione di impegni reciproci per la realizzazione di interventi finalizzati alla diminuzione dell'inquinamento atmosferico.

Nell'ambito dell'attuazione delle **politiche per lo sviluppo sostenibile**, la Regione ha partecipato alla Conferenza Europea delle città Sostenibili tenuta a Dunkerque (FR) dal 19 al 21 maggio 2010, presentando la baseline review delle iniziative regionali coerenti con gli "**Aalborg Commitments**," in riferimento alle politiche attuate dai diversi Servizi e Assessorati nel periodo 2005-2009.

I progetti e interventi sono caratterizzati da alcuni requisiti essenziali: la coerenza con gli obiettivi/impegni di Aalborg (AC), l'introduzione di contenuti e approcci significativi ed innovativi, il superamento di quanto strettamente previsto dalla normativa vigente a livello nazionale, e si concretizzano attraverso diversi strumenti: leggi, incentivi fiscali, co-finanziamenti, formazione, campagne informative e di educazione, ricerche, accompagnamento alla sperimentazione di progetti innovativi.

Molti progetti hanno valenza intersettoriale nel senso che coinvolgono diversi Assessorati e Servizi verso il raggiungimento dello stesso obiettivo di sostenibilità AC, ma è possibile sintetizzare quelli che attengono in particolare alle tematiche ambientali e che hanno visto nel periodo 2005-2009 il coinvolgimento dell'Assessorato all'Ambiente e Sviluppo Sostenibile, suddivisi secondo le aree indicate nella baseline review presentata a Dunkerque:

Area Governance - Progetti finalizzati a perseguire obiettivi legati a procedure di governance, con particolare attenzione ad aumentare la partecipazione, l'inclusione e la capacità progettuale per lo sviluppo sostenibile nelle comunità locali, e una visione comune a lungo termine per uno sviluppo sostenibile:

- legge regionale sulla educazione alla sostenibilità;

- formule di governance, partecipazione e processi decisionali per lo sviluppo sostenibile locale;
- individuazione forme di semplificazione procedurale e documentale per le autorizzazioni alle emissioni in atmosfera per le imprese.

Area Gestione locale per la sostenibilità - Progetti di agevolazione di percorsi multistakeholder in ottica di sostenibilità:

- sensibilizzazione su produzione e consumi sostenibili;
- rete Cartesio e Linee guida per la definizione e attuazione di una strategia di riduzione delle emissioni di gas serra da parte delle PPAA;
- sostenibilità aree periurbane;
- azioni di educazione ambientale e alla sostenibilità in tema di salute, alimentazione, mobilità, sicurezza stradale, cittadinanza attiva;
- terza Relazione sullo stato dell'ambiente in Emilia Romagna;
- valutazione delle politiche della Regione con criteri di sostenibilità;
- attivazione del processo per l'impostazione di un Piano Clima Regionale, con sviluppi in ciascuna Provincia;
- cabina di regia regionale per le politiche di sostenibilità ambientale;
- partecipazione al direttivo dell'Associazione "Coordinamento Agende 21 Locali italiane e a diversi gruppi di lavoro tra cui, con funzioni di capofila, al gruppo CEA 21.
- promozione di nuovi strumenti di governance (EMAS e nuove modalità di contabilità ambientale per enti locali, *Green Public Procurement*).

Area Risorse naturali comuni - Progetti finalizzati a perseguire l'obiettivo di ridurre il consumo di energia primaria, incrementare la quota delle energie rinnovabili e pulite e migliorare la qualità dell'aria:

- progetti pilota per il risparmio idrico (prevenzione dell'inquinamento derivante da scarichi agricoli e zootecnici, riduzione consumi, miglioramento sistemi di irrigazione);
- biogas;
- crisi idrica: irrigazione;
- nuovi criteri di quantificazione del costo dei servizi ambientali e quindi delle "tariffe base" da applicare all'utenza per premiare i gestori che risparmiano;
- aree protette, Rete natura 2000: estensione della superficie di terreni destinate ad aree protette e corridoi ecologici, al fine di promuovere la conservazione della biodiversità e migliorare la qualità dei boschi;
- accordi per la qualità dell'aria: misure di limitazione della circolazione più selettive, piani di risanamento, interventi infrastrutturali;
- progetto MonitER, per il controllo delle emissioni provenienti dagli impianti di termovalorizzazione presenti sul territorio regionale coinvolgendo tecnici, amministratori,

stakeholders e cittadini.

Area consumo responsabile e stili di vita - Progetti finalizzati a sensibilizzare il consumo responsabile e migliorare l'efficienza energetica, promuovere la diffusione di acquisti di prodotti eco-certificati e il ricorso a procedure di appalti "green sostenibili":

- attività di indirizzo e coordinamento per la riduzione dei rifiuti;
- potenziamento stazioni ecologiche ed estensione dei sistemi di raccolta differenziata e recupero;
- promozione di politiche di risparmio incentrate su un uso più consapevole dell'energia e sullo sviluppo delle fonti rinnovabili e delle energie alternative;
- sperimentazioni sul ciclo di vita dei prodotti per il raggiungimento della *Carbon Footprint*;
- progetto "Vetrina della sostenibilità," per il censimento e la valorizzazione delle buone pratiche di sostenibilità relative a prodotti, tecniche, processi e servizi sostenibili, realizzate da imprese e organizzazioni di ogni settore economico dell'Emilia-Romagna;
- approvazione Legge Regionale sugli acquisti verdi (l.r. 29 dicembre 2009 n. 28 - "Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della Pubblica Amministrazione") in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea 18 giugno 2003 n. 302.

Area migliore mobilità, meno traffico - Progetti per la riduzione dell'impatto del trasporto sull'ambiente e sulla salute pubblica, attraverso incentivi per la sostituzione di mezzi altamente inquinanti e l'installazione di nuove tecnologie utili per ridurre i danni del trasporto motorizzato:

- cofinanziamento per l'installazione dei filtri antiparticolato;
- incentivo per la trasformazione veicoli da benzina a metano/GPL;
- realizzazione di un bilancio ambientale sulla qualità dell'aria.

Area azione locale per la salute - Progetti mirati ad accrescere la consapevolezza del pubblico e ad assumere, in un'ottica intersettoriale, provvedimenti relativi ai fattori determinanti della salute:

- caratterizzazione delle emissioni e della qualità dell'aria ambiente - Valutazione dello stato di salute della popolazione residente nelle aree circostanti gli inceneritori in Emilia-Romagna
- monitoraggio quali-quantitativo della qualità dell'aria ambiente.

Area economia locale sostenibile - Interventi relativi alla localizzazione delle aziende in base a principi di sostenibilità:

- Protocolli d'Intesa con gli enti locali e le imprese per la promozione e la realizzazione di Ambiti Produttivi Omogenei.

Area da locale a globale - Progetti finalizzati a consolidare i rapporti di cooperazione internazionale attraverso una collaborazione tra Regione, istituzioni locali, Ong e società civile, in grado di dare a livello locale risposte condivise a problemi di portata globale:

- *Euroregione Adriatica*: coordinamento di Stati e Regioni (Italia, Grecia, Slovenia, Croazia,



Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Albania);

- rete *ENCORE* (Environmental Conference of the European Regions);
- costruzione, in collaborazione con l'ARPA, di un inventario delle emissioni di gas serra a livello regionale suddivise per inquinante e fonte di emissione.

### **IV.3 L'adeguamento al diritto comunitario nei diversi ambiti settoriali**

#### IV.3.1 Gestione rifiuti e bonifica siti inquinati

La l.r. n. 27/1994 ("Disciplina dello smaltimento dei rifiuti") modificata in particolare dalla l.r. n. 3/1999 e dalla l.r. 25/1999, è ispirata ai principi delle direttive comunitarie che hanno trovato attuazione con il D.lgs. n. 22/1997 (Attuazione della Direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio).

Con Deliberazione di Giunta n.1007/2003 (Integrazione dei criteri ed indirizzi regionali per la pianificazione e la gestione dei rifiuti in materia di imballaggi, rifiuti di imballaggio ed apparecchi contenenti pcb/pct ) è stata data attuazione in ambito regionale alla Direttiva 94/62/CE in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio e della Direttiva 96/59/CE per apparecchi contenuti PCB, mentre con Deliberazione di Giunta n. 1530/2003 ("Primi indirizzi per l'applicazione del D.Lgs 13 gennaio n. 36/2003 e del D.M.. 13 marzo 2003 in materia di discariche di rifiuti") è stata data attuazione alla Direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti, e con Deliberazione di Giunta n. 159/2004 ("Primi indirizzi per l'applicazione del D.Lgs. 209/2003 in materia di veicoli fuori uso") è stata data attuazione alla Direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso.

In applicazione della Direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti e al D.lgs n. 36/2003 di recepimento, la Deliberazione di Giunta n. 282/2008 ha stabilito indicazioni operative alle Province per la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica.

Con Deliberazione di Giunta n. 2317/2009 sono state apportate modifiche e aggiornamenti alla Deliberazione di Giunta n. 1620/2001 relativa ai criteri e indirizzi regionali per la pianificazione e gestione dei rifiuti e alla definizione della struttura del Sistema Informativo Regionale sui Rifiuti (SIRR), già attuativa di disposti comunitari.

In applicazione dei principi di cui alla Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e in attuazione del Piano regionale di Azione Ambientale per un futuro sostenibile 2008/2010, con Deliberazione di Giunta n. 50/2010 è stata approvata l'attivazione di progetti sperimentali di tracciabilità dei rifiuti urbani, con la finalità di identificarne effettivamente i flussi lungo la filiera e quindi monitorarne le varie fasi di gestione. Tali progetti costituiscono un'estensione del principio di controllo, ad integrazione del sistema nazionale di tracciabilità dei rifiuti speciali che costituisce attuazione della Direttiva 2008/98/CE.

E'attualmente in corso la partecipazione, presso i tavoli tecnici ministeriali, al processo di

revisione della Parte II del D.lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente), con la quale sarà dato recepimento alla Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e di abrogazione di altre direttive.

Per quanto riguarda le procedure di infrazione in questo ambito:

- la Corte di Giustizia, con Sentenza del 25/09/2008 (C-368/07) ha accertato la violazione da parte dello Stato italiano degli artt. 5, n.1 e 16, n. 1 della Direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui di carico, per non avere provveduto ad adottare i Piani di raccolta e di gestione dei rifiuti per tutti i porti italiani. Rispetto alle amministrazioni interessate (Autorità Portuali, Autorità Marittime e Province) la Regione ha attivato un confronto finalizzato a fornire indirizzi tecnici per la condivisione dello stato di fatto sull'adozione dei piani e sull'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti portuali;
- la procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano n. 2003/2077 (C-135/05) per non corretta applicazione della Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti, della Direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della Direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti, riguarda casi di abbandono di rifiuti in una serie di siti individuati dal Corpo Forestale dello Stato. La procedura è giunta allo stadio del parere motivato ex art. 228 TCE. A fronte dell'iniziale censimento di 380 siti coinvolti, ad oggi la situazione è residuale e interessa 26 siti (localizzati in 8 Comuni), di cui circa la metà hanno dichiarato i tempi di risoluzione entro luglio 2010;
- la procedura di infrazione n. 2003/4506, per non corretta trasposizione della Direttiva 1999/31/CE sulle discariche di rifiuti (C-442/06 – Messa in mora ai sensi dell'art. 260 TFUE, ex 228 TCE) è riferita a criticità riguardanti impianti di Parma, Bologna e Reggio-Emilia. Al momento le amministrazioni interessate hanno fornito ulteriori elementi per la conclusione della procedura ed è attesa la valutazione del Ministero.

#### IV.3.2 Tutela e risanamento risorsa acqua

In applicazione del D.lgs. n. 152/1999 (attuativo della Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane, poi abrogato dal D.lgs. 152/2006, che ne ha confermato in gran parte i contenuti) e del D.M. 7 Aprile 2006 (attuativo della Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), sono state emanate le seguenti disposizioni regionali aventi come obiettivo quello di attuare le Direttive Comunitarie in ambito regionale:

- Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 40/2005 di approvazione del Piano di Tutela delle Acque;
- Deliberazione di Giunta Regionale n. 1299/2001 ("Direttiva concernente le modalità d'effettuazione del controllo degli scarichi degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane ai sensi dell'Allegato 5 del D.Lgs 152/99"), integrata dalla Deliberazione di Giunta n.

2241/2005 (“Indirizzi alle Province ed alle Agenzie d’Ambito per i servizi pubblici sui programmi di adeguamento degli scarichi di acque reflue urbane degli agglomerati ai sensi delle disposizioni comunitarie”).

- Deliberazione di Giunta Regionale n. 1053/2003 (“Direttiva concernente indirizzi per l’applicazione del D.lgs. n. 152/1999 come modificato dal D.lgs. n. 258/2002 recante disposizioni in materia di tutela delle acque dall’inquinamento) relativa alla disciplina degli scarichi di acque reflue urbane, domestiche ed industriali, attualmente in corso di aggiornamento in coerenza con quanto previsto dal D.lgs. 152/2006;
- Deliberazione di Giunta Regionale n. 286/2005 e successiva Deliberazione di Giunta n. 1860/2006 (“Linee guida di indirizzo in attuazione della Deliberazione della Giunta Regionale n. 286/2005”) concernente la gestione delle acque di prima pioggia e di lavaggio da aree esterne;
- Deliberazione dell’Assemblea Legislativa n. 96/2007 di approvazione del Programma d’Azione per le zone vulnerabili ai nitrati da fonte agricola finalizzato ad una corretta gestione e utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento.

In materia di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura e in applicazione del D.Lgs n. 99/1992 (“Norme concernenti la protezione dell’ambiente, in particolare del suolo, nell’utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura”) attuativo della Direttiva 86/278/CEE, è stata adottata la disciplina regionale di settore con Deliberazione di Giunta n. 2773/2004 (“Primi indirizzi alle Province per la gestione e l’autorizzazione all’uso dei fanghi di depurazione in agricoltura”) successivamente modificata con Deliberazione di Giunta n. 285/2004 e integrata con Deliberazione di Giunta n. 1801/2005. Sempre in riferimento ai fanghi di depurazione si segnala la Deliberazione di Giunta n. 297/2009 concernente “Adeguamenti e misure semplificative delle disposizioni in materia di gestione dei fanghi di depurazione in agricoltura.”

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 1793/2008 è stata approvata la “Direttiva in materia di derivazioni d’acqua pubblica ad uso idroelettrico,” in attuazione alla Direttiva Quadro 2000/60/CE.

Infine, si sottolinea che sono state predisposte le bozze delle seguenti direttive, che dopo un ultimo confronto con i portatori di interesse, saranno oggetto di deliberazione da parte della Giunta:

- “Linee guida Piani di indirizzo” concernente le azioni di contenimento del carico inquinante veicolato dalle acque di prima pioggia, attraverso gli scaricatori di piena;
- “Linee Guida per l’applicazione dell’art. 4 della L.R. n. 4/2007 – Autorizzazione allo scarico nei canali di bonifica”.

Riguardo alle attività di implementazione della Direttiva Quadro 2000/60/CE, recepita a livello nazionale dal D.Lgs 152/2006, la Regione Emilia-Romagna ha contribuito alla redazione dei Piani di Gestione dei bacini idrografici collaborando attivamente alle fasi di elaborazione e partecipando al Comitato Istituzionale in sede di adozione dei Piani, in ottemperanza a quanto previsto dalla

normativa nazionale. Il contributo tecnico fornito alle Autorità di Bacino dei fiumi Po, Arno e Tevere è stato approvato con Deliberazione di Giunta n. 350/2010 “Approvazione delle attività della Regione Emilia-Romagna riguardanti l’implementazione della Direttiva 2000/60/CE ai fini della redazione e adozione dei Piani di Gestione dei Distretti Idrografici Padano, Appennino settentrionale e Appennino centrale”.

Per quanto riguarda le procedure di infrazione in questo ambito:

- in materia di agglomerati urbani, la Commissione Europea ha attivato una procedura di infrazione (n. 2009/2034 – Messa in mora ex art. 226 TCE) ritenendo che lo Stato italiano sia venuto meno agli obblighi derivanti dagli artt. 3, 4, 5 e 10 della Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane. Al riguardo la Regione Emilia-Romagna ha comunicato al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la conformità, rispetto a quanto prescritto dagli artt. 3 e 4 della Direttiva 91/271/CEE, di tutti gli agglomerati del territorio regionale di consistenza superiore a 2.000 AE. Relativamente all’art. 5, la Regione ha stabilito con il proprio Piano di Tutela delle Acque l’abbattimento del 75% di azoto e fosforo, raggiunto con il completamento degli interventi inseriti nei Piani d’Ambito (atti giuridicamente vincolanti) approvati e dotati di relativa copertura finanziaria. Per quanto concerne l’applicazione dell’art. 10 della Direttiva 91/271/CEE, la Regione Emilia-Romagna ha sempre inviato al Ministero i dati necessari a rispondere, nei tempi richiesti, ai flussi informativi relativi al trattamento delle acque reflue;
- l’infrazione n. 2006/2163, concernente la mancata attuazione della Direttiva 91/676/CEE in materia di protezione delle acque dall’inquinamento da nitrati da fonte agricola, si è conclusa con esito positivo nel corso del 2008.

#### IV.3.3 Incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

In materia di incidenti rilevanti, in attuazione della Direttiva 96/82/CE è stata emanata la l.r. n. 26/2003 (“Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose”) e conseguentemente è stata approvata la Deliberazione di Giunta n. 938/2004 (“Direttiva per l’applicazione dell’art. 6 della l.r. n. 26/2003”).

A seguito dell’emanazione del D.lgs. n. 238/2005, attuativo della Direttiva 2003/105/CE (cd. Seveso 2) che ha modificato la Direttiva 96/82/CE, è stata quindi approvata la l.r. n. 4/2007 (“Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali”), di modifica alla l.r. n. 26/2003, in cui particolarmente rilevante è la nuova disciplina dei Piani di emergenza interni ed esterni.

Con Deliberazione di Giunta n. 1144/2008 sono state approvate le linee guida regionali per la redazione dei Piani di emergenza esterna per gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante soggetti agli artt. 6 e 7 del D.Lgs 334/1999, in attuazione della citata Direttiva 2003/105/CE.

#### IV.3.4 Inquinamento atmosferico

Con la l.r. n. 3/1999 (“Riforma del sistema regionale e locale”) la Regione ha delegato alle Province la competenza al rilascio dell’autorizzazione preventiva per le emissioni in atmosfera di cui al D.P.R. 203/1988, e ha confermato la delega con la l.r. 5/2006 a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs 152/2006, che ha abrogato il citato decreto.

Il Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio n. 44 del 16/01/2004 ha costituito recepimento della Direttiva 1999/13/CE relativa alle emissioni di composti organici volatili di talune attività industriali. Il suddetto decreto è stato abrogato dal D.Lgs 152/2006 e la Regione ha successivamente approvato la Deliberazione di Giunta n. 2236/2009, relativa a “Autorizzazioni alle emissioni in atmosfera, interventi di semplificazione e omogeneizzazione delle procedure e determinazione delle prescrizioni di carattere generale per le attività in deroga ai sensi del D.Lgs 152/2006.”

A seguito dell’emanazione della Direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, si è svolta la partecipazione ai tavoli tecnici ministeriali per il recepimento della direttiva da parte dello Stato.

La Direttiva 2008/50/CE rappresenta la fusione in un unico testo delle precedenti Direttive 96/62/CE (Direttiva quadro sulla qualità dell’aria, recepita con D.Lgs 351/1999), 1999/30/CE (sul biossido di zolfo, biossido di azoto, ossidi di azoto, particelle e piombo, recepita con D.M. 60/2002), 2000/69/CE (sul benzene e monossido di carbonio, recepita con D.M. 60/2002), 2002/3/CE (sull’ozono, recepita con D.Lgs 183/2004) e della Decisione 97/101/CE (sullo scambio reciproco di informazioni di dati provenienti dalla misurazione dell’inquinamento atmosferico).

A seguito del recepimento della suddetta Direttiva la Regione procederà agli adeguamenti normativi, gestionali e strutturali conseguenti.

L’entrata in vigore delle modifiche al D.Lgs 152/2006, in corso di elaborazione, comporterà anche il recepimento della Direttiva 2008/1/CE che ha abrogato la Direttiva 96/61/CE, relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento, a suo tempo recepita con il D.Lgs 59/2005.

Congiuntamente alle Regioni appartenenti al Bacino Padano, la Regione Emilia-Romagna ha utilizzato la previsione contenuta nella Direttiva 2008/50/CE che consente la richiesta di deroga al rispetto dei valori limite delle polveri PM10. La deroga in questa fase non è stata concessa, principalmente per l’assenza di misure nazionali sotto forma di un Piano Nazionale per la qualità dell’aria che permettano di stabilire con certezza che i valori limite saranno rispettati al 2011.

Per quanto riguarda le procedure di infrazione in questo ambito:

- Al superamento dei valori limite di polveri PM10, registrata in larga parte del territorio nazionale, è connessa la procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano n. 2008/2194 per violazione della Direttiva 1999/30/CE. La richiesta di deroga al rispetto dei valori limite, proposta ai sensi della Direttiva medesima, ha avuto l’effetto di sospendere la procedura fino alla pronuncia della Commissione di non concessione della deroga. La Commissione ha

quindi emesso parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE (ex art. 226 TCE) invitando l'Italia ad adottare entro il 7 luglio le misure necessarie per conformarsi al parere. A tale fine, è attualmente in corso presso i Ministeri competenti l'analisi di un "pacchetto" nazionale di misure per il risanamento della qualità dell'aria.

- Relativamente alla procedura di infrazione n. 2008/2071 nei confronti dello Stato italiano, per non corretta applicazione della Direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC) nella parte relativa alle autorizzazioni di cui agli artt. 6 e 8, giunta allo stadio del parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE (ex art. 226 TCE), la Regione ha provveduto a rispondere alla richiesta di informazioni del Ministero in merito alla situazione delle procedure di autorizzazione, sulla base dei dati forniti dalle Province, titolari della relativa competenza. Nei confronti delle stesse Province è mantenuta alta l'attenzione rispetto all'attuazione della normativa IPPC.

#### IV.3.5 Inquinamento acustico

La Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale è stata recepita a livello statale con il D.Lgs 194/2005. La l.r. n. 4/2007 ("Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali in materia di inquinamento acustico") ne costituisce attuazione.

In applicazione dello stesso D.lgs. 194/2005 si sta procedendo al passaggio dal modello delle mappe acustiche strategiche ai piani di azione previsti dal decreto stesso, come da Deliberazione di Giunta n. 2164/2009.

#### IV.3.6 Aree naturali protette e siti della Rete Natura 2000

Con la l.r. n. 7/2004 ("Disposizioni in materia ambientale. Modifiche e integrazioni a leggi regionali") è stata data attuazione alla Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e alla Direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

In attuazione della suddetta legge, con Deliberazione di Giunta n. 1191/2007 è stata approvata la direttiva regionale contenente i criteri di indirizzo per l'individuazione la conservazione la gestione ed il monitoraggio dei SIC e delle ZPS, nonché le linee guida per l'effettuazione della valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 2, comma 2, della stessa legge.

La Deliberazione di Giunta Regionale n. 1224 del 28 luglio 2008 ha previsto una serie di misure generali di conservazione di carattere generale valide per tutte le ZPS, recependo in tal modo il Decreto Ministeriale n. 184 del 17 ottobre 2007; inoltre è in previsione la stesura di un analogo documento sui SIC/ZSC.

Attraverso appositi provvedimenti la Regione ha provveduto ad individuare le aree denominate SIC (Siti di Importanza Comunitaria) e ZPS (Zone di Protezione Speciale) ricompresi

nel proprio territorio. In questo modo è stata definita la superficie complessiva della Rete Natura 2000, che attualmente ammonta a oltre 265.500 ha, pari a circa il 11,8% dell'intero territorio regionale, per un totale di 153 siti (SIC e ZPS).

Anche la l.r. n. 6/2005 ("Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete Natura 2000) e ss.mm.ii. contiene obiettivi che contribuiscono alla piena attuazione della Direttiva 92/43/CEE e della Direttiva 79/409/CEE.

Per quanto riguarda le procedure di infrazione in questo ambito:

- La procedura di infrazione n. 2006/4780, in relazione all'applicazione della Direttiva 92/43/CE, è riferita all'autorizzazione di opere di derivazione idrica dal fiume Trebbia nel SIC "Basso Trebbia." La Commissione Europea ha espresso un parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE (ex art. 226 TCE) chiedendo la trasmissione delle informazioni utili a dimostrare il rispetto delle prescrizioni necessarie per evitare incidenze significative sul sito. La Regione ha provveduto a inviare al Ministero le informazioni richieste.

#### IV.3.7 Risorse forestali

La l.r. n. 10/2007 ("Norme sulla produzione e commercializzazione delle piante forestali e dei relativi materiali di moltiplicazione") disciplina la produzione, la commercializzazione e l'utilizzazione dei materiali di moltiplicazione delle specie forestali in attuazione del D.Lgs n. 386/2003, che attua a livello nazionale la Direttiva 1999/105/CE.

Con la Determinazione del Direttore Generale Ambiente e difesa del suolo e della costa n. 5205/2008, in applicazione dell'art.7 della suddetta legge, si è proceduto all'approvazione del Registro Regionale del materiale di base della Regione Emilia-Romagna e all'iscrizione allo stesso di 191 "unità di ammissione" dei materiali di base ammessi come "identificati alla fonte" e di n. 3 "unità di ammissione" dei materiali di base ammessi come "selezionati." E' stata data ulteriore attuazione alla suddetta normativa con la trasmissione del Registro Regionale del materiale di base al Ministero competente, a cui compete la redazione del registro nazionale previsto dal D.Lgs 386/2003 .

#### IV.3.8 Valutazione di Impatto Ambientale

Con la l.r. n. 9/1999 ("Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale") come integrata dalla l.r. n. 35/2000, è stata data attuazione della Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e alla Direttiva 97/11/CE, modificativa della Direttiva 85/337/CEE, in osservanza, inoltre, del D.P.R. 12 aprile 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della L. 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, successivamente sostituito dal D.Lgs n. 152/2006, c.d. Codice dell'Ambiente)

#### IV.3.9 Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

In applicazione della Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (nota come Direttiva IPPC "Integrated Pollution Prevention and Control") è stata emanata la l.r.n. 21/2004 ("Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento") nel rispetto del D.lgs. n. 372/1999 e del successivo D.lgs. n. 59/2005, che avevano dato attuazione alla Direttiva.

- La Direttiva 2008/1/CE ha poi riunito in un unico testo le norme previste dalla suddetta Direttiva 96/61/CE, comportandone l'abrogazione, e dai successivi provvedimenti di modifica e integrazione.
- Lo Stato sta attualmente procedendo al recepimento della Direttiva 2008/1/CE attraverso un'ulteriore modifica al Codice dell'ambiente: nello schema di decreto legislativo approvato è prevista al riguardo l'aggiunta del Titolo 3-bis all'interno della Parte II. Successivamente all'entrata in vigore del decreto la Regione potrà procedere agli adeguamenti conseguenti.

#### IV.3.10 Valutazione Ambientale Strategica

La Regione Emilia-Romagna, con le disposizioni sulla valutazione di sostenibilità e monitoraggio dei piani di cui all'art. 5 della l.r. n. 20/2000 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio"), aveva già anticipato i contenuti della Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi.

Successivamente lo Stato ha recepito la suddetta Direttiva con le modifiche apportate dal D.lgs. n. 4/2008 al Titolo I della Parte II del Codice dell'ambiente e su tali basi la Regione ha quindi approvato la l.r. n. 9/2008 ("Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione delle nuove norme del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152"). In particolare con tale legge viene individuata l'autorità competente alla VAS e vengono dettate disposizioni per la valutazione ambientale strategica ai procedimenti pendenti.

#### IV.3.11 Sistema di EcoGestione e Audit

Essendo di immediata applicabilità il Regolamento 761/01/CE, la Regione si limita a predisporre iniziative di promozione, strumenti di semplificazione per l'attuazione e a erogare contributi finanziari.

#### IV.3.12 Controlli ambientali

Un particolare rilievo riveste la Raccomandazione 2001/331/CE del 04/04/2001 del Parlamento e del Consiglio Europeo che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri.

Con l.r. n. 44/1995 ("Riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'agenzia



regionale per la prevenzione e l'ambiente dell'Emilia-Romagna”) la Regione aveva già istituito l'ARPA (Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente) per lo svolgimento delle funzioni relative ai controlli ambientali, e successivamente sono state introdotte modifiche che hanno collocato l'Agenzia nell'ambito dei controlli di derivazione comunitaria: con l.r. n. 3/1999 (“Riforma del sistema regionale e locale”), l.r. n. 18/1999, l.r. n. 26/2003 (“Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose”) e con l.r. n. 7/2004 (“Disposizioni in materia ambientale. Modifiche e integrazioni a leggi regionali”).

#### IV.3.13 Informazione ambientale

In attuazione della Direttiva 2003/4/CE e del D.lgs. 195/2005 (“Attuazione della Direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) la Regione Emilia-Romagna ha costituito, coordinandosi con ARPA, il Catalogo delle informazioni Ambientali, approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 2129 del 20/12/2007. Per la gestione delle informazioni e per semplificarne e accelerarne la fruibilità è stato predisposto un software che permette ai referenti dei vari settori di immettere in tempo reale le informazioni (Piani, Programmi, Relazioni) che vanno ad aggiornare il catalogo.

Coerentemente con il D.lgs. 195/2005 e con la Direttiva citata, con Deliberazione di Giunta n. 2285/2008 è stato approvato il progetto per la realizzazione di un sistema informatizzato per la gestione delle informazioni di interesse ambientale e territoriale a supporto delle procedure di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), affidandone lo sviluppo ad ARPA, e con Deliberazione di Giunta n. 719/2010 i servizi previsti nel progetto iniziale sono stati integrati con ulteriori funzionalità.

In conformità ai principi comunitari in materia di educazione allo sviluppo sostenibile e di diritto all'informazione su ambiente e sostenibilità, recepiti dal D.Lgs n. 195/2005, è stata emanata la l.r. n. 27/2009 “Promozione, organizzazione e sviluppo delle attività di informazione e di educazione alla sostenibilità.”

## V) PROTEZIONE CIVILE

(Fonte: Agenzia regionale di Protezione Civile)

### **V.1 La protezione civile nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione e negli atti della Commissione europea**

Le politiche di cooperazione comunitaria nel campo della protezione civile si propongono di migliorare la protezione dei cittadini, delle loro proprietà, dell'ambiente e del patrimonio culturale in caso di disastri naturali o industriali che avvengono sia nei Paesi membri che all'esterno dell'UE.

Il ruolo internazionale che i Paesi dell'Unione giocano nel fornire assistenza umanitaria in caso di disastri naturali e di altre emergenze sta crescendo nel tempo. Lo testimonia la gestione di attività connesse sia a disastri passati, sia a quelli più recenti, quali lo tsunami del 2004, gli uragani negli Stati Uniti nel 2005, il terremoto in Cina nel 2008, il terremoto di Haiti nel 2010.

Le Istituzioni e gli Stati membri dell'Unione europea hanno migliorato le loro capacità di cooperazione per fornire l'assistenza in maniera più efficiente possibile in caso di evento calamitoso, riscuotendo la fiducia dei Paesi assistiti. In tutti questi casi, le responsabilità nazionali non vengono incise, ma sono facilitate e assistite attraverso un'azione di ausilio ai singoli Stati membri.

I governi dell'Unione hanno concordato formalmente per la prima volta di coordinare le strategie di protezione civile in una riunione ministeriale che si è svolta a Roma nel 1985 sotto la guida dell'allora Ministro delegato per la Protezione Civile Giuseppe Zamberletti.

Dal 1985 al 1994 sono state gettate le basi per la realizzazione di alcuni strumenti operativi intesi a migliorare la preparazione delle squadre di protezione civile rendendone omogenei gli interventi.

Durante l'estate del 1999 e la primavera del 2000, il susseguirsi di una serie di disastri ha sollecitato nella maggior parte dei Paesi membri la necessità di pianificare provvedimenti urgenti per rendere più efficaci gli interventi della Protezione Civile a livello comunitario.

Il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, ratificato dagli allora 15 stati membri dell'Unione europea, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003 stabilisce che le attività della Comunità includono "misure nel campo della protezione civile".

Nell'ottobre del 2001 i governi dell'UE hanno concordato di istituire un nuovo "meccanismo" per agevolare la cooperazione negli interventi di protezione civile.

Il 23 ottobre 2001 è stata adottata la decisione del Consiglio n. 2001/792/Euratom, che istituisce un Meccanismo Comunitario che tende ad agevolare strategie comuni per gli interventi di protezione civile. Il nuovo strumento è entrato in vigore il 1 gennaio 2002.

Tra il 2003 e il 2005, a seguito del terremoto in Iran e dello tsunami nel sud est asiatico, la capacità di reazione del Meccanismo ha evidenziato alcuni aspetti da migliorare e sviluppare ulteriormente.

La materia della Protezione civile è ora disciplinata nel TFUE:

- l'articolo 6 TFUE attribuisce all'Unione europea competenze per supportare, coordinare o compiere azioni complementari nel campo della protezione civile;

- l'articolo 196 TFUE prevede che l'Unione incoraggi la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo. L'azione dell'Unione è diretta a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione; b) promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali; c) favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

In questa materia il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria, e stabiliscono le misure necessarie per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui sopra. E' invece esclusa qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Di grande importanza al fine di comprendere a pieno l'approccio europeo sul tema è il Programma di Stoccolma (pubblicato il 30 novembre 2009) in materia di sicurezza e giustizia. Il punto 4.6 si occupa in particolare della gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'UE, rafforzando le capacità dell'UE di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofi sia nel territorio dell'Unione sia nei Paesi extra UE.

La gestione delle catastrofi da parte dell'UE si fonda su due principi essenziali: responsabilità degli Stati membri di fornire ai propri cittadini la protezione necessaria in funzione dei rischi e delle minacce esistenti e solidarietà tra Stati membri, che si prestano assistenza reciproca prima, durante e dopo la catastrofe, qualora l'evento vada al di là delle capacità nazionali o colpisca più Stati membri.

E' prevista l'elaborazione di linee guida sui metodi di mappatura, sulle valutazioni e sulle analisi dei rischi, sia naturali che industriali, che l'UE potrebbe trovarsi ad affrontare in futuro. E' prevista inoltre l'effettuazione di sforzi costanti per rafforzare il meccanismo UE di protezione civile e migliorarne gli strumenti, tra cui la disponibilità alla interoperabilità, nonché il sostegno al coordinamento degli interventi, anche al di fuori del territorio dell'UE, qualora si verificano emergenze gravi che coinvolgono cittadini dell'UE all'estero.

La Commissione Europea supporta le azioni intraprese dai diversi stati, con particolare riguardo alla prevenzione dei disastri, alla preparazione dei funzionari responsabili e all'intervento al verificarsi di una calamità.

Gli atti fondamentali della legislazione europea in materia di protezione civile sono:

- la decisione del Consiglio 2007/779/CE Euratom che stabilisce un meccanismo comunitario di Protezione Civile;

- la decisione del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile (2007/162/CE, Euratom).

A seguito dell'adozione di questi due atti fondamentali nella legislazione della protezione civile sono state emesse due decisioni della Commissione, ognuna delle quali ha uno specifico proposito:

- 2007/606/CE, Euratom: "Decisione della Commissione dell' 8 agosto 2007 che istituisce le prevede le modalità di attuazione delle disposizioni riguardanti il trasporto contenute nella decisione 2007/162/CE, Euratom del Consiglio, che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile", che prevede disposizioni relative alle modalità per il finanziamento dei costi di trasporto in caso di emergenza grave;

- 2008/73/CE, Euratom: "Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2007 , recante modifica della decisione 2004/277/CE, Euratom per quanto concerne le modalità di applicazione della decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile", che definisce le principali caratteristiche, ossia compiti, capacità, componenti e tempi di approntamento, dei moduli di protezione civile al fine di assicurare un livello adeguato di autonomia e interoperabilità tra i diversi Stati membri.

Nel 2007 è stata altresì emanata una direttiva sulla valutazione e gestione delle alluvioni (2007/60/EC) del Consiglio e del Parlamento Europeo, recepita dallo Stato Italiano.

E' possibile altresì richiamare altre fonti non legislative che contengono proposte o osservazioni che hanno una rilevanza sul piano della protezione civile, tra cui la Comunicazione COM 2008/130 recante in oggetto "Il potenziamento delle capacità di reazione dell'UE alle catastrofi" concernente un approccio integrato che copra tutte le fasi di gestione di una situazione di emergenza (prevenzione, preparazione, soccorso e messa in sicurezza) e la Comunicazione SEC(2007)1721, recante in oggetto "Il rafforzamento dei sistemi di allerta preventiva in Europa" .

Nel 2009 sono state adottate dalla Commissione europea due comunicazioni:

- la Comunicazione COM (2009)82 recante in oggetto "Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali ed antropiche";
- la Comunicazione COM(2009)84 recante in oggetto "Strategia dell'UE per sostenere i paesi in via di sviluppo nella riduzione del rischio di catastrofi", che rappresentano un primo tentativo di introdurre un approccio più strategico, in particolare alla luce dell'aumento dei rischi indotti dal cambiamento climatico.

A livello internazionale la Commissione sta cercando di incrementare il livello di coerenza tra le diverse modalità di gestione della protezione civile delle singole Nazioni, in un contesto di cooperazione non solo tra gli Stati membri, ma anche con le nazioni candidate, ed in vista di un allargamento ai partners dell'area mediterranea, lavorando su fattori quali la prevenzione nell'ambito delle politiche ambientali e la lotta ai cambiamenti climatici.

E' da segnalare anche l'istituzione, su proposta della Commissione europea, del Fondo di solidarietà dell'Unione europea con Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002, il cui obiettivo è consentire alla Comunità di affrontare situazioni di emergenza in maniera rapida, efficace e flessibile, secondo le condizioni definite nel Regolamento medesimo. Il FSUE può intervenire principalmente qualora si verifichi sul territorio di uno Stato membro una catastrofe naturale grave, con serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni o di uno o più Stati. Ai sensi del Regolamento è considerata grave una catastrofe che, in almeno uno degli Stati interessati, provoca danni stimati a oltre 3 miliardi di euro, a prezzi 2002, o superiori allo 0,6% del reddito nazionale lordo dello Stato interessato.

## **V.2 Gli strumenti dell'Unione Europea**

L'UE ha sviluppato due strumenti principali attraverso i quali possono essere raggiunti gli obiettivi nel campo della protezione civile:

- Il "Community Civil Protection Mechanism" che supporta i principali progetti, workshop e corsi di formazione nel campo della prevenzione, preparazione e risposta ai disastri naturali;

- Il "Civil Protection Financial Instrument" che prevede la partecipazione di 30 Stati europei nel mettere a disposizione le proprie risorse di protezione civile per le nazioni colpite da eventi calamitosi.

Il meccanismo europeo di protezione civile e lo strumento finanziario per la protezione civile coprono insieme tre dei principali aspetti del ciclo di gestione delle catastrofi - prevenzione, preparazione e risposta. Il primo si occupa della risposta e di alcune azioni di preparazione, mentre lo strumento finanziario permette azioni in tutti e tre i settori.

## **V.3 Il Programma Legislativo e di Lavoro della Commissione per il 2010**

Nel Programma legislativo e di lavoro della Commissione il tema della Protezione Civile è trattato sia nell'ambito delle misure strategiche la cui adozione è prevista per l'anno in corso, sia nell'ambito di quelle per gli anni a venire.

Per l'anno in corso è prevista l'adozione di una Comunicazione che descrive le opzioni per potenziare le capacità di risposta e di preparazione dell'UE in caso di catastrofi, sia all'interno che fuori dell'Europa, e che copre, tra gli elementi principali, anche il settore della protezione civile, oltre a quelli degli aiuti umanitari e della cooperazione civile-militare.

Per gli anni a venire sono previsti:

- 1) l'adozione del Regolamento sull'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario - L'obiettivo è stabilire un quadro per i contributi comuni da parte dei volontari europei alle operazioni di aiuto umanitario nei paesi terzi. È probabile che il campo d'applicazione sia concentrato nell'ambito degli aiuti umanitari e della protezione civile;

2) la presentazione della Comunicazione sull'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario - L'obiettivo principale della comunicazione è fornire un quadro della situazione attuale del volontariato in Europa. A tal fine, si analizzeranno i diversi regimi (sia al livello dell'UE che al livello nazionale), e si presenteranno le eventuali complementarità con un corpo volontario europeo di aiuto umanitario;

3) l'adozione di proposte legislative sul rinnovo del meccanismo della protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile.

L'agenzia regionale per la protezione civile effettuerà un costante monitoraggio sull'iter degli atti che saranno adottati dal Legislatore dell'Unione Europea anche ai fini della partecipazione nella loro elaborazione.

#### **V.4 Il quadro legislativo nazionale e regionale**

La legge n.225 del 24 febbraio 1992 istituisce il Servizio Nazionale della Protezione Civile, composto dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle regioni, dalle province, dai Comuni, dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

La l. cost. n. 3 del 2000, che ha completato il processo di modifica del titolo V della Costituzione, ha considerato la protezione civile materia di legislazione concorrente e, quindi di competenza regionale, nell'ambito dei principi fondamentali dettati dalla legge statale. Al coordinamento del servizio nazionale e alla promozione delle attività di protezione civile provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della Protezione Civile.

Tale Dipartimento svolge compiti di promozione e coordinamento dell'intero sistema, di regia nella costruzione e nella gestione delle reti informative indispensabili per la previsione, prevenzione, valutazione e mitigazione dei rischi, di intervento diretto in caso di calamità di rilevanza nazionale, di definizione di procedure di intervento ed azione comuni a tutto il sistema, di orientamento della legislazione relativa alla prevenzione dei rischi, di sostegno alle strutture periferiche del sistema, specie le più deboli e meno dotate di risorse proprie, di promozione e sostegno alle attività di formazione e alla crescita dell'associazionismo di protezione civile, di informazione dell'opinione pubblica e di promozione della cultura della protezione civile specie nei confronti delle giovani generazioni, di proposta e attuazione, unitamente alle altre componenti interessate del Servizio Nazionale della Protezione Civile, delle normative eccezionali e derogatorie – ad es. le ordinanze – indispensabili per accelerare gli interventi di emergenza e far fronte alle calamità, al fine di ridurre al minimo il danno alle persone e alle cose.

La Regione Emilia-Romagna ha disciplinato la materia con la legge regionale n. 1 del 7 febbraio 2005 che ha posto al centro delle politiche del settore l'intero sistema regionale di Protezione Civile, valorizzando le sue componenti, disciplinandone funzioni e compiti in una prospettiva di insieme organico allargato anche alle principali istituzioni dello Stato presenti sul

territorio, promuovendo a pieno titolo l'efficace sistema di relazioni consolidate negli ultimi anni tra le componenti del sistema, rafforzandone il coordinamento e l'integrazione. Vengono rispettate le competenze delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, Regione, province, Comuni e Comunità Montane, riconoscendone i ruoli, ai fini della collaborazione e dell'integrazione tra le strutture, nel quadro di un forte raccordo con il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile.

Nel 2004 è stato siglato il primo protocollo di intesa tra Regione e Uffici territoriali del Governo, province, Direzione Regionale Vigili del Fuoco, Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, Unione nazionale dei Comuni, delle Comunità e degli Enti Montani, Agenzia Interregionale per il fiume Po, Unione regionale delle Bonifiche. L'obiettivo perseguito è quello di fornire agli Enti locali un quadro di riferimento omogeneo per l'elaborazione dei Piani di Emergenza nel proprio ambito territoriale, favorendo altresì l'integrazione e la collaborazione con gli Uffici Territoriali del Governo e le Strutture operative statali sul territorio e di favorire una gestione coordinata delle emergenze, assicurando interventi più efficaci e tempestivi in caso di alluvioni, terremoti, eventi idrogeologici, incendi boschivi o rischi di tipo chimico-industriale.

## VI) AGRICOLTURA

(Fonte: Direzione generale agricoltura)

### VI.1 Premesse

La Politica Agricola Comune (PAC) è stata, per ragioni economiche ed istituzionali, uno dei grandi processi di costruzione dell'“Europa”. Considerata la principale tra le politiche settoriali di intervento, nel corso degli anni, per affrontare i continui mutamenti intervenuti negli scenari economici, compresi quelli internazionali, è stata oggetto di continue revisioni.

Ciò è avvenuto non perdendo mai di vista l'obiettivo principale: garantire un reddito soddisfacente agli agricoltori europei pur in presenza della necessità di ridurre gli stanziamenti del bilancio UE per il settore agricolo.

La storia della PAC si divide in due periodi nettamente distinti per la natura delle politiche utilizzate: il primo (1962 – 1992) della PAC classica basata sul sostegno indiretto al reddito dei produttori, attraverso la cosiddetta “politica dei prezzi” e sul controllo delle produzioni attraverso il sistema delle quote produttive, il secondo (1992 – 2002) della PAC riformata basata sul sostegno diretto degli agricoltori con un sistema di aiuti compensativi concessi per unità di superficie o di bestiame ad ogni agricoltore comunitario. Dal 2003 ad oggi si è aperta una nuova fase, in cui in un assetto completamente nuovo delle istituzioni comunitarie e nella prospettiva di un ulteriore allargamento ai paesi dell'ex blocco dell'est Europa, la PAC è stata ulteriormente organizzata in una politica liberista, con l'idea di riuscire a stimolare la competitività ed eliminare gli aspetti negativi che la riforma del 1992 non aveva risolto (il sostegno diseguale, gli scompensi ambientali, la disaffezione dei consumatori).

La riforma del 2003 ha costituito un momento chiave dell'evoluzione della PAC, adattando quest'ultima alle nuove esigenze degli agricoltori, dei consumatori e del pianeta. La riforma ha introdotto cambiamenti di grande rilievo anche in merito alle responsabilità degli agricoltori. Gli aiuti diretti agli agricoltori sono versati una volta l'anno, principalmente attraverso il “Regime di pagamento unico” (vedi Reg. 1782/2003 ora Reg. 73/2009), che ha sostituito la maggior parte degli aiuti diretti esistenti. Lo spostamento di priorità degli aiuti della PAC, dal sostegno ai prezzi verso aiuti diretti agli agricoltori, si accompagna all'introduzione di obblighi più chiari per gli agricoltori, che devono gestire le loro aziende in modo sostenibile nel quadro dei principi della condizionalità che implicano il rispetto di tutta una serie di requisiti ambientali e di altro tipo, fissati a livello nazionale e a livello europeo.

L'importanza della condizionalità risiede nel nesso che si crea tra il rispetto di questa condizione e il percepimento degli aiuti diretti da parte degli agricoltori. La condizionalità di per sé non è un concetto nuovo, ma fino alla riforma era una misura volontaria per gli Stati membri e si applicava soltanto alle norme ambientali.



Essa è stata estesa al di là della conformità con le norme ambientali ed include nuovi requisiti riguardanti la salute pubblica, animale e fitosanitaria, il benessere degli animali ed il mantenimento di tutti i terreni agricoli in condizioni agronomiche e ambientali soddisfacenti.

Il mancato rispetto di questi criteri da parte degli agricoltori può comportare detrazioni o anche la soppressione totale dei pagamenti diretti.

Quali amministratori principali della PAC, gli Stati membri svolgono una funzione determinante nell'applicazione della condizionalità. Ad essi incombe la responsabilità di adottare la definizione di condizioni agronomiche e ambientali soddisfacenti (a livello nazionale o regionale) tenendo conto delle caratteristiche specifiche delle zone interessate, e in particolare delle condizioni climatiche e geologiche e dei sistemi di coltivazione in uso, dell'utilizzazione dei terreni, della rotazione delle colture, delle pratiche agricole e della struttura delle aziende. Gli Stati membri devono informare gli agricoltori di questa definizione, fornire loro l'elenco dei criteri di gestione obbligatori e predisporre sistemi di gestione, controllo e sanzione per la condizionalità.

In relazione alla predette riforme ed in particolare al Reg. Ce 1782/2003, la Direzione Generale Agricoltura a partire dal 2005 e per le successive annualità ha applicato i principi della condizionalità - già recepiti nei decreti ministeriali nazionali - individuando le ulteriori normative che a livello regionale danno attuazione alle Direttive ed ai regolamenti comunitari in materia di impegni in capo agli agricoltori.

Nel 2008 la PAC ha festeggiato i suoi primi cinquanta anni interrogandosi sul futuro e sottoponendosi ad un Health Check, cioè – secondo le parole della Commissione europea • ad una “valutazione dello stato di salute della politica esistente”, che permettesse “di apportarvi ulteriori adeguamenti in sintonia con l'evoluzione del mercato e altri sviluppi” (così la “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio” del 20 novembre 2007 – COM 2007, 722 def.).

I profondi cambiamenti in atto in questi anni hanno infatti indotto la Commissione a formulare nel 2008 e 2009 alcune proposte legislative che modificano, proseguono e completano le misure contenute nella riforma del 2003. Le principali novità hanno avuto a riferimento l'aggiornamento del regime di pagamento unico, la modulazione progressiva, il disaccoppiamento totale degli aiuti, la revisione del sistema delle quote latte, la soppressione del set aside, il rafforzamento della condizionalità.

Anche la disciplina dello sviluppo rurale è stata modificata per perseguire quattro nuove sfide e precisamente: Cambiamenti climatici e rispetto del protocollo di Kyoto; Energie rinnovabili; Gestione delle risorse idriche e Biodiversità. A queste, nel corso del dibattito, ne è stata aggiunta una quinta relativa alla soppressione delle quote latte e al conseguente adattamento cui le imprese agricole dovranno sottoporsi.

Per dare attuazione alle decisioni assunte in sede di negoziato, nel mese di gennaio 2009 sono stati approvati i seguenti Regolamenti e Decisioni:

Regolamento (CE) n. 72/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica i regolamenti (CE) n. 247/2006, (CE) n. 320/2006, (CE) n. 1405/2006, (CE) n. 1234/2007, (CE) n. 3/2008 e (CE) n. 479/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 1883/78, (CEE) n. 1254/89, (CEE) n. 2247/89, (CEE) n. 2055/93, (CE) n. 1868/94, (CE) n. 2596/97, (CE) n. 1182/2005 e (CE) n. 315/2007 al fine di adeguare la politica agricola comune;

Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003;

Regolamento (CE) n. 74/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);

Decisione 2009/61/CE del Consiglio, del 19 gennaio 2009, recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

A seguito di tale nuovo assetto, la Direzione ha provveduto a recepire i nuovi regolamenti modificando, come di seguito rappresentato, il Programma di sviluppo rurale 2007-2013.

## **VI.2 Lo Sviluppo Rurale**

La politica comunitaria di sviluppo rurale, nota anche come secondo pilastro della PAC, ha per obiettivi il rafforzamento della coesione economica e sociale, il miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale, il miglioramento dell'ambiente in un'ottica di conservazione del paesaggio e di sviluppo sostenibile.

Nel 2006 con Decisione del Consiglio n. 144 del 20 febbraio sono stati adottati gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale che definiscono il quadro di riferimento e una gamma di opzioni delle quali gli Stati membri potevano avvalersi nell'elaborazione dei loro piani strategici nazionali e nei programmi nazionali di sviluppo rurale relativamente al periodo di programmazione 2007 - 2013. Con riferimento a tale quadro normativo, la Direzione Generale Agricoltura ha provveduto all'elaborazione del Programma regionale di sviluppo rurale in attuazione del Reg. Ce n. 1698 del Consiglio del 20 settembre 2005 ed in linea con la sopra richiamata Decisione n. 144/2006, approvato dalla Giunta regionale con atto n. 1741/2006, dall'Assemblea Legislativa con deliberazione n. 99/2007 e dalla Commissione Europea con decisione n. C (2007) 4161 del 12 settembre 2007.

A seguito delle modifiche dell'Health check più sopra citate, le Autorità di gestione dei PSR, entro il 30 giugno 2009, hanno dovuto adeguare i Programmi con lo scopo di dare attuazione alle seguenti priorità: cambiamenti climatici; energie rinnovabili; gestione delle risorse idriche; biodiversità; misure di accompagnamento della ristrutturazione del settore lattiero-caseario; innovazione connessa alle prime quattro priorità elencate.

L'attività a livello di Direzione Generale Agricoltura ha quindi richiesto un'analisi della normativa comunitaria ed in particolare del regolamento (CE) n. 74/2009, una riclassificazione dei tipi di operazione elencati nell'Allegato al regolamento sulla base delle misure e delle azioni del PSR potenzialmente interessate, una valutazione delle implicazioni delle nuove operazioni proposte e dei possibili effetti perseguibili, la definizione di uno scenario sul settore lattiero-caseario in relazione alla situazione di mercato e alle opportunità introdotte e, più in generale, l'individuazione di possibili priorità di intervento ed ipotesi di modifica di alcune misure ed azioni del PSR e dei relativi meccanismi di attuazione.

Le modifiche proposte hanno quindi riguardato l'integrazione dell'analisi della situazione socio-economica e ambientale relativamente ai cambiamenti significativi intervenuti sulle tematiche oggetto delle nuove sfide, l'integrazione delle strategie con attivazione di un nuovo obiettivo prioritario (potenziamento delle dotazioni infrastrutturali fisiche), l'introduzione di una nuova misura (Misura 125 "Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura"), l'adeguamento di alcuni aspetti delle schede di misura e dell'entità dell'aiuto di alcune misure, la modifica delle dotazioni finanziarie del PSR e la rideterminazione degli indicatori di prodotto, risultato e impatto.

La proposta definitiva è stata approvata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1000/2009 e inviata al vaglio degli uffici dell'Unione Europea che, con decisione C(2009)10344 del 17 dicembre 2009, ha definitivamente approvato le modifiche.

L'interlocuzione con la Commissione Europea circa l'attuazione del Programma di sviluppo rurale è costante, sia per le modifiche assunte a livello comunitario, sia per esigenze connesse al miglioramento dell'efficacia degli interventi, o per ragioni di demarcazione rispetto ad altri interventi definiti da Regolamenti concernenti le Organizzazioni Comuni di Mercato o il Pagamento Unico.

Da ultimo va sottolineata l'ulteriore modifica proposta dalla Giunta regionale con deliberazione n. 613/2010 connessa alla revisione del Programma a seguito dell'incorporazione dei territori dei comuni della Valmarecchia connessa al distacco dalla Regione Marche avvenuta con la legge n. 117/2009 e per dare attuazione alla demarcazione tra gli interventi previsti dall'art. 68 del Reg. Ce n. 73/2009 ed analoghe misure del PSR specie per alcuni premi collegati al settore zootecnico e la partecipazione a sistemi di qualità.

Per quanto riguarda invece l'attuazione e la fase gestionale nel corso del 2010 è prevista la revisione dei Programmi operativi delle Misure 112 e 121 dell'Asse 1, l'approvazione del nuovo

programma operativo della Misura 214 ed il riparto delle risorse aggiuntive collegato alla riforma dell'Health check.

La Direzione - oltre alla fase attuativa di gestione delle misure del Programma - partecipa attivamente alla Rete rurale sia nazionale che europea che gioca un ruolo fondamentale, sia per valorizzare i punti di forza delle aree rurali sia per far emergere eventuali criticità del sistema gestionale anche in forma propositiva rispetto a modifiche da apportare ai Regolamenti.

Nel corso dei primi mesi del 2010, su mandato della Rete rurale Europea, la Regione Emilia-Romagna è stata individuata come regione campione per l'Italia sulla quale effettuare una rilevazione circa il modello gestionale attuato, con particolare riferimento alla governance interna rispetto all'articolazione istituzionale prevista dalla legge regionale 15/97.

In questo ambito gli uffici della Direzione hanno partecipato ad un apposito forum con una senior consultant del Consiglio Europeo fornendo tutte le informazioni richieste e promuovendo altresì 3 incontri con le Amministrazioni provinciali, i rappresentanti delle parti sociali ed economiche e i Gruppi di azione locale regionali.

In tale contesto sono state rappresentati gli elementi di criticità e di successo, intervenendo nel merito del dibattito attualmente in corso sulla riforma della PAC, specie per quanto concerne le interrelazioni tra il Primo ed il Secondo pilastro e tra i fondi strutturali e gli aiuti diretti.

### **VI.3 Le sfide del 2010 per la PAC**

Il 2010 rappresenta un anno cruciale per la definizione delle scelte future che, secondo il Programma legislativo della Commissione, troveranno nell'ultimo trimestre dell'anno una sintesi nel documento "Comunicazione sul futuro della politica agricola comune".

Il dibattito del mondo agricolo e accademico si sposta necessariamente su come tale importante politica europea dovrà essere strutturata dopo il 2013, anno in cui prenderà il via il nuovo periodo di programmazione finanziaria che si concluderà nel 2020.

Proprio in questi mesi (aprile – giugno) è in corso la fase di consultazione pubblica attraverso un dibattito on-line proposto ai cittadini europei sul futuro della PAC. Al riguardo, la Commissione europea ha predisposto una serie di domande alle quali i cittadini di tutti gli Stati membri sono invitati a fornire delle risposte per esprimere il proprio punto di vista sul futuro di una politica che riguarda tutti da vicino, più di quanto si possa immaginare.

La quasi totalità degli esperti e dei cittadini (sono circa 5000 gli interventi on line) valuta positivamente la funzione ricoperta dalla PAC in termini di fornitura di beni pubblici, sia per quanto riguarda il contributo sociale, arginando l'esodo dai territori, sia per quanto riguarda lo sviluppo economico delle regioni rurali, dall'agriturismo alla produzione di importanti denominazioni d'origine e indicazione geografiche protette (Dop e Igp), sia per quanto concerne la tutela ambientale, dall'utilizzo dell'irrigazione dei terreni per evitare il progressivo processo di desertificazione.

Nel mese di luglio è prevista una conferenza aperta a tutte le parti interessate in cui verranno presentati anche gli esiti della consultazione pubblica. A seguire, dopo la Comunicazione prevista entro l'anno, nell'estate del 2011 dovranno essere presentate le proposte legislative con l'approvazione definitiva della nuova PAC post 2013 entro settembre 2012.

Seguendo le tappe descritte, la Direzione Agricoltura oltre a quanto sopra evidenziato, attraverso la partecipazione ad appositi incontri a livello ministeriale rappresenterà la posizione regionale che confluirà nei documenti definitivi elaborati a livello nazionale dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

#### **VI.4 La PAC nella Strategia 2020**

Naturalmente il dibattito sulla PAC non è isolato dal contesto europeo; infatti, esso si inserisce nella nuova prospettiva della strategia dell'Unione europea per il 2020, che è stata lanciata dalla Commissione il 3 marzo 2010, dal titolo "Europa 2020: una strategia per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

Nel concreto la Commissione ha identificato alcune priorità che riguardano la propensione e il supporto per le industrie a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, gli investimenti nello sviluppo di nuovi prodotti, l'orientamento verso l'economia digitale e la modernizzazione di istruzione e formazione. Tali priorità si articolano in obiettivi esplicitamente definiti, quali l'innalzamento del tasso di occupazione, l'aumento della spesa per ricerca e sviluppo, la conferma degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici, la riduzione del tasso di povertà.

Leggendo il documento "Europa 2020", tuttavia si rileva che l'agricoltura è poco citata.

In relazione a questa carenza, l'Europarlamento ha approvato, a larga maggioranza, una mozione che mette al centro del dibattito strategico per il 2020 la politica agricola comune e le sue sfide che sono in primo luogo la sicurezza alimentare, tenendo conto che l'agricoltura può dare una risposta al tema della carenza di cibo, della crescita produttiva e del mantenimento occupazionale nelle aree rurali, nonché di dare risposte e contributi positivi nella lotta al cambiamento climatico.

Il dibattito sarà molto impegnativo, anche perché i suddetti vantaggi dell'agricoltura e della PAC dovranno trovare spazio all'interno delle altre innumerevoli priorità ed esigenze dell'Unione europea: ricerca, innovazione, occupazione, competitività, formazione, difesa comune, politica dell'immigrazione, trasporti, ambiente, contrasto ai cambiamenti climatici, lotta alla povertà, politica estera.

Tuttavia – come già espresso da importanti commentatori – è necessario garantire anche in futuro la preziosa funzione di "land management" svolta dagli agricoltori europei e ampliarne il valore che rappresenta un contributo di fondamentale importanza rispetto al tema della sostenibilità ed in particolare rispetto agli obiettivi di miglioramento della qualità ambientale, preservazione e valorizzazione del paesaggio rurale e della biodiversità, miglioramento della

qualità alimentare e promozione dei valori etici (animal welfare) connessi all'attività di produzione, lotta al cambiamento climatico (riduzione delle emissioni, stimolo alla produzione di energia rinnovabile, incremento della capacità di "carbon sequestration"), miglioramenti di efficienza nell'uso delle risorse idriche ed energetiche, e miglioramento della vitalità e della qualità della vita delle aree rurali europee.

In sostanza, la prossima riforma della PAC dovrà puntare a rendere più trasparente il modo in cui vengono distribuiti gli aiuti e soprattutto dovrà continuare a sostenere il reddito degli agricoltori in quanto è in gioco l'approvvigionamento agro-alimentare dell'UE. Le sovvenzioni dirette rivestono un ruolo essenziale per la stabilità dei redditi degli agricoltori; si dovrà pertanto trovare un equilibrio tra queste ultime e lo sviluppo rurale, affinché il sistema risulti più semplice e più equo, senza per questo mettere in discussione le regole della concorrenza.

### **VI.5 La PAC nel Trattato di Lisbona**

Il Trattato lascia immutato l'articolo che individua le finalità della politica agricola comune (l'art. 39 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea riproduce alla lettera l'art. 33 del vigente Trattato CE), ma introduce una modifica rilevante sul versante delle procedure, lì ove all'art. 43 modifica l'art. 37 del Trattato CE prevedendo che le decisioni in materia non siano più prese (come sempre avvenuto sin dall'istituzione della Comunità europea) dal solo Consiglio, ma attraverso la "procedura legislativa ordinaria" e dunque attraverso decisioni che devono essere condivise con il Parlamento europeo.

Il Trattato di Lisbona, dunque, in prima lettura sembra sottrarre la PAC al tradizionale negoziato interstatale (con quanto a questo si collega in termini di accordi e scambi fra interessi), per collocarla sul piano delle grandi scelte politiche europee, prescindenti dalla competizione fra Stati.

La codecisione in realtà è la più importante delle procedure legislative dell'Unione ed è fondata sul principio di parità tra il Parlamento europeo, che è direttamente eletto e rappresenta i popoli dell'Unione e il Consiglio, che rappresenta i Governi degli stati Membri.

Questo nuovo scenario, che vede rafforzate le prerogative del Parlamento europeo, viene a delinearsi in un momento di fondamentale importanza per il futuro della PAC. All'interno del dibattito che porterà a formulare i cardini e le risorse del futuro, il rinnovato ruolo del Parlamento può, infatti, rappresentare un elemento straordinariamente importante a garanzia della continuità di una politica che è stata fondamentale nel processo di costruzione dell'Europa e che ora può essere decisiva nelle sfide che attendono la nostra società da qui ai prossimi anni.

### **VI.6 Settore "Qualità delle produzioni"**

Le politiche per la valorizzazione dei prodotti agro-alimentari di qualità, anche nell'Unione Europea, si sono affermate piuttosto tardi nel percorso della Politica agricola comune. Se si escludono specifiche misure per il settore vitivinicolo, infatti, è solo nel 1991 che viene emesso il primo regolamento relativo alla identificazione, tutela e valorizzazione dei prodotti biologici (Reg. 2092/91) e bisogna attendere la riforma Mac Sharry dell'anno successivo per giungere alla definizione e tutela, a livello UE, delle denominazioni di origine per i prodotti agroalimentari, le ormai ben note DOP e IGP con il Reg. 2081/92. Parallelamente, sempre "a margine" della prima profonda riforma degli strumenti che per decenni avevano guidato e sostenuto l'agricoltura europea, tra le cosiddette misure di accompagnamento, furono introdotti per la prima volta anche sostegni specifici per i produttori che decidevano di passare alla produzione di prodotti agroalimentari "di qualità", quali i prodotti bio e quelli ottenuti con tecniche di produzione integrata (Reg. 2078/92).

Con la riforma del 2003, l'UE ha messo a disposizione di Stati membri e regioni, nell'ambito del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, nuovi strumenti utili a questo fine quali, ad esempio, un sostegno agli agricoltori che decidano di entrare in sistemi di qualità comunitari o nazionali, e un contributo importante alle iniziative di informazione e promozione di questi prodotti presso i consumatori. Ma una strategia di valorizzazione delle produzioni alimentari di qualità richiede soprattutto un approccio complessivo, aziendale e di filiera; per questo è ancor più importante, sempre nel contesto dell'applicazione delle misure di sviluppo rurale, adottare un approccio complessivo ed integrato che unisca in modo sinergico diversi elementi.

Nel 2008 la Commissione europea ha pubblicato l'atteso "Green Paper" sulla qualità dei prodotti agricoli, documento con il quale si propone di lanciare una fase di riflessione, approfondimento e coinvolgimento sulle politiche e sulle modalità più utili al fine di "proteggere e promuovere la qualità dei prodotti agricoli" senza creare inutili costi o impegni addizionali per gli agricoltori e gli altri soggetti delle filiere. Con questo atto la Commissione ha aperto formalmente una fase di consultazione, sulla adeguatezza o meno degli attuali strumenti presenti nella normativa dell'Unione Europea, sui possibili miglioramenti da apportare e sulle eventuali nuove iniziative da lanciare. Il documento è suddiviso in tre parti: la prima è relativa al tema dei requisiti minimi e degli standard commerciali comuni dell'UE per i prodotti agricoli; la seconda si concentra sulle problematiche connesse con le indicazioni geografiche (DOP e IGP, denominazione di origine protetta e indicazione geografica protetta), le attestazioni di specificità (STG, o Specialità Tradizionali Garantite), i prodotti biologici ed i prodotti delle regioni periferiche; nell'ultima parte, infine, si affrontano i temi relativi agli altri schemi di certificazione, prevalentemente promossi e adottati da privati, di uso abbastanza comune anche nell'ambito agroalimentare.

Con riferimento al Green Paper, la Regione Emilia-Romagna nell'ambito della fase di consultazione delle parti interessate ha elaborato alcune riflessioni trasmesse il 23 dicembre 2008 al Commissario europeo in cui si rappresentano le posizioni regionali.

L'Emilia-Romagna è tra le regioni italiane che vantano il maggior numero di produzioni DOP e IGP. Da questa condizione discende un'accentuata sensibilità nei confronti di alcuni dei temi trattati o correlati ai quesiti del Libro Verde.

Nel corso del 2009 la Commissione in relazione alla consultazione relativa al Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli pubblicato nell'ottobre 2008, ed alla conferenza ad alto livello sulla politica di qualità dei prodotti agricoli tenutasi durante la presidenza ceca nel marzo 2009, con apposita Comunicazione ha definito gli orientamenti strategici in vista di migliorare, nel medio termine, la comunicazione tra produttori, acquirenti e consumatori sulla qualità dei prodotti agricoli. La Comunicazione intende inoltre armonizzare le norme dell'Unione europea (UE) relative alla qualità di tali prodotti e migliorare e semplificare gli attuali regimi di certificazione e di etichettatura.

Le norme di commercializzazione garantiscono una concorrenza leale ed evitano che i consumatori siano indotti in errore sulla qualità dei prodotti. Le attuali norme di commercializzazione contengono informazioni di quattro tipi:

- una definizione di base dell'identità del prodotto (ad esempio la definizione di «burro», «succo di frutta», ecc.);
- una classificazione del prodotto (ad esempio il tenore minimo di materie grasse del «latte parzialmente scremato» o le categorie «grandi», «medie», e «piccole» per le uova, ecc);
- termini riservati che conferiscono valore aggiunto al prodotto (ad esempio per l'olio d'oliva «prima spremitura a freddo», per gli spumanti «metodo tradizionale», ecc.);
- requisiti in materia di etichettatura sull'indicazione dell'origine o del luogo di produzione.

In relazione a quanto già individuato nella Comunicazione del 2009, nel corso del 2010 la Commissione prevede di:

- istituire una norma di base generale, per disciplinare le materie in cui un approccio facoltativo falserebbe il mercato unico o i casi in cui l'etichetta obbligatoria è necessaria per fornire al consumatore le informazioni basilari sul prodotto;
- estendere i regimi di etichettatura per l'identificazione del luogo di produzione ad altri prodotti oltre a quelli attualmente coperti;
- esaminare la possibilità di introdurre termini riservati facoltativi per i «prodotti di montagna» e i «prodotti tradizionali». La dicitura «prodotto tradizionale» potrebbe sostituire l'attuale regime delle specialità tradizionali garantite che ha chiaramente mostrato i suoi limiti;
- contribuire all'elaborazione di norme internazionali.

I regimi delle indicazioni geografiche incoraggiano una produzione agricola di alta qualità, mettono al riparo le denominazioni protette da un utilizzo abusivo e dalle imitazioni, aiutano i consumatori fornendo loro informazioni relative alle proprietà specifiche dei prodotti. Attualmente esistono tre regimi (per i vini, le bevande alcoliche e i prodotti agricoli e alimentari) e due strumenti, la DOP (denominazione di origine protetta) e l'IGP (indicazione geografica protetta).



In seguito alla consultazione, la Commissione prevede di creare un registro unico che raccolga gli attuali tre regimi (vini, bevande alcoliche e prodotti agricoli e alimentari), tutelando al contempo le specificità di ciascun regime e rafforzando la tutela delle indicazioni geografiche sul piano internazionale.

Per quanto riguarda il settore biologico, la normativa comunitaria è stata rivista nel 2007, nel contesto del Piano d'azione per l'agricoltura e l'alimentazione biologica del 2004. Per facilitare il commercio dei prodotti biologici, la Commissione ha creato un marchio obbligatorio dal 2010 per tutti i prodotti biologici necessario per il riconoscimento delle norme di produzione biologica con i paesi terzi. I regimi nazionali o privati di certificazione della qualità alimentare permettono di garantire che i prodotti agricoli rispettino le norme di produzione obbligatorie e rispondano ai requisiti in materia di tutela ambientale, benessere animale, ecc. definiti in un disciplinare. Tuttavia, essi possono generare confusione tra i consumatori e comportano oneri amministrativi oltre che costi per i produttori. La Commissione nel 2010 istituirà, di concerto con il gruppo consultivo sulla qualità, degli orientamenti sulle buone pratiche nel settore dei regimi di certificazione privati, in modo da ridurre tali inconvenienti.

Su questi temi la Direzione ha fatto valere la propria posizione e proseguirà la sua azione sia attraverso i tavoli interministeriali sia attraverso AREPO (Associazione delle regioni europee dei prodotti d'origine) a cui la Regione Emilia-Romagna aderisce.

#### **VI.7 Settore “Ortofrutta”**

L'Emilia-Romagna con circa 30.000 imprese produttrici attive rappresenta, in Europa, una delle più importanti realtà nel settore dell'ortofrutta di qualità. Il sistema vede le imprese agricole organizzate in Organizzazioni dei Produttori, per oltre il 50% del suo potenziale, in ottemperanza a quanto previsto dal Reg. (CE) 1234/2007 (Regolamento del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli a disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli - regolamento unico ocm). L'esigenza di applicare in maniera corretta i regolamenti citati ed i successivi regolamenti applicativi emanati dalla UE a livello regionale impone il mantenimento di contatti diretti con gli uffici della Commissione.

La riforma dell'OCM ortofrutta ha, infatti, introdotto importanti novità, in particolare per quanto riguarda le misure di prevenzione e gestione delle crisi di mercato. Le modifiche più significative riguardano il diretto coinvolgimento di tutte le attività previste all'interno dei programmi operativi, il ruolo delle OP come attori fondamentali nella gestione della crisi di mercato, l'aiuto comunitario per la distribuzione gratuita che copre il 100% dei costi sostenuti dalla OP, compreso il trasporto.

Gli interventi previsti dal regolamento CE 1234/2007 e 1580/2007 relativi alle misure di “Prevenzione e gestione delle crisi” sono la promozione e comunicazione, l'assicurazione del raccolto, i ritiri dal mercato dei prodotti ortofrutticoli freschi, la raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofrutticoli.

Nello specifico, per quanto riguarda i ritiri dal mercato dei prodotti ortofrutticoli realizzati nell'ambito dell'OCM ortofrutta, nei primi 5 mesi del 2010 quest'attività ha riguardato 9 specie: arance, carote, cipolle, clementine, kaki, kiwi, pere e susine. Complessivamente sono state ritirate 2.917 tonnellate di prodotto.

In base a quanto indicato nel regolamento (CE) 1234/2007, che richiede di privilegiare le azioni di distribuzione gratuita ad opere di beneficenza o enti caritativi, il 94 % del prodotto ritirato è stato avviato a questa destinazione. Per la restante parte, il 4% del prodotto è stato destinato a biodigestore per la produzione di energia ed il 2% ad alimentazione animale.

La Regione Emilia-Romagna rappresenta la prima realtà a livello nazionale ad aver attivato interamente le misure predette con notevole impatto anche a livello sociale ed assistenziale, senza trascurare gli aspetti legati al sostegno alla produzione ortofrutticola.

La Direzione oltre che ad agire direttamente su temi di interesse locale e nazionale ha inteso portare all'attenzione della Commissione Europea, aspetti più prettamente di portata europea, anche attraverso AREFLH, l'associazione delle regioni ortofrutticole europee, della quale l'Emilia-Romagna ha detenuto la presidenza nel periodo nel periodo 2005/2007.

Nel 2010, gli uffici regionali hanno portato avanti numerose istanze per il settore ortofrutticolo, in particolare per quanto riguarda: la predisposizione di interventi atti ad attenuare le crisi di mercato, dare maggiore stabilità di reddito ai produttori, affrontare le problematiche legate alla qualità e alla valorizzazione dei prodotti sia attraverso i Servizi della Direzione Generale Agricoltura della UE sia attraverso la partecipazione a gruppi di lavoro e nel contempo invitando i funzionari della UE, in Emilia-Romagna, come è avvenuto il 26 di maggio u.s., in occasione della Assemblea generale dell'AREFLH dove sono stati trattati punti importanti sia per quanto riguarda il futuro per il settore dopo il 2013 sia riguardo al contesto di mercato dato dalla elevata concentrazione della domanda per effetto della larga diffusione della moderna distribuzione e della perdita del potere d'acquisto dei consumatori a seguito della crisi economica in atto.

In questo contesto la Regione dialoga ugualmente in maniera diretta con i funzionari della UE per le problematiche legate alla salvaguardia dell'ambiente e della sicurezza alimentare.

Nel 2010 la Direzione ha inoltre continuato a dare un contributo determinante alla predisposizione di un "Progetto Europeo sulla Produzione Integrata", uno degli elementi di distintività delle produzioni emiliano - romagnole rispetto a quelle europee e del mondo. Oltre che nell'assemblea dell'AREFLH, i temi sono stati trattati anche all'interno del Convegno Interpera 2010 tenutosi a Ferrara, nell'ambito del quale con la partecipazione di un nucleo molto qualificato di esperti europei, sono state discusse le problematiche di mercato ed il rapporto fra i produttori ed il mondo della GDO e l'applicazione delle norme di qualità dopo la abolizione di molte delle norme di qualità in vigore prima dell'applicazione del Reg. (CE) 1221/2007.

La Regione Emilia-Romagna inoltre, ha collaborato alla definizione del progetto Europeo "Fruit School Scheme" approvato dalla UE per favorire i consumi di frutta ed ortaggi nelle scuole, a

vantaggio dei giovani consumatori. L'esperienza regionale ha permesso di aggiungere tasselli importanti al progetto, che oggi può contare su una dotazione finanziaria di oltre 90 milioni di Euro a livello europeo, messi a disposizione per progetti rivolti bambini in età scolare da 6 a 10 anni. La Regione ha partecipato ai lavori di Bruxelles mettendo in evidenza il percorso, fin qui attuato in questo comparto portando l'esperienza formativa, informativa a vantaggio dei giovani consumatori.

## **VI. 8 Settore "vitivinicolo"**

L'Emilia-Romagna è una delle principali regioni produttrici di vino in Italia con una superficie investita a vigneto che supera i 50 mila ettari e una realtà produttiva caratterizzata da una buona struttura di cantine sociali e cooperative.

Gli ultimi anni sono stati un periodo cruciale per la viticoltura europea, terminato con l'approvazione della riforma dell'OCM vino, avvenuta nel 2008, con i Regg. (CE) n. 479/2008 (abrogato dal Reg. 491/2009 che rinvia al Reg. 1234/2007, come modificato dallo stesso 491/2009) e n. 555/2008.

Con la nuova OCM, gli Stati membri ricevono dotazioni finanziarie per finanziare le misure più adatte alla propria realtà: promozione nei paesi terzi, ristrutturazione e riconversione vigneti, investimenti destinati all'ammodernamento della catena di produzione ed all'innovazione, sostegno alla vendemmia verde, nuove misure di gestione della crisi e sostegno disaccoppiato.

La Regione - in attuazione del Programma nazionale di sostegno nel settore vitivinicolo del 2008/2013 - ha dato attuazione a partire dal 2008 alle misure di ristrutturazione, all'attivazione degli aiuti per gli arricchimenti ed alla distillazione nonché alle misure di estirpazione e di promozione del vino sul mercato dei paesi terzi.

Nell'ultimo trimestre del 2009 è avvenuta anche l'approvazione della l.r. n. 16/2009 (recante "Modalità di regolarizzazione delle superfici vitate impiantate illegalmente. Disposizioni sanzionatorie per il settore vitivinicolo"), che costituisce un quadro fondamentale di disciplina degli obblighi e delle sanzioni amministrative relative alle superfici vitate impiantate illegalmente, nel rispetto delle disposizioni sul potenziale produttivo nel settore vitivinicolo.

Sempre per quanto concerne l'applicazione dei citati regolamenti nel corso del 2009, con deliberazione della Giunta regionale n. 194/2009 sono state apportate modifiche ed integrazioni alle disposizioni applicative della misura di ristrutturazione e riconversione dei vigneti, mentre con deliberazione n. 1125/2009 sono state dettate specifiche disposizioni in materia di arricchimento delle uve, dei mosti e dei vini compresi quelli atti a divenire vini IGP e DOP nonché partite (Cuvees) atte a divenire spumanti.

Per quanto concerne il 2010 nei primi mesi dell'anno, con deliberazione della Giunta regionale n. 315/2010, sono state apportate ulteriori modifiche al piano di ristrutturazione e riconversione per adeguare l'importo medio per la quantificazione del sostegno a quanto previsto a livello nazionale nonché per consentire, nelle fasce pedecollinari ubicate a sud della via Emilia, la

realizzazione di impianti a meccanizzazione parziale esclusivamente per quanto concerne le operazioni di potatura e, infine, per dettagliare ulteriormente i criteri in relazione ai quali applicare la percentuale di tolleranza nelle misurazioni delle caratteristiche tecniche degli impianti.

Inoltre con deliberazione n. 133/2010, è stato fissato il termine per le comunicazioni previste dalla LR 16/2009 nonché le modalità per la quantificazione dei prodotti nell'ipotesi di invio alla distillazione dei prodotti ottenuti dai vigneti irregolari.

Oltre all'attività a livello di Direzione, gli uffici partecipano agli incontri Ministeriali specie per quanto concerne l'applicazione o le modifiche del citato Piano nazionale di Sostegno OCM vino.

A livello nazionale l'attività della Direzione è stata incentrata anche sulla collaborazione alla definizione dei contenuti del Decreto legislativo n. 61 dell'aprile 2010 – che in attuazione della normativa comunitaria - disciplina la tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche dei vini, ai sensi della delega contenuta nella legge comunitaria 2008.

Nei prossimi mesi l'attività si concentrerà anche sugli aspetti applicativi dei decreti attuativi del Decreto legislativo.

Va infine sottolineato che nel corso del 2010 sono state portate a compimento le procedure per le modifiche dei disciplinari DOC Reggiano, Albana Romagna Spumante, Pagadebit di Romagna, Colli Piacentini e il riconoscimento delle nuove DOC Ortrugo e Gatturino.

#### **VI.9 Ritiri dal mercato di parmigiano reggiano**

In attuazione del Reg. 3149/92 e successive modifiche nonché del Reg. 1111/2009 anche per il 2010, a livello nazionale, Agea ha attivato uno specifico “bando per la fornitura ed il trasporto di formaggi Parmigiano Reggiano e Grana Padano in aiuto alimentare agli indigenti”.

Si tratta di un intervento che tende a perseguire due obiettivi: uno sociale e uno di mercato; infatti la misura prevede la distribuzione del prodotto in forma gratuita a fasce di popolazione economicamente disagiate attraverso Enti caritativi e tende a stabilizzare i prezzi, riducendo le quantità immesse sul mercato.

Nel 2009 la Direzione Generale Agricoltura – per ridurre le problematiche connesse alla gravissima crisi che ha interessato questo settore - ha richiesto al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali l'inserimento del Parmigiano tra le produzioni destinate al ritiro, ottenendo una riduzione dell'offerta di un quantitativo di circa 90.000 forme, con innegabili effetti sul mercato.

#### **VI.10 Settore “Fitosanitario”**

Il 14 dicembre 2009 è entrato in vigore il Regolamento n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE (sul divieto di immissione nel mercato e di impiego di prodotti fitosanitari contenenti determinate sostanze attive ) e 91/414/CEE (relativa all'autorizzazione e all'immissione

sul commercio dei prodotti fitosanitari) nell'ambito del quale è disciplinato l'uso di antidoti agronomici, di sinergizzanti, dei coadiuvanti e dei coformulanti.

L'applicazione del regolamento è prevista per il 14 giugno 2011 ed entro la stessa data, l'Allegato I della direttiva 91/414/CEE, nella quale vengono inserite le sostanze attive autorizzate all'impiego in agricoltura, sarà trasferito nel nuovo regolamento.

Tra le innovazioni contenute appare rilevante l'introduzione dei criteri di cut-off che escludono a priori le sostanze attive identificate pericolose per la salute dell'uomo, degli organismi animali o dell'ambiente.

Inoltre, le sostanze attive che possiedono caratteristiche intrinseche di pericolosità tali da destare preoccupazione verranno identificate come sostanze "candidate alla sostituzione". Tali sostanze saranno approvate per un periodo non superiore a 7 anni, con rinnovi dell'approvazione per periodi che non dovranno superare ulteriori 7 anni.

Tale nuovo quadro normativo si inserisce in un quadro normativo che ha visto, nel marzo 2009, la conclusione del programma europeo di revisione di tutte le sostanze attive fitosanitarie presenti sul mercato nel 1993 ai sensi della direttiva 91/414/CEE. La revisione ha interessato circa 1000 sostanze e al termine circa 750 sono state escluse dal commercio in Europa.

In Italia, si stima che circa 200 sostanze attive fitosanitarie siano state revocate. Tra queste sostanze, un numero rilevante ha riguardato sostanze impiegate diffusamente (es. fosfororganici), la cui sostituzione ha creato qualche problema richiedendo una ridefinizione delle strategie di difesa della colture.

Il reale impatto della revisione europea, sulla disponibilità dei preparati fitosanitari, sarà, comunque, valutabile soltanto quando sarà completata la ri-registrazione dei formulati contenenti le sostanze attive incluse nell'Allegato I della direttiva 91/414.

In questo scenario si inseriscono, quindi, le importanti disposizioni previste dal nuovo regolamento che potrebbero portare, nei prossimi anni, all'esclusione dal commercio di altre sostanze attive, attualmente incluse nell'Allegato I.

Tale situazione di incertezza determina rilevanti criticità anche in sede di predisposizione ed aggiornamento dei Disciplinari di Produzione Integrata (DPI) a livello regionale. Nei DPI sono, infatti, riportate le strategie di difesa integrata a cui devono attenersi le aziende agricole che aderiscono alle Organizzazioni dei produttori e che rappresentano, quindi, le metodologie produttive che sono alla base delle attività di promozione e valorizzazione della qualità della maggior parte delle produzioni ortofrutticole regionali.

In questo contesto, la Direzione Agricoltura ha promosso un apposito studio con la collaborazione di Europass che si pone l'obiettivo di valutare l'impatto dei criteri previsti dalla nuova normativa europea (criteri di cut-off e di selezione delle sostanze candidate alla sostituzione) sulla disponibilità futura delle sostanze attive fitosanitarie, e di rispondere, quindi, alle

richieste di informazione che provengono dalle Organizzazioni dei produttori che temono di trovarsi impreparate a fronteggiare gli effetti che la nuova normativa europea determinerà sui DPI.

I risultati dello studio potranno essere utilizzati, quindi, per impostare, a livello regionale, le linee di produzione e di difesa integrata del prossimo futuro e potranno, altresì, orientare le attività di ricerca e sperimentazione di nuove strategie di difesa fitosanitaria.

#### **VI.11 Attuazione regolamenti in esenzione e *de minimis***

Sempre nel 2010, in relazione alle opportunità offerte dal Reg. (CE) n. 1857/2006 relativamente agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese attive nella produzione di prodotti agricoli, la Direzione ha elaborato un apposito progetto di legge regionale relativo a misure di intervento a favore delle piccole e medie imprese del settore agricolo per la prevenzione e l'eradicazione di fitopatie ed infestazioni parassitarie, con lo scopo di indennizzare ed offrire un sostegno economico alle imprese che ottemperano a prescrizioni fitosanitarie di abbattimento e distruzione delle piante colpite da malattie infestanti.

Analogamente in attuazione di quanto previsto dal Reg. (CE) n. 1535/2007 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato Ce agli aiuti "de minimis" nel settore della produzione dei prodotti agricoli, nel corso dei prossimi mesi, si intende attivare uno specifico programma di intervento volto a favorire la salvaguardia ed il miglioramento genetico delle razze bovine autoctone da carne, concedendo contributi per l'acquisto di riproduttori maschi, iscritti nei libri genealogici o nei registri anagrafici.

#### **VI.12 Sintesi finale**

Come ampiamente sottolineato la Direzione Generale Agricoltura ha partecipato attivamente alle attività di proposta di modifiche alle politiche comunitarie sia attraverso la partecipazione diretta alle fasi di consultazione sia nell'ambito di tavoli centrali condotti dal Ministero delle Politiche Agricole alimentari e Forestali per elaborare posizioni unitarie dello Stato italiano.

Una particolare interlocuzione diretta con gli Uffici comunitari è mantenuta per l'applicazione dello sviluppo rurale per le continue implicazioni gestionali.

Tale attività verrà proseguita anche nel secondo semestre 2010, sebbene gran parte dei lavori di legislatura della Commissione Europea riguardi principalmente la definizione di linee future della PAC su cui solo nel 2011 e 2012 saranno calibrati i regolamenti attuativi.

In alcune materie (settore ortofrutta – settore produzioni di qualità) si è agito anche attraverso le Associazioni di regioni Europee di settore, cui la Regione è associata; ci si riferisce in particolare ad AREFLH ed AREPO che da anni agiscono con attività di lobbie sulle proposte di riordino delle normative specialistiche attraverso appositi incontri con le D.G. comunitarie di riferimento.

## VII) ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO

(Fonte: direzione generale attività produttive, commercio e turismo).

### **VII.1 Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario e nuove opportunità di intervento**

#### VII.1.1 Ambito comunitario: il programma di lavoro della Commissione per il 2010

Il 31 marzo 2010 la Commissione europea ha adottato il suo programma di lavoro per il 2010. Il programma, ispirato agli orientamenti del presidente Barroso nel settembre 2009, definisce il quadro delle priorità e delle iniziative che saranno perseguite e promosse dalla Commissione nel corso di quest'anno e delinea gli impegni e gli obiettivi politici principali che essa intende affrontare fino al 2014. Si tratta di un programma ambizioso che si caratterizza rispetto ai precedenti, focalizzati su obiettivi annuali, per la prospettiva pluriennale che consentirà una migliore collaborazione con le altre istituzioni comunitarie e garantirà la necessaria flessibilità per adeguare la visione di lungo periodo alle sopravvenute circostanze. La commissione auspica, per tale motivo, che il programma di lavoro per il 2010 divenga uno dei principali pilastri della programmazione interistituzionale comune prevista dal Trattato di Lisbona.

#### VII.1.2 Ambito regionale: diversi strumenti di attuazione dell'ordinamento comunitario

Ciò premesso occorre anzitutto considerare che lo scenario economico nel corso degli ultimi anni è stato caratterizzato dagli effetti della crisi economica sull'economia mondiale, generando preoccupazioni anche per l'economia regionale sia sul versante delle imprese che del lavoro. Per contrastarne gli effetti, la Regione Emilia-Romagna ha adottato interventi volti a rafforzare il sostegno agli investimenti delle imprese e ad assicurare liquidità al sistema produttivo, attivando tavoli di confronto permanenti con associazioni imprenditoriali, banche e consorzi fidi.

Alle priorità strutturali per lo sviluppo economico regionale e agli obiettivi di innovazione e competitività, si sono affiancate le priorità legate al superamento della crisi e alla creazione delle condizioni per una pronta ripresa. In tale contesto, sono state messe in campo misure straordinarie per contrastare la crisi, in un'ottica di stretta integrazione con le politiche per il rafforzamento competitivo del sistema economico-produttivo di più lungo periodo. I primi interventi hanno avuto come obiettivo il rafforzamento del sistema della garanzia e del sostegno al credito a breve termine per favorire e assicurare la continuità nell'erogazione del credito alle PMI regionali. A tal fine sono stati, infatti, sottoscritti accordi con Unioncamere, Consorzi fidi e 48 Istituti di credito, finalizzati a far fronte alle esigenze di liquidità delle aziende e favorire il consolidamento dei crediti dal breve al medio termine, garantendo condizioni di finanziamento adeguate con i piani di rientro delle imprese. Nel frattempo la Regione ha attivato il Tavolo con associazioni imprenditoriali e sindacali, enti locali ed Unioncamere, per condividere obiettivi, indirizzi e criteri che ha portato nel mese di maggio 2009 alla sigla del "Patto per attraversare la crisi", e la definizione delle modalità per la

gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. Tali interventi, che si sono affiancati anche al rafforzamento delle politiche per l'innovazione e la ricerca e l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale, messe in campo dalla nostra Regione, hanno costituito una prima risposta concreta per il sistema produttivo regionale in un contesto contraddistinto da crescente incertezza e da difficoltà produttive e di mercato che ha interessato tutte le principali economie industrializzate, per costruire le premesse per il superamento della crisi e per il rilancio competitivo della regione. In particolare, nel 2009 le politiche regionali in materia di attività produttive e sviluppo economico hanno riguardato l'operatività del Piano Triennale per le Attività Produttive e del Programma Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico, del Piano Energetico Regionale e lo sviluppo della piena operatività degli interventi previsti dal Programma Operativo Regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale 2007-2013. Gli interventi del POR FESR 2007-2013, che conta su uno stanziamento di 347 milioni di euro, consentono di rafforzare diversi ambiti di programmazione della Regione volti a realizzare politiche di sistema già avviate attraverso strumenti propri come il Programma Triennale per le Attività Produttive, il Programma Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico (PRRIITT) e il Piano Energetico Regionale. Attraverso la sinergia tra i diversi strumenti di programmazione, la strategia regionale punta da un lato a rafforzare le reti per lo sviluppo del sistema produttivo regionale e dall'altro ad indirizzare le misure di incentivazione diretta delle imprese verso la ricerca industriale, l'innovazione tecnologica e organizzativa, l'internazionalizzazione delle imprese e delle principali filiere produttive perseguendo i seguenti obiettivi specifici: -consolidare il sistema regionale della ricerca e del trasferimento tecnologico, incentivando la collaborazione tra università, centri di ricerca e mondo imprenditoriale e produttivo; -sviluppare la società dell'informazione nel sistema regionale a livello di infrastrutture, sistemi, servizi, conoscenza, attraverso una stretta cooperazione interistituzionale e con la fornitura di servizi avanzati alla società civile; migliorare l'ambiente economico per la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese e delle loro filiere produttive, con un'attenzione particolare alla semplificazione dei rapporti con la pubblica amministrazione; -favorire i processi di internazionalizzazione del sistema produttivo e del sistema fieristico; promuovere un sistema regionale del credito innovativo, efficiente e accessibile soprattutto per le piccole e medie imprese; stimolare l'adozione di forme innovative di organizzazione e gestione delle imprese; -promuovere l'efficienza, la sostenibilità e la qualità energetica nel contesto regionale. Tali politiche sono promosse dai principali strumenti di programmazione dell'Amministrazione regionale:

- il Programma Triennale per le Attività Produttive che comprende anche il Programma Regionale per la Ricerca Industriale, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico (PRRIITT);
- il Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013;
- le leggi per l'artigianato e la cooperazione;



- le misure in materia energetica ed in primis il Piano Energetico Regionale, come previsto dalla Legge regionale n. 26/2004;
- le misure a gestione regionale del Programma Operativo FEP 2007-2013 per lo sviluppo dell'economia ittica;
- Il Piano ittico regionale 2006-2010 (PIR) ; il Piano Telematico Regionale.

Nella valutazione della qualità dello sviluppo, l'Emilia Romagna ha da tempo superato la considerazione di reddito ed occupazione come uniche variabili di riferimento: allo stesso tempo, i termini "sviluppo e coesione territoriale" sottintendono un concetto di territorio inteso non solo come distribuzione spaziale, ma anche come concentrazione locale di relazioni sociali, produttive, culturali, istituzionali con un forte effetto identitario. Sulla base di questa interpretazione strategica dello sviluppo, l'Emilia Romagna è riuscita a riprodurre un diffuso equilibrio tra sviluppo economico e coesione sociale, favorendo il rafforzamento delle identità dei territori, garantendo ai cittadini buone condizioni in media nell'accesso ai servizi. Ciò ha consentito all'Emilia-Romagna, grazie anche alla posizione geografica, di giungere a far parte del gruppo delle regioni europee più avanzate.

Tuttavia, le sfide per i prossimi anni non sono meno importanti: l'allargamento della competizione fra territori e dell'Europa nel suo complesso a livello mondiale, le forti pressioni esercitate dai fattori demografici e sociali, oltre che le recenti crisi nei mercati economici e finanziari, hanno evidenziato la necessità di ripensare modelli e strategie. Per questo motivo la Regione ha intrapreso negli ultimi anni la costruzione di un nuovo Piano Territoriale Regionale, che punta ad elaborare una visione fortemente innovata dello sviluppo regionale, fondata partendo da un concetto ampio di sostenibilità, che includa sviluppo economico, coesione sociale, qualità ambientale, capacità istituzionale di governo, per assicurare alla comunità regionale un maggiore e migliore equilibrio nell'accesso ai servizi ed una più alta qualità della vita.

In questo modo, l'Emilia Romagna intende cogliere le opportunità di sviluppo che derivano dalla propria collocazione di snodo tra le aree forti dell'Europa centro-settentrionale, il bacino del Mediterraneo e l'area adriatico-danubiana, contribuendo ad un processo di sviluppo che vede come protagonisti non solo le più importanti realtà metropolitane europee ma anche le città e le regioni di medie dimensioni.

Attualmente l'Emilia-Romagna, come l'Europa in generale, deve trasformare le sfide cui deve far fronte (invecchiamento della popolazione, maggior concorrenza mondiale, cambiamenti tecnologici, pressioni sull'ambiente) in nuove prospettive per modernizzare l'economia, proponendo nel contempo soluzioni sostenibili ma anche in grado di garantire, seppur trasformandolo, il modello sociale europeo. Tra i grandi obiettivi:

- sostenere la conoscenza e l'innovazione;
- attirare maggiori investimenti e facilitare il lavoro;
- creare più posti di lavoro e di migliore qualità.

Tali obiettivi non sono soltanto al centro dei programmi dei Fondi strutturali ma più in generale l'essenza delle politiche di sviluppo economico della Regione Emilia-Romagna, vale a dire: l'investimento nella conoscenza e nell'innovazione, il potenziale delle imprese e delle PMI, la modernizzazione dei mercati del lavoro e il settore energetico nel quadro delle sfide connesse al cambiamento climatico.

Al fine di rendere le regioni europee motori di nuova conoscenza e innovazione è necessario un cambiamento strutturale dell'economia ed un nuovo orientamento verso le attività basate sulla conoscenza. Perché ciò possa avvenire, è necessario:

- incrementare e migliorare gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo tecnologico ( RST ), in particolare nel settore privato (compreso, ad es., il ruolo dei partenariati pubblici/privati (PPP), delle piccole e medie imprese (PMI) e della cooperazione fra imprese);
- agevolare l'innovazione e incoraggiare l'istituzione di imprese, al fine di perseguire l'obiettivo di promuovere un clima favorevole alla produzione, alla diffusione e all'utilizzo delle nuove conoscenze (imprenditorialità);
- promuovere la società dell'informazione e la diffusione delle dotazioni in tema di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) delle imprese e dei privati;
- migliorare l'accesso al finanziamento creando dispositivi di ingegneria finanziaria, sostenendo al contempo strumenti finanziari diversi dalle sovvenzioni.

In tema di occupazione, per creare e mantenere posti di lavoro qualitativamente migliori, è necessario attirare in modo duraturo verso il mercato del lavoro un maggior numero di persone, modernizzando i sistemi di protezione sociale, migliorare la capacità d'adattamento dei lavoratori e sviluppare la capacità delle amministrazioni e dei servizi pubblici.

## **VII.2 Il Patto per attraversare la crisi**

Nel 2009 è stato istituito il Tavolo di Monitoraggio degli interventi per la crisi. Il Tavolo ha continuamente monitorato i risultati degli interventi realizzati per l'attuazione del patto regionale per attraversare la crisi sottoscritto tra Regione, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, enti locali, Camere di commercio, dalla sua firma 8/5/2009 sino ai primi 2 mesi del 2010. Sono stati attivati al 28 febbraio 2010, accordi per la utilizzazione della cassa integrazione in deroga per 4.513 imprese che interessano 30.398 lavoratori; in tutti i settori prima non coperti (piccole imprese con meno di 15 dipendenti, aziende artigiane, del commercio, della logistica, cooperative) e tipi di lavoro prima non tutelati: apprendisti, lavoratori interinali e a tempo determinato. Per ciò che riguarda l'industria sono stati conclusi al tavolo della Regione e ai tavoli delle amministrazioni provinciali e sono ancora in essere al 28/2/2010 688 accordi sindacali per accedere alla cigs che interessano potenzialmente 39.379 lavoratori, concentrati soprattutto nella meccanica e nella industria ceramica. I risultati del monitoraggio dimostrano che il patto e l'accordo sottoscritto tra Regione e forze sociali in Emilia-Romagna ha sin qui salvato dal licenziamento ormai oltre 65.000

persone e per questo è necessario proseguire per salvare l'occupazione preparando insieme anche con le politiche attive del lavoro che si sono iniziate riconversioni professionali e produttive per la rioccupazione. Il monitoraggio ha anche rilevato che nel 2009 le iscrizioni nella lista di mobilità, quindi il numero dei fuoriusciti effettivi dalle aziende è stato di 27.000 persone superiore quindi effettivamente di 12.000 unità rispetto al 2008, più 2.000 nelle imprese industriali più 10.000 nelle piccole imprese sotto 15 dipendenti. Questi dati dimostrano che il patto contro i licenziamenti ha funzionato mentre il peso più grave della crisi sta sui contratti a tempo determinato e atipici, i co.co.co. non rinnovati, quindi sui giovani; e anche per questo è urgente, assieme alla riforma degli ammortizzatori sociali, quella della contrattualistica per l'accesso al lavoro che ormai crea precariato fino ai trentacinquenni o costringe all'apprendistato laureati e diplomati.

### **VII.3 Industria**

Nell'ambito della ricerca, innovazione e in generale incentivi alle imprese si è puntato a perseguire l'obiettivo di mettere a sistema le varie esperienze di settore. Il sistema produttivo della regione parte da una situazione altamente competitiva e caratterizzata da un forte orientamento alla esportazione. La grande molteplicità di imprese collegate e intrecciate tra loro in filiere, o cluster composte da settori complementari ed imprese altamente specializzate in nicchie globali è efficace nel generare una competitività di sistema. Occorre trovare gli strumenti per consolidare la capacità innovativa di tali sistemi e per alimentare la nascita di nuove imprese. Lo sforzo è quello di individuare nuovi punti di incontro, terreni di lavoro comune, interessi convergenti alla collaborazione tra tutti gli attori coinvolti che dovrà accompagnare la Regione verso una riorganizzazione del sistema produttivo capace di rispondere alle mutate e più difficile esigenze del mercato.

A seguito della crisi che ha colpito i mercati finanziari a partire dal mese di settembre 2008, la Regione Emilia Romagna, al fine di garantire le migliori condizioni per l'accesso al credito delle PMI ha sottoscritto un accordo (approvato con Delibera della Giunta n. 2059/2008 "Approvazione schema di accordo tra Regione, Banche, Confidi avente ad oggetto interventi urgenti per favorire e garantire la continuità dell'erogazione del credito alle imprese") per il credito con Unioncamere, i Consorzi fidi e 48 Istituti di credito che prevede un tasso d'interesse non superiore all'Euribor maggiorato di uno spread massimo di 1,5 punti. Questa intesa è frutto del tavolo di confronto per individuare insieme al sistema bancario e creditizio gli strumenti e le condizioni economiche più adeguate per garantire la continuità nell'erogazione del credito al sistema produttivo regionale.

Al fine di contribuire all'adeguamento dei Consorzi Fidi che operano a livello regionale ai requisiti previsti dall'art. 107 del decreto legislativo 385/93, nel 2009 la Regione Emilia-Romagna ha consentito all'utilizzo di parte delle risorse date in gestione ai Consorzi stessi per l'adeguamento dei loro requisiti patrimoniali per consentire di affiancare alle imprese il loro rating di garanzia per facilitare e allargare l'accesso al credito.

La Regione Emilia-Romagna ha voluto aderire all'avviso comune per la sospensione dei pagamenti (moratoria di debiti delle piccole e medie imprese) nei confronti del sistema bancario del 3.08.2009 sottoscritto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dall'ABI e dalle Associazioni imprenditoriali.

Con riferimento al nuovo modo di lavorare, inoltre, nell'arco temporale del 2010 si prevede di portare a regime:

a) l'intrapresa attività di informatizzazione dei bandi sulla base dell'individuazione delle modalità procedurali più efficaci e la messa a punto dei vari aspetti connessi all'informatizzazione e anagrafica dei beneficiari, l'apposizione della firma elettronica e l'applicazione del protocollo informatico;

b) l'attuazione di modalità di semplificazione delle procedure e delle modalità standardizzate nella gestione dei bandi al fine di rendere più snelli i processi relativi alle concessione dei contributi.

#### **VII.4 Pesca**

Conformemente ai dettami della PCP (politica comune della pesca) volti ad una funzionale gestione della pesca e dell'acquacoltura, integrata dall'applicazione del Fondo Europeo della pesca che promuove l'economia ittica con vari Assi e misure, e l'applicazione del reg. CE 1967/2006 <Mediterraneo> la Regione propone l'adozione di misure atte ad assicurare da un lato uno sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche, dall'altro un impatto minimo della pesca sugli ecosistemi marini ed infine promuove lo sviluppo di una responsabile economia ittica regionale.

In questo senso si propone innanzitutto la promozione di **misure di conservazione** volte alla *protezione degli stock ittici* ed alla limitazione dello sforzo di pesca con una contestuale promozione / valorizzazione del prodotto ittico locale rispetto a quello anonimo.

Per proteggere e conservare tali risorse e per ridurre al minimo l'impatto della pesca sugli ecosistemi marini, un'attenzione specifica viene accordata anche al tema della tutela **dell'ambiente** ed a tal fine si cerca di far produrre maggiormente il mare creando aree di nursery con nidi artificiali, ricostruendo banche di ostriche e di altri molluschi bivalvi. L'intervento in corso sviluppa, con l'applicazione di sistemi innovativi e di controllo finalizzati, la tutela ambientale e una conservazione delle risorse alieutiche con una politica di tutela degli stock. Tale politica è condivisa a livello interregionale ed è sorretta in prospettiva dall'avviamento del Distretto di pesca del Nord Adriatico che in via sperimentale vede la partecipazione delle regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna ed è aperta a tutte le regioni della sub area 17 e 17/18 che nell'Adriatico va dal Friuli Venezia Giulia alla Puglia. Tale area territoriale è indicata dal Reg CE. Mediterraneo ed il Distretto di Pesca Nord Adriatico è stato istituito dal MIPAAF con DM 23/ 02/2010.

Sono in corso di attuazione i piani di gestione locali che promuovono la georeferenziazione del mare con la distribuzione delle specie ittiche e le pratiche di pesca con regole d'esercizio da

parte dei pescatori, è avviato un innovante modo di gestione diretta dell'economia del mare condivisa a livello interregionale e con prospettive transfrontaliere.

La Regione è pure impegnata a far riconoscere da parte del governo e quindi della Unione Europea l'ammmodernamento della **flotta peschereccia** tramite la sostituzione delle barche in legno con barche in vetroresina o fibre di carbonio; tali tipologie di barche consentirebbero l'utilizzo di motori di portata inferiore ed un conseguente risparmio energetico. Non solo. Potrebbe essere perseguito l'obiettivo dell'utilizzo di energia alternativa al gasolio e alla benzina. Sempre collegato al tema della gestione delle flotte potrebbe essere utile riconsiderare la portualità ed i servizi della pesca in funzione delle esigenze di un'attività che attualmente manifesta criticità ubicazionali e dimensionali.

Rispetto al tema della riforma **dell'organizzazione comune dei mercati (OCM)** nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, lo sforzo è chiaramente nel senso di equilibrare le esigenze del mercato comunitario con gli interessi dei pescatori dell'Unione europea, nonché garantire il rispetto delle regole sulla concorrenza leale. In questo senso sono state individuate alcune specifiche proposte riassunte nei seguenti termini:

- incremento degli allevamenti di vongole e cozze sia come produttori di reddito ma anche come depuratori biologici del mare;
- sviluppo di barriere sommerse e nidi artificiali come misure per rigenerare l'ecosistema, per incrementare la riproduzione e facilitare il ripopolamento della fauna marina per promuovere la pesca e le attività collegate (pesca turismo, subacquea, pescasportivo ecc);
- sviluppo dell'innovazione telematica nella rete distributiva del prodotto ittico e nei pescherecci anche in applicazione al Reg. CE 1005/2008 "regime comunitario per eliminare la pesca illegale";
- attivazione di "marchi collettivi" garantiti dall'ente pubblico ed in grado di fornire la tracciabilità con riferimento alle zone di provenienza (questo permette di garantire maggiormente anche il consumatore rispetto ai prodotti provenienti da un mercato ittico "globalizzato");
- sviluppo di mercati ittici nell'entroterra (e non solo sulla costa) con l'attribuzione di risorse aggiuntive per dislocare al di fuori delle città marittime non solo i mercati ma anche la portualità collegata alle barche da pesca anche in applicazione al Reg. CE 104/2000 "organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura";
- azioni collettive per aggregare tutta la filiera produttiva in modo da innovare il processo di vendita (anche attraverso la telematica) e consentire ai produttori la possibilità di intervenire in maniera più diretta nella determinazione del prezzo del prodotto;
- azioni collettive per la lavorazione del prodotto in eccesso o secondo la domanda di mercato;
- promuovere la modernizzazione dei mercati ittici e ridurre la filiera;
- garanzie per il consumatore attraverso la certificazione della qualità del prodotto (con la contestuale individuazione di precisi indicatori per i minerali pesanti).

Accanto ai temi trattati, assume poi un ruolo di assoluta centralità l'attività di negoziazione volto all'attuazione di accordi di collaborazione per lo sviluppo di una pesca sostenibile e responsabile con i partner del distretto di Pesca Nord Adriatico, con i Partner della sub area 17 e 17/18 nonché in prospettiva con i Paesi transfrontalieri (a tal fine occorrerà un impegno unitario in quanto la risorsa alieutica è comune a tutti).

La Regione Emilia-Romagna, in questa prima fase, ritiene opportuno attivare una governance condivisa con il Distretto di Pesca che prevede un'organizzazione interregionale composta dai rappresentanti amministrativi delle regioni supportati da un gruppo tecnico scientifico, e prevede inoltre una governance delle singole regioni per l'applicazione degli indirizzi e delle direttive promosse dal Distretto. Per una maggiore rappresentatività di tutti gli interessi si prevede di promuovere con il Governo una politica comune della pesca, una gestione comune delle risorse alieutiche e di tutela ambientale collaborando con i Paesi transfrontalieri tramite protocolli d'intesa e accordi di programma dando anche maggiore riconoscimento all'Euroregione Adriatica.

A tal fine sarà opportuno condividere programmi e piani d'intervento anche a livello normativo per rendere le competenze in materia marittima comune a tutte le regioni costiere in un rapporto di leale collaborazione transfrontaliera.

Per facilitare il processo di aggregazione tra i vari soggetti interessati - soprattutto rispetto a quelli operanti nelle varie sub aree (CGPM e FAO)– il Governo e l'U.E. dovranno dar corso ad accordi bilaterali in applicazione della Politica Comune della Pesca e dei Regolamenti CE. Infine per una politica di governo omogenea delle sub aree e/o distretti di pesca si ritiene indispensabile dotarsi di strumenti operativi come un "piano regolatore del mare" con le varie destinazioni d'uso e piani di monitoraggio dei quadranti individuati a seconda delle specie ittiche presenti e della loro distribuzione temporale, con i dovuti controlli sull'applicazione delle direttive e di riduzione della pesca illegale.

### **VII.5 Ricerca innovazione e trasferimento tecnologico**

Per rafforzare gli indirizzi già assunti dalla Regione Emilia-Romagna con la Legge Regionale 7/2002 e poi con il PRRIITT, l'obiettivo della ricerca e dell'innovazione ha assunto un ruolo centrale nella programmazione FESR 2007-2013.

I tre filoni chiave di questo macro obiettivo strategico sono quindi:

- lo sviluppo di una rete regionale per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico;
- la promozione della ricerca industriale nelle imprese;
- la promozione di nuove imprese di alta tecnologia.

Con DGR n. 736/2008, la Regione ha adottato le **linee guida per la "creazione di tecnopoli per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico"**, in attuazione dell'attività 1.1 dell'Asse 1 Ricerca industriale e trasferimento tecnologico del **POR FESR 2007-2013**.

Da questa procedura è nato, innanzitutto, un nuovo accordo tra la Regione, le Università e gli Enti di ricerca della Regione, per concordare le modalità di governance e di sviluppo delle attività di ricerca industriale intorno ai tecnopoli. La Regione ha, inoltre, approvato accordi con tutti gli enti di ricerca e le Università e, in diversi casi, con gli enti locali che hanno voluto sostenere le iniziative, per realizzare i tecnopoli nell'ambito dei vari territori. I tecnopoli sono, dunque, infrastrutture che contengono laboratori di ricerca, strutture per il trasferimento tecnologico e per l'incubazione di imprese hi tech o che ospitano laboratori privati che intendono collaborare per la ricerca. I laboratori sono coordinati su scala regionale come Rete Regionale dell'Alta Tecnologia, organizzata per piattaforme tematiche: meccanica e materiali, energia ed ambiente, scienze della vita, agroalimentare, edilizia e costruzioni, ICT e design. Tale coordinamento ha soprattutto lo scopo di valorizzare competenze e risultati presso le industrie. Accanto a questo, per garantire il trasferimento industriale della ricerca, la Regione ha anche avviato una procedura di accreditamento volta a verificare le condizioni organizzative e gestionali che garantiscono tale trasferimento verso il mercato dei risultati. Infine, è stato avviato un servizio di Technology assessment con lo scopo di valutare il potenziale tecnologico della Rete e il suo posizionamento nel contesto europeo.

Sempre in attuazione del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013 Asse 1 "Ricerca industriale e trasferimento tecnologico", è stato, inoltre, approvato, DGR n.1043/2008, il **bando per progetti di ricerca collaborativa delle PMI** avente come finalità quella di aumentare la capacità delle PMI di sviluppare nuovi prodotti, nuovi processi o altre innovazioni rilevanti. Sono stati approvati 248 progetti in 14 settori industriali. Con fondi diversi dal POR, in questo caso statali, è stato invece emanato un bando dal titolo "Dai Distretti Produttivi ai distretti Tecnologici" con il quale si finanziano programmi di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico realizzate da imprese leader con propri laboratori, che si impegnano quindi anche nell'attività di diffusione dei risultati verso l'intera filiera di riferimento, al fine di massimizzare l'impatto regionale dell'attività di ricerca. In questo ambito sono stati approvati 35 progetti.

Infine, tornando al POR, è stato anche fatto un intervento di sostegno alle nuove imprese di alta tecnologia che ha esitato la presentazione di 134 proposte progettuali di nuove imprese legate al mondo della ricerca o appartenenti a settori tecnologicamente avanzati.

Garantita l'attuazione dei suddetti interventi, la Regione Emilia-Romagna si propone però di rafforzare ulteriormente l'efficacia della strategia di Lisbona valorizzando la dimensione regionale delle politiche per la ricerca e l'innovazione. Tutto ciò in ragione del fatto che, anche sulla base della esperienza già maturata, la dimensione regionale è quella che più idonea a costruire reti di trasmissione di conoscenza, di collaborazione tra persone appartenenti a diverse imprese e organizzazioni che agiscono per la ricerca e l'innovazione nonché a promuovere la costruzione di clusters tecnologici con l'intervento di soggetti chiave della produzione di conoscenza. Le politiche regionali rappresentano, quindi, un moltiplicatore degli investimenti in ricerca, quel moltiplicatore

necessario a superare il famoso “paradosso europeo” (elevati investimenti in ricerca/bassa competitività tecnologica).

Per quanto concerne invece il rapporto di stretta **relazione** necessariamente **sussistente tra Università ed Impresa**, la Regione Emilia-Romagna, sempre sulla base della l.r. 7/02, ha sviluppato una strategia e una serie di strumenti che hanno puntato ad avvicinare concretamente le Università e i centri di ricerca alle imprese, in particolare le PMI. Sono stati sostenuti progetti di R&S delle imprese che, per la loro realizzazione dovevano prevedere almeno un contratto con un centro di ricerca e la assunzione di almeno un giovane laureato in materie tecnico-scientifiche, da destinare alla R&S. Questo strumento, semplice ma efficace, è stato accompagnato da un intervento di riorganizzazione dell'attività di ricerca applicata a fini industriali e di trasferimento tecnologico da parte delle Università e degli enti pubblici di ricerca, che si è concretizzato nell'organizzazione di laboratori e centri in partenariato con le imprese, che dovranno costituirsi in una rete regionale coordinata e accreditarsi come interlocutori tecnologici delle imprese.

Sempre sul piano del rapporto Università, centri di ricerca e Imprese si è inoltre ritenuto di dover sostenere quelle forme di **collaborazione** che permettono di affrontare **processi di innovazione organizzativa** nelle imprese. Questi processi possono favorire l'inserimento in quest'ultime di figure manageriali esterne provenienti dalle Università e dai Centri di Ricerca, attivando veri e propri percorsi di trasmissione di conoscenze.

## **VII.6 Turismo**

In ragione dei nuovi orientamenti e nell'ottica di perseguire gli obiettivi prefissati dapprima dalla strategia di Lisbona, ed ora nella prospettiva delineata dal programma di lavoro della Commissione per il 2010 (E' ora di agire) tra i cui obiettivi principali si propone il rafforzamento di misure per affrontare la crisi tenuto conto degli impatti della crisi medesima, la Regione Emilia – Romagna valuta l'opportunità di un forte investimento sul settore del **Turismo** considerata peraltro la stretta correlazione esistente tra tale settore e le tematiche attinenti allo sviluppo sostenibile e alla crescita occupazionale. Si propongono pertanto interventi specifici rispetto al **recupero e riclassificazione delle strutture alberghiere** proponendo, ad esempio, agevolazioni e detassazioni (in ordine al valore dell'immobile) per le compravendite nelle quali l'acquirente si impegni ad operare interventi di ristrutturazione. Sempre rispetto al tema del risanamento/ristrutturazione di tali strutture si propone inoltre di poter utilizzare i finanziamenti comunitari attraverso le società di trasformazione urbana (STU), ovvero società per azioni miste (costituite tra Comuni/Città metropolitane e privati, cui possono partecipare regioni e province) finalizzate alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.



Alla stessa stregua si propone il perseguimento di **politiche fiscali** in grado di garantire una sostanziale parità di trattamento tra gli Stati membri, ad esempio, omogeneizzando a livello comunitario il regime dell'IVA per l'acquisto di prodotti collegati all'esercizio dell'attività turistica.

In merito all'adeguamento della legislazione della Regione Emilia-Romagna in ambito turistico alla Direttiva 2006/123/CE c.d. Bolkenstein o Direttiva "Servizi", la l.r. 16/2004 "Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità" è stata modificata da alcune disposizioni contenute nella l.r. 4/2010 di adeguamento dell'ordinamento regionale alla direttiva "servizi", in vigore dal 28 febbraio 2010, che, per le nuove aperture di strutture ricettive alberghiere e all'aria aperta, ha trasformato in dichiarazione inizio attività (dia) differita a 30 giorni il previgente regime di autorizzazione. Con riferimento al bed and breakfast il requisito della residenza, è stato affiancato a quello alternativo dell'abituale dimora del titolare dell'attività nel luogo in cui l'attività medesima è svolta.

### **VII.7 Demanio marittimo**

La Regione Emilia Romagna ha adottato, in data 23 luglio 2009, la legge regionale n. 8 che inseriva nel corpo della legge regionale n. 9 del 2002 l'art. 8 bis che attribuiva ai concessionari la facoltà di richiedere una proroga della durata della concessione, fino ad un massimo di 20 anni, proroga condizionata alla presentazione di un piano di investimenti mirati alla riqualificazione dei servizi offerti sull'arenile demaniale marittimo. Il legislatore regionale ha ritenuto opportuno adeguare la legislazione regionale alla legge 27 dicembre 2006, n.296 (cd. Legge finanziaria 2007) che ha aggiunto un ulteriore comma, il 4 bis, all'art. 3 del decreto legge 5 ottobre 1993 n, 400, convertito con modificazioni nella legge 494 del 1993 dal seguente tenore: " Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, **le concessioni di cui al presente articolo possono avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni** in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni" . Con tale norma, il Parlamento aveva inteso risolvere i problemi, più volte segnalati dalle associazioni di categoria degli operatori di spiaggia, relativi all'insufficienza del periodo esennale per l'accesso al credito bancario e per il finanziamento degli interventi di ammodernamento e ristrutturazione.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, tuttavia, ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione nei confronti della Regione Emilia Romagna per la dichiarazione di incostituzionalità della Legge Regionale 23 luglio 2009 n. 8 nella parte in cui, all'art. 1, comma 2, si prevede che i titolari di concessioni demaniali marittime di cui al decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con legge 4 dicembre 1993, n. 494, potranno chiedere entro il 31 dicembre 2009 la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 253, della Legge n. 296 del 2006 ed in conformità a quanto previsto dal presente articolo.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur riconoscendo che la norma suddetta si colloca nel solco di una normativa preesistente che attiene alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo, dubitava della legittimità costituzionale della stessa per l'asserita violazione dell'art. 117 comma 1 della Costituzione in relazione agli artt. 43 e 81 del Trattato dell'Unione Europea. La norma regionale, a giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avrebbe introdotto un diritto d'insistenza in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendone il rinnovo automatico. Tale automatismo determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento. Non sarebbero previste né procedure di gara e neppure forme idonee di pubblicità afferenti la procedura di rinnovo, al fine di tutelare le esigenze concorrenziali di altre imprese presenti sul mercato, in contrapposizione al titolare della concessione scaduta.

La posizione della Presidenza del Consiglio dei Ministri muoveva altresì dalla procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908 aperta dalla Commissione UE in relazione all'art. 37 comma 2 del Codice della Navigazione nella parte in cui, per il rilascio di nuove concessioni, è data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze; la Commissione ritiene che, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nelle procedure di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, la Repubblica Italiana sia venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 43 del Trattato UE.

La Corte costituzionale, con sent. n. 180 del 2010, ha ritenuto la questione fondata ed ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma.

Il giudice di legittimità con sentenza 180 del 2010 ha ritenuto che la norma regionale impugnata violasse l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. La norma regionale, a giudizio della Corte, prevedeva un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo avrebbe determinato una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Il Giudice delle Leggi, pertanto, ha cassato la norma regionale ritenendo che essa, impedendo l'accesso di altri potenziali operatori economici al mercato e ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori, determinasse, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato e violando il principio di parità di trattamento (detto anche "di non discriminazione"), che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato

sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi.

La norma introdotta con la novella regionale del 2009, quindi ha cessato di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

Nelle more del procedimento, tuttavia, il Governo ha approvato il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, poi convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 2010, n. 25; in particolare, l'art. 1 comma 18, prevede che *“nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità' di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che e' conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, che e' soppresso dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 e' prorogato fino a tale data, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 4 bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo e'soppresso”*.

In altri termini il Governo ha impugnato una norma regionale che prevedeva una proroga la cui durata era quantomeno parametrata ad un piano di investimento e valorizzazione dell'arenile e, contestualmente, con il citato decreto n. 194 del 2009, ne ha introdotta un'altra che concede una proroga automatica.

A complicare il quadro regolamentare è da ultimo intervenuta la Circolare “interpretativa” del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale per i porti prot. N.M\_TRA/PORTI 6105 a tenore della quale “ entro e non oltre il periodo temporale di proroga previsto ex lege sino al 31 dicembre 2015, i soggetti interessati potranno, con richieste motivate, richiedere una diversa durata delle concessioni superiore ad anni 6 e comunque non superiore a vent'anni, in ragione dell'entità degli investimenti e delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni”. Si prevede addirittura che anche qualora “siano già effettuati investimenti alla data di entrata in vigore della legge 25/2010”, potranno essere valutate istanze dirette ad ottenere una durata della concessione fino a 20 anni.

Alla luce del decreto mille proroghe, quindi, la Regione, in sede di conferenza Stato-regioni contribuirà, con gli altri attori istituzionali, alla elaborazione di una disciplina organica della durata delle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative che, superato il cd. diritto di insistenza, assicuri la libertà della concorrenza e della libertà di stabilimento nonché la *primauté* del diritto comunitario.

## **VII.8 Commercio**

La politica commerciale dell'Unione Europea ha posto in essere un piano di azione finalizzato, da un lato, a promuovere e migliorare la competitività europea e, dall'altro, ad affrontare le sfide mondiali (in primis quella della globalizzazione).

Sotto questo aspetto la Regione Emilia-Romagna adotta, nella propria legislazione in materia di commercio, tutte le misure idonee a garantire i diritti alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libertà di circolazione dei servizi. In questo senso vanno letti anche gli interventi normativi finalizzati alla semplificazione e alla previsione di una durata certa dei procedimenti amministrativi.

La Regione Emilia-Romagna intende inoltre farsi promotrice di misure per la valorizzazione e la qualificazione della rete distributiva commerciale, che si declinano nella salvaguardia della rete commerciale e, particolarmente, delle attività commerciali di minori dimensioni in quanto queste svolgono funzioni di coesione sociale oltre che di valorizzazione del territorio urbano. In questo ambito sono compresi gli interventi per l'efficientamento energetico e per il potenziamento dei sistemi di sicurezza delle varie tipologie di esercizi commerciali.

Rispetto al tema della difesa dei consumatori, la Regione propone di dare un peso maggiore alla dimensione regionale delle politiche per lo sviluppo del consumerismo; esse possono rappresentare uno strumento fondamentale per accrescere il livello di tutela dei consumatori, anche attraverso il rafforzamento delle associazioni di tutela dei consumatori che operano a livello locale.

Attraverso le proprie rilevazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative della rete di distribuzione al dettaglio, la Regione ne monitora l'evoluzione ed eventualmente interviene per garantire il servizio ai cittadini anche nelle zone interessate da episodi di desertificazione commerciale.

## **VII.9 Sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa, *smart regulation***

Nel quadro di una politica generale comunitaria finalizzata alla crescita, alla competitività e al dinamismo in Europa, si inseriscono alcuni fondamentali pilastri che determinano le politiche dei Paesi membri e delle amministrazioni regionali e locali. In questo contesto, nel periodo 2005-2007 si apre una nuova strategia per le PMI:

### **1) *BETTER REGULATION* (Piano d'Azione della Commissione UE "Semplificare e migliorare la regolamentazione")**

Una "migliore regolamentazione", che non è sinonimo di "deregolamentazione", in quanto la certezza del diritto è uno dei presupposti essenziali del buon funzionamento del mercato unico, consiste nel migliorare le politiche europee e fissare obiettivi politici a beneficio di tutti i soggetti

economici (operatori economici, pubblici poteri) nel modo meno oneroso e più efficiente possibile. Per questo occorre che le varie politiche settoriali siano tra loro coerenti e coordinate e che si definiscano chiaramente i compromessi. La “migliore regolamentazione” è intesa a favorire la crescita e l’occupazione, assicurando nel contempo un livello elevato di protezione sociale e ambientale, in linea con la strategia di sviluppo sostenibile dell’UE. Ciò è stato sottolineato nella **Comunicazione del marzo 2005** intitolata “**Una migliore regolamentazione per la crescita e l’occupazione nell’Unione europea**” che reca un contributo all’attuazione effettiva della strategia di Lisbona.

## **2) DIRETTIVA SERVIZI (Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno)**

Con questa importante (quanto discussa) direttiva (c.d. Direttiva Bolkestein), si intende operare una forte semplificazione delle procedure amministrative, eliminare l’eccesso di burocrazia e soprattutto evitare le discriminazioni basate sulla nazionalità per coloro che intendono stabilirsi in un altro paese europeo per prestare dei servizi. Per raggiungere questi obiettivi la U.E. ha proposto la creazione di sportelli unici dove i prestatori di servizi possano portare a termine tutte le formalità necessarie, la possibilità di espletare le procedure via internet, l’eliminazione di requisiti burocratici inutili, di autorizzazioni discriminatorie e di discriminazioni basate sulla nazionalità o regionalità delle imprese.

## **3) MOA (Misurazione e Riduzione oneri burocratici)**

La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi rappresentano una delle novità più rilevanti nel panorama delle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e hanno assunto un ruolo centrale nell’agenda politica dell’Unione Europea, dello Stato italiano e dei governi di molti Paesi.

La riduzione degli oneri amministrativi in misura pari al 25% entro il 2012 è infatti oggetto del «**Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione Europea**» (**Com. CE n 23 (2007)**) e costituisce un obiettivo fatto proprio dal Governo italiano nell’ambito del Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007).

In funzione di questo obiettivo, la Commissione ha adottato uno specifico metodo di misurazione - lo EU Standard Cost Model (EU-SCM) - sviluppato sulla base delle pratiche condotte in alcuni paesi europei, tra cui Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca.

A livello comunitario il processo di semplificazione amministrativa e riduzione della legislazione europea e lo studio della valutazione di impatto delle nuove proposte in termini di costi amministrativi a carico dei cittadini e in particolare delle imprese, processo che si colloca nel più ampio e complesso quadro che vede nel sopracitato Piano d’Azione della Commissione UE “Semplificare e migliorare la regolamentazione” (*Better Regulation*), rappresenta il presupposto per una legislazione comunitaria più facile da applicare da parte degli Stati membri, degli operatori interessati oltre che essere più leggibile e accessibile per tutti; questo presuppone una serie di

azioni finalizzate a consentire di risparmiare tempo e di ridurre i costi che gravano sia sulle imprese che sulle amministrazioni".

#### **4) SBA ("Small Business Act" per l'Europa)**

La Commissione ha posto le PMI al centro dei principali programmi di aiuto dell'UE per il periodo 2007-2013, anche attraverso la **Comunicazione della Commissione al Consiglio del 25 giugno 2008**, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni **"Una Corsia Preferenziale per la Piccola Impresa"**.

Al centro dello SBA per l'Europa c'è la convinzione che un contesto veramente favorevole alle PMI dipenda innanzitutto dal riconoscimento degli imprenditori da parte della società. Lo "Small Business Act" mira perciò a migliorare l'approccio politico globale allo spirito imprenditoriale, ad ancorare irreversibilmente il principio **"Pensare anzitutto in piccolo"** nei processi decisionali - dalla formulazione delle norme al pubblico servizio - e a promuovere la crescita delle PMI aiutandole ad affrontare i problemi che continuano a ostacolarne lo sviluppo.

Nel delineato quadro comunitario, sul versante regionale si rileva che fino alla modifica costituzionale nel 2001 la politica di semplificazione e gli input al miglioramento della regolamentazione sono stati principalmente nella competenza statale (vd. legge 241/90 e leggi Bassanini).

Con l'attribuzione costituzionale della competenza esclusiva legislativa regionale di rilevanti materie attinenti alle attività produttive (industria, commercio, turismo, artigianato, ecc.), il nodo della semplificazione passa alla più diretta competenza regionale, anche nel senso che, fermi i livelli minimi essenziali delle prestazioni a fronte dei diritti dei cittadini e delle imprese per ragioni di omogeneità e uniformità, alla Regione spetta la migliore definizione di ogni ulteriore semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi.

A questo riguardo, si riscontra una significativa attenzione da parte delle regioni ai temi della semplificazione e all'analisi di impatto della regolamentazione e di razionalizzazione della normativa anche attraverso la definizione di testi unici e l'abrogazione delle norme ormai superate e obsolete.

E' evidente come le regioni mostrino oggi un rinnovato interesse per la semplificazione amministrativa, malgrado la scarsa chiarezza sulla portata rispetto ad esse della legge generale sul procedimento amministrativo.

Gran parte di esse hanno da tempo avviato propri programmi di semplificazione attraverso l'emanazione di apposite leggi di semplificazione e leggi finanziarie o, diversamente, nell'ambito di un più generale riordino normativo. Molte le regioni che si sono dotate altresì di appositi meccanismi organizzativi per l'attuazione della propria politica di semplificazione amministrativa, intervenendo quindi anche sul piano strutturale.

Dal 1990 il procedimento amministrativo si è aperto alla composizione dinamica dei diversi interessi (pubblici e privati) che in esso trovano rappresentazione e reciproco bilanciamento,

secondo un aggiornato rapporto fra autorità e libertà. Più di recente, nell'ottica di una politica di semplificazione sempre più policentrica, il decentramento e la deconcertazione, sul piano del procedimento amministrativo, hanno determinato lo spostamento del baricentro dall'*atto*, come esito finale, all'*attività* di preparazione ed elaborazione della scelta.

Proprio alla luce di un progressivo bilanciamento tra autonomia e semplificazione, si giustificano oggi quelle politiche regionali che non si limitano solo a replicare le soluzioni di semplificazione previste dalla legge statale, ma che tendono anche alla sperimentazione di modelli innovativi, talvolta estendendo ed incrementando l'efficacia delle misure di semplificazione previste a livello centrale.

Vero è che attualmente l'attuazione in concreto di politiche di tal genere risulta ancora circoscritta. Le regioni dovrebbero, di fatto, impegnarsi per la diffusione di percorsi istituzionali comuni anche attraverso processi emulativi di esperienze e istituzioni già presenti in regioni in cui la semplificazione risulta ormai avviata.

Considerata la propensione verso un modello *New public management* e l'approccio sempre più sentito all'efficienza e alla qualità, diventa determinante per le P.A. muoversi, oggi, verso un servizio sempre più efficiente, trasparente e vicino ai cittadini, al centro come in periferia, per lo Stato come per le regioni.

In particolare la Regione Emilia Romagna ha puntato sulla semplificazione e la razionalizzazione dei procedimenti assumendo tale obiettivo non solo nel proprio Statuto e nella propria legislazione ma in tutti i principali documenti programmatici (cfr., Dpef, programma triennale, POR, Piano Telematico) e tra gli strumenti strategici di attuazione ha individuato lo Sportello unico per le attività produttive e l'utilizzo della telematica.

1) SUAP TELEMATICO E BANCA DATI REGIONALE DEI PROCEDIMENTI (artt. 2 e 3 della l.r. 4/2010)

Con specifico riferimento al Suap, recentemente oggetto di un'importante previsione all'interno della **l.r. n. 4/2010** (recante "Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario - legge comunitaria regionale per il 2010"), va sottolineata la fondamentale importanza che riveste la Rete regionale degli sportelli unici che ha un ruolo di coordinatore e motore al tempo stesso di tutte le iniziative provenienti dai vari sportelli unici territoriali finalizzate a instaurare un dialogo diretto e immediato tra le imprese e l'amministrazione comunale di riferimento e tra le varie amministrazioni chiamate a rilasciare autorizzazioni, nulla-osta, pareri e atti comunque denominati.

La legge, inoltre, prevede la realizzazione della Banca dati regionale dei procedimenti amministrativi del SUAP, composta attualmente da circa 300 endoprocedimenti e che nella fase di avvio è stata messa a punto secondo una metodologia che ha seguito le seguenti fasi di avanzamento:

1) ricognizione dei procedimenti amministrativi di interesse per gli Sportelli unici per le attività produttive della Regione Emilia-Romagna;

2) definizione di un primo set di procedimenti esaminati per una migliore gestione degli stessi in tre sottogruppi raggruppati in relazione alla prevalenza dell'aspetto ambientale, edilizio e commerciale;

3) analisi dei procedimenti ai fini della individuazione degli interventi base costituenti fondamentali del procedimento, intesi quali singoli sub-procedimenti, corrispondentemente alle specifiche esigenze dell'utente;

4) selezione delle best practices e definizione di interventi semplificati da utilizzare in luogo dei vari interventi base non soddisfacenti i requisiti della semplificazione;

5) verifica e validazione dei singoli interventi risultanti dalla precedente selezione e trasformazione, secondo un approccio che valga a realizzare una concreta riduzione degli oneri amministrativi in senso ampio, (esempio: n. di copie, allegati e dichiarazioni da corredare alla domanda, semplificazione degli iter autorizzativi) in relazione ai seguenti aspetti:

5.1: normativa di riferimento;

5.2: documentazione e allegati;

5.3: oneri.

Gli Sportelli unici sono stati coinvolti e individuati come partecipi in relazione alla diffusione delle tematiche della tutela e sicurezza del lavoro e nei cantieri edili : si veda al riguardo la l.r. 2 del 2009 (art 3. comma 7) nonché più in generale della RSI Responsabilità sociale dell'impresa, dell'ADR (alternative dispute resolution), per la diffusione della cultura della risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale, come già sopra illustrato, ed in tema di fondi strutturali.

## 2) ICT – INNOVAZIONE (art. 6 l.r. 11/2004)

Con riferimento all'utilizzo della tecnologia telematica, in linea con tutti gli strumenti previsti dal Codice dell'amministrazione digitale, la Regione ha intrapreso iniziative progettuali e percorsi amministrativi, attraverso l'analisi e la conseguente reingegnerizzazione dei processi, e ha puntato ad un rapporto tra P.A. e imprese basato sul più ampio ricorso alla DIA e al silenzio-assenso, al fine di massimizzare il ricorso all'istituto dell'autocertificazione da parte delle imprese e al contempo di minimizzare l'interruzione e la sospensione dei termini.

Si prevede poi che grazie alla gestione telematica delle pratiche *on line*, il cittadino/impresa ha la possibilità di inviare la domanda, visualizzare lo stato della pratica e ricevere l'atto finale *on line* direttamente corredato di tutto quanto richiesto dalla normativa vigente. Il lungo e complesso processo di semplificazione normativa e amministrativa passa attraverso leggi di riforma del procedimento amministrativo necessariamente accompagnate da politiche per la promozione e



l'utilizzazione degli strumenti che la tecnologia, e in particolare l'ITC, offre. Si fa riferimento al riguardo alla L.r. 11/2004; L.r. 6/2004 come modificate da ultimo dalla L.r. 4/2010.

### 3) APEA (L.r. 20/2000 Art. 16 – D.A.L. n. 118 del 2007)

Nell'ambito delle politiche regionali per la competitività s'inserisce il tema della aree produttive ecologicamente attrezzate: le imprese che si insediano nelle aree che presentano i requisiti previsti dalla normativa di riferimento sono esonerate dalla richiesta delle autorizzazioni relative ai servizi ivi presenti. Una previsione di non poco conto, che incentiva l'insediamento delle imprese in aree dalle caratteristiche e peculiarità che ben si collocano in un'ottica di competitività sì, ma con un interesse forte ai temi dell'ambiente e del risparmio energetico. Ed è proprio in questo doppio binario che si colloca la Regione Emilia-Romagna con una politica che mira a promuovere ed agevolare la gestione associata delle funzioni e dei servizi attinenti alla materia energia anche attraverso lo sviluppo della agenzie energetiche territoriali e degli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia intercomunali.

### 4) IMPRESE ARTIGIANE - l.r. n. 1/2010 ( semplificazione comunicazione unica per le imprese artigiane)

Relativamente alla LR 9 febbraio 2010, n. 1 (recante "*Norme per la tutela, la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione dell'artigianato*") va evidenziata la previsione (art.3) dell'estensione anche al settore dell'artigianato della c.d. Comunicazione Unica: al fine dell'iscrizione, modificazione, cancellazione dall'Albo, l'interessato presenta alla Camera di commercio, Ufficio del Registro delle imprese, territorialmente competente, per via telematica o su supporto informatico, la comunicazione unica per gli adempimenti di cui all'articolo 9 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 (*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli*), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40. La comunicazione unica, predisposta sull'apposita modulistica e corredata a mezzo delle autocertificazioni e delle attestazioni richieste, vale quale adempimento che consente l'acquisizione immediata della qualifica di impresa artigiana con conseguente iscrizione nell'Albo regionale e nella relativa sezione provinciale delle imprese artigiane o nella separata sezione per i consorzi e le cooperative e l'avvio immediato dell'attività, nonché per la registrazione di modifiche o cancellazione, comprese le modificazioni relative alla perdita dei requisiti previsti dalla legge per l'iscrizione.

### 5) MOA/PROGETTO INTERREGIONALE ( misurazione oneri amministrativi)

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della convenzione Formez-Dipartimento della Funzione Pubblica del 2007 ha partecipato attivamente ad un progetto sperimentale per la

misurazione degli oneri amministrativi, in materia di commercio, in particolare di somministrazione di alimenti e bevande relativamente ai procedimenti di avvio ex novo delle attività e subingresso nell'intestazione dell'autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande . La fonte normativa di riferimento è costituita dalla l.r. 26 luglio 2003, n. 14 "Disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande", successivamente modificata con l.r. 21 maggio 2007, n. 6, con l'approvazione delle quali la Regione Emilia Romagna si è avvalsa delle competenze legislative assegnate dal D.lgs. n. 114/1998 (riforma Bersani) alle regioni.

In seguito alla rilevazione gli obblighi informativi, effettuata anche attraverso la consultazione diretta degli stakeholders in seguito alla quale sono state rilevate le informazioni necessarie per l'attività di misurazione, è stata realizzata una mappatura degli obblighi informativi e amministrativi, socializzata e validata anche dalle associazioni di categoria territoriali. Sulla base dei risultati dell'attività sperimentale di misurazione, sono stati individuati gli "ambiti di criticità" dei vari obblighi informativi, ovvero gli aspetti procedurali ritenuti "complessi" per i pubblici esercizi. A partire dall'analisi delle criticità, sono state delineate alcune ipotesi suscettibili di contribuire alla riduzione degli oneri derivanti dagli obblighi informativi misurati, al fine di offrire al decisore politico un primo contributo in vista della predisposizione di un programma di riduzione degli oneri, tenendo conto dell'esigenza di bilanciare gli obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi misurati con la necessità di non diminuire le tutele degli interessi pubblici coinvolti dalla regolazione all'origine degli obblighi informativi.

#### 6) ADR (Diffusione dell'istituto della conciliazione)

La Regione Emilia-Romagna ha siglato una convenzione con Unioncamere regionale Emilia-Romagna per la conoscenza e la diffusione dell'utilizzo degli strumenti di A.D.R. (*Alternative Dispute Resolution*) nelle controversie di natura commerciale, al fine di sensibilizzare le imprese e consumatori verso questa forma di giustizia alternativa, valida a tutti gli effetti ma che non preclude, in caso di mancato accordo, il ricorso alla giustizia ordinaria.

Con il protocollo, Regione, Unioncamere ed Intercent-Er si impegnano a concretizzare l'obiettivo della conoscenza e dell'uso fra consumatori e imprese della conciliazione. L'accordo prevede, in particolare, l'utilizzo delle procedure di conciliazione amministrate dagli enti camerali, attraverso l'inserimento, a titolo sperimentale, di clausole conciliative nelle convenzioni proposte da Intercent-ER alle amministrazioni pubbliche, con la possibilità di utilizzo dei conciliatori presenti negli elenchi delle Camere. Per renderne più agevole l'attuazione, si prevedono procedure di conciliazione con l'utilizzo, di forme innovative, come quella per via telematica e per la soluzione di controversie internazionali.

In un'ottica interregionale, sia tra regioni italiane sia tra regioni italiane e regioni europee, al fine di superare- nel perseguimento di politiche di semplificazione normativa e amministrativa- il

rischio della frammentazione derivante da soluzioni regionali differenziate, si palesano opportune forme di collaborazione interistituzionale che valgano:

1) a uniformare le procedure semplificate e a rendere quindi più attrattivo il territorio anche dal punto di vista degli ordinamenti giuridici e ciò anche per evitare il fenomeno c.d. dello “shopping law” per l’instaurarsi di una concorrenza fra ordinamenti giuridici sempre più frequente in un mercato globalizzato ove le imprese scelgono norme di diritto di altri stati ritenute più convenienti di quelle dello stato in cui già operano;

2) a garantire un alto livello di qualità e di elevata tutela principalmente in materia relative alla salute e all’ambiente senza che ciò si traduca in un abbassamento dei livelli minimi delle prestazioni, garantendo una regolazione uniforme.

In sintesi, per la creazione di un ambiente normativo ed amministrativo favorevole e semplificato per l’impresa la Regione Emilia-Romagna ha principalmente operato per far sì che lo Sportello Unico per le attività Produttive (SUAP) rappresenti il punto di accesso per tutti i soggetti che avviano ed esercitano un’attività produttiva, riconoscendo in capo allo stesso la funzione di coordinare le singole fasi del procedimento e di fornire quindi una risposta unica e tempestiva in luogo di quelle delle amministrazioni che intervengono nel procedimento medesimo.

Nell’intento di pervenire alla gestione on-line dei procedimenti amministrativi per le imprese, la Regione ha provveduto ad istituire e mettere a servizio della comunità regionale una banca-dati dei principali interventi gestiti dagli sportelli unici per le attività produttive operanti su tutto il territorio regionale, avviando un percorso di razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, in chiave di semplificazione, di riduzione degli oneri informativi e amministrativi in generale, di trasparenza degli adempimenti richiesti e dei tempi necessari e sufficienti per avviare un’attività di impresa. All’interno della banca dati sarà possibile reperire, in relazione ai singoli procedimenti, l’indicazione della normativa applicabile (compresa quella dei specifici enti locali), degli adempimenti procedurali, della modulistica, nonché dei relativi allegati, da utilizzare uniformemente nel territorio regionale.

L’analisi e la validazione dei processi da informatizzare è stata seguita da un apposito “Tavolo di coordinamento regionale” che ha proceduto con una prima ricognizione dei procedimenti amministrativi di interesse per i SUAP, ad una puntuale selezione delle “best practices” ed infine alla verifica e validazione dei singoli interventi individuati. Il Tavolo di coordinamento avrà il compito di aggiornare la banca dati che potrà essere continuamente arricchita degli interventi che, a seguito di nuove disposizioni normative, per mera prassi o altro, saranno gestiti dagli sportelli e verranno successivamente inseriti.

Destinatari di tale banca dati sono, da un lato, tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti in un procedimento amministrativo finalizzato al rilascio di autorizzazioni, nulla-osta o altri atti di assenso comunque denominati e, dall’altro, tutti i soggetti/utenti i quali, al fine di aprire, avviare, gestire un’attività produttiva necessitano di dialogare con la pubblica amministrazione o con altri enti,

soggetti e autorità competenti. Tali soggetti potranno usufruire della banca dati attraverso la piattaforma telematica predisposta nell'ambito del portale regionale per le imprese denominato "SI-impresa". La programmazione e realizzazione di tale piattaforma operativa è stata affidata alla società Lepida spa - nell'ambito del Contratto di Servizio di cui alla delibera di Giunta regionale n.1974/2007 e successive modifiche – che ha già provveduto a completare le fasi di analisi di fattibilità, progettazione e coordinamento; è in corso di avvio invece la fase sperimentale, prodromica alla messa in rete del progetto.

#### **VII.10 Sistema fieristico**

A seguito della sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2002 ed alla conseguente procedura di infrazione nei confronti della legge regionale n. 12/2000, le cui restrizioni sono state giudicate contrarie al principio della libera prestazione dei servizi e con la libertà di stabilimento, la Regione Emilia Romagna ha adottato due deliberazioni (la n. 2361 e la n. 2419 del 2004) finalizzate a chiarire in via interpretativa le norme della legge regionale 12/2000 e ad evidenziare come le disposizioni contenute in questa legge, se correttamente interpretate, risultassero già compatibili con i principi affermati dalla Corte di Giustizia e quindi, tali da garantire che la normativa regionale, nella parte in cui prevede e disciplina le autorizzazioni, il calendario, i termini e la commissione consultiva, fosse applicata in senso conforme.

Tali indirizzi interpretativi sono stati formalmente recepiti con la legge regionale n. 16 del 27 luglio 2005 di modifica della legge sul sistema fieristico, le cui disposizioni pur così emendate, sono state progressivamente e più recentemente espressamente superate dall'evoluzione del diritto comunitario che, nel settore della prestazione dei servizi, ha inteso semplificare le procedure amministrative, eliminare l'eccesso di burocrazia e soprattutto evitare le discriminazioni basate sulla nazionalità per coloro che intendono stabilirsi in un altro paese europeo per prestare tali attività.

Questi obiettivi sono stati perseguiti principalmente con l'emanazione della direttiva Bolkestein (direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), la quale si propone, quale fine principale, l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri. Per raggiungere tale obiettivo, la direttiva impone la semplificazione normativa e amministrativa della regolamentazione e, in particolare, delle procedure e delle formalità relative all'accesso e allo svolgimento delle attività di servizi. La direttiva, ha indicato, altresì, quale principale strumento per perseguire tale obiettivo, la necessità di limitare l'obbligo di autorizzazione preliminare alle attività di servizio - sostituendolo, tutte le volte che sia possibile, con istituti semplificati – dichiarazione di inizio attività ad efficacia differita o immediata- e di prevedere requisiti per l'accesso all'attività, solo nei casi in cui tale autorizzazione e tali requisiti siano giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente, in conformità e nel rispetto dei principi di non discriminazione, necessità, proporzionalità.

La legge regionale sull'ordinamento fieristico non sembra oggi pienamente in linea con gli obiettivi di semplificazione procedimentale ed agli obblighi di adeguamento alla citata direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno. Il quadro normativo che deriva dalla legge regionale prevede termini – sia pure ordinatori – per la presentazione della domanda, un regime di autorizzazione integrato da un meccanismo di formazione del silenzio assenso, qualora l'Amministrazione non provveda entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza, l'iscrizione della manifestazione fieristica nel calendario fieristico regionale (anche se con finalità meramente promozionali), sanzioni amministrative nei confronti di chi organizza o promuove manifestazioni fieristiche non autorizzate.

A tutt'oggi, la legge regionale sull'ordinamento fieristico non è stata oggetto di riforma.

Neppure in fase di attuazione della direttiva 2006/123/CE (con legge regionale n. 4 del 2010) il legislatore regionale ha inteso apportarvi modifiche, in quanto ha ritenuto di mantenere un regime di autorizzazione, sia pure finalizzato soltanto all'accertamento della sussistenza dei requisiti di idoneità del centro espositivo relativamente alla sicurezza ed alla agibilità degli impianti, delle strutture e delle infrastrutture e del rispetto, nello svolgimento della manifestazione stessa, di tutte le normative igienico- sanitarie, di sicurezza ambientale e di sicurezza sul lavoro previste dalle leggi in vigore.

Pertanto la necessità di adeguamento del quadro normativo regionale alla legislazione dell'Unione Europea sembra ora richiedere un intervento sulla legge in materia di ordinamento fieristico al fine di recepire in modo più puntuale, nei punti supra evidenziati, le indicazioni della direttiva 2006/123/CE.

## **VII.11 Energia**

La Regione Emilia-Romagna ha partecipato in sede di Conferenza Stato/regioni e Conferenza Unificata alla elaborazione dei principali provvedimenti di competenza nazionale in materia di energia e dei criteri generali per la loro attuazione a livello territoriale, anche in attuazione della legge 23 agosto 2004, n. 239, della legge n. 99/2009, del D.lgs. n. 115/2008 e delle direttive 2002/91/CE, 2006/32/CE e 2009/28/CE, riguardanti in particolare le nuove linee guida per le fonti rinnovabili, il nuovo Conto Energia, i criteri per la determinazione degli ambiti per la distribuzione del gas naturale, il riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici. Per quanto riguarda il settore elettrico è stata svolta, in collaborazione con gli altri Servizi regionali coinvolti, la valutazione del Piano di sviluppo della Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) di TERNA con riferimento agli interventi localizzati nel territorio regionale. Sul fronte interno si è provveduto a completare l'attuazione della prima annualità del Piano Triennale degli interventi approvato con il Piano Energetico Regionale collaborando nella valutazione delle proposte e dei progetti presentati per accedere ai contributi a favore della razionalizzazione energetica degli insediamenti produttivi

(Asse 3, D.G.R. n. 1098/2007) e nelle successive fasi di controllo e verifica degli interventi realizzati. Si è inoltre avviato, con delibera di Giunta 30 marzo 2009, n. 417, il programma regionale per la incentivazione di programmi e progetti degli Enti locali volti a dotare gli edifici pubblici di impianti a fonti rinnovabili, a realizzare piattaforme fotovoltaiche, reti di teleriscaldamento e a promuovere l'efficienza energetica, dando attuazione così alla seconda annualità del Piano Triennale del PER.

Si è continuato in attuazione alla Deliberazione dell'Assemblea Legislativa 4 marzo 2008, n. 156, recante "Approvazione atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica degli edifici" al completamento del sistema regionale di certificazione energetica degli edifici, in particolare per la implementazione di una procedura di calcolo automatizzata per la determinazione del rendimento energetico degli edifici conforme alle norme tecniche UNI-TS 11300 ed agli standard prestazionali di cui alla D.A.L. n. 156/08 e per disporre di un supporto tecnico specialistico per la sua messa a disposizione dei cittadini e dei professionisti nel sito Energia della Regione.

Si è promossa la diffusione dei risultati dei progetti europei di cooperazione che vedono il coinvolgimento della Regione Emilia-Romagna, implementando i risultati dei progetti stessi sul sito web e garantendo la partecipazione attiva nelle manifestazioni di carattere espositivo e fieristico e a convegni e seminari sul territorio regionale. Dal punto di vista degli aspetti di protezione fisica dei lavoratori e della popolazione si sono definite le attività connesse nell'ambito del Piano per la Gestione dell'Emergenza, d'intesa con la Prefettura. E' proseguita l'attività volta al rafforzare l'efficacia dell'azione della Regione attraverso l'integrazione delle politiche attuate dalle diverse Direzioni Generali con riferimento allo sviluppo di politiche energetiche sostenibili e al perseguimento degli obiettivi di Kyoto.

## VIII) MOBILITA' E TRASPORTI

(Fonte: Direzione Generale Reti Infrastrutturali, Logistica e Sistemi di Mobilità)

### VIII.1 I principi generali e le politiche in materia di trasporti

Si riassumono qui di seguito alcuni punti essenziali sull'argomento, rimandando, per una più approfondita conoscenza dell'argomento, alla relazione della Giunta all'Assemblea legislativa per la sessione comunitaria del 2009, documento in cui la tematica è stata affrontata con maggior dettaglio.

La mobilità dei cittadini e delle merci, nell'ottica dell'Unione, sono funzionali al mercato interno: di qui l'importanza di infrastrutture dei trasporti efficienti e tecnologicamente adeguate.

Il Libro Bianco sulla crescita, competitività ed occupazione, presentato nel 1993 parla di infrastrutture di migliore concezione in riferimento all'ottimizzazione dell'integrazione modale ed al minor impatto possibile sull'ambiente.

Le infrastrutture del trasporto, in tale concezione sono viste in funzione del riassetto economico del territorio per una distribuzione più equa della ricchezza, con particolare riferimento all'esigenza di realizzare un ponte verso l'Est dell'Europa.

Un momento fondante della strategia dell'Unione Europea in materia di trasporti è costituito dal Libro bianco licenziato dalla Commissaria de Palacio nel 2001 che rappresenta lo sviluppo delle previsioni del Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992. Il Titolo XII del Libro Bianco del 2001 è completamente dedicato alla costituzione ed alle modalità di attuazione delle reti transeuropee con particolare attenzione al riequilibrio delle modalità di trasporto a favore di quelle ambientalmente sostenibili, ed all'impatto sull'ambiente.

E' proprio l'aspetto ambientale che è stato assunto ad oggetto di particolare attenzione nei tempi più recenti. Le problematiche inerenti il c.d. "effetto serra", il peggioramento della congestione della rete stradale che causa costi pari all'1% del PIL dell'Unione hanno indotto a ritenere necessaria una rivisitazione delle strategie che tenga conto di queste problematiche. La Commissione ha quindi aperto una discussione sugli scenari dei prossimi 20-40 anni che è sfociata in una comunicazione, adottata il 17 giugno 2009. Si aprono quindi nuovi scenari, a livello europeo cui si dovranno adeguare i livelli nazionali e regionali.

Le prospettive e le strategie future, sono, su di un piano più generale, contenute anche nella c.d. "Strategia 2020" elaborata per affrontare la crisi e per conservare all'Europa, oltre ad un livello occupazionale adeguato, un ruolo strategico nello scenario competitivo globale. Tale strategia, per la parte trasporti è fortemente imperniata sull'innovazione tecnologica quale motore di sviluppo economico e sostenibilità ambientale. Ne deriva un consistente mutamento di prospettiva nella misura in cui verranno privilegiate da un lato le infrastrutture in grado di decongestionare il traffico, anche negli ambienti urbani, e dall'altro l'utilizzo di mezzi di trasporto meno inquinanti nonché

l'utilizzo di modelli organizzativi (sistemi logistici) in grado di apportare benefici ambientali e di realizzare un "know how" competitivo.

Il nuovo Piano Regionale Integrato dei Trasporti, in corso di formazione, si ispira a tali istanze: infatti, recepisce e si adegua alle indicazioni e strategie riportate dalla comunicazione UE "Un futuro sostenibile per i trasporti" (2009), puntando al completamento delle azioni già pianificate, all'integrazione dei sistemi di trasporto e alla co-modalità, alla promozione di una mobilità urbana sostenibile, così come richiesto dalla comunicazione UE "Piano d'azione sulla mobilità urbana" (2009) e alla realizzazione di un diverso modello di organizzazione logistica e all'accessibilità territoriale. Particolare attenzione viene inoltre posta ai temi della sicurezza stradale (per il rispetto degli obiettivi europei), all'innovazione e utilizzo di tecnologie intelligenti, (sistemi ITS) e all'aumento dell'efficienza energetica, al fine della riduzione delle emissioni di gas climalteranti e di una progressiva "de-carbonizzazione dei trasporti", secondo quanto previsto dal recente "pacchetto" dell'UE 20/20/20 per il clima e l'energia.

E' pertanto da ritenere che sul piano operativo e pianificatorio, che di fatto è quello prevalente per le regioni italiane, non saranno necessarie modifiche sostanziali.

### **VIII.2 Il livello statale e regionale: pianificazione e programmazione**

Le politiche comunitarie hanno evidentemente avuto una ricaduta sul livello statale e regionale con particolare riferimento al settore dei trasporti e delle relative infrastrutture.

Il piano generale dei trasporti (PGT) nazionale e, quale strumento di programmazione, la L. n. 166 del 2002, contemplan opere ricomprese nelle reti TEN (Transeuropean network) e la politica dei trasporti nazionale risulta, per la parte di interesse, conforme e consequenziale agli indirizzi del livello comunitario.

Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, il Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT), costituisce il principale strumento di pianificazione dei trasporti di livello regionale.

Il vigente PRIT 1998-2010, sebbene licenziato prima del Libro bianco del 2001, contiene prescrizioni ed indirizzi coerenti con le previsioni del Libro bianco del 2001. Basti ricordare che tra gli obiettivi del PRIT vi sono: una mobilità sostenibile, il rispetto degli obiettivi di Kyoto, il coordinamento con le politiche nazionali per ciò che concerne lo sviluppo e l'uso di tecnologie informatiche e telematiche nonché di tecnologie direttamente inerenti il trasporto e la motorizzazione. Tra gli obiettivi del PRIT figurano inoltre lo sviluppo di politiche di gestione della mobilità urbana, la promozione della diversione modale a favore della modalità ferro e acqua, la previsione di politiche tariffarie e di "enforcing" volte a favorire l'uso del mezzo pubblico, la previsione di un governo, da parte degli enti locali, delle trasformazioni urbanistiche. Il PRIT vigente parla altresì del trasporto come fattore critico della competizione nell'economia globale.

Il recente avvio dell'aggiornamento del Prit, parte dalle revisioni e aggiornamenti delle politiche europee per la mobilità: gli orientamenti comunitari strategici per il 2007-2013 in tema di



infrastrutture, i principi di sostenibilità economica ed ambientale del settore, le tematiche della mobilità urbana secondo il Libro Verde del 2007 “Verso una nuova mobilità urbana”, la necessità di riequilibrare la ripartizione modale e sviluppare l’intermodalità secondo i principi contenuti nel riesame di medio periodo (2005) del Libro Bianco “Mantenere l’Europa in movimento: una mobilità sostenibile per il nostro continente” dove si ribadisce la necessità di maggior impegno per l’innovazione tecnologica e il trasferimento verso modi di trasporto meno inquinanti ed energivori.

In questo senso, il Documento Preliminare per il nuovo Prit 2010-2020, approvato di recente, recepisce e si adegua alle indicazioni e strategie come anche riportate dalla comunicazione UE “Un futuro sostenibile per i trasporti” (2009), puntando al completamento delle azioni già pianificate, all’integrazione dei sistemi di trasporto e alla co-modalità, alla promozione di una mobilità urbana sostenibile, così come richiesto dalla comunicazione UE “Piano d’azione sulla mobilità urbana” (2009) e alla realizzazione di un diverso modello di organizzazione logistica e all’accessibilità territoriale. Particolare attenzione viene inoltre posta ai temi della sicurezza stradale (per il rispetto degli obiettivi europei), all’innovazione e utilizzo di tecnologie intelligenti, (sistemi ITS) e all’aumento dell’efficienza energetica, al fine della riduzione delle emissioni di gas climalteranti e di una progressiva “de-carbonizzazione dei trasporti”, secondo quanto previsto dal recente “pacchetto” dell’UE 20/20/20 per il clima e l’energia.

Il recente Documento Unico di Programmazione (DUP) pone tra gli obiettivi prioritari il posizionamento competitivo della regione a livello internazionale, la promozione attiva della dimensione europea nelle politiche regionali e, per quanto riguarda più direttamente i trasporti, pone grande attenzione al potenziamento del sistema ferroviario, alla mobilità urbana e metropolitana, ad un sistema di viabilità altamente gerarchizzato.

Se dunque le politiche, i piani ed i programmi della Regione Emilia-Romagna riflettono gli obiettivi e gli indirizzi dell’Unione Europea in materia di trasporti, sebbene qualche valenza normativa possa essere attribuita anche a qualche prescrizione del PRIT, vi è da dire che, a livello regionale, sul piano strettamente normativo le ricadute sono meno evidenti in quanto prevalgono gli aspetti operativi.

In generale la realizzazione delle infrastrutture e l’affidamento dei servizi inerenti il trasporto sono effettuati, da parte della Regione Emilia-Romagna, nel pieno rispetto delle regole del mercato, in applicazione delle direttive comunitarie e delle leggi statali conseguenti che disciplinano la materia degli appalti e delle forniture.

### **VIII.3 Normativa di settore**

Qui di seguito si dà brevemente conto della normativa di settore con implicazioni di carattere comunitario.

### VIII.3.1 Trasporto pubblico locale e regionale

Ad oggi il settore del trasporto pubblico locale e regionale è disciplinato dal D.lgs. n. 422/ 97, emanato in attuazione della legge delega n. 59 del 1997 (Bassanini I) e di seguito modificato e integrato dal D.lgs. n. 400 /99. Il D.lgs. n. 422 del 1997 fa proprie le disposizioni in particolare degli artt. 2, 3, 14 comma 2 del Regolamento CEE 1191/1969 (relativo all'azione degli stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, così come modificato dal Regolamento CEE n. 1893/1991 del Consiglio del 20 giugno 1991) ed altresì nell'ambito dei trasporti regionali e locali richiama la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie ora modificata dalla Direttiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha come scopo l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della comunità.

La normativa nazionale in materia di TPL, dal 1997 ad oggi, è stata condizionata sia da idee liberalizzatrici che altrettante spinte egualmente contrarie tra le quali si sono frapposti ripetuti aggiustamenti in corso d'opera e proroghe del termine da cui doveva avere inizio l'effettuazione delle gare pubbliche per l'affidamento dei servizi. Conseguenti sono stati gli effetti sul settore e sulla credibilità del processo di riforma statale. Si è partiti nel 1997 dalla volontà politica di liberalizzazione regolata con l'obiettivo di arrivare, entro l'anno 2003, ad affidare con gare tutti i servizi di trasporto pubblico locale per subire nel 2002 il primo rallentamento di tale progetto dovuto all'obbligo di scorporare la proprietà degli assetts dall'esercizio (Legge Finanziaria 2002), poi in successione altre interruzioni: l'avvio di una procedura di infrazione comunitaria nei confronti dell'Italia per violazione dei principi di libera concorrenza; il contenzioso sulle competenze Stato/regioni terminato nel 2004; l'approvazione del c.d. decreto Buttiglione di riforma dell'art. 113 T.U.E.L. con previsione della possibilità di effettuare affidamenti in house; il ritorno del sistema alle regole della gara e le proroghe di scadenza del periodo transitorio, per arrivare oggi al dibattito sul possibile impatto del Regolamento Europeo 1370/2007 CE (sostitutivo del Reg. CEE 1191/1969) sul TPL in genere; l'approvazione di altri interventi normativi correlati all'entrata in vigore (03/12/09) di detto Regolamento nonché da ultimo le modifiche dell'art 23 bis (servizi pubblici locali di rilevanza economica) della L. 133/2008, operate dalla L. 166/2009.

Nella Regione Emilia-Romagna la legge di attuazione del D.lgs. 422 del 1997 è la l.r. 30 del 1998.

La Regione Emilia-Romagna persegue dall'anno 2005 politiche per la realizzazione del mercato interno dei servizi di TPL ed in compimento delle stesse ha già proceduto, per il trasporto ferroviario passeggeri di interesse regionale, a bandire e conseguentemente aggiudicare una gara d'appalto internazionale, per la fornitura di tale servizio (delibera della Giunta regionale n. 256 del 14/02/2005-avviso aggiudicazione gara internazionale G.U.CE giugno 2008).

Sempre nell'ambito del trasporto passeggeri, nel corso della ottava legislatura regionale stante la direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 96/26/CE del 29 aprile 1996, la direttiva

98/76/CE del 1°ottobre 1998, il D.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395, il D.M. 28 aprile 2005, n.161 (Regolamento di attuazione del D.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395 modificato dal D.lgs. n. 478 del 2001, in materia di accesso alla professione di autotrasportatore di viaggiatori e merci), la legge n.218/2003 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente) è stata promulgata, la l.r. 21 dicembre 2007 n. 29 recante "Norme regionali in materia di trasporto passeggeri effettuato mediante noleggio di autobus con conducente. Modifica della l.r. n. 30 del 1998 (Disciplina Generale del Trasporto Pubblico Locale)" ed altresì emanato il Regolamento d'attuazione della legge (Reg Reg. n.3/2009).

Quanto alla necessità di mobilità urbana e sue correlazioni alle problematiche di qualità dell'aria ed emissioni di Co2, L'Unione Europea persegue e promuove le strategie del Libro verde del 2007: "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" (COM 2007-551), della Risoluzione del Parlamento Europeo sui piani d'azione della mobilità urbana (2008/2217-INI, della Comunicazione sul Piano d'azione sulla mobilità urbana" (COM 2009-490). In questo quadro di iniziative è stata resa la collaborazione ed altresì condivisi i relativi progetti da parte della Regione Emilia-Romagna, come anche delle municipalità, degli altri enti locali e delle imprese del suo territorio.

La consultazione sui contenuti del Piano d'azione ha riguardato prima le regioni europee; la Regione Emilia-Romagna ha partecipato con la Risoluzione della I Commissione dell'Assemblea legislativo n. 5220 del 16 dicembre 2009.

Nella risoluzione regionale si conviene che le azioni di mobilità urbana per il periodo 2009-2012, tracciate per i sei temi ivi proposti (promuovere la politica integrata, concentrarsi sui cittadini, puntare a trasporti urbani meno inquinanti, rafforzare i finanziamenti, condividere l'esperienza e la conoscenza e ottimizzare la mobilità urbana), sono da inquadrare in politiche strategiche multisettoriali che debbono coinvolgere e integrare molteplici misure relative al trasporto pubblico e alla mobilità sostenibile, ma anche politiche ambientali e delle attività produttive e edilizie, sull'esempio degli accordi regionali di qualità dell'aria.

In tale contesto il 15 ottobre 2009 la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto con le 9 province e con i 13 Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti l'VIII Accordo di programma sulla qualità dell'aria - Aggiornamento 2009-2010, per la messa in atto di misure dirette alla mitigazione degli episodi di inquinamento atmosferico. Tale Accordo è stato elaborato in coerenza e in continuità con i precedenti sottoscritti a cadenza annuale dal 2002.

In tale ambito tutte le nove province emiliano romagnole hanno elaborato, a partire dal 2005, i Piani di risanamento della qualità dell'aria, sulla base della delega ricevuta dalla Regione.

Oltre ai comuni inizialmente sottoscrittori vi è stata l'adesione volontaria sviluppatasi nel tempo, di molteplici comuni del territorio regionale. Sono oltre 90 i Comuni aderenti all'ultimo Accordo, a dimostrazione dell'elevato grado di coinvolgimento raggiunto e tale da rappresentare una popolazione di oltre 2,7 Mln di abitanti, circa i 2/3 dell'intera popolazione regionale.

L'accordo 2009-10, inoltre, ribadisce sul fronte del traffico le misure degli anni precedenti; prevede limitazioni alla circolazione privata nelle aree urbane per i veicoli più inquinanti ed altresì impegna i firmatari a realizzare interventi a basso impatto ambientale nell'ambito della mobilità sostenibile ed anche della logistica regionale, dell'edilizia sostenibile e delle attività produttive.

Le azioni più significative attengono al:

- rinnovo del parco veicoli circolanti e nello specifico quello pubblico del parco autobus di servizio TPL;
- miglioramento degli standard ambientali dei veicoli esistenti (installazione dei filtri antiparticolato nei bus, e nei veicoli privati, la trasformazione dell'alimentazione delle auto, da benzina a metano/GPL;
- contributo economico all'acquisto di veicoli elettrici e installazione delle relative stazioni di ricarica;
- potenziamento delle piste ciclabili e bike sharing;
- miglioramento della mobilità sostenibile delle persone e dell'intermodalità con la tariffazione STIMER e realizzazioni di infomobilità del trasporto pubblico attraverso le tecnologie dell'informazione e comunicazione TIC;
- rinnovo e ammodernamento del materiale rotabile ferroviario sulle linee di competenza regionale.

Di questa esperienza multisetoriale e anche delle tematiche emergenti nel campo europeo e nazionale, tiene conto l'aggiornamento del Piano Integrato dei trasporti della Regione Emilia-Romagna 2010-2020, cui sopra si è fatto cenno.

### VIII.3.2 Navigazione interna e Porti

Il DPR 616/78 (prima organica regionalizzazione), la legge quadro n. 380/90 ed il D.lgs. n.112/98 attribuiscono, nel loro complesso, la gestione del sistema idroviario padano-veneto alle regioni. Tale competenza include il potere di regolazione in materia. Il Sistema idroviario padano veneto viene gestito dalle regioni Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte in base ad un'Intesa Interregionale. Per ragioni evidenti di uniformità i regolamenti di valenza generale vengono assunti in sede di Intesa e poi "ratificati" dai competenti organi delle regioni interessate in base alle previsioni statutarie. Tali regolamenti possono quindi rappresentare una forma di adeguamento all'ordinamento comunitario. E' il caso del regolamento (sulla base di apposita intesa interregionale) inerente la segnaletica fluviale: esso tiene conto degli standard previsti dalla comunità europea ai fini di una facile ed uniforme leggibilità e comprensione dei segnali che sono fattori fondamentali per la sicurezza della navigazione via acque interne. Il regolamento è stato ratificato in Emilia-Romagna con DGR n. 530/02.

Necessita ora attuare le previsioni della direttiva 96/98 in materia di equipaggiamento marittimo: tale direttiva, che consente agli equipaggi comunitari di manovrare nei porti e nei mari

della comunità (sarebbe diversamente obbligatorio un cambio di equipaggio), si applica anche alla navigazione interna (il sistema idroviario è equiparabile ad un grande porto interno). Il regolamento che sarà sottoposto a breve alla valutazione dell'Intesa Interregionale della Navigazione Interna diventerà indispensabile per consentire l'ingresso di equipaggi croati dopo l'ingresso della Croazia nell'Unione Europea.

Inoltre nel documento Europa 2020, nell'ambito dell'Iniziativa faro: "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", la Commissione Europea intende adoperarsi per "decarbonizzare" il settore dei trasporti, attraverso un pacchetto di misure volte anche a migliorare la logistica. E' in questo ambito che la Regione Emilia-Romagna potrebbe promuovere una strategia di incentivazione alla intermodalità, favorendo anche l'utilizzo del trasporto fluviale, predisponendo, tenuto conto della presenza o meno delle necessarie risorse economiche, una proposta di legge regionale volta ad aumentare la competitività della navigazione interna,.

In base all'art. 84 del Trattato di Roma le disposizioni del Titolo IV del Trattato medesimo, relativo ai trasporti si applicano alla navigazione interna mentre per la navigazione marittima ed aerea spetta al Consiglio dell'Unione dettare specifica disciplina. Conseguentemente sono stati emanati quattro Regolamenti CEE del 22 novembre 1986, entrati in vigore il 1° Luglio 1987:

- n. 4055/1986 riguardante l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ex artt.59 e 61 n.2 del Trattato;

- n. 4056/1986 del Trattato relativo alle modalità di applicazione ai trasporti marittimi degli artt. 85 e 86 del Trattato inerenti le pratiche restrittive della concorrenza e la legittimità di intese volte a modificare il regime della concorrenza in alcuni casi;

- n. 4057/1986 relativo alle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi internazionali di linea posti in essere da compagnie di navigazione di Paesi terzi che danneggino gli interessi comunitari o armatori comunitari (imposizione di dazi compensativi ecc.);

- n. 4058/1986 riguardante la disciplina di un'azione coordinata da parte dei paesi dell'Unione Europea per la salvaguardia del libero accesso ai trasporti nei traffici transoceanici.

A livello nazionale le istanze delle previsioni della normativa comunitaria sono state sostanzialmente recepite con la legge quadro sui porti, L. n. 84 del 1994 ora in corso di revisione da parte dello Stato.

Non vi sono competenze regionali in materia di navigazione marittima e, per quanto riguarda le infrastrutture, le stesse sono realizzate secondo la normativa statale vigente che riflette le disposizioni della normativa comunitaria in materia di appalti.

### VIII.3.3 Aeroporti

Nella navigazione aerea hanno molta importanza le convenzioni internazionali, le quali, dopo essere state rese esecutive, nel nostro ordinamento costituiscono norme interne

internazionalmente uniformi che hanno carattere di specialità rispetto a tutte le norme interne, sia generali che speciali e sono quindi prevalenti.

Tra le fonti va certamente inclusa la normativa comunitaria che ha progressivamente liberalizzato i servizi legati al trasporto aereo. I principali atti normativi sono:

- i regolamenti nn. 3975 e 3976 del 14 dicembre 1987 che hanno esteso ai trasporti aerei internazionali tra gli stati membri le norme sulla concorrenza previste dagli artt. 84 e 85 del Trattato di Roma;
- il regolamento n. 2411/1992 che prevede la possibilità di accordi in deroga per i servizi di handling e di sistemi telematici per la prenotazione nei casi in cui la deroga abbassi i costi e migliori il servizio;
- il regolamento n. 2407 del 23 luglio 1992 che ha introdotto norme comuni nel rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei;
- il regolamento n. 2408 del 23 luglio 1992 che ha sancito la libertà di accesso ai traffici aerei intracomunitari per tutte le compagnie dell'Unione Europea.
- il regolamento n. 2409 del 23 luglio 1992 in base al quale le compagnie aeree possono fissare autonomamente le tariffe senza bisogno di approvazione da parte dei Governi: ogni Stato membro può tuttavia bloccare tariffe eccessivamente alte o basse e quindi troppo elevate per gli utenti o in grado di causare perdite a tutti i vettori: in caso di contestazione decide la Commissione europea;
- il regolamento n. 95 del 18 gennaio 1993 volto a garantire la corretta distribuzione delle bande orarie (slots) attraverso la nomina di un coordinatore che operi imparzialmente;
- la Comunicazione della Commissione 2005/C 312/01 "orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree su aeroporti regionali;
- la l. 3 agosto 1995, n. 351 demanda al Ministro dei Trasporti di determinare con proprio decreto, nel rispetto della normativa comunitaria, il regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra. La liberalizzazione dei servizi a terra ha tuttavia avuto piena attuazione con il D.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18;
- il D.lgs. n. 96 del 2005 "Revisioni della parte aeronautica del codice della navigazione" contiene previsioni di interesse comunitario, come, ad esempio, la possibilità per gli aerei diretti in un paese della Comunità europea di decollare da aeroporti non doganali, purché i passeggeri posseggano un idoneo documento di riconoscimento.

Non vi sono competenze regionali in materia di navigazione aerea e, per quanto riguarda le infrastrutture, le stesse sono realizzate secondo la normativa statale vigente che riflette le disposizioni della normativa comunitaria in materia di appalti.

#### VIII.3.4 Infrastrutture viarie

Le funzioni di competenza regionale relative alle infrastrutture viarie sono direttamente toccate dalle disposizioni comunitarie, pur non richiedendone un diretto recepimento. Infatti per l'esercizio delle proprie funzioni che sono principalmente quelle di pianificazione, programmazione finanziaria di interventi infrastrutturali sulla rete viaria di interesse regionale, di coordinamento ed indirizzo alle province nelle funzioni di gestione, vigilanza, manutenzione, progettazione ed esecuzione degli interventi sulla stessa rete, vengono applicate e rispettate le norme comunitarie, statali e regionali relative ai settori della Pianificazione territoriale, dell'Ambiente, della Sicurezza stradale e dei Lavori pubblici che ne costituiscono lo strumento operativo.

La rete viaria di interesse regionale e gli interventi infrastrutturali ad essa relativi sono individuati nel Piano regionale Integrato dei trasporti di cui si è dato cenno più sopra e tale rete comprende, a seguito delle previsioni contenute nella l.r. n. 3 del 1999, anche le strade trasferite dallo Stato e le autostrade regionali.

Per quanto riguarda queste ultime, la Regione ha attivato, nel rispetto delle disposizioni statali (D.lgs. n. 163 del 2006) di recepimento delle direttive comunitarie (2004/17/CE e 2004/18/CE), una procedura per la concessione di costruzione e gestione dell'autostrada regionale cispadana.

Nell'ambito della rete viaria di interesse regionale sono ricomprese anche infrastrutture ricadenti nei corridoi individuati dalla rete TEN, dei quali la Regione tiene conto nel proprio strumento pianificatorio nonché negli atti di programmazione negoziata quali Accordi di Programma Quadro e Intesa Generale Quadro con lo Stato.

Altra funzione, nell'ambito delle Infrastrutture viarie, esercitata dalla Regione è quella relativa alla promozione della sicurezza stradale, che pur essendo competenza dello Stato, impegna la Regione insieme a quest'ultimo, a dare attuazione al «Piano di sicurezza stradale 1997-2001» della Commissione delle Comunità europee avente l'obiettivo di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali. In particolare con legge n. 144 del 1999 è stato previsto il Piano nazionale della sicurezza stradale che viene approvato dal CIPE.

Detto Piano, che consiste in un sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l'incentivazione di piani e strumenti per migliorare i livelli di sicurezza da parte degli enti proprietari e gestori, di interventi infrastrutturali, di misure di prevenzione e controllo, di dispositivi normativi e organizzativi, finalizzati al miglioramento della sicurezza secondo gli obiettivi comunitari, viene attuato, mediante il coordinamento delle regioni nell'ambito del proprio territorio ed a seguito del trasferimento di risorse finanziarie dello Stato, dagli enti proprietari di strade (province e Comuni).

#### VIII.3.5 Logistica

La "piattaforma logistica" regionale e gli interventi infrastrutturali ad essa relativi sono individuati nel Piano regionale Integrato dei trasporti. Vi sono ricomprese anche infrastrutture

ricadenti nei corridoi individuati dalla rete TEN, dei quali la Regione tiene conto nel proprio strumento pianificatorio nonché negli atti di programmazione negoziata quali Accordi di Programma Quadro e Intesa Generale Quadro con lo Stato.

La Regione dal 2008 ha attivato con RFI (Rete Ferroviaria Italiana Spa) un percorso di concertazione finalizzato a ridefinire il quadro degli impianti merci, a condividere la strategia sui raccordi esistenti e sugli scali minori e a stabilire criteri comuni per la razionalizzazione e lo sviluppo degli impianti merci e dei nodi intermodali (pubblici o privati), coinvolgendo gli enti locali e gli operatori interessati, e sottoscrivendo un Accordo con il Gruppo FS.

Tra i nodi logistici regionali principali vi è il porto di Ravenna che ha attivato dal 1991 una linea di cabotaggio con Catania che riveste da anni una posizione di leadership tra le rotte delle Autostrade del Mare in Adriatico. Nel novembre 2009 è stata attivata, con l'ausilio di finanziamenti derivanti dal Progetto Europeo Marco Polo, una nuova relazione Ro Ro per il trasporto di rimorchi e semirimorchi stradali con la Grecia.

Per quanto riguarda le reti TEN, la Regione Emilia-Romagna, insieme alle regioni Veneto e Friuli, sta promuovendo attivamente l'iniziativa del corridoio di trasporto Baltico-Adriatico e la sua estensione in Italia fino all'Emilia-Romagna (Bologna e Ravenna), quale fondamentale opportunità per il rafforzamento della sostenibilità ambientale e della competitività del nostro sistema Paese. La costruzione di una rete strategica di nodi, collegati tra loro con servizi di qualità e frequenza è ormai una priorità, anche considerata l'evoluzione della politica dei trasporti europei e l'attuale processo di revisione del network TEN-T.

Il Corridoio BAC riveste grande importanza strategica per l'Italia perché collega il Mar del Nord e il Mare Adriatico e favorisce l'interazione dei traffici di impianti portuali e intermodali fondamentali sulla direttrice nord-sud. Ciò che maggiormente differenzia il corridoio di trasporto Baltico-Adriatico dagli altri corridoi europei è infatti la presenza ed il collegamento di importanti nodi multimodali quali porti, terminal merci, porti fluviali ed aeroporti.

Diverse sono le iniziative che vedono l'Emilia Romagna attiva nella promozione del citato corridoio ferroviario dedicato alle merci. Il 6 ottobre 2009 è stato sottoscritto a Bruxelles un Accordo che unisce 14 regioni, per sostenere l'immediata realizzazione del corridoio ferroviario Baltico-Adriatico. Nello specifico, l'obiettivo dell'intesa è l'estensione del progetto prioritario numero 23 da Gdansk/Gdynia via Vienna – Udine – Trieste – Venezia - Bologna e Ravenna. Il ruolo della portualità nord adriatica nel sistema dei trasporti internazionali è inoltre rafforzato dalla firma nel mese di aprile 2009 di un Accordo di collaborazione tra i porti dell'alto Adriatico (NAPA: North Adriatic Ports Agreement - Ravenna, Venezia, Trieste e Koper) finalizzato alla reciproca collaborazione e cooperazione nell'ambito del sistema dei trasporti nazionale ed europeo. Tali iniziative sono inoltre sostenute da molteplici attività tecniche a livello europeo volte a promuovere lo sviluppo di servizi logistici multimodali per il trasporto merci lungo la direttrice Baltico-Adriatica.



Come già sviluppato nei punti precedenti, gli obiettivi della politica comunitaria nel settore nel settore del trasporto intermodale è il trasferimento del traffico dalla modalità stradale verso altre modalità di trasporto meno inquinanti.

In particolare nelle conclusioni di Göteborg (2001) si dichiara che tutte le misure che contribuiscono a realizzare un trasferimento modale dalla strada verso modalità di trasporto più rispettose dell'ambiente sono il fulcro della politica del trasporto sostenibile e il Libro bianco sulla politica dei trasporti e la sua revisione intermedia del 2006 incoraggiano l'utilizzo del trasporto ferroviario e di altre modalità rispettose dell'ambiente, in modo da accrescerne la competitività e renderle alternative al trasporto stradale.

La Regione, in coerenza con le finalità ed obiettivi comunitari sopra citati e a causa della crisi economica che ha prodotto per il settore ferroviario un forte calo dei volumi di merci trasportate e ha accentuato la concorrenza della modalità ferro e della modalità gomma producendo un'ulteriore emorragia di traffico verso quest'ultima, nel corso dell'ultimo anno ha approvato la l.r. n. 15/2009 "misure per il trasporto ferroviario delle merci" in materia di trasporto ferroviario delle merci avente le finalità di riequilibrare il sistema di trasporto delle merci, sviluppando il trasporto ferroviario intermodale e tradizionale e di ridurre l'inquinamento ambientale e incrementare la sicurezza della circolazione.

In accordo con la direttiva comunitaria 2008/C 184/07 inerente le Linee guida comunitarie per gli aiuti di Stato alle imprese ferroviarie, gli aiuti previsti sono finalizzati a compensare i differenti costi esterni delle diverse modalità.

La Commissione europea con decisione C(2009) 7136 del 30.09.2009, trasmessa con lettera SG-Greffe (2009) D 5820 del 1.10.09, ha deciso di considerare compatibili con il mercato comune, ai sensi dell'art. 87, par. 3, lett. C, del Trattato dell'U.E., gli aiuti previsti dalla deliberazione regionale n. 1285 del 27 luglio 2009 (Aiuto N 483/2009) successivamente trasformata in legge regionale 4 novembre 2009 n. 15.

Si evidenzia inoltre che la Regione relativamente alla la logistica urbana, ovvero alla razionalizzazione del trasporto merci nelle aree urbane, ha promosso interventi che prendono avvio dalla ricerca di strumenti che possano risultare coerenti con gli obiettivi di migliorare la qualità dell'aria. Gli "Accordi sulla qualità dell'aria" hanno costituito fin dal 2002 l'occasione per intensificare i programmi delle province e dei Comuni in questo settore con una misura specifica, che prevedeva interventi infrastrutturali e tecnologici per la mobilità sostenibile dei mezzi utilizzati nelle attività produttive e commerciali e di distribuzione delle merci, attraverso la promozione di specifiche azioni volte a rendere più funzionale il trasporto destinato sia alla distribuzione commerciale sia all'acquirente finale e soprattutto meno impattante. I due parametri su cui agire sono stati quindi la congestione del traffico e le emissioni inquinanti. Si tratta di variabili i cui valori sono agevolmente calcolabili nel tempo, consentendo di monitorare lo stato di successo del progetto stesso.

#### **VIII.4 Problematiche in fase ascendente in materia di trasporti**

Per ciò che concerne la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto comunitario si segnala che il programma della Commissione Europea 2010, nelle materie di competenza del settore, presenta quale argomento di interesse della Regione Emilia-Romagna in generale, il Libro bianco sul futuro dei trasporti.

La Commissione, infatti, ha avviato una nuova discussione sul futuro dei trasporti, collegata al libro bianco del 2001, alla sua revisione intermedia del 2006 ed alle strategie di Lisbona e di Goteborg in base alle quali i trasporti si trasformano rapidamente in un settore di alta tecnologia in cui la ricerca e l'innovazione svolgono un ruolo cruciale. Fra i settori prioritari più promettenti vi sono i sistemi di trasporto intelligenti che usano la comunicazione, la navigazione e l'automazione, e una tecnologia di fabbricazione dei motori che permette di migliorare il rendimento energetico e la promozione di carburanti alternativi: ciò implica che la logistica debba essere integrata nella politica dei trasporti.

E' opportuno che la Regione Emilia-Romagna, insieme alle altre istituzioni interessate, faccia conoscere il proprio punto di vista ed attui strategie concertative, presidiando i tavoli opportuni, affinché in sede comunitaria si tenga debito conto delle specifiche criticità ambientali, imputabili al trasporto di merci e persone, delle aree di attraversamento come l'Emilia-Romagna e come tutta l'area padana, penalizzata, peraltro, da una morfologia del territorio che moltiplica gli effetti dell'inquinamento. Tale attenzione appare in linea sia con "Europa 2020 una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusive" che presta particolare attenzione ai mutamenti climatici ed agli effetti dell'inquinamento globale, sia con le prescrizioni dei piani e programmi regionali vigenti, sia con le previsioni di quelli in divenire ed all'attenzione dei competenti organi regionali.

## IX) SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ

### IX .A ) CULTURA – FORMAZIONE – LAVORO

(Fonte: Servizio Cultura Formazione e Lavoro)

#### **IX.A.1 Il contesto di riferimento**

La valorizzazione delle risorse umane e del sapere come leva per l'innovazione e la qualificazione del lavoro come strumento per la qualità dello sviluppo rappresentano, in coerenza con i Documenti di politica economico-finanziaria (DPEF), gli obiettivi prioritariamente perseguiti dalla Direzione Generale Cultura Formazione e Lavoro, nell'ambito delle cinque priorità d'intervento: Welfare; Innovazione, Conoscenza, Capitale umano; Internazionalizzazione; Qualità e sostenibilità dello sviluppo; Sviluppo e qualità territoriale.

##### IX.A.1.1 Welfare

Per contrastare il rischio di impoverimento e di esclusione sociale l'attenzione si è in primo luogo concentrata sulla realizzazione di interventi volti a garantire pari opportunità di accesso all'istruzione, alla formazione e al lavoro. In questa logica le politiche hanno perseguito l'obiettivo del successo formativo e dell'inclusione lavorativa delle persone in condizioni di svantaggio, per prevenire ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro e di marginalizzazione dal contesto sociale, anche attraverso azioni formative e di accompagnamento al lavoro.

Le politiche di formazione e lavoro hanno trovato riferimento nelle "Linee di programmazione e indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro 2007-2010" e si sono rivolte, in particolare, all'inserimento e alla stabilizzazione nel lavoro dei disabili, attraverso l'integrazione dei diversi strumenti e delle differenti competenze istituzionali. Gli interventi sono stati finalizzati alla realizzazione di attività volte a sostenere la formazione continua e permanente, in particolare dei lavoratori a rischio maggiore di esclusione, e l'inserimento/reinserimento lavorativo degli adulti, alla promozione di percorsi formativi mirati al reingresso nel mondo del lavoro, nonché al sostegno dell'inserimento lavorativo di immigrati, disabili, persone in disagio sociale, donne adulte e giovani in cerca di prima occupazione con titoli di studio deboli, over 45 anni, lavoratrici straniere addette ai lavori di cura.

Per quanto riguarda le politiche mirate ai giovani, gli obiettivi individuati dalla L. R. n. 14/08 in una logica di trasversalità ed integrazione tra i vari settori di intervento regionale, hanno riguardato, in particolare, il lavoro, la formazione, l'occupazione e il sostegno all'imprenditorialità giovanile, nonché la partecipazione responsabile, l'educazione alla cittadinanza, la mobilità e la cittadinanza europea.

Un primo risultato dello sforzo di operare in una logica di integrazione è stato rappresentato dalla programmazione degli interventi contenuti nell'Accordo di Programma Quadro GECO-Giovani evoluti e consapevoli, le cui linee strategiche si sono rivolte alla promozione della produzione e della fruizione culturale dei giovani, a favorire l'accesso dei giovani al lavoro e all'impresa nei settori produttivi emergenti ed a promuovere l'informazione, la partecipazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale.

#### IX.A.1.2 Innovazione, conoscenza, capitale umano: il sapere e la formazione superiore come leva per l'innovazione e lo sviluppo

Ai fini dell'innalzamento delle competenze di tutti i cittadini, particolare attenzione è stata dedicata alla ricerca di un equilibrio tra le politiche a favore delle fasce più deboli sul mercato del lavoro, per promuoverne l'inclusione sociale e lavorativa, e le politiche rivolte alle alte professionalità, per perseguire l'innovazione delle organizzazioni, nonché tra lo sviluppo delle competenze per i lavoratori (anche per percorsi di carriera, percorsi di mobilità e di riqualificazione) e delle competenze per gli imprenditori e per le imprese, al fine di incentivare la competitività del sistema economico. Le priorità delle politiche di formazione per la crescita, lo sviluppo della società della conoscenza e il sostegno all'innovazione hanno riguardato in particolare la costituzione dei "Poli tecnici", previsti dall'accordo tra la Regione e le province per l'attuazione del Piano triennale dell'offerta di formazione alta, specialistica e superiore, e la realizzazione di interventi volti a favorire l'imprenditorialità innovativa, la ricerca applicata, il trasferimento tecnologico, la ricerca e lo sviluppo precompetitivo, l'innovazione organizzativa e manageriale e la qualificazione del capitale umano.

#### IX.A.1.3 Internazionalizzazione e rapporti con l'UE: l'internazionalizzazione produttiva e commerciale

Le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro supportano i processi di internazionalizzazione del sistema regionale attraverso la realizzazione e lo sviluppo di iniziative su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche. Tra le azioni prioritarie vengono in considerazione la realizzazione di partenariati con specifici settori produttivi o territori, il sostegno ai processi di mobilità e di reperimento di adeguate competenze professionali, mediante interventi di formazione all'estero, nonché il sostegno a scambi transazionali tra enti dei sistemi regionali del lavoro, formazione, istruzione e Università.

#### IX.A.1.4. La qualità del lavoro per la qualità dello sviluppo

Nel quadro della strategia di Lisbona, le politiche attive del lavoro, in cui la formazione professionale assume un ruolo strategico per l'innovazione e la qualificazione delle competenze in

quanto leve centrali per affrontare la crisi e favorire la ripresa dello sviluppo sociale ed economico della regione, sono improntate a:

- prevenire e contrastare ogni forma di espulsione dal mercato del lavoro, attraverso il potenziamento dell'adattabilità e occupabilità delle persone;

- sostenere le imprese e i sistemi di imprese che investono nei processi di riorganizzazione e innovazione, al fine di affrontare l'attuale situazione contingente in un'ottica non solo di superamento della crisi ma di riposizionamento, per essere adeguatamente attrezzate ad affrontare la ripresa;

- mantenere la cultura imprenditoriale e del "fare impresa", patrimonio di questa regione, per non disperdere la ricchezza del tessuto produttivo regionale, valorizzando le professionalità acquisite nel lavoro.

Le politiche attive, intese come opportunità formative, tendono a:

- garantire l'effettività del mantenimento in azienda del personale temporaneamente sospeso;

- favorire il reinserimento occupazionale del singolo lavoratore e pertanto fortemente personalizzate e correlate alla costruzione di un reale percorso di ricollocazione professionale;

- rispondere alle esigenze di professionalizzazione di tutti i lavoratori ai fini della conservazione del posto di lavoro o del reinserimento qualificato, quali condizioni per contrastare l'esclusione sociale e forme di marginalità e prevenire il rischio di clandestinità dei lavoratori stranieri, promuovendone l'alfabetizzazione linguistica quale fattore di integrazione e inclusione;

- favorire la partecipazione dei lavoratori e la conciliazione tra attività lavorative e impegni familiari, anche in una prospettiva di genere, e pertanto caratterizzate da modalità organizzative, tempi e orari di erogazione e distribuzione territoriale, tali da minimizzare i costi e disagi a carico delle persone e rimuovere le cause che discriminano le donne;

- promuovere l'apporto di tutti, ciascuno per le proprie potenzialità, aspettative e attitudini, nel contribuire alla ripresa economica di un territorio che deve mantenere le proprie caratteristiche di coesione sociale;

- promuovere l'assunzione della responsabilità sociale delle imprese, quale strumento per l'innalzamento della qualità del lavoro e per questa via anche la valorizzazione delle competenze professionali.

Le azioni principali si sono tradotte nella:

- definizione ed attuazione del "Piano di politiche attive del lavoro per attraversare la crisi, salvaguardando capacità produttive e professionali, occupazione, competitività e sicurezza sociale", che prevede attività di formazione e accompagnamento rivolte primariamente a lavoratori interessati da provvedimenti di ammortizzatori sociali in deroga, attività di formazione ed accompagnamento per le imprese ed i sistemi di imprese, attività di formazione e accompagnamento dei lavoratori al ruolo imprenditoriale;

- attuazione del “Piano generale degli interventi per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro” nonché del “Piano straordinario della formazione per la sicurezza”;

- promozione di iniziative di formazione rivolte a giovani assunti con contratti di apprendistato, finalizzate ad accrescere le competenze nel mercato del lavoro e ad acquisire come titolo professionale la qualifica all'interno del Sistema regionale delle qualifiche;

- definizione degli standard formativi per la sicurezza;

- definizione ed approvazione di standard essenziali delle prestazioni erogate dai servizi per il lavoro;

- erogazione di vouchers conciliativi per le famiglie con bambini sotto i tre anni d'età per favorire il contenimento delle spese familiari e l'estensione dei servizi autorizzati, in un contesto come quello attuale caratterizzato da carenza di posti e liste d'attesa consistenti;

- realizzazione del Sistema regionale delle qualifiche, con il repertorio di figure professionali che corrispondono alle esigenze del mondo del lavoro;

- applicazione del Sistema regionale di formalizzazione e certificazione delle competenze, basato sulle qualifiche e sulle unità di competenza, per consentire la certificazione delle competenze acquisite, assicurarne il riconoscimento come crediti formativi nell'ambito del sistema di istruzione e formazione e favorire la mobilità dei lavoratori, coerentemente con gli obiettivi europei di trasparenza;

- promozione dell'imprenditorialità innovativa per la creazione di lavoro autonomo, con particolare attenzione ai settori ad alta innovazione.

#### IX.A.1.5 La cultura

La cultura rappresenta un fattore fondamentale per lo sviluppo della persona e la qualità della vita dei cittadini e dei territori, capace di accrescere le potenzialità dei singoli, promuovere la coesione sociale e realizzare nuove forme di investimento e progresso economico.

Le politiche culturali sono articolate su tre ampi settori di intervento: lo spettacolo, la promozione culturale ed i beni culturali.

Gli obiettivi prioritari delle politiche culturali sono stati il consolidamento e la qualificazione dell'offerta culturale e di spettacolo, la promozione delle attività culturali e di spettacolo, nonché la conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale e naturale nel territorio regionale.

I principali riferimenti normativi per la realizzazione delle attività volte al raggiungimento dei suddetti obiettivi sono costituiti dalle seguenti leggi regionali:

- legge regionale 30 giugno 2003, n. 12, contenente “*Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione fra loro*” che, coerentemente alle strategie europee che correlano strettamente le politiche per l'istruzione, la

formazione, l'occupazione e la coesione sociale, si propone di rafforzare e qualificare ulteriormente il sistema formativo nel territorio regionale e di porre le condizioni affinché tale sistema, nelle sue componenti essenziali dell'istruzione e della formazione professionale, accompagni le persone al successo formativo e all'acquisizione di saperi per tutta la vita, nel rispetto delle attitudini personali e per il superamento delle diseguaglianze determinate dalle diverse condizioni socio-economiche di partenza. In particolare, si propone di rafforzare l'identità del sistema della formazione professionale, intervenendo attraverso la definizione dei tratti caratterizzanti del sistema, quali l'accreditamento dei soggetti, l'individuazione delle tipologie formative, dei profili professionali, delle qualifiche e delle certificazioni di competenza, anche per realizzare il principio della pari dignità fra istruzione e formazione professionale;

- legge regionale 1 agosto 2005, n. 17, recante "*Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro*", il cui obiettivo primario consiste nella promozione e nel sostegno di un sistema di politiche, servizi ed azioni diretto ad accompagnare le persone e le imprese nei processi di transizione al lavoro, di inserimento e consolidamento professionale, nonché di stabilizzazione della condizione lavorativa, nella convinzione che coerentemente con la Costituzione e con i principi e gli obiettivi dell'Unione Europea, il lavoro costituisca il valore e la condizione di riferimento per rafforzare la coesione e l'integrazione sociale e per promuovere lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle produzioni e dei territori;

- legge regionale 27 luglio 2007, n. 15 "*Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione*", con la quale la Regione Emilia-Romagna, al fine di concorrere allo sviluppo e alla qualità sociale della comunità regionale, promuove e disciplina un sistema integrato di servizi ed interventi volto a rendere effettivo il diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione, del sapere e delle competenze ed a garantire l'uniformità di trattamento su tutto il territorio regionale, specificatamente mirato a: favorire e promuovere, in condizioni di pari opportunità, il conseguimento dei più alti livelli formativi, con particolare attenzione per i capaci e meritevoli, ancorché privi o carenti di mezzi; favorire e promuovere, in raccordo con le istituzioni universitarie, gli enti di ricerca e gli enti economici, l'internazionalizzazione dei percorsi formativi, di ricerca e professionali; elevare quantitativamente e qualitativamente gli esiti positivi della formazione superiore, della ricerca e dell'occupazione in ambito regionale, d'intesa con Università, enti locali, enti economici e parti sociali; promuovere un sistema informativo di supporto nella scelta delle opportunità in materia di istruzione universitaria e di alta formazione, compresa la formazione per la ricerca; favorire la positiva integrazione tra popolazione studentesca, in particolare non residente, e comunità locali, promuovendo un ampio e diversificato sistema di accoglienza in raccordo con gli enti locali;

- legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, "*Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*" con la quale la Regione intende, tra l'altro, favorire l'accesso dei giovani ad attività di formazione superiore, continua e permanente, concedendo assegni formativi, nonché alle attività

transnazionali promosse dalla decisione n. 1720/2006/CEE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, relativa all'istituzione di un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente.

### **IX.A.2 Partecipazione alla formazione del diritto comunitario**

La Regione Emilia-Romagna intende rafforzare l'orientamento e l'impegno del sistema regionale verso la ricerca e l'innovazione, attraverso il sostegno ai processi di cambiamento in senso innovativo ed il rafforzamento della rete della ricerca e del trasferimento tecnologico.

In questo contesto le politiche educative rappresentano un elemento portante della strategia regionale di competitività fondata sullo sviluppo di un'economia sempre più basata sulla conoscenza, e sono al contempo la garanzia per la piena fruizione, da parte delle persone, dei diritti di cittadinanza.

L'innalzamento delle competenze e la costruzione di nuovi saperi rappresentano una leva per l'innovazione del sistema economico, condizione per favorire l'allargamento di una base occupazionale qualificata, la crescita sostenibile, la coesione e la mobilità sociale: l'impegno si intende rivolto non solo nella direzione del pieno utilizzo delle conoscenze e delle competenze disponibili, o nel riadattamento delle stesse, ma soprattutto nella intensificazione dei processi di creazione di nuovi saperi a partire da pratiche innovative per fare dell'alta formazione e della ricerca la leva, per accedere a pieno titolo al circuito internazionale della conoscenza.

La capacità di far crescere la cultura del lavoro e dell'impresa passa attraverso la diffusa consapevolezza che la competitività dipende dalla qualità delle competenze dei lavoratori. L'investimento sul sapere è condizione per creare nuova e migliore occupazione, un'occupazione che abbia in sé elementi di innovatività e creatività tali da stimolare una crescita professionale continua.

Tali affermazioni trovano declinazione nelle tre priorità, che si rafforzano a vicenda, di Europa 2020, vale a dire:

- crescita intelligente, intesa quale sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile, nel senso della promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva, volta alla promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Il Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo 2007/2013 - strumento principale attraverso il quale la Regione Emilia-Romagna ha l'opportunità di coniugare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva - individua quale obiettivo generale il sostegno alla crescita economica e sociale, coniugando la qualità dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane con la qualità dello sviluppo economico e la coesione sociale, attraverso investimenti sul



sapere e sulla qualificazione del lavoro che diano fondamento e prospettiva all'obiettivo della società della conoscenza.

Le "Linee di programmazione e gli indirizzi regionali per il sistema formativo e per il lavoro 2007-2010" definiscono il quadro di riferimento per l'attuazione del Programma Operativo individuando quattro direttrici.

La prima di queste consiste nella costruzione di un sistema di istruzione e formazione professionale che, a partire dalla piena valorizzazione delle migliori esperienze, porti al successo formativo tutti i giovani nei tempi più brevi possibili e con il riconoscimento delle competenze comunque acquisite, attraverso un'offerta formativa plurale definita nel rispetto della normativa nazionale e delle competenze dei livelli istituzionali coinvolti e nella valorizzazione delle autonomie scolastiche.

Obiettivo strategico dell'azione della Regione è poi quello investire sul capitale umano, attraverso l'offerta di alta formazione, il sostegno alla ricerca e alla ricaduta produttiva della stessa, operando in particolare su:

- la ricostruzione degli elementi di cerniera fra l'istruzione secondaria superiore, la formazione professionale di livello superiore, l'offerta universitaria, la formazione in impresa;
- il rafforzamento dei legami tra università, istituzioni scolastiche, enti di formazione, laboratori di ricerca industriale, centri per l'innovazione, e imprese favorendo il confronto e l'integrazione tra culture ed esperienze formative;
- la costruzione di un sistema integrato di opportunità per gli studenti e i ricercatori per la loro partecipazione alla vita universitaria;
- il consolidamento del sistema regionale della ricerca operando sempre più strettamente con l'università, gli istituti pubblici di ricerca, le istituzioni pubbliche e le imprese.

Per quanto riguarda le competenze, particolare attenzione viene poi dedicata alla realizzazione di opportunità formative per l'adattabilità dei lavoratori e per la competitività delle imprese che nell'integrazione, complementarietà e bilanciamento degli interventi e delle risorse (fondi strutturali, fondi ministeriali, fondi regionali, fondi interprofessionali) e nella valorizzazione del dialogo sociale consenta di: sostenere i lavoratori nella permanenza nel mercato del lavoro e accompagnarli nei percorsi professionali individuali; consolidare le imprese che operano nei settori esistenti per mantenerne il profilo competitivo e l'occupazione; sostenere la creazione di nuove imprese attraverso la formazione di nuove competenze e nuovi e alti profili professionali; proporre competenze nuove e innovative, alte e specialistiche ai lavoratori per promuoverne l'accesso verso nuove imprese.

In merito alla qualità del lavoro, infine, obiettivo strategico dell'azione della Regione è quello di realizzare un sistema integrato di sicurezza del lavoro e di miglioramento della qualità della vita lavorativa, attraverso interventi che accompagnino i dispositivi di incentivazione e di conciliazione

con misure di politiche attive che rafforzino le competenze e le opportunità dei lavoratori e riducano l'occupazione precaria e a bassa qualificazione.

In questa prospettiva, la Direzione generale Cultura Formazione e Lavoro in merito al Programma di Lavoro 2010 ("E' ora di agire") della Commissione Europea intende prestare particolare attenzione alle seguenti iniziative strategiche:

- la Comunicazione su un Piano europeo per la ricerca e l'innovazione, con cui verrà proposto un indicatore per monitorare l'innovazione - come annunciato nella comunicazione Europa 2020- e nella quale verrà specificata una politica quadro per la creazione di un partenariato europeo per la ricerca e lo sviluppo, accrescendo la tecnologia di base, ottimizzando le condizioni quadro per la ricerca e lo sviluppo, rafforzando, semplificando e sviluppando ulteriormente le finalità degli strumenti dell'UE per supportare la ricerca e l'innovazione;

- la Comunicazione Giovani in movimento, la quale porrà una strategia per integrare la mobilità nazionale e nell'ambito della UE, modernizzare l'educazione superiore, promuovere l'impresa attraverso la mobilità dei giovani, promuovere la ricognizione di forme di apprendimento informale. Saranno annunciate iniziative ulteriori, che coprono gli elementi correlati della politica e del programma, che saranno portati avanti nei prossimi anni. Questo quadro includerà anche un piano di scambio per l'imprenditore europeo "Erasmus per giovani imprenditori";

- la Comunicazione sull'occupazione dei giovani, la quale cercherà le vie per rafforzare la politica per superare l'impatto della crisi sui giovani. Esplorerà anche le soluzioni per facilitare il passaggio dal mondo della scuola ai tirocini. Il documento tenterà inoltre di assicurare un miglior legame tra le priorità politiche e i fondi europei, specialmente il fondo sociale europeo. La comunicazione annuncerà inoltre un gruppo di nuove iniziative che includono la mobilità geografica giovanile, una mobilitazione del settore imprenditoriale per reclutare giovani e un maggiore supporto diretto ai progetti di innovazione attraverso "Progress", il programma di apprendimento per tutta la vita, e attraverso il programma Giovani in azione;

- l'Agenda per nuove abilità e nuovi lavori, il cui scopo è quello di identificare le vie per gestire meglio le transizioni economiche e aumentare il tasso di attività, per facilitare la mobilità lavorativa dentro l'UE e combinare meglio le abilità e la fornitura di lavoro con la domanda attraverso un appropriato supporto economico dai fondi strutturali, per rafforzare la capacità delle parti sociali, per rafforzare la cooperazione tra educazione e formazione, puntando ad un aumento dei livelli di abilità, e assicurando che le competenze vengano acquisite e riconosciute attraverso un'educazione generale vocazionale, più elevata ed adulta: un quadro europeo per abilità, competenze, e occupazione.

### **IX.A.3 Fase discendente**

Tenuto conto degli obiettivi strategici approvati dall'Unione Europea a Lisbona nel 2000 e contenuti nel programma "Istruzione e Formazione 2010", con particolare riferimento alla riduzione

fino al 10% della dispersione scolastica e formativa, nonché all'elevamento del livello di istruzione e formazione quale diritto delle persone a continuare ad apprendere per tutto l'arco della vita, la Giunta regionale, con propria deliberazione n. 321 dell' 8 febbraio 2010 ha approvato le attività rientranti nell'ambito del "Progetto regionale per la valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche del territorio dell'Emilia-Romagna, A.S. 2009-2010", dando così seguito alla deliberazione n. 1790 del 11 novembre 2009 di approvazione del relativo Progetto.

## IX. B) SANITA'

(Fonte: Direzione Generale Sanità e Politiche sociali)

### **IX.B.1 Principi generali e strategie comunitarie in materia di salute**

#### IX.B.1.1 Premessa

Al fine di un esame relativo alle esigenze di attuazione della normativa comunitaria in relazione alla tutela della salute, sembra utile fornire un breve riassunto di carattere generale sull'operato delle istituzioni europee in questa materia.

L'intervento comunitario a tutela della salute è caratterizzato dalla particolare natura trasversale. L'art. 168 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 152 del TCE), infatti, stabilisce l'impegno dell'Unione a garantire un livello elevato di protezione della salute umana nell'ambito di tutte le politiche e azioni e il ruolo dell'Unione in ambito sanitario pubblico, definito di completamento delle politiche nazionali. Il testo inoltre individua alcuni indirizzi da ritenere prioritari e alcuni specifici temi di rilevanza sanitaria che sono da ritenere attratti alla dimensione sopranazionale in base a un criterio sussidiario.

Gli indirizzi sono: il miglioramento della sanità pubblica, la prevenzione delle malattie e delle affezioni, l'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale.

Al paragrafo 4 dell'art. 168 è prevista l'applicazione della procedura legislativa ordinaria di cui all'art. 294 del TFUE (ex art. 251 del TCE), preceduta dalla consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, per l'adozione di misure volte a fronteggiare problemi comuni di sicurezza (rientranti nella competenza concorrente dell'Unione, secondo quanto previsto dall'art. 4, paragrafo 2, lettera K del TFUE), quali:

- misure che determinano elevati parametri di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati;
- misure incidenti nei settori veterinario e fitosanitario, il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica;
- misure che determinano elevati parametri di qualità e sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico.

Il paragrafo 7 dell'art. 168 ribadisce, infine, l'estraneità dell'intervento comunitario per quanto riguarda l'organizzazione, la fornitura di servizi sanitari, l'assistenza medica e dispone il pieno rispetto della disciplina degli Stati membri, con riguardo alla gestione dei servizi sanitari, all'assistenza medica e all'assegnazione delle risorse loro assegnate, confermando così il principio secondo il quale l'amministrazione attiva resta di esclusiva competenza nazionale.

Si osserva inoltre che non è direttamente compresa nei compiti di tutela sanitaria, da integrare in altre politiche ed azioni, la salute veterinaria. Per la salute animale prevale la sistemazione nel settore agroalimentare (vedi il tema della sicurezza alimentare).

La salute è una priorità fondamentale per i cittadini europei. Spetta alle autorità pubbliche degli Stati membri garantire che le esigenze di tutela della salute trovino riscontro nelle loro politiche, ma l'Unione europea è chiamata anche a svolgere un ruolo chiave in virtù dei trattati europei. Le azioni comunitarie integrano le politiche sanitarie nazionali degli Stati membri ed apportano, allo stesso tempo, un valore aggiunto europeo: questioni quali le minacce sanitarie transfrontaliere (ad es. l'influenza) o la libera circolazione dei pazienti e del personale medico esigono una risposta a livello europeo

#### IX.B.1.2 Nuova strategia in materia sanitaria per l'UE (2008-2013)

Questa nuova strategia crea un quadro strategico globale in materia di salute e sanità a livello europeo e definisce il percorso da seguire nei prossimi anni. La strategia non si limita alle attività del settore sanitario ma comprende tutti i settori di intervento.

Il Libro bianco - Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013<sup>4</sup> ribadisce i valori condivisi in questo campo, quali il diritto a prestazioni di qualità, l'equità e la solidarietà.

Il libro bianco definisce una nuova strategia comunitaria in materia sanitaria fino al 2013 per fronteggiare problemi sempre più pronunciati per la salute della popolazione come l'invecchiamento, le minacce transfrontaliere per la salute o le malattie legate a stili di vita poco salubri. Si intende in questo modo rafforzare, in un quadro strategico unico, la cooperazione comunitaria nei settori nei quali gli Stati membri non possono agire soli, garantire una maggior comprensione della salute a livello europeo e globale e riservare più spazio alla salute nell'insieme delle politiche. A tal fine, il libro bianco propone quattro principi e tre obiettivi strategici per i prossimi anni.

I quattro principi fondamentali sono:

- i valori comuni nel campo della salute;
- la salute come bene più prezioso;
- la necessità di inserire la salute al centro di tutte le politiche;
- il rafforzamento del ruolo dell'UE nelle questioni sanitarie a livello mondiale.

Di particolare interesse appare l'approccio HIAP, della salute in tutte le politiche. Infatti, la politica sanitaria non rappresenta l'unica politica determinante in materia di salute. Altre politiche come l'ambiente, la ricerca, la politica regionale, la regolamentazione dei prodotti farmaceutici e dei prodotti alimentari, il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nonché la fiscalità sul

---

<sup>4</sup> Libro bianco della Commissione del 23 ottobre 2007 dal titolo "Insieme per la salute: un approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013" [COM(2007) 630 definitivo - Non pubblicato nella Gazzetta ufficiale].

tabacco sono essenziali. Di conseguenza è importante instaurare delle sinergie fra tutti i settori primordiali per la salute.

La sanità in tutte le politiche – “health in all policies” - consente di mettere in atto un'azione comunitaria più efficace.

La mondializzazione obbliga anche ad applicare l'approccio HIAP alla politica esterna, fra cui lo sviluppo e il commercio.

La Commissione e gli Stati membri sono quindi tenuti ad accrescere l'integrazione della sanità nelle politiche comunitarie, quelle degli Stati membri e quelle delle regioni.

Oltre a questi principi, tre obiettivi strategici definiscono l'azione comunitaria in materia sanitaria per i prossimi anni:

- la protezione della salute in un'Europa che invecchia;
- la protezione dei cittadini dalle minacce alla loro salute;
- la promozione di sistemi sanitari dinamici e di nuove tecnologie.

Le azioni previste nella strategia in oggetto sono finanziate dagli strumenti finanziari esistenti fino alla fine dell'attuale quadro finanziario (2013), senza ulteriore incidenza di bilancio. I piani di lavoro annuali del secondo programma di azione comunitaria in materia di salute, recentemente adottato, saranno uno strumento fondamentale a sostegno degli obiettivi della strategia.

Anche le azioni previste nel quadro di altre strategie e programmi comunitari come la strategia per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro 2007-2012, svolgeranno un ruolo importante.

Vari altri programmi comunitari forniscono anche finanziamenti in relazione alla salute, ad esempio il settimo programma quadro di ricerca e i programmi di politica regionale.

### IX.B.1.3 Programmi e iniziative

- *Secondo programma d'azione comunitario in materia di salute (2008-2013)*

Nell'ambito della Direzione generale Salute e Tutela dei Consumatori (DG SANCO), la strategia è sostenuta dal programma di salute pubblica.

Il secondo programma d'azione comunitario in materia di salute (2008-2013)<sup>5</sup> succede al primo programma d'azione comunitaria in materia di salute pubblica (2003-2008) - primo programma integrato in questo settore, che ha contribuito a miglioramenti essenziali in materia di salute e che ha finanziato centinaia di progetti e azioni di vario genere - lo sostituisce, lo integra e sostiene le politiche degli Stati membri. Il secondo programma persegue tre grandi obiettivi:

- migliorare la sicurezza sanitaria dei cittadini;
- promuovere la salute, compresa la riduzione delle ineguaglianze in materia;

---

<sup>5</sup> Decisione n. [1350/2007/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che stabilisce un secondo programma d'azione comunitaria in materia di salute (2008-2013). La presente decisione abroga la decisione n. 1786/2002/CE.

- produrre e diffondere informazioni e conoscenze in materia di salute.

La Commissione assicura la realizzazione del programma in stretta collaborazione con gli Stati membri nel quadro dei rispettivi settori di competenza.

Il programma è aperto alla partecipazione dei paesi dell'EFTA/SEE (Associazione europea di libero scambio/Spazio economico europeo), di paesi terzi (i paesi cui si applica la politica europea di vicinato, i paesi che hanno richiesto l'adesione, candidati all'adesione o in via di adesione all'Unione), nonché i paesi dei Balcani occidentali partecipanti al processo di stabilizzazione e di associazione, conformemente alle condizioni fissate dai vari accordi bilaterali o multilaterali. Inoltre viene anche incoraggiata la cooperazione con i paesi terzi non partecipanti e le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica, quali l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

*- Lotta contro il cancro: un partenariato europeo (2009-2013)*

Per far fronte al considerevole numero di cittadini europei colpiti dal cancro in Europa, la Commissione europea ha deciso di istituire un partenariato europeo per la lotta contro il cancro per il periodo 2009-2013.

La comunicazione COM(2009) 291 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 giugno 2009, delinea gli obiettivi del partenariato, che riunisce Stati membri, esperti, operatori sanitari, ONG, associazioni di pazienti, rappresentanti della società civile e del mondo dell'industria, al fine di condurre la lotta contro il cancro in modo collettivo, per individuare e condividere le informazioni, le capacità e le conoscenze nel campo della prevenzione e del trattamento.

## **IX.B.2 Settori specifici di particolare rilevanza**

### IX.B.2.1 Sicurezza dei prodotti alimentari

La politica di sicurezza alimentare dell'Unione europea mira a proteggere la salute e gli interessi dei consumatori garantendo allo stesso tempo il regolare funzionamento del mercato interno. Per raggiungere tale obiettivo, l'Unione provvede ad elaborare e a fare rispettare norme di controllo in materia di igiene degli alimenti e dei prodotti alimentari, salute e benessere degli animali, salute delle piante e prevenzione dei rischi di contaminazione da sostanze esterne. Inoltre prescrive norme volte a garantire l'adeguata etichettatura di tali prodotti.

Questa politica è stata riformata all'inizio degli anni 2000 all'insegna del cosiddetto approccio "dai campi alla tavola" basato sull'analisi dei rischi e sulla tracciabilità e volto a garantire la sicurezza dei prodotti alimentari. Un livello elevato di sicurezza degli alimenti e dei prodotti alimentari commercializzati nell'Unione viene così garantito in tutte le fasi della catena di produzione e distribuzione. Tale approccio prevede che i prodotti alimentari vengano controllati in tutte le fasi sensibili della catena di produzione, per verificare il rispetto delle rigorose norme in

materia di igiene. Inoltre l'Unione applica norme relative al commercio degli animali e dei prodotti di origine animale, sia tra Stati membri che con paesi terzi. A sostegno dello svolgimento di tali controlli l'Unione e gli Stati membri dispongono di numerosi strumenti, quali l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) o il sistema d'informazione TRACES.

Nel quadro della revisione della legislazione sull'igiene dei prodotti alimentari ("pacchetto igiene"), il regolamento CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004<sup>6</sup>, sottolinea l'importanza della definizione degli obiettivi da perseguire in materia di sicurezza alimentare, lasciando agli operatori del settore alimentare la responsabilità di adottare le misure di sicurezza da attuare per garantire la non pericolosità dei prodotti alimentari.

La revisione della legislazione comunitaria riguarda le norme d'igiene alimentare di cui alla direttiva 93/43/CEE del Consiglio, al fine di attuare una politica globale ed integrata applicabile a tutti i prodotti alimentari, dalla fattoria fino al punto di vendita al consumatore.

Questo regolamento mira a garantire l'igiene dei prodotti alimentari in tutte le fasi del processo di produzione, dalla produzione primaria fino alla vendita al consumatore finale. Esso non concerne le questioni relative alla nutrizione, né quelle riguardanti la composizione e la qualità dei prodotti alimentari.

Il regolamento si applica alle imprese del settore alimentare e non alla produzione primaria e alla preparazione di alimenti per uso domestico privato.

Tutti gli operatori del settore alimentare sono tenuti a controllare che tutte le fasi di cui sono responsabili, dalla produzione primaria fino alla vendita o alla messa a disposizione di prodotti alimentari al consumatore finale, si svolgano in maniera igienica, in conformità delle disposizioni del presente regolamento.

Gli operatori del settore alimentare che svolgono attività di produzione primaria e certe attività connesse devono attenersi alle disposizioni generali d'igiene di cui alla parte A dell'allegato I del regolamento.

E' prevista la concessione di deroghe per quanto riguarda le piccole imprese, se ciò non compromette gli obiettivi del regolamento.

---

<sup>6</sup> Gli atti seguenti completano la normativa comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari:

il regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali di legislazione alimentare. Tale regolamento stabilisce le procedure relative alla sicurezza degli alimenti e istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare;

il regolamento (CE) n. 882/2004 che riorganizza i controlli ufficiali dei prodotti alimentari e degli alimenti per animali, in modo da integrare i controlli a tutte le fasi della produzione e in tutti i settori;

la direttiva 2002/99/CE che stabilisce le condizioni per l'immissione sul mercato dei prodotti di origine animale e le restrizioni applicabili ai prodotti provenienti da regioni o paesi terzi, sottoposti a restrizioni di polizia sanitaria.



### IX.B.2.2 Salute, igiene e sicurezza sul luogo di lavoro

Attraverso la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, l'Unione europea si prefigge di creare un maggior numero di posti di lavoro e di migliore qualità. La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro rappresentano oggi uno degli aspetti più importanti e più avanzati della politica sociale dell'Unione. In questo campo, l'azione comunitaria non si limita all'aspetto normativo; le istituzioni europee svolgono infatti numerose attività d'informazione, di orientamento e di promozione in favore di un ambiente di lavoro sicuro e sano in collaborazione con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nonché con la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Tra le disposizioni di carattere generale, di particolare rilievo appare la Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989<sup>7</sup>, riguardante l'applicazione di provvedimenti volti a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

L'obiettivo della direttiva è di assicurare una migliore protezione dei lavoratori sul posto di lavoro, tramite provvedimenti di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché tramite l'informazione, la consultazione, la partecipazione equilibrata e la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. La direttiva quadro funge da base per altre direttive particolari e, fra l'altro, per tutti i settori di cui all'allegato della stessa.

La direttiva si applica a tutti i settori d'attività privati o pubblici tranne che ad alcune attività specifiche della pubblica amministrazione e ai servizi della protezione civile.

Viene data la definizione dei termini "lavoratore", "datore di lavoro", "rappresentante dei lavoratori" e "prevenzione".

La sorveglianza della salute dei lavoratori è garantita da provvedimenti adottati in conformità delle legislazioni e delle prassi nazionali.

E' previsto inoltre che i gruppi a rischio, particolarmente sensibili, debbano essere protetti contro i pericoli specifici che corrono.

Come è noto, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali hanno un prezzo elevato tanto umano quanto economico. La Commissione propone, come obiettivo principale della strategia comunitaria per la salute e la sicurezza sul lavoro (2007-2012)<sup>8</sup> - che fa seguito alla strategia per il periodo 2002-2006 -, di ridurre del 25% la percentuale totale degli infortuni sul lavoro entro il 2012.

È necessario garantire ai lavoratori condizioni di lavoro gradevoli e contribuire al loro stato generale di benessere, dal momento che una buona salute sul luogo di lavoro consente di

---

<sup>7</sup>La direttiva 89/391/CEE è stata modificata dal Regolamento (CE) n. 1882/2003 e dalla Direttiva 2007/30/CE, che deve essere recepita dagli Stati membri entro il 31.12.2012.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 21 febbraio 2007, dal titolo «Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro» [COM(2007) 62 def. - Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale].

migliorare tanto la sanità pubblica in generale, quanto la produttività e la competitività delle imprese. Peraltro, i problemi di salute e di sicurezza sul lavoro hanno un costo elevato per i sistemi di protezione sociale.

Per tutti questi motivi, la Commissione si assicurerà che le direttive siano oggetto di una reale trasposizione (ricorrendo se del caso a procedure d'infrazione). Essa ricorda parimenti agli Stati membri, che hanno il dovere di dare attuazione alla legislazione comunitaria e che dispongono di vari metodi come la formazione, l'informazione e il ricorso a ispettori del lavoro ovvero a misure che prevedano incentivi economici.

La legislazione comunitaria deve non soltanto essere maggiormente applicata, bensì deve anche essere applicata in maniera equivalente in tutti gli Stati membri affinché tutti i lavoratori europei risultino tutelati ugualmente. A livello comunitario, il Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (CARIL) si impegnerà per sviluppare strumenti che consentano di trovare soluzioni comuni ai problemi che incontrano vari Stati membri. Tale Comitato avrà del pari il compito di facilitare la cooperazione fra i diversi ispettorati del lavoro.

Al fine di proteggere il lavoratore, è peraltro essenziale adattare il quadro giuridico all'evoluzione del mondo del lavoro e agli ultimi progressi tecnici, anche attraverso la sua semplificazione. La Commissione sottolinea che la semplificazione della legislazione debba avvenire senza riduzione dei livelli di protezione attuali ed invita gli Stati membri a definire e ad adottare strategie nazionali collegate alla strategia comunitaria, nonché a stabilire in tale ambito obiettivi quantitativi da raggiungere.

Si propone, in particolare, agli Stati membri di riservare una speciale attenzione a quattro settori d'intervento:

- la prevenzione e la sorveglianza della salute;
- la riabilitazione e la reintegrazione dei lavoratori;
- le risposte ai cambiamenti sociali e demografici (invecchiamento della popolazione, lavoro dei giovani);
- il coordinamento delle politiche sanitarie e di sicurezza sul lavoro, nonché il coordinamento fra le politiche di sanità pubblica, sviluppo regionale e coesione sociale, appalti pubblici, occupazione e ristrutturazioni.

### IX.B.2.3 Farmaci

Nell'ottica di garantire agli europei un livello di salute elevato, l'Unione europea promuove un ampio accesso ai farmaci, la diffusione di un'informazione di qualità ai cittadini, nonché la fabbricazione di farmaci sicuri ed efficaci. A tal fine, il mercato unico dei prodotti farmaceutici consente di raggiungere questi obiettivi rafforzando la competitività dell'industria pur favorendo la ricerca e l'innovazione a vantaggio dei cittadini.

Nella materia, si segnala la Direttiva 2001/83/CE<sup>9</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano che riunisce, in un atto unico, l'insieme delle disposizioni in vigore per quanto riguarda l'autorizzazione all'immissione sul mercato, la produzione, l'etichettatura, la classificazione, la distribuzione, la pubblicità dei medicinali per uso umano. La direttiva disciplina inoltre la farmacovigilanza, la sorveglianza e il sistema sanzionatorio.

#### IX.B.2.4 Strategia Europa 2020

Nell'ambito della Strategia Europa 2020, volta al superamento della crisi ed alla trasformazione dell'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività, occupazione e coesione sociale, la Commissione propone, tra gli obiettivi principali, quello della diminuzione di 20 milioni di persone dal rischio di povertà. Questo è un ambito che riguarda le Politiche sociali con riflessi sulla Sanità.

Tale obiettivo, rappresentativo di una delle tre priorità "Crescita inclusiva" che la UE si è data (le altre sono Crescita sostenibile e Crescita intelligente) è declinato nell'iniziativa faro "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti.

L'Europa deve agire su diversi fronti, in particolare occorrerà approfondire un peculiare impegno per intraprendere azione volte alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, in modo da ridurre le disegualianze in termini di salute, per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti e consenta loro di vivere in modo dignitoso, partecipando attivamente alla società. La promozione di tali azioni vedrà impegnati sia la UE che gli Stati membri nei prossimi anni.

La Commissione Europea si adopererà, tra l'altro, per migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.

---

<sup>9</sup> Il presente Codice comunitario sostituisce e riunisce in un atto unico gli atti seguenti:

- la direttiva 65/65/CEE, direttiva di base riguardante l'autorizzazione dell'immissione sul mercato, nonché alcune modifiche successive;
- la direttiva 75/319/CEE, riguardante le condizioni complementari concernenti l'autorizzazione di immissione sul mercato, nonché alcune modifiche successive;
- la direttiva 75/318/CEE, riguardante le condizioni complementari concernenti i test e l'autorizzazione di immissione sul mercato;
- la direttiva 92/25/CEE, riguardante la distribuzione all'ingrosso;
- la direttiva 92/26/CEE, riguardante la classificazione in materia di distribuzione;
- la direttiva 92/27/CEE, riguardante l'etichettatura e i foglietti illustrativi;
- la direttiva 92/28/CEE, riguardante la pubblicità dei farmaci.

La Direttiva 2001/83/CE è stata modificata dai seguenti atti: Direttiva 2002/98/CE, Direttiva 2003/63/CE, Direttiva 2004/24/CE, Direttiva 2004/27/CE, Regolamento (CE) n. 1901/2006, Regolamento (CE) n. 1394/2007, Direttiva 2008/29/CE [adozione: codecisione COD/2006/0295], Direttiva 2009/53/CE

Relativamente a questa iniziativa faro, a livello nazionale, le azioni che dovranno essere intraprese nel settore della sanità saranno volte a garantire un accesso adeguato all'assistenza sanitaria.

### **IX.B.3 Fase discendente del diritto dell'UE**

Ai fini di fornire un quadro completo dello stato di attuazione del diritto comunitario da parte della Regione Emilia-Romagna nella materia, occorre innanzitutto ricordare che il Capo III del Titolo II della l.r. n. 4 del 2010 (Legge comunitaria regionale per il 2010) contiene modifiche ad alcune disposizioni riguardanti l'esercizio di attività attinenti alla salute umana e alla sanità veterinaria, da considerarsi soggette all'applicazione della Direttiva Servizi (Direttiva 2006/123/CE).

Nello specifico, per l'apertura di stabilimenti termali, è stata introdotta la regola del silenzio assenso nel procedimento autorizzatorio previsto dall'art. 29 della l.r. 32 del 1988 (art. 42).

Per lo svolgimento di attività funebre e di trasporto funebre disciplinato dalla l.r. 19 del 2004, è stata prevista la DIA immediata in sostituzione dell'autorizzazione, mantenendo la presentazione di documentazione e di autocertificazioni riguardanti il possesso di determinati requisiti, anche di carattere organizzativo, già previsti dalla disciplina vigente in materia (artt. 43 e 44). Anche per quanto riguarda la disciplina della tutela del benessere animale contenuta nella l.r. n. 5 del 2005, per lo svolgimento di attività economiche riguardanti il commercio, l'allevamento, l'addestramento e la custodia degli animali da compagnia è stata prevista la DIA immediata in sostituzione dell'autorizzazione (art. 45).

Sembra utile, inoltre, riportare una sintesi degli interventi più significativi nel settore.

#### IX.B.3.1 Sicurezza sul lavoro

Riguardo tale materia sono proseguite le azioni intraprese negli anni scorsi, in riferimento a quanto previsto dalla l.r. n. 17 del 2005, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro", che all'articolo 41 prevede che la Regione, in attuazione delle direttive comunitarie, promuova la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza del lavoro e di miglioramento della qualità della vita lavorativa e, a tale fine, esercita funzioni di indirizzo e coordinamento.

#### IX.B.3.2 Sanità

Relativamente al settore della Tutela della Salute, i provvedimenti dell'Unione europea concernenti tale materia non trovano generalmente diretta attuazione da parte della Regione, in quanto per essi prevalgono esigenze di carattere unitario e di regolamentazione uniforme a livello nazionale, lasciando di conseguenza allo Stato la valutazione sulle modalità di applicazione e recepimento di tali atti. A questa considerazione di carattere generale fanno eccezione alcuni settori specifici nei quali la Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali ha lavorato per dare

attuazione a provvedimenti comunitari e/o a recepire nel proprio ordinamento provvedimenti nazionali di attuazione di decisioni comunitarie.

### IX.B.3.3 Sanità veterinaria e igiene degli alimenti

Tra le eccezioni è compreso l'ambito della Sanità veterinaria e igiene degli alimenti per il quale si riportano di seguito gli interventi effettuati nel 2008 in connessione con le politiche comunitarie in materia:

- Piano di sorveglianza della MVS, della PSC e della malattia di Aujeszky in Emilia Romagna per l'anno 2010 – in attuazione della Decisione 2005/779/CE e della Direttiva 92/117/CE – cfr nota del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti, proseguimento PG/2009/112205 del 15/05/2009, in corso di elaborazione;

- Piano regionale di monitoraggio della fauna selvatica 2010-2011 – in attuazione del Reg. (CE) n. 2075/2005 – cfr nota del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti. PG/2010/93237 del 31/03/2010;

-PNR - Piano regionale residui 2010 – in attuazione della decisione 98/179/CE, del Reg.CE n. 2377/1990 e della direttiva n.2003/74/CE – cfr nota del Servizio veterinario e igiene degli Alimenti del 5/02/2010;

- Implementazione delle attività del centro regionale di farmacovigilanza veterinaria oggetto della deliberazione della Giunta regionale n.1868/2009 adottata in attuazione del D.lgs. n. 193/2006 concernente l'attuazione della Direttiva n.2004/28/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari;

- Applicazione del Reg. (CE) 1782/2003 che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, come esplicitato nella DGR 2300/2008.

-Recepimento della DIRETTIVA 2007/43/CE del Consiglio del 28 giugno 2007 che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne, in via di approvazione;

- Piano regionale alimentazione animale – in attuazione della normativa comunitaria inerente l'alimentazione animale. Reg.CE 183/2005 – cfr nota Servizio veterinario e Igiene degli Alimenti PG/2010/37514 del 12/03/2010;

- Documento di analisi del rischio per la definizione di una area regionale a rischio per l'infestazione da trichinella, in via di trasmissione, tramite il ministero, alla Commissione europea, in attuazione del Reg. CE 2075/2005;

- Sistema regionale di sorveglianza per la presenza di micotossine:risultati 2008-2009 e aggiornamento per il biennio 2010-2011 in attuazione del Reg.CE 1881/2006 che definisce i tenori massimi di di taluni contaminanti presenti nelle derrate alimentari (integrato da Reg 1126/2007 CE) - Regolamento N° 1126/2007 CE che modifica il Reg CE 1881/2006 per quanto riguarda le Fusarium-tossine nel granoturco e prodotti a base di granoturco - Reg CE 105/2010 recante modifica del Reg CE 1881/2006 relativamente ai tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti

alimentari , per quanto riguarda l'ocratossina A - Reg CE 165/2010 recante modifica del Reg CE 1881/2006 relativamente alle aflatossine - Reg CE 178/2010 recante modifica del Reg CE 401/2006 relativamente ad arachidi, altri semi oleosi, frutta a guscio, mandorle di albicocche, liquirizia e olio vegetale - Raccomandazione della Commissione 2003/598 CE del 11/872003 sulla prevenzione e riduzione della contaminazione di Patulina nel succo di mele e ingredienti di succo di mele presenti in altre bevande) (cfr Nota del Servizio Veterinario e Igiene degli Alimenti del 09/06/2010 Prot. PG/2010/151323);

- Piano regionale di controllo ufficiale sulla presenza di organismi geneticamente modificati nell'alimentazione umana e animale. aggiornamento per il biennio 2010-2011 e rendiconto 2008-2009 (cfr Nota del Servizio Veterinario e Igiene degli Alimenti del 09/06/2010 Prot. PG/2010/151313);

- Linee guida di programmazione e coordinamento dei campionamenti microbiologici e chimici nell'ambito del controllo ufficiale dei prodotti alimentari - Piano Regionale 2010-2011 in attuazione Reg CE 2073/2005 modificato dal Reg CE 1441/2007 (cfr Nota del Servizio Veterinario e Igiene degli Alimenti del 26/04/2010 Prot. PG/2010/114329);

- Organizzazione e regolazione dell'attività di controllo ufficiale in attuazione di quanto previsto dal Reg. CE 882/2004, oggetto di deliberazione della Giunta regionale in corso di approvazione;

- Estensione al 2010 del progetto di audit regionale per la verificare la corretta applicazione presso i laboratori designati e i macelli, del Reg CE 2075/2005 relativo ai controlli ufficiali sulla presenza di Trichinella nelle carni. Anno 2009-2010 - cfr nota del Servizio Veterinario e Igiene degli Alimenti prot. PG/2009/234528 del 20/10/2009.

#### IX.B.3.4 Politica del farmaco

In tema di dispositivi medici (DM) si è data piena attuazione ai DD.LLgs, 46/1997, 507/92, 332/2000 (di recepimento rispettivamente delle Direttive 93/42/CE, 90/385/CE, 98/79/CE) e al D.lgs. n. 37/2010 (di recepimento della Direttiva 2007/47/CE), limitatamente agli aspetti che non necessitano di ulteriori norme nazionali. Il principale strumento attivato è l'istituzione di un percorso di sorveglianza degli incidenti /mancati incidenti da DM, affiancato dalla nomina e dall'attivazione di Commissioni dei Dispositivi di livello regionale e locale per il governo delle scelte dei prodotti da inserire nei repertori locali, nonché da fasi mirate di formazione specifica.

#### **IX.B.4 Fase ascendente del diritto dell'UE**

Per ciò che concerne la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto comunitario si segnala che il Programma di lavoro della Commissione per il 2010 delle iniziative di carattere normativo della Commissione Europea non presenta argomenti specifici in materia di sanità che risultano di diretto interesse regionale.

Si evidenzia, peraltro, che la trasversalità di alcune iniziative comunitarie si ripercuote sulla difficoltà di precisa individuazione, con la conseguenza che argomenti apparentemente sanitari siano più propriamente di competenza, a livello regionale, di altri settori.

## IX.C) POLITICHE SOCIALI

(Fonte: Direzione Generale Sanità e Politiche sociali)

### **IX.C.1 Breve quadro del settore dei servizi sociali a livello comunitario**

L'approccio comunitario al settore dei servizi sociali ha subito una graduale evoluzione nel corso degli anni. Originariamente, la categoria dei servizi sociali, nella logica comunitaria, riguardava quei servizi di interesse generale, nell'ambito dei quali individuare tipologie di attività prive di rilevanza economica, alle quali non applicare le regole comunitarie a tutela della concorrenza e del mercato. Il diritto all'assistenza era sostanzialmente considerato non tanto come diritto da garantire da parte dell'UE ma quanto limite al funzionamento della attività economiche. La disciplina della materia era affidata sostanzialmente alla competenza degli Stati membri.

La Comunicazione sui servizi sociali di interesse generale, COM(2006) 177, adottata il 26 aprile 2006 (che ha seguito il libro bianco sui servizi di interesse generale - COM(2004) 374 del 12.05.2004) ha segnato un importante passo verso il superamento di questa impostazione. La Commissione si propone, innanzitutto, di dare una definizione dei servizi sociali nell'Unione Europea ed individua principalmente due gruppi di attività che possono essere ricondotti a tale espressione. Il primo riguarda i "regimi legali e i regimi complementari di protezione sociale che [...] coprono i rischi fondamentali della vita", vale a dire i sistemi previdenziali. Il secondo gruppo concerne i "servizi essenziali prestati direttamente alla persona che forniscono un aiuto personalizzato per facilitare l'inclusione delle persone nella società e per garantire l'attuazione dei loro diritti fondamentali". Questa seconda definizione si avvicina sostanzialmente alla nozione di servizi sociali fornita dal nostro ordinamento.

Con il Trattato di Lisbona il ruolo dell'Unione nella disciplina della materia ha trovato un definitivo riconoscimento.

L'art. 4 del TFUE riconosce all'Unione competenza concorrente con quella degli Stati membri, tra gli altri, nei settori della politica sociale (lettera b) e della coesione sociale (lettera c) e l'art. 5 del TFUE prevede che l'Unione possa prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.

L'art. 153 (ex art. 137 del TCE), poi, stabilisce che, per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, tra i quali una protezione sociale adeguata e la lotta contro l'emarginazione, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei relativi settori.

Inoltre, la Carta dei Diritti fondamentali, inserita all'interno del Trattato, prevede, all'art. 34, che *"al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali"*.



Circa 80 milioni di persone in Europa vivono in povertà, e hanno difficoltà a soddisfare i bisogni di base. La situazione è aggravata dalla crisi economica, che potrebbe avere ripercussioni sociali di lungo termine. Per questi motivi, l'Unione europea, ispirandosi alla solidarietà, suo principio fondamentale, ha intrapreso un'azione coordinata con i propri Stati membri per fare del 2010 l'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Gli obiettivi chiave mirano ad aumentare la consapevolezza dei cittadini nei confronti di queste problematiche e di rinnovare l'impegno politico dell'UE e dei suoi Stati membri rispetto alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

In riferimento a ciò, il Programma legislativo della Commissione europea per il 2010, e la Strategia Europa 2020 contengono alcune importanti iniziative nella materia delle politiche sociali.

In particolare, nell'ambito della Strategia Europa 2020, la Commissione propone, tra gli obiettivi principali, quello della diminuzione di 20 milioni di persone dal rischio di povertà.

Tale obiettivo, è declinato nell'iniziativa faro "Piattaforma europea contro la povertà" per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti.

L'Europa deve agire su diversi fronti, in particolare occorrerà approfondire un peculiare impegno per intraprendere azioni volte alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, in modo da ridurre le diseguaglianze in termini di salute, per far sì che la crescita risulti vantaggiosa per tutti e consenta loro di vivere in modo dignitoso, partecipando attivamente alla società. La promozione di tali azioni vedrà impegnati sia la UE che gli Stati membri nei prossimi anni.

La Commissione Europea si adopererà per elaborare e attuare, tra l'altro, programmi volti a promuovere l'innovazione sociale per le categorie più vulnerabili, a combattere la discriminazione e a definire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti al fine di sfruttare pienamente le loro potenzialità sociale. Si adopererà, altresì, a valutare l'adeguatezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici e di protezione sociale e riflettere su come migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.

Relativamente a questa iniziativa faro, a livello nazionale, le azioni che dovranno essere intraprese saranno volte, tra l'altro, a promuovere la responsabilità collettiva e individuale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale, a definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio, a utilizzare appieno i propri regimi previdenziali e pensionistici per garantire un sufficiente sostegno al reddito.

### **IX.C.2 Partecipazione della Regione al diritto comunitario**

Per quanto riguarda lo stato di attuazione del diritto comunitario da parte della Regione Emilia-Romagna in materia di politiche sociali, si riportano di seguito gli interventi più significativi nel settore.

In particolare, relativamente agli interventi per l'Integrazione Sociale degli Immigrati, di quelli a favore dei richiedenti asilo e rifugiati, delle strategie ed azioni a contrasto alla discriminazione e

della lotta alla tratta, la Regione prosegue nel solco dei dispositivi normativi già ampiamente citati nella relazione precedente e, più precisamente, della l.r. 24 marzo 2004, n. 5 e del Programma 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri approvato con deliberazione A.L. n. 206 del 16 dicembre 2008, vanno tuttavia segnalati alcuni aggiornamenti nelle singole aree.

#### IX.C.2.1 Interventi di lotta alla discriminazione

Negli ultimi mesi è stato dato concreto impulso al rafforzamento del Centro regionale contro le discriminazioni, articolato, ad oggi, in un network di 199 punti, distribuiti sull'intero territorio regionale e a cui i cittadini possono rivolgersi per segnalare una discriminazione subita o di cui sono stati testimoni. Il Centro regionale, oltre ad operare per la rimozione dei casi di discriminazione e a farne un sistematico monitoraggio, promuove iniziative di informazione e sensibilizzazione volte alla prevenzione e alla tutela dei diritti. Tra le iniziative realizzate in collaborazione con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) della Presidenza del Consiglio, Dipartimento Pari Opportunità, si citano quelle della settimana contro il razzismo (15-21 marzo) e della settimana contro la violenza (12-18 ottobre). Particolare attenzione viene posta alla sensibilizzazione nel mondo della scuola, al tema delle "seconde generazioni", agli ambiti di aggregazione giovanili e sportivi. Il Centro ha attivato un proprio sito accessibile dal portale [www.emiliaromagnasociale.it](http://www.emiliaromagnasociale.it).

#### IX.C.2.2 Interventi di lotta alla tratta

Il sistema integrato di interventi sociali e socio-sanitari nel campo della prostituzione e della lotta alla tratta e allo sfruttamento di esseri umani, viene attuato da un'ampia rete territoriale costituita da enti locali e soggetti del terzo settore. I destinatari sono, da un lato, le persone che si prostituiscono, e da un altro lato persone maggiorenni e minorenni, extracomunitarie e comunitarie, vittime di varie forme di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio, attività illegali, espianto di organi), di riduzione e mantenimento in schiavitù, e di tratta di esseri umani. Nel corso del 2010 il progetto regionale "Oltre la strada" ha dato avvio ad una campagna regionale contro la violenza e la riduzione in schiavitù in ambito lavorativo attraverso spot radiofonici, volantini multilingue e locandine sui mezzi pubblici che diffonderanno il numero verde anti-tratta 800-290290.

#### IX.C.2.3 Integrazione sociale cittadini stranieri immigrati

Nell'ambito delle azioni previste dal citato Programma 2009-2011 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri la Regione ha, nel corso degli ultimi mesi, dato particolare impulso al tema della mediazione interculturale e dell'alfabetizzazione alla lingua italiana e della presenza femminile straniera. Nel primo caso, realizzando un'ampia ricerca che ha coinvolto la gran parte dei mediatori che, a vario titolo, operano nei diversi servizi alla persona dell'intera Emilia-Romagna

(sportelli e centri informativi per stranieri, Aziende USL, Ospedali, consultori, scuole, centri per l'impiego, servizi per migranti, ecc) e che si dedicano ad un'utenza prevalentemente straniera.

Quanto agli interventi a favore di cittadini immigrati adulti per migliorare la loro conoscenza della lingua italiana, la Regione ha promosso un programma di azioni in applicazione di appositi accordi siglati con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali i cui obiettivi e finalità sono:

- apprendimento della lingua italiana L2 e dei principali elementi della cultura e dell'educazione civica italiana;
- l'acquisizione della certificazione dell'italiano L2 secondo gli standard di riferimento del Quadro comune europeo di riferimento (QCER);
- la collaborazione interistituzionale tra differenti soggetti pubblici e privati che si occupano di istruzione degli adulti, di integrazione degli stranieri e di formazione professionale;
- la formazione e l'aggiornamento degli insegnanti dell'italiano L2.

Stante una sempre più crescente presenza migratoria “al femminile” (in Emilia-Romagna le donne rappresentano più del 50% della popolazione straniera) sono numerose anche le associazioni di donne migranti e di donne migranti e native che promuovono attività di solidarietà e cercano di offrire risposte ai bisogni specifici e promuovere la loro piena integrazione. In tal senso si è dato vita al progetto regionale “Intrecci- per la promozione e la costruzione di una rete di associazioni di donne straniere o italiane e straniere”

#### IX.C.2.4 Richiedenti asilo e rifugiati

Dando seguito operativo al “Protocollo regionale per il diritto di asilo”, sottoscritto il 17 giugno 2004 tra Regione, Enti Locali, Soggetti di terzo settore e Associazioni, già dal 2005 è stata attivata una rete progettuale denominata “Emilia-Romagna terra d'Asilo” con l'obiettivo di monitorare le presenze e rafforzare le azioni di accoglienza, orientamento ed integrazione a favore della popolazione rifugiata nonché diffondere sull'intero territorio regionale la cultura dell'asilo. Negli ultimi mesi la rete è andata ad ampliarsi ulteriormente così da coinvolgere tutti i Comuni capoluogo della regione e numerose altre municipalità. Rispetto alle azioni, oltre alle svariate iniziative svolte in occasione della giornata mondiale del rifugiato, proprio a seguito del recepimento della normativa comunitaria in tema di rifugiati e richiedenti asilo da parte dell'Italia (83/2004 CE e 85/2005 CE) sono stati organizzati corsi di formazione per operatori e seminari in collaborazione con le Università. E' ora in via di definizione la nuova attività progettuale a valere sulle prossime mensilità.

#### IX.C.2.5 Comunicazione interculturale

In conseguenza delle azioni seguenti al 2008 “Anno europeo del dialogo interculturale”, con deliberazione di Giunta regionale n. 2101 del 9 dicembre 2008, è stato approvato il “Protocollo d'intesa sulla comunicazione interculturale” sottoscritto poi il 17 febbraio 2009, con valenza

triennale, da un ampio ventaglio di soggetti (Regione Emilia-Romagna, Ordine dei Giornalisti dell'Emilia-Romagna, Associazione Stampa dell'Emilia-Romagna, Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale, Co.Re.Com dell'Emilia-Romagna, Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, rappresentanze regionali di ANCI, UPI, Segretariato Sociale RAI, Università degli Studi di Bologna – Facoltà di Lettere – Dipartimento di Scienza della Comunicazione, Centri interculturali). Il Protocollo, una volta sottoscritto, è stato presentato pubblicamente in specifiche iniziative di ambito locale e si è proceduto alla definizione di un gruppo tecnico di monitoraggio che ha proceduto alla stesura del piano di azione operativo relativo al periodo febbraio 2009-agosto 2010.

Oltre al protocollo, nel corso del 2009 sono stati realizzati:

- il progetto regionale denominato "Media, diversità, pluralismo 2" presentato da Cospe Onlus (Cooperazione per lo sviluppo dei Paesi Emergenti), approvato e sostenuto dalla Giunta regionale con deliberazione n.1521/2009 e che prevede la realizzazione di percorsi di rafforzamento e consolidamento della rete dei Media Interculturali Emilia-Romagna; la costruzione di un sito web dedicato alla tematica della comunicazione interculturale; la realizzazione di percorsi formativi e seminari di approfondimento rivolti ai gruppi di lavoro interni alla rete finalizzati al miglioramento delle competenze giornalistiche; la realizzazione del terzo Meeting regionale dei media multiculturali entro l'anno 2010;

- il consolidamento dell'attività di coordinamento dei Centri interculturali presenti in Emilia-Romagna, procedendo, in particolare, con la realizzazione degli interventi previsti dal progetto denominato "Centri Interculturali, biblioteche e società multiculturali: un percorso formativo condiviso" presentato dal Comune di Bologna con l'adesione di numerosi Centri Interculturali della regione;

- il progetto "Dialogo ed integrazione interculturale", volto a valorizzare la presenza di giovani nati in Italia oppure arrivati in età scolare che hanno genitori stranieri ed attuato nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro "Giovani evoluti e consapevoli" ("APQ GECO"), sottoscritto in data 11 dicembre 2007, tra la Regione Emilia-Romagna, il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero per lo Sviluppo Economico. Tale progetto ha contribuito a definire e realizzare la rete regionale "TogethER" di giovani di "seconda generazione".

#### IX.C.2.6 Area Povertà ed esclusione sociale

La Regione Emilia-Romagna, già nel corso della Conferenza Europea sulle Città sostenibili che si è svolta a Dunkerque tra il 19 e il 21 maggio 2010, dove ha presentato lo "stato dell'arte" (cd. "*Baseline Review*") delle iniziative connesse agli Aalborg Commitments, ha evidenziato che negli ultimi anni molte iniziative (leggi, piani, programmi, progetti) sono state portate avanti dalle Direzioni regionali in linea con il principio dello sviluppo sostenibile, evidenziando il ruolo strategico

che la Regione svolge al fine di promuovere politiche di sostenibilità, dirigendo e supportando le autonomie locali verso l'elaborazione di proprie specifiche iniziative.

In particolare, l'attività del Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale ha trovato piena collocazione all'interno dell'area "Equità e giustizia sociale".

#### IX.C.2.7 Interventi a favore di minori

Oggi uno dei temi al centro dell'attenzione dei governi e dei cittadini nei paesi membri del Consiglio d'Europa (CoE) è l'eliminazione di ogni forma di violenza nella vita quotidiana. Ad Oslo, nel 2004, i Ministri europei responsabili delle politiche di prevenzione della violenza convennero sull'esigenza di delineare un quadro integrato di politiche nazionali basato su dodici principi generali, che essi stessi individuarono e fecero oggetto di raccomandazione, assumendo come priorità l'impegno contro ogni forma di violenza ai danni di bambini e bambine.

Nel corso del Terzo Summit dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa, tenutosi a Varsavia il 16-17 Maggio 2005, gli Stati membri del CoE si sono impegnati ad elaborare nuove misure di contrasto allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori. In quest'occasione è stato lanciato il programma triennale "L'Europa per e con i bambini", che contiene una specifica azione dedicata alla violenza, i cui principi ed obiettivi sono descritti nel documento "Programme of action on Children and Violence (2005-2007) – Principles and objectives".

Il programma d'azione ha due finalità principali:

1. la promozione dei diritti dei bambini;
2. la protezione dei bambini contro ogni forma di violenza.

Tali finalità dovranno essere raggiunte attraverso un'azione sinergica dei decisori e di tutti gli attori coinvolti a livello centrale e locale al fine di mettere in atto strategie nazionali di protezione dei minori e di prevenzione della violenza.

I concetti chiave di questa metodologia di lavoro sono "l'analisi", la "trasversalità", "l'approccio integrato", "il partenariato" e la "comunicazione".

L'Italia è stata tra i primi Stati ad aderire al programma triennale "L'Europa per e con i bambini". Gli Stati che finora hanno aderito a tale programma sono l'Italia, la Romania, la Norvegia e il Portogallo. Ciascuno di questi Stati, dopo aver consultato tutti gli attori istituzionali e della società civile, produrrà un report nazionale che conterrà tutte le attività che sono svolte per prevenire e contrastare la violenza sui minori. I report finali dei Paesi che hanno aderito al progetto saranno utilizzati per l'elaborazione di un unico modello europeo di politiche di prevenzione della violenza all'infanzia.

La legge regionale luglio 2008, n. 14 "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni" con una parte delle sue disposizioni, si colloca nel contesto degli obiettivi sopra richiamati.

In particolare l'articolo 3 prevede che la programmazione regionale persegue obiettivi di integrazione delle politiche e dei programmi regionali in materia sociale, sanitaria, scolastica, abitativa e del lavoro, di integrazione istituzionale con gli enti locali, con l'amministrazione statale e le parti sociali, di qualificazione dei servizi e degli interventi, di continuità della programmazione riferita alle esigenze delle diverse età dei soggetti, di valorizzazione del rapporto tra enti pubblici e privato sociale.

La Regione in attuazione di tali obiettivi all'art. 9 della L.r. 14/08 predispone uno specifico Programma per la promozione e tutela dei diritti, la protezione e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e il sostegno alla genitorialità; tale programma contiene le linee di indirizzo per la predisposizione dei programmi provinciali e dei piani distrettuali per la salute e il benessere.

Il Programma, approvato con delibera della Giunta regionale n. 378/2010 ha ridisegnato ambiti di priorità e di azioni, per il sostegno e rafforzamento delle competenze genitoriali, per contrastare le forme di abbandono morale e materiale dei minori qualificando gli interventi dei servizi, e per porre un'attenzione particolare alla prevenzione e cura nell'età dell'adolescenza e ha destinato 11.000.000 € a favore degli Enti locali. Tra i suoi obiettivi principali vi è la promozione di un maggior equilibrio territoriale in termini di servizi e opportunità offerte, lo sviluppo e la messa a sistema di interventi afferenti principalmente alle seguenti aree di lavoro: promozione del benessere e attivazione del contesto comunitario; prevenzione e sostegno a situazioni a rischio sociale; protezione, cura e riparazione.

Infine la Legge regionale 14/08 si colloca nel contesto degli obiettivi europei anche nella Parte II, Titolo II, Capo IV "Prevenzione e tutela" e altri, per quanto riguarda l'integrazione; il comma 2 dell'articolo 23 in riferimento alla distinzione elaborata dal CAPCAE (Concerted Action for Prevention of Child Abuse in Europe). Il CAPCAE è in attività da alcuni anni con un progetto europeo sulla prevenzione del maltrattamento all'infanzia, avviato alla fine degli anni '90, a cui l'Italia ha aderito fin dall'inizio. Il progetto, nell'intento di favorire una gestione ordinata e razionale dell'attività di prevenzione, approfondisce e spiega le caratteristiche specifiche di ciascuno dei tre livelli in cui tradizionalmente viene articolata l'attività di prevenzione.

La legge regionale risulta inoltre conforme a quanto contenuto nella "Relazione su una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori" del 20 dicembre 2007, n. 2093.

### **IX.C.3 Fase ascendente del diritto dell'UE**

Con riferimento all'allegato II della *"Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni – Programma di lavoro della Commissione per il 2010 – E' ora di agire"*, appaiono oltremodo interessanti alcune iniziative strategiche.

Nell'ambito di **Istruzione, Cultura e Gioventù**, quelle relative a:

a) all'abbandono scolastico prematuro che, nel caso degli studenti di origine non italiana, appare significativo soprattutto nelle scuole superiori (Proposta della Commissione per una raccomandazione del Consiglio sull'abbandono scolastico prematuro);

b) rafforzare i percorsi di apprendimento "lungo tutto l'arco della vita" con riferimento all'apprendimento della seconda lingua da parte degli adulti (Comunicazione della Commissione: proposta di un nuovo parametro sulle competenze linguistiche);

c) definire nuovi parametri per le competenze linguistiche partendo da una definizione precisa dei livelli di L2 (compresa, parlata, scritta) con particolare riguardo agli adulti immigrati (Comunicazione della Commissione: proposta di un nuovo parametro sulle competenze linguistiche).

Nell'ambito di **Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza**, oltre al costante interesse per le azioni di lotta al razzismo ed alla xenofobia (Comunicazione sulla lotta al razzismo e alla xenofobia), e per l'integrazione sociale dei rom (Comunicazione sull'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa), si reputa molto interessante tenere conto delle donne straniere quali soggetti privilegiati nelle strategie che perseguono la parità tra i sessi e nelle azioni che convertiranno la "Carta delle donne" in iniziative concrete (Comunicazione su una strategia per la parità tra i sessi 2010-2015).

Infine, per quanto riguarda l'ambito del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, si segnala particolare interesse per la **Piattaforma europea contro la povertà**, ed in particolare:

1. per l'iniziativa faro "Piattaforma europea contro la povertà" nell'ambito della Strategia Europa 2020, il cui obiettivo è garantire la coesione economica, sociale e territoriale prendendo spunto dall'attuale anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale onde migliorare la consapevolezza e riconoscere i diritti fondamentali delle persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale, consentendo loro di vivere in modo dignitoso e di partecipare attivamente alla società;
2. per l'iniziativa strategica n. 15 del Programma legislativo della Commissione per il 2010 denominata "Comunicazione sulla piattaforma europea contro la povertà", avente lo scopo di presentare le proposte per una piattaforma contro la povertà e annunciare i cambiamenti al metodo aperto di coordinamento sociale per favorire la sua realizzazione. La comunicazione esaminerà i progressi compiuti in ambito sociale ed elaborerà un'agenda per intensificare l'impegno politico e la visibilità politica, e favorire una maggiore interazione positiva con altre politiche. L'attenzione sarà posta in particolare sull'inclusione attiva e la povertà infantile.

## X) SICUREZZA URBANA

(Fonte: Servizio Politiche di Sicurezza e della Polizia Locale)

I Ministri degli Interni e della Giustizia degli Stati membri dell'Unione Europea sono stati tradizionalmente riluttanti a rinunciare a poteri di indirizzo sulle politiche formulate in settori quali l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica o la prevenzione della criminalità, costituendo questi ultimi il nucleo del concetto di sovranità nazionale.

Negli ultimi trenta anni, tuttavia, seppur in un processo lento e graduale si sono intensificati gli interventi comunitari di orientamento in materia.

Le istituzioni europee, già agli inizi degli anni '80, hanno promosso forme di intervento di tipo preventivo a livello nazionale e locale.

Il Comitato europeo per le problematiche criminali del Consiglio d'Europa al termine della sua trentaduesima Sessione plenaria (1983), ha istituito una commissione ristretta di esperti per analizzare le modalità di prevenzione della criminalità.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 23 giugno 1983, ha adottato una raccomandazione in cui, in tema di politica criminale, i governi degli stati membri venivano invitati a sviluppare strategie a favore dell'approccio preventivo - tese ad assicurare un aiuto concreto alle vittime della criminalità - e a ricorrere in maniera più convinta alle misure sostitutive delle pene detentive.

Nella risoluzione adottata al termine della quattordicesima Conferenza europea dei Ministri della Giustizia tenutasi a Madrid l'anno successivo venivano ribadite le stesse conclusioni.

il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, sulla base dello studio condotto dalla commissione ristretta di esperti istituita nel 1983, il 17 settembre 1987 ha adottato la raccomandazione n. R(87)19 avente ad oggetto l'organizzazione della prevenzione della criminalità, con la veniva raccomandato ai governi degli Stati membri:

1. di includere la prevenzione nei programmi nazionali di lotta contro la criminalità;
2. di creare, incoraggiare e sostenere sul piano nazionale, regionale e locale organismi di prevenzione della criminalità;
3. di finanziare la ricerca nel campo della prevenzione, con una particolare attenzione al momento della valutazione;
4. di sviluppare la cooperazione internazionale attraverso ricerche comparative, scambi di informazioni, riunioni periodiche dei responsabili delle politiche di prevenzione della criminalità degli stati membri, organizzazioni di progetti comuni di prevenzione.

Secondo il comitato ristretto di esperti, la criminalità e la sicurezza urbana devono essere affrontati con un approccio integrato che combini insieme il modello di prevenzione situazionale e sociale.



In particolare, le politiche di sicurezza urbana vanno realizzate da partenariati locali - i cui attori principali sono la polizia e le autorità locali - ed eventualmente sostenute e coordinate a livello nazionale. In ogni caso queste politiche devono scaturire dalla conoscenza dei risultati dell'esperienza e della ricerca scientifica, poiché soltanto l'attività svolta sulla base della conoscenza e di informazioni adeguate può avere di successo. Chi attua le scelte politiche dovrà attraverso l'analisi scientifica e la ricerca comparativa- essere in grado di prevedere le conseguenze prodotte.

Nella raccomandazione n. R(87)19 viene ricordato altresì che le attività di prevenzione devono ricercare la partecipazione della collettività.

La Carta Urbana Europea sottoscritta a Strasburgo (17-19 marzo 1993) e le Raccomandazioni (2000)<sup>20</sup> e (2003)<sup>21</sup> del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa hanno poi ripreso le conclusioni dello studio condotto dal comitato di esperti.

In questo contesto si colloca l'azione della Regione Emilia-Romagna con il sistema di contribuzione ordinario avviato, prima regione in Italia, nel 1999, grazie all'approvazione della l.r. n. 3 del 21/04/1999, poi modificata nel 2003 con la l.r. 24 («Disciplina della Polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza»).

Tre sono le direttrici centrali di questa attività:

- sostegno ai Comuni, alle province e alle associazioni di cittadini;
- intervento, sempre tramite collaborazioni e intese con gli enti locali, per progetti di particolare rilevanza;
- sviluppo delle polizie locali.

Il primo punto in particolare si sostanzia in contributi concessi dalla Regione per sostenere attività da realizzarsi in singoli contesti locali. Ad oggi, con questo meccanismo, sono stati finanziati oltre 450 progetti a livello locale.

Il tipo di interventi proposti e finanziati dalla regione è molto vario e, combinando l'approccio di prevenzione sociale, comunitaria e situazionale, segue in maniera piena la logica chiave delle politiche comunitarie, quella della integrazione delle misure. Troviamo così interventi di:

- potenziamento e qualificazione del controllo sul territorio;
- riqualificazione urbana e strumenti di natura tecnologica;
- interventi a sostegno dell'emarginazione e del disagio sociale;
- servizi per l'integrazione multietnica e per la gestione del conflitto;
- animazione dello spazio pubblico e promozione della partecipazione;
- campagne educative e informative.

A livello europeo un'altra componente chiave delle politiche di sicurezza urbana viene individuata nel supporto materiale alle vittime e alle loro associazioni. Nell'ambito della ricerca vengono incoraggiate le ricerche vittimologiche. La Raccomandazione (2006)<sup>8</sup> del Comitato dei

Ministri del Consiglio d'Europa ha peraltro invitato gli Stati membri a dare vita a servizi di supporto alle vittime della criminalità.

Anche in questo caso la Regione Emilia-Romagna si segnala per un intervento unico nel panorama nazionale. Nel 2004 la Regione ha promosso, assieme a tutti i comuni capoluogo e a tutte le province della regione, la costituzione della Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati, con l'obiettivo di contribuire a limitare le gravi difficoltà che le vittime o i loro familiari si trovano ad affrontare come conseguenza dei più gravi reati, quelli che provocano danni personali gravissimi o la morte della vittima.

L'idea di una fondazione che dia sostegno immediato alle vittime dei crimini di maggiore gravità ha preso le mosse dall'art. 7 della citata l.r. n. 24 del 2003: la scelta è stata quella di dotarsi di uno strumento agile, in grado di intervenire tempestivamente, pur mantenendo la responsabilità ultima dell'iniziativa nell'ambito del sistema pubblico.

Quanto alla casistica, sono stati affrontati 40 casi fra omicidi (33) e tentati omicidi (7), 20 sono i casi classificabili come violenze sessuali, psicologiche e maltrattamenti familiari, e 24 casi di aggressioni di particolare violenza.

Le modalità di intervento sono oramai consolidate: vengono individuate le necessità concrete e contingenti della vittima e/o dei suoi familiari, in collaborazione con i servizi degli enti locali che si occupano del caso. Il Comitato dei Garanti della Fondazione che delibera l'intervento valuta la richiesta avanzata dal Sindaco.

L'istituzione di una base giuridica per le attività di prevenzione della criminalità a livello dell'Unione Europea avviene solo con il **Trattato di Amsterdam**, in vigore dal maggio 1999, che modifica e aggiorna il trattato di Maastricht. Infatti, Fino all'entrata in vigore del trattato di Amsterdam le politiche di prevenzione della criminalità a livello dell'U.E. si limitavano per lo più alla prevenzione della criminalità organizzata. L'articolo 29 del Trattato stabilisce che «l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia» e indica la prevenzione della criminalità, «organizzata o di altro tipo» come uno degli strumenti per raggiungere tale obiettivo.

L'importanza di politiche efficaci di prevenzione della criminalità nell'Unione è stata confermata dal Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il quale ha concluso che occorre sviluppare le misure di prevenzione della criminalità e lo scambio delle migliori prassi e rafforzare la rete composta dalle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione, precisando che le priorità per tale cooperazione vanno individuate innanzitutto nella delinquenza giovanile, nella criminalità urbana e in quella connessa alla droga.

Il primo passo della Commissione per individuare settori prioritari per la prevenzione della criminalità a livello dell'U.E. e per contribuire ad elaborare un'efficace strategia europea è costituito dalla comunicazione 786/2000 presentata il 29 novembre 2000 al Consiglio e al Parlamento

europeo: «La prevenzione della criminalità nell'Unione - Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario», a seguito della quale è stata adottata una decisione del Consiglio che ha istituito il primo programma di azione comunitaria - Hippokrates - che prevedeva il cofinanziamento di progetti di cooperazione tra Stati membri in materia di prevenzione della criminalità. Tale programma è stato successivamente sostituito dall'azione Agis e attualmente dal programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (2007-2013).

E' stato inserito inoltre uno specifico tema di ricerca sulla prevenzione della criminalità a partire dal VI programma quadro RST (Ricerca e Sviluppo tecnologico) dell'U.E. Ciò contribuisce, tra l'altro, a definire strumenti comuni per misurare la portata e la natura della criminalità, per valutare strategie per la riduzione della criminalità e per analizzare quali sono i rischi a lungo termine.

Il Servizio politiche per la sicurezza e la Polizia Locale della Regione Emilia-Romagna ha con frequenza utilizzato le opportunità di finanziamento comunitario di settore per attività di ricerca su aspetti significativi della criminalità nel territorio regionale. Ciò ha consentito, rispetto ai problemi su cui si voleva intervenire, di fondare le politiche regionali su conoscenze aggiornate e affidabili.

A tal proposito si segnalano:

- progetto europeo S.U.D. "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity" nell'ambito del programma di azione comunitaria Hippokrates (2002/03) che ha tra l'altro consentito di stabilire una serie di indicatori uniformi del degrado urbano a livello transnazionale;
- progetto europeo West (2005/06) su tratta e forme di schiavitù delle donne straniere;
- progetto biennale (2005/06) "La violenza tra giovani nei luoghi "di divertimento": stato dell'arte e misure adottate dagli attori istituzionali", finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Daphne II, finalizzato alla realizzazione di uno studio comparativo in alcuni paesi europei sulle dimensioni della violenza tra i giovani nei luoghi "di divertimento" e sull'efficacia delle misure preventive prese dai diversi attori istituzionali;
- progetto "Safepolis – Crime Prevention Guidelines for Urban Planning and Design" (2007/08), finanziato dalla Commissione Europea con il programma AGIS. Il fine ultimo del progetto è stata l'elaborazione di un manuale per inserire criteri di sicurezza nella progettazione, quale strumento applicativo della nuova normativa europea in materia approvata dal Comitato Europeo di Normalizzazione (CEN) nel 2007;
- progetto triennale "Crimprev" (2006-09), finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Sesto programma Quadro FP6, finalizzato all'analisi e alla discussione delle iniziative di ricerca e di implementazione di politiche avviate in diversi paesi europei sulla criminalità e sulla prevenzione;
- progetto biennale (2009/10) «Citizens, cities and video surveillance», finanziato dalla Commissione Europea con il programma "diritti fondamentali e cittadinanza", parte del

programma generale "diritti fondamentali e giustizia" (2007-2013), finalizzato a promuovere un utilizzo ragionato delle tecnologie di controllo a distanza del territorio per la prevenzione della criminalità e ad elaborare, attraverso uno scambio di esperienze e di buone pratiche, una carta etica sul corretto utilizzo della videosorveglianza nel rispetto delle libertà individuali;

- progetto DC&DII 2008-2011 avente l'obiettivo di sviluppare politiche per contrastare l'uso e abuso di sostanze. Fine ultimo del progetto è quello di aiutare le amministrazioni aderenti a costruire un metodo di lavoro coordinato, partecipativo e mirato nei confronti dei problemi correlati all'uso di droghe sul suolo pubblico.

Dal momento che i reati giovanili, urbani e legati alla droga si verificano a livello locale, una seconda comunicazione (165/2004) della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento europeo ha ribadito la responsabilità primaria degli Stati membri nel settore della prevenzione.

Quest'ultima comunicazione si limita alla prevenzione della criminalità non organizzata, definita come criminalità comune in quanto questa comprende tutti i tipi di reati che sono commessi frequentemente e le cui vittime sono facilmente identificabili.

La criminalità comune viene riconosciuta come la causa principale di preoccupazione dei cittadini europei. L'attenzione è incentrata sui reati contro la proprietà e che spesso comportano violenza fisica (furti nelle abitazioni, di o su automobili; aggressioni; rapine; ecc.) Tali tipi di reato rientrano peraltro nei tre grandi settori prioritari individuati dal citato Consiglio europeo di Tampere: delinquenza giovanile, criminalità urbana e criminalità connessa alla droga.

Viene sottolineata l'importanza della criminalità comune in termini di costo finanziario per la società, inoltre si invita a promuovere le forme di prevenzione della criminalità comune in quanto funzionali alla riduzione di forme più gravi di criminalità.

Ai fini dell'analisi di questa comunicazione e dell'applicazione per la Regione Emilia-Romagna, è di grande interesse riportare la definizione di prevenzione della criminalità presentata dalla Commissione e proposta dalla decisione del Consiglio del maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (EUCPN). Secondo tale definizione, «... la prevenzione della criminalità riguarda tutte le misure atte a, o che contribuiscono in altro modo, a contrastare la criminalità e a diminuire il sentimento di insicurezza, di natura sia quantitativa che qualitativa, da essa generato nei cittadini, scoraggiando direttamente le attività criminali o mediante il ricorso a politiche e interventi destinati a ridurre il potenziale di criminalità e a limitarne le cause. Essa si avvale delle azioni dei governi, delle autorità competenti, delle autorità giudiziarie del settore penale, delle autorità locali e delle associazioni impegnate in tale settore da esse istituite in Europa, degli operatori del settore privato e del volontariato, dei ricercatori e dei cittadini, con il sostegno dei mezzi di comunicazione».

In questo senso va rimarcato che la Commissione riconosce apertamente una priorità alle autorità locali: «La criminalità comune si verifica di norma a livello locale. Pertanto, le autorità locali

sono le prime ad essere responsabili per tale problema, idealmente con il sostegno delle autorità nazionali».

La Commissione suggerisce che le misure preventive non riguardino solo la criminalità in senso stretto, ma anche i comportamenti c.d. antisociali, intesi come fenomeni predittivi di vere e proprie azioni criminali.

Ancora, la Regione Emilia-Romagna si segnala per un progetto innovativo a livello nazionale. Con l'iniziativa denominata RIL.FE.DE.UR. (Rilevamento dei fenomeni di degrado urbano), e cofinanziata dal 2003 al 2006 dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, è stato possibile avviare in alcuni comuni della regione un servizio sperimentale al cittadino basato su un sistema informativo in grado di raccogliere e gestire le informazioni relative al degrado urbano.

La Commissione insiste poi sul fatto che la prevenzione dovrebbe riguardare anche la paura della criminalità dal momento che le ricerche dimostrano che i sentimenti soggettivi di insicurezza possono indurre ad un rifiuto della vita sociale e alla perdita di fiducia nella polizia e nel funzionamento della legge; ribadisce che la prevenzione della criminalità costituisce un complemento necessario alle misure repressive. L'esperienza dimostra che un eccessivo sbilanciamento verso misure repressive comporta costi maggiori per il sistema giudiziario penale e un aumento della popolazione carceraria e delle percentuali di recidiva. Le misure preventive, se ben pianificate ed attuate, possono contribuire a vari livelli a una notevole riduzione della criminalità.

Rilevante è anche il passaggio in cui la Commissione riconosce che, se gli episodi di criminalità comune si verificano il più delle volte a livello locale, in ambiente urbano, è solo a questo livello che possono essere attuate politiche efficaci adattandole alle specifiche condizioni locali o regionali: spetta dunque agli Stati membri garantire l'attuazione di politiche efficaci per la prevenzione della criminalità a tutti i livelli sul loro territorio. Poiché l'azione a livello locale è così importante, è necessario elaborare un'azione preventiva quanto più possibile vicina ai cittadini e - caratteristica tipica delle misure di prevenzione - coinvolgere diversi tipi di partecipanti, sia del settore pubblico (funzionari di polizia, amministrazione locale, assistenti sociali che si occupino segnatamente dei giovani) che privato (associazioni di imprese, compagnie di assicurazioni, organizzazioni di cittadini).

La Commissione ritiene poi che sia importante disporre di informazioni sulle tendenze della criminalità e sull'opinione pubblica in materia per capire meglio le conseguenze di una mancanza di prevenzione sulla società e il modo in cui le azioni di prevenzione possono ridurre i costi tangibili e non tangibili per le vittime della criminalità e il rischio di recidiva tra i delinquenti.

Viene riconosciuto che la criminalità è in continua evoluzione e se ne deduce che le autorità devono continuamente esaminare le nuove minacce e i nuovi sviluppi del mercato della criminalità perché solo così si possono ottenere effetti di ampio raggio a livello di prevenzione.

Gli assi portanti per lo sviluppo dell'area ricerca del Servizio politiche per la sicurezza e la Polizia Locale della Regione Emilia-Romagna sono stati l'approfondire a tutto campo, sistematizzare la ricerca di base, introiettare competenze e conoscenze dal mondo della ricerca, rendere accessibili i risultati. Il risultato sono 13 Rapporti annuali e altri 23 Quaderni di Città sicure che spaziano dalle inchieste locali allo studio delle politiche, dagli approfondimenti sull'immigrazione a quelli sui senza fissa dimora, dallo studio della criminalità organizzata, della violenza di genere a quello sull'abusivismo commerciale, dalla ricerca sulla polizia locale a quella sui servizi sociali coinvolti nelle problematiche della sicurezza, dalla ricerca sulle opinioni dei cittadini alla ricerca sui fenomeni criminali.

Un obiettivo permanente della Regione Emilia-Romagna è dunque quello di realizzare sistemi per monitorare con continuità e approfondire la domanda sociale di sicurezza e i fenomeni criminali. La realizzazione di un'indagine demoscopica annuale a partire dal 1995, la sistematizzazione dei dati sulla delittuosità e la partecipazione alle indagini nazionali di vittimizzazione (1997 e 2002) con un sovracampionamento regionale, sono il patrimonio consolidato di quest'area di attività.

Tra i riferimenti normativi di rango sovranazionale, va anche citata la Risoluzione 180/2004 del Consiglio d'Europa che promuove lo sviluppo della Polizia locale in Europa e il Codice Europeo di Etica per la Polizia (CEEP), Raccomandazione 2001/10 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 settembre 2001, che costituisce il primo strumento sovranazionale in materia di sicurezza emanato da una istituzione europea in un contesto, come detto, ancora dominato da logiche statali.

L'amministrazione regionale in questi anni ha dedicato uno sforzo straordinario allo sviluppo delle polizie locali della nostra regione e al rafforzamento della loro identità, quella di regolatori della vita urbana e sociale. La l.r. 24/2003, più volte richiamata, insieme ad alcune delibere della Giunta regionale in attuazione della legge stessa, ha fissato i riferimenti normativi per lo sviluppo del sistema delle polizie locali e la loro valorizzazione.

L'Emilia-Romagna è stata la prima regione, già dal 2005, ad adottare i principi del Codice Europeo di Etica della polizia nei seminari e nella formazione, ad aver sperimentato modalità formative nuove, come la formazione congiunta con le altre forze di polizia, e ad aver creato, insieme al Comune di Modena e ad altri Comuni della nostra Regione, una Scuola regionale specializzata di polizia locale che, proprio in questi mesi, è diventata Scuola Interregionale di polizia locale, assumendo questa denominazione in seguito alla partecipazione nella compagine societaria della Regione Toscana e della Regione Liguria.

La Regione ha ulteriormente conformato i suoi strumenti normativi in tema di prevenzione della criminalità e di disordine urbano agli orientamenti delle istituzioni europee con l'ultima legge regionale in materia di sicurezza. Innanzitutto, è stato rafforzato l'approccio "integrato": ciò ha comportato la necessità di coniugare e coordinare risorse e azioni della pluralità di soggetti pubblici

e privati che, a diverso titolo, esercitano delle competenze in materia. Allo stesso tempo si è valorizzata la molteplicità degli approcci culturali ed operativi con i quali è possibile governare le politiche di sicurezza urbana, ben al di là quindi delle azioni di sostegno alle vittime dei reati o della sola attività repressiva della criminalità, di competenza esclusiva dello Stato.

Si investe di conseguenza in particolar modo la sfera della prevenzione sociale, situazionale, ambientale e urbanistica, di competenza delle autonomie locali.

La Regione ha prestato grande attenzione alla relazione tra sicurezza ed organizzazione dello spazio urbano. Questo impegno si è concretizzato, dal 2000 fino ad oggi in alcuni interventi di particolare rilevanza sul piano urbanistico, realizzati in collaborazione con il Servizio Riqualificazione Urbana, i c.d. "progetti-pilota". Si tratta di interventi di riqualificazione urbana, nell'ottica della sicurezza, di importanti aree delle città emiliano romagnole (stazioni ferroviarie, aree dimesse, grandi insediamenti problematici).

Questi interventi, dal 2006 sviluppati anche attraverso accordi o intese con le amministrazioni proponenti, hanno sempre cercato di dare applicazione alle nuove norme definite in materia a livello europeo, ed in particolare alle Norme e Technical Reports finalizzate alla prevenzione del crimine attraverso la pianificazione urbana e la progettazione degli edifici adottate dal Comitato Europeo di Standardizzazione (CEN) nel 2007, su sollecitazione del Consiglio d'Europa.

Il gruppo di lavoro "Prevention of Crime by Urban Planning" che ha prodotto il Technical Report TC 14383-2, adottato dal CEN, ha visto la partecipazione attiva di esperti della Regione Emilia-Romagna. Il documento che ha oggi lo status di "Technical Report", se non è da intendere come standard dalla portata vincolante, ha comunque forte valenza come supporto per buone pratiche.

Le norme CEN hanno avuto una recentissima "trasposizione" in Italia grazie alla pubblicazione del manuale "Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza", risultato del lavoro congiunto di tre istituzioni di riferimento nel settore: il Laboratorio Qualità urbana e Sicurezza del Politecnico di Milano, la Mission Etudes Sécurité de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France e i Servizi Politiche per la sicurezza e la polizia locale e Riqualificazione Urbana della Regione Emilia-Romagna. Questo innovativo studio è stato reso possibile grazie al progetto "Safepolis", co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma AGIS.

I manuali esistenti, pubblicati in diverse lingue in Europa e in America, che trattano il tema della sicurezza ambientale, forniscono criteri e linee guida per la prevenzione della criminalità alla scala degli edifici e degli spazi pubblici; sono invece più rari i testi che si occupano di progettazione e pianificazione urbanistica. Il Manuale realizzato ha inteso colmare tale vuoto, estendendo i criteri e le linee guida per la prevenzione del crimine anche alla scala della città. Si occupa quindi di progettazione urbana e pianificazione urbanistica e, elemento innovativo nel settore, di gestione.

Le linee guida fornite dal Manuale fanno diretto riferimento all'Allegato D del citato Technical Report CEN che fornisce una griglia di criteri per valutare/definire i progetti.

Infine un'ulteriore riferimento va diretto alla Raccomandazione (2003)21 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riguardante le partnership per la sicurezza.

La Raccomandazione invita gli Stati membri a promuovere forme di partenariato locale sulle politiche di sicurezza urbana che coinvolgano anche la comunità, senza peraltro favorire forme di neovigilantismo.

La Regione Emilia-Romagna è stata la prima in Italia (seguita poi da Lombardia e Toscana) a regolare compiutamente l'utilizzazione del volontariato in materia di sicurezza urbana (l.r. 24/2003, art. 8).

La legge regionale, all'art. 8, prevede che l'utilizzo del volontariato sia finalizzato a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale. Una successiva direttiva, regola nel dettaglio l'applicazione della norma regionale, prevedendo che le associazioni di volontariato contribuiscono tra l'altro allo sviluppo di azioni di prevenzione, ad attività di informazione rivolte ai cittadini, di educazione e sicurezza stradale.

Nell'ultimo anno in Emilia-Romagna le amministrazioni locali hanno sottoscritto oltre un centinaio di convenzioni con associazioni di volontariato e risultano essere ben 57 le strutture di Polizia Municipale che si avvalgono di volontari per interventi di sicurezza urbana.

Da ultimo si segnala che, a norma dell'art. 2 del TFUE, l'Unione ha una competenza concorrente, da esercitare conformemente alle disposizioni del trattato sull'Unione europea, per definire e attuare una politica sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

Nel programma di lavoro per il 2010 la Commissione europea dichiara che la sua azione sarà incentrata su quattro temi, tra cui i quali assume particolare rilievo la definizione di un'agenda dei cittadini che metta la persona al centro delle priorità.

Un elemento fondamentale di quest'agenda politica è il programma di Stoccolma per "un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009.

La Commissione si accinge a presentare (iniziativa strategica n. 20 del programma di lavoro per il 2010) un piano d'azione globale per implementare il Programma di Stoccolma (2010-2014), al fine di rendere più concreti per i cittadini i vantaggi in termini di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel contesto del piano d'azione, saranno indicati i provvedimenti da adottare per conseguire gli obiettivi, con particolare attenzione:



- alla lotta alla criminalità organizzata, il terrorismo e altre minacce mediante una migliore cooperazione di polizia e giudiziaria, compresa una strategia per la sicurezza interna dell'UE (iniziativa strategica 26);
- all'integrazione della popolazione immigrata, affrontando al tempo stesso il problema dell'immigrazione illegale e migliorando la gestione dei flussi di immigrazione, anche mediante un'impostazione integrata per la gestione delle frontiere dell'Unione.

Il servizio politiche per la sicurezza è evidentemente interessato a seguire l'evoluzione delle iniziative strategiche summenzionate.

## CONCLUSIONI

1) Il 2010 è, per molte ragioni, un anno di transizione. La crisi che ha investito l'intera economia globale nel biennio 2008-2009 ha colpito con particolare durezza soprattutto nel vecchio continente. Alla dimensione economica della crisi, si è ben presto affiancata una dimensione sociale. I cittadini e le famiglie europee stanno pagando il prezzo maggiore ed invocano risposte tempestive ed appropriate. Anche se con un certo ritardo, gli Stati europei hanno compreso che la ripresa non può essere affidata alle iniziative dei singoli Paesi, ma richiede un impegno in prima linea dell'Unione europea. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), questa ha ampliato le proprie competenze e si è finalmente dotata di efficaci strumenti di lavoro, adeguando i suoi processi decisionali alla presenza di 27 Stati membri; dandosi di un quadro istituzionale più trasparente e più stabile; rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali al fine di garantire ai cittadini europei maggiori opportunità di far sentire la loro voce.

La nuova Commissione europea, recentemente insediatasi, ha preso atto del fallimento della Strategia di Lisbona che ha orientato l'azione dell'UE tra il 2000 ed il 2010, ed ha lanciato una nuova strategia "Europa 2020", per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, che si propone di migliorare le condizioni complessive di vita dei cittadini europei. A tal fine la Strategia individua sette obiettivi "faro" per i prossimi dieci anni, negli ambiti della ricerca e dell'innovazione, delle politiche giovanili (migliorando la qualità dell'insegnamento e agevolando l'ingresso nel mondo del lavoro), del digitale (con la diffusione di internet e delle nuove tecnologie), del risparmio energetico e della diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, dello sviluppo industriale delle piccole e medie imprese, della modernizzazione dei mercati occupazionali, della lotta alla povertà.

I sette obiettivi faro sono stati inseriti nel programma legislativo della Commissione per il 2010, che ha individuato le iniziative strategiche per l'anno in corso, ha indicato le priorità per gli anni a venire. Rispetto al passato, il nuovo programma si propone come documento strategico. Né potrebbe essere diversamente, se si tiene conto che tutte le rinnovate istituzioni dell'Unione europea stanno attraversando una fase di rodaggio, soltanto nel mese di giugno 2010 la Strategia 2020 è stata approvata dal Consiglio europeo, che ha convalidato gli obiettivi dell'UE e quelli nazionali, e ha approvato gli orientamenti integrati. Da qui si comprendono in larga misura anche le difficoltà per i settori di individuare specifici interventi d'impatto nell'anno in corso. Il programma legislativo prevede, infatti, prevalentemente l'adozione di misure non legislative (comunicazioni, libri verdi, libri bianchi ed altri) e, pur investendo numerosi ambiti riservati alla potestà legislativa ed amministrativa della Regione Emilia-Romagna, non contiene iniziative che richiedano un intervento in tempi brevi da parte di quest'ultima.

Le misure proposte dalla Commissione nel programma 2010 sono riconducibili a quattro ambiti di intervento: misure per affrontare la crisi e sostenere l'economia sociale di mercato

europea; misure per definire un'agenda dei cittadini che metta la persona al centro dell'azione europea; misure per definire un programma di azione esterna ambizioso e coerente, che abbia portata mondiale; misure per modernizzare gli strumenti ed i metodi di lavoro dell'UE.

La priorità, nella prima metà dell'anno, è stata data alle misure di tipo economico e finanziario – che non rientrano immediatamente nelle competenze della Regione Emilia-Romagna – e alcuni degli atti legislativi che la Commissione ha indicato risultano, a meno di tre mesi di distanza dalla pubblicazione del programma stesso, già approvati.

Il 2010 è anche l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. A livello europeo il principio guida è quello di dare voce alle persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale e di ispirare un coinvolgimento diretto dei cittadini europei e degli altri attori. Esso mira inoltre a mettere in discussione gli stereotipi e la percezione collettiva della povertà. In linea con i principi europei di solidarietà e collaborazione, nel 2010 l'UE si propone di lanciare un appello ad affrontare in modo deciso le cause della povertà, per garantire a tutti i cittadini la possibilità di svolgere appieno la propria parte nella società. La Regione Emilia-Romagna parteciperà attivamente alle iniziative promosse dalla UE, trattandosi di obiettivo che rientra a pieno titolo nelle politiche sociali regionali.

2) A livello nazionale, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha prodotto, quale primo effetto, quello di richiedere un adeguamento dei metodi e degli strumenti di partecipazione dello Stato e delle regioni al processo normativo dell'Unione europea e alle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

La legge n. 11 del 2005 è stata modificata dalla legge n. 96 del 2010 (legge comunitaria per il 2009), che ha disciplinato la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte degli atti normativi delle istituzioni dell'UE, conformemente a quanto è previsto dal Protocollo II del Trattato di Lisbona (art. 4-*quater*).

Questa è oggi oggetto di un più radicale intervento di modifica da parte di uno schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno 2010, che si propone di ridisciplinare le modalità di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea (cd. fase ascendente), e le procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (cd. fase discendente), che sono ora contenute nella legge n. 11 del 2005, cd. legge Buttiglione.

Lo schema di disegno di legge non costituisce soltanto una mera operazione di *restyling* della legge n. 11. Esso interviene sia sulla fase ascendente, rafforzando le procedure di partecipazione del Parlamento nazionale (non sono invece modificate, se non per limitati profili, le procedure partecipative delle assemblee legislative e dei consigli regionali), sia sulla fase discendente, nel tentativo di rendere più efficace e tempestivo l'adempimento degli obblighi

derivanti dall'Unione europea (anche in questo caso l'intervento più corposo interessa il fronte statale, mentre non si rinvencono modifiche sostanziali per il fronte regionale).

Non si esclude perciò che, in un prossimo futuro, anche la Regione Emilia-Romagna debba intervenire sulla legge regionale n. 16 del 2008 per adeguarla alle novità del Trattato di Lisbona. In questo contesto, sarà anche possibile definire modalità più organiche di partecipazione degli enti locali alla fase ascendente e discendente di formazione del diritto comunitario nell'ambito regionale.

3) Per quanto riguarda il livello regionale, come anticipato nella parte generale del presente rapporto conoscitivo, la Regione Emilia-Romagna all'esito della prima sessione comunitaria ha approvato la legge regionale n. 4 del 2010 (*"Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno ed altre norme per l'adeguamento dell'ordinamento comunitario – legge comunitaria regionale per il 2010"*), nel pieno rispetto dei tempi imposti dal legislatore europeo ed in anticipo rispetto al recepimento da parte del legislatore statale che ha avuto luogo con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (*"Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"*).

Per assolvere agli obblighi di adeguamento del proprio ordinamento alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, la Regione Emilia Romagna, al pari delle altre regioni, è stata chiamata a riesaminare tutta la disciplina vigente in materia di attività di servizi e ad effettuare un monitoraggio dettagliato dei regimi di autorizzazione e dei requisiti previsti per l'esercizio di tali attività al fine, in primo luogo, di eliminare quei requisiti di accesso che siano compresi nell'elenco dei requisiti vietati dalla direttiva 2006/123/CE (quali ad es. requisito della residenza) ed, in secondo luogo, di conservare nel proprio ordinamento soltanto quei regimi di autorizzazione e quei requisiti di accesso che risultino non discriminatori, giustificati da motivi di interesse generale e proporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti. Qualora non ricorrano tali presupposti giustificativi, la norma comunitaria impone di sostituire l'"autorizzazione" con una dichiarazione di inizio di attività (DIA) ad efficacia immediata (l'attività può essere subito intrapresa) o, nel caso dei requisiti di accesso, la loro eliminazione.

In particolare, il sistema che emerge dalla direttiva comunitaria per l'accesso al mercato dei servizi è differenziato per livelli: si passa dalla DIA ad effetti immediati – che dovrebbe rappresentare la regola – a forme di autorizzazione affievolite – quali la DIA differita ed il silenzio assenso – fino al provvedimento autorizzatorio, la cui previsione può essere mantenuta compatibilmente con i principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

In coerenza con il sistema delineato dalla direttiva, gli interventi di modifica che la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto necessario apportare al proprio ordinamento, ad esito del monitoraggio svolto, con la legge regionale n. 4 del 2010 (recante "Norme per l'attuazione della

Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno e altre norme per l'adeguamento all'ordinamento comunitario – legge regionale comunitaria per il 2010” ) in sintesi sono i seguenti:

- in materia di strutture ricettive turistiche: si estende la DIA differita (inizio attività decorsi trenta giorni dalla dichiarazione), già prevista per le strutture extra alberghiere, alle strutture alberghiere - per le quali in passato era prevista l'autorizzazione- provvedendo al contempo ad adeguare le relative disposizioni procedurali e sanzionatorie. Viene mantenuta come nella normativa previgente la dichiarazione di inizio attività immediata per il sub ingresso in struttura esistente;
- in materia di professioni turistiche: è eliminata la figura di “animatore turistico” e l'ambito di validità dell'abilitazione all'esercizio della professione di “guida turistica” è esteso all'intero territorio regionale, in coerenza con la “Direttiva servizi”, ed in attuazione di quanto deciso dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 271 del 2009;
- per quanto riguarda la professione di “maestro di sci”, si chiarisce che spetta allo Stato disciplinare il riconoscimento delle qualifiche professionali “formali”, mentre spetta alla Regione autorizzare l'esercizio in forma stabile della professione da parte di un cittadino proveniente da un altro Stato membro; in tal modo si fornisce una soluzione alla procedura di infrazione comunitaria n. 2007/4541 relativa a tale materia. Per l'esercizio della professione di maestro di sci nella Regione Emilia-Romagna, si prevede che il requisito della appartenenza ad un Paese membro della UE sia equivalente alla cittadinanza italiana; in entrambi i casi, il soggetto in possesso di idoneo titolo professionale, che voglia esercitare la professione in Emilia-Romagna deve richiedere l'iscrizione all'albo regionale dei maestri di sci, a mezzo di presentazione della DIA;
- per l'apertura delle scuole di sci e di snowboard si introduce una DIA immediata in luogo della vigente autorizzazione. Il procedimento di riconoscimento delle scuole di alpinismo, infine, è semplificato eliminando il previsto parere del Collegio regionale delle guide.
- in materia di agenzie di viaggi e turismo: si ritiene di conservare il regime autorizzatorio per evidenti ragioni di tutela del consumatore, ma si introduce la regola del silenzio assenso nel procedimento di autorizzazione (qualora l'amministrazione provinciale competente non si sia pronunciata nei termini dalla medesima stabiliti);
- in materia di commercio: si introduce la DIA immediata per l'attività svolta negli esercizi di vicinato e per le forme speciali di vendita (vendita al dettaglio negli spacci interni; vendita al dettaglio per corrispondenza, tramite televisione o altri sistemi di comunicazione; vendita presso il domicilio del consumatore, ecc.);
- in materia sanitaria: si è conservata l'autorizzazione all'apertura di stabilimenti termali, per evidenti ragioni di tutela della salute, ma è stata introdotta la regola del silenzio assenso nel procedimento di autorizzazione. Pertanto l'autorizzazione si considera concessa decorsi sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza. Rispetto allo svolgimento di attività funebre

e di trasporto funebre, si ritiene invece di sostituire l'autorizzazione con la DIA immediata. La stessa scelta è operata per lo svolgimento di attività economiche riguardanti il commercio, l'allevamento, l'addestramento e la custodia degli animali da compagnia.

La successiva emanazione della fonte normativa statale di recepimento della cd "direttiva servizi" (direttiva 2006/123/CE) di cui al decreto legislativo n. 59 del 2010 ha dato luogo a forme di "disallineamento" tra ordinamento regionale ed ordinamento statale ai fini dell' adeguamento alla normativa comunitaria. Da qui la necessità di intervenire ora in particolare su quelle disposizioni regionali che, in un primo momento, si è ritenuto di dover escludere dalle modifiche da introdurre nell'ordinamento regionale (con legge regionale n. 4 del 2010), in quanto in alcuni casi apparivano coerenti con l'impianto normativo comunitario, in altri casi – per ragioni di coordinamento – si è preferito attendere le risultanze della riforma del legislatore statale. Ciò anche a fronte delle sollecitazioni verso forme di liberalizzazione delle attività di mercato che vengono da più parti ed in particolare dagli stessi operatori economici che, nel tempo, hanno maturato una maggiore sensibilità verso politiche di effettiva concorrenza nel mercato ed una crescente disponibilità a superare ingiustificate forme di protezionismo nell'ambito dei settori economici in cui operano.

Pertanto, le modifiche che potrebbero essere apportate all'ordinamento regionale riguardano fattispecie riconducibili in particolare alla legislazione in materia di commercio. Il settore competente si è già attivato per analizzare le criticità e formulare le conseguenti proposte emendative.

Ulteriori modifiche potrebbero riguardare la legge regionale n. 16 del 27 luglio 2005 sul sistema fieristico in Regione Emilia-Romagna che, prevedendo un regime di autorizzazione, sia pure finalizzato soltanto all'accertamento della sussistenza dei requisiti di idoneità del centro espositivo relativamente alla sicurezza ed alla agibilità degli impianti e del rispetto, nello svolgimento della manifestazione stessa, di tutte le normative igienico- sanitarie, di sicurezza ambientale e di sicurezza sul lavoro previste dalle leggi in vigore, non sembra oggi pienamente in linea con gli obiettivi di semplificazione procedimentale ed con gli obblighi di adeguamento alla citata direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno.

Certamente, nel prossimo futuro si porrà altresì la necessità di adeguare l'ordinamento regionale a quanto previsto dallo schema di disegno di legge comunitaria 2010, approvato dal Consiglio dei Ministri il 1 marzo 2010, il cui articolo 9 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della professione di guida turistica, disciplinando i titoli ed i requisiti per il suo esercizio sulla base dei criteri specificati in delega. In particolare, con il decreto dovranno essere individuati dei requisiti minimi per l'accesso alla professione ed un percorso formativo uniforme, oltre che l'indicazione dei requisiti generali da approfondire poi in sede di disciplina regionale, al fine di adeguarli alle peculiarità territoriali. Gli obiettivi che la direttiva 2006/123/Ce intende perseguire attraverso la creazione delle necessarie condizioni affinché i prestatori di servizi abbiano la possibilità concreta di stabilirsi definitivamente in uno Stato membro diverso da

quello di appartenenza, o di esercitarvi in modo occasionale la propria attività trova attualmente una forte limitazione nell'ordinamento nazionale e negli ordinamenti regionali che continuano a vincolare l'esercizio dell'attività di guida turistica - in regime di stabilimento - al territorio regionale o provinciale in cui la stessa è abilitata, mentre più favorevoli risultano essere le disposizioni relative all' esercizio dell'attività di guida turistica in regime di libera prestazione di servizi. Infatti, le guide straniere che intendono svolgere l'attività in modo occasionale sul nostro territorio nazionale (e quindi anche regionale) sono tenute unicamente ad un'informativa preventiva. Pari condizioni il decreto legislativo n. 59 del 2010 ha garantito, ai sensi dell'articolo 24, per le guide turistiche italiane che intendano svolgere la propria attività, in regime di libera prestazione, in territori diversi da quelli per i quali hanno conseguito l'abilitazione.

La legge regionale n. 4 del 2010, nel modificare la legge regionale n. 4 del 2000 in materia di professioni turistiche, ha correttamente previsto che l'idoneità all'esercizio della professione di guida turistica consenta l'esercizio dell'attività nell'ambito territoriale di estensione regionale, fino all'entrata in vigore delle disposizioni statali che individuino un diverso ambito territoriale per l'esercizio della professione, mentre per l'esercizio delle professioni turistiche, in regime di libera prestazione di servizi, che i soggetti abilitati nell'ambito del Paese comunitario di appartenenza possano operare sul territorio regionale senza necessità di ottenere alcuna autorizzazione, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 2, lettera b) della direttiva 2006/123/ CE.

Alla luce di quanto sopra, si ravvisa pertanto l'opportunità di procedere ad aggiustamenti di alcune disposizioni regionali per renderle più coerenti con quanto il legislatore statale disporrà in materia di professioni turistiche, che vale la pena ricordare è materia riconducibile alla sfera di competenza legislativa concorrente, sulla quale da tempo si attende l'intervento di riforma del legislatore statale, al quale le legislazioni regionali dovranno conformarsi, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

4) Il processo di graduale integrazione degli ordinamenti giuridici, come noto, non riguarda soltanto gli aspetti economici ma si estende ad aspetti etici e politici creando un insieme di diritti e garanzie che possono considerarsi lo "status" di cittadino europeo.

Il tema della cittadinanza europea ha ricevuto un ulteriore impulso con l'adozione programma di Stoccolma per "un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini" adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009.

La Commissione si accinge a presentare un piano d'azione globale per implementare detto Programma, al fine di rendere più concreti per i cittadini i vantaggi in termini di libertà, sicurezza e giustizia. La Regione Emilia-Romagna mostra un vivo interesse per quest'iniziativa ed intende seguire la sua evoluzione.

Nel programma legislativo della Commissione Europea per il 2010 vi sono alcune iniziative che possono risultare interessanti per il nostro territorio, segnalate dai settori nella parte II del presente rapporto.

In particolare:

- 1) settore organizzazione e personale l'iniziativa strategica con la quale la Commissione si propone di adottare un nuovo quadro normativo generale sulla protezione dei dati personali; le iniziative prioritarie elencate nell'ambito della "Agenda digitale".
- 2) settore programmazione territoriale e negoziata: il pacchetto di misure sulle infrastrutture energetiche;
- 3) settore ambiente: la comunicazione su una nuova politica e strategia sulla biodiversità, con l'impostazione degli impegni che l'UE dovrà tenere in considerazione nel contesto degli sforzi internazionali e alla luce delle pressioni sull'ecosistema;
- 4) settore agricoltura: la comunicazione sul futuro di una politica agricola comune;
- 5) settore attività produttive, commercio, turismo: la Comunicazione su un piano europeo per la ricerca e l'innovazione, il Pacchetto delle infrastrutture energetiche; la Comunicazione su una nuova politica e strategia sulla biodiversità dopo il 2010 (in particolare per ciò che concerne il settore della pesca); la Comunicazione su "Una Strategia per il commercio per Europa 2020";
- 6) settore trasporti: il libro bianco sul futuro dei trasporti;
- 7) dal settore cultura, formazione e lavoro: la comunicazione su un Piano europeo per la ricerca e l'innovazione; la Comunicazione giovani in movimento, la Comunicazione sull'occupazione dei giovani, l'Agenda per nuove abilità e nuovi lavori;
- 8) dal settore politiche sociali: la Comunicazione per una piattaforma contro la povertà.

La Regione Emilia-Romagna attende la definizione più puntuale dei contenuti di queste iniziative da parte della Commissione europea. L'interesse si giustifica in quanto da esse potrebbero certamente derivare ricadute positive per il territorio ed i cittadini dell'Emilia-Romagna in termini di maggiore coesione sociale ed economica, nel quadro di un più equilibrato e sostenibile sfruttamento delle risorse. Da qui l'esigenza di un loro costante monitoraggio e di una fattiva partecipazione alla loro elaborazione.

Non meno delicato è il profilo dell'attuazione delle norme comunitarie. Tra le direttive recentemente adottate o modificate che appaiono d'interesse regionale si segnalano:

- Direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare;
- Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli;



- Direttiva 2008/120/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini;
- Direttiva 2008/72/CE del Consiglio, del 15 luglio 2008, relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi;
- Direttiva 2008/124/CE della Commissione, del 18 dicembre 2008, che limita la commercializzazione delle sementi di talune specie di piante foraggere, oleaginose e da fibra alle sementi ufficialmente certificate sementi di base o sementi certificate;
- Direttiva 2009/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati;
- Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive;
- Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa;
- Direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento;
- Direttiva 96/98/CE del Consiglio del 20 dicembre 1996 sull'equipaggiamento marittimo;
- Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, come modificata Direttiva 2007/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2007;
- direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

La Regione Emilia-Romagna è quindi impegnata in tutti i processi di formazione e di attuazione del diritto comunitario. I grandi sforzi profusi si fondano sulla ferma convinzione che l'Unione europea possa garantire un futuro di pace, benessere e prosperità.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Filomena Terzini, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE CENTRALE AFFARI ISTITUZIONALI E LEGISLATIVI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008, parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2010/1121

data 16/07/2010

IN FEDE

Filomena Terzini

omissis

---

L'assessore Segretario: Muzzarelli Gian Carlo

---

Il Responsabile del Servizio  
Segreteria e AA.GG. della Giunta  
Affari Generali della Presidenza  
Pari Opportunita'