

---

PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO  
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

---

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

IX LEGISLATURA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

---

OGGETTO: 3558

I COMMISSIONE PERMANENTE  
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

**RISOLUZIONE SULLA PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SU UN PROGRAMMA GENERALE DI AZIONE DELL'UNIONE IN MATERIA DI AMBIENTE FINO AL 2020 "VIVERE BENE ENTRO I LIMITI DEL NOSTRO PIANETA" COM(2012) 710 FINAL DEL 29 NOVEMBRE 2012. OSSERVAZIONI DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA AI SENSI DELL'ARTICOLO 24, COMMA 3 DELLA LEGGE N. 234 DEL 2012 E ESAME DI SUSSIDIARITÀ AI SENSI DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA.**

Approvata nella seduta del 23 gennaio 2013

**OGGETTO:** Risoluzione sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" COM(2012) 710 final del 29 novembre 2012. Osservazioni dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge n. 234 del 2012 e esame di sussidiarietà ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

## RISOLUZIONE

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

**Visto** l'articolo 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa e la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, in particolare gli articoli 3, 4, 6 e 7;

**Visti** l'articolo 24, comma 3, e l'articolo 25 della legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea);

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

**Vista** la Risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 2615 del 23 aprile 2012 contenente "Sessione comunitaria 2012 - Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea", in particolare le lettere i), j), k), o);

**Vista** la lettera del Presidente dell'Assemblea legislativa (prot. n. 48990 del 10 dicembre 2012);

**Vista** la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" COM(2012) 710 final del 29 novembre 2012;

**Visti** gli articoli 191 e 192, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

**Visto** il parere reso dalla III Commissione Territorio, Ambiente, Mobilità nella seduta del 17 gennaio 2013 (prot. n. 2325 del 17 gennaio 2013);

**Considerato** che il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. "early warning system" e che l'articolo 25 della legge 234 del 2012 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;

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

**Considerato** che la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" COM(2012) 710 final del 29 novembre 2012, fa parte degli atti segnalati nell'ambito della sessione comunitaria 2012, sui quali l'Assemblea e la Giunta regionale si sono impegnate a valutare, al momento della effettiva presentazione, l'opportunità di inviare osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 234 del 2012, articolo 24, comma 3, per gli aspetti di competenza regionale, oltre all'eventuale esame della sussidiarietà delle proposte legislative da parte dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 25 delle stessa legge;

**Considerate** le competenze che fanno capo alla Regione nei vari settori su cui il Piano generale di azione andrà ad intervenire e l'impatto in termini di attuazione delle misure contenute nella proposta e di organizzazione che il Piano potrebbe produrre anche che nei confronti degli altri soggetti interessati dall'intervento dell'Unione europea (imprese e cittadini *in primis*);

**Considerata** l'opportunità di partecipare, già in fase ascendente, alla definizione dei contenuti dell'atto e ai negoziati sulla proposta di decisione che seguiranno, con la formulazione di osservazioni e l'attivazione di tutti gli strumenti e le procedure che consentono alla Regione la partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea;

**Considerato**, infine, che la Proposta di decisione presentata dalla Commissione europea per un nuovo programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente è finalizzata a fornire un quadro strategico, utile e necessario, per la politica ambientale dell'UE, degli Stati membri, delle regioni e degli enti locali; ad

assicurare complementarità e coerenza di azione per il conseguimento degli obiettivi comuni e a stimolare l'azione a tutti i livelli di *governance* e garantire prevedibilità e parità di condizioni per gli operatori di mercato;

**si esprime con riferimento agli aspetti di cui ai successivi punti a), b) e c) rilevando quanto segue:**

a) la **base giuridica appare correttamente individuata** nell'art. 192, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

b) ai fini dell'applicazione del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, che prevede il coinvolgimento delle Assemblee legislative nel controllo di sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali nell'ambito del cd. *early warning system*, la **proposta di decisione appare conforme al principio di sussidiarietà e proporzionalità come definiti dall'art. 5, paragrafi 3 e 4 del TUE**.

Si segnala, tuttavia, la mancanza nella Relazione della Commissione europea al testo della proposta di decisione, della motivazione con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevista nell'articolo 5 del Protocollo n. 2 per il quale: “(...) *Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi (...)*”.

c) per quanto attiene il merito della proposta, **osserva che:**

- è di fondamentale importanza che il 7° PAA rispecchi i contenuti della dichiarazione di Rio+20, adottata il 22 giugno 2012 dalla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, con particolare attenzione allo sviluppo di un'economia verde inclusiva e al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, anche dopo il 2015, e che l'Unione europea e gli Stati membri assumano, nel perseguire tali obiettivi, una funzione proattiva e trainante, anche verso obiettivi più avanzati e stringenti;

- al fine di assicurare che le scelte del 7° PAA siano sufficientemente chiare e definite per gli Stati membri, le regioni, gli enti locali, e gli altri soggetti interessati (cittadini e imprese, *in primis*), si propone di integrare il Programma di azione con una dettagliata individuazione di obiettivi quantificati, correlati ad adeguati indicatori di monitoraggio dei risultati raggiunti, in grado anche di sintetizzare e integrare gli obiettivi già individuati nella Strategia Europa 2020. In particolare, si segnala l'importanza di stabilire

nel 7PAA obiettivi chiari di *burden sharing* per le emissioni di gas climalteranti; obiettivi per la definizione di politiche di adattamento ai cambiamenti climatici; obiettivi vincolanti per il *green public procurement* (GPP) e precisi obiettivi per garantire prodotti e processi produttivi “ambientalmente” sostenibili;

- è importante che le politiche ambientali individuino con carattere proprio il tema dei centri urbani come uno dei nodi centrali, stabilendo obiettivi dedicati e misurabili da raggiungere in riferimento, in particolare, alla qualità dell'aria, ai rifiuti domestici, alla mobilità. Per poter assicurare che le comunità urbane siano luoghi di vita e di lavoro sostenibili, efficienti e sani, infatti, è essenziale ricorrere ad approcci integrati per la pianificazione degli ambiti urbani nei quali, contemporaneamente alle sfide economiche e sociali, vengano tenute nella massima considerazione le pressioni e gli impatti sull'ambiente. Gli indicatori di sostenibilità (*ecological footprint*) dello sviluppo sociale ed economico che misurano l'area necessaria per rigenerare le risorse consumate e per assorbire i rifiuti corrispondenti, rendono sempre più evidente l'esigenza di adottare misure di sostenibilità urbanistica e ambientale per il dimensionamento ottimale degli assetti insediativi residenziali e produttivi e per il miglioramento della qualità urbana complessiva. L'analisi delle quantità insediabili in funzione della struttura fisica del territorio e dello stato dell'ambiente consentono di pervenire a dimensionamenti compatibili con la qualità urbana. La valutazione di sostenibilità ambientale deve sempre più acquisire valore di elemento essenziale del progetto, fino a diventare fattore di prevenzione delle pressioni e degli impatti, allo scopo di ridurre al minimo le misure di mitigazione e compensazione. Le iniziative delle regioni a favore dello sviluppo sostenibile delle aree urbane richiedono un coordinamento efficace ed efficiente tra i diversi livelli di governo, per coinvolgere le autorità del territorio nella programmazione, progettazione, attuazione e sviluppo di politiche per migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Tale coordinamento può essere rafforzato con la formulazione di accordi per la qualità urbana delle città, finalizzati a perseguire l'obiettivo comune della sostenibilità, coinvolgendo i cittadini in decisioni che li riguardano direttamente. Lo sviluppo di una serie di azioni per la sostenibilità delle città, sulle quali venga raggiunto un “Accordo per la qualità urbana”, tra livelli di governo regionali e locali, può rappresentare una solida garanzia per interventi di miglioramento della sostenibilità urbana;

- con riferimento al tema dell'integrazione delle politiche che, come sottolineato più volte nel Programma di azione, rappresenta la chiave per il reale conseguimento dei vari obiettivi, è fondamentale che i finanziamenti si concentrino e vadano a supportare piani di azione integrati sia a livello territoriale, sia settoriale. La programmazione, inoltre, dovrà essere accompagnata da un “cruscotto di indicatori” dei risultati attesi, da monitorare nel tempo che, se conseguiti diventino un sistema premiante per futuri finanziamenti. Si segnala, quindi, l'opportunità di integrare la proposta di Piano di azione inserendo nel punto 91, riguardante *il miglioramento della*

*sostenibilità delle città dell'UE, entro il 2020, la lettera c): “che i finanziamenti per gli investimenti siano prioritariamente concessi per interventi multisettoriali inquadrati in un quadro programmatico e di pianificazione coerente e concordato da regioni e enti locali ai diversi livelli territoriali, con relativi obiettivi e indicatori di risultato attesi. Il conseguimento degli indicatori di risultato, opportunamente monitorati da parte del soggetto beneficiario del finanziamento, costituisce un fattore di premialità per la futura assegnazione di risorse finanziarie”;*

- è importante, in questo contesto, incentivare e garantire il continuo scambio di informazioni e la divulgazione di esperienze, dati e *best practices*, soprattutto tra territori con caratteristiche morfologiche e socio-politiche simili. I piani di mobilità elaborati ai diversi livelli territoriali, dovrebbero raccordare le diverse tematiche, in linea anche con le pianificazioni degli altri settori connessi per giungere ad una quantificazione chiara e trasparente degli scenari attuali e futuri, dei relativi obiettivi e degli indicatori di risultato. Quindi, è essenziale proseguire nel finanziamento di iniziative e progetti specifici per la condivisione/scambio di *best practices* e sul *benchmarking* tra le città e le regioni d'Europa. Si evidenzia, inoltre, l'importanza di introdurre strumenti che consentano anche la comparazione e la “messa in rete” delle norme amministrativo-contabili che le pubbliche amministrazioni utilizzano per il buon esito delle procedure di finanziamento attivate. Un altro importante elemento è la proposta di accelerare la ricerca e l'innovazione europea in materia di mobilità urbana, attraverso un programma di miglioramento delle statistiche e delle basi di dati multisettoriali (traffico, inquinamento acustico e atmosferico, servizi di trasporto...). In questa ottica si propone di integrare l'attuale titolo *“Monitorare i progressi”* contenuto nell' Obiettivo prioritario 9: *aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello regionale e mondiale*, denominandolo *“Monitorare, divulgare e comparare i progressi”* e di aggiungere dopo il punto 102, un ulteriore punto 103 così formulato: *“103. In tale ambito è necessario finanziarie progetti di benchmarking per la divulgazione delle buone pratiche anche di procedure amministrative, delle sperimentazioni e dei risultati in essere nelle città e regioni d'Europa. Risulta inoltre indispensabile supportare e finanziare (soprattutto a livello UE) la creazione di banche dati territoriali e intersettoriali informatizzate e a disposizione di tutti gli stakeholders”*;

- con riferimento all'obiettivo prioritario 4 del Programma di azione: *sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione unionale in materia di ambiente*, e in particolare al punto 57 *“In primo luogo, sarà migliorato il modo in cui sono raccolte e divulgate le conoscenze sull'attuazione, in modo tale da aiutare i cittadini e chi opera in campo ambientale a comprendere appieno le modalità con cui le amministrazioni nazionali e locali mettono in pratica gli impegni assunti a livello di UE. Le problematiche legate all'attuazione all'interno di uno specifico Stato membro saranno affrontate al fine di fornire un adeguato sostegno, analogamente all'approccio personalizzato seguito nel processo del semestre europeo. Ad esempio, saranno concordati contratti di*

*partenariato per l'attuazione che coinvolgeranno la Commissione e i singoli Stati membri e che saranno finalizzati a trattare aspetti legati al reperimento di un sostegno finanziario per l'attuazione e a migliori sistemi di informazione per valutare i progressi*", sarebbe opportuno un'integrazione che espliciti il coinvolgimento anche del livello regionale e locale nella definizione dei contratti di partenariato per l'attuazione;

- sempre con riferimento all'*obiettivo prioritario 4* e al punto 58 "*l'UE estenderà gli obblighi relativi alle ispezioni e alla sorveglianza all'insieme della legislazione dell'UE in materia ambientale, attribuendo capacità a livello di UE per affrontare situazioni di legittima preoccupazione*" si sottolinea positivamente l'importanza della previsione contenuta nel Piano di azione che mira a rafforzare gli strumenti di ispezione e sorveglianza ambientale esplicitando l'attribuzione di uno ruolo attivo all'UE. In pratica il punto sembra preludere alla creazione di "ispettori europei" in materia ambientale;
- con riferimento all'*obiettivo prioritario 6* del Programma di azione: *garantire investimenti a favore delle politiche in materia di ambiente e clima e farlo al giusto prezzo*, e in particolare al punto 74 "*L'Unione e gli Stati membri dovranno mettere a punto condizioni giuste per garantire che si tenga adeguatamente conto delle esternalità ambientali e per far pervenire i giusti segnali di mercato al settore privato, facendo attenzione ad eventuali impatti sociali negativi. Per far ciò, occorrerà applicare il principio "chi inquina paga" in modo più sistematico, attraverso l'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per l'ambiente e operando uno spostamento sostanziale dalla tassazione della manodopera verso la tassazione sull'inquinamento (...)*" è di fondamentale importanza perseguire questo obiettivo con forza, individuando però nel Programma di azione, e quindi già a livello europeo, target e obiettivi certi, nonché modalità di attuazione uniformi;
- in generale, è fondamentale integrare la attuale proposta di 7 PAA con un'individuazione più precisa e approfondita degli strumenti giuridici, delle azioni e degli strumenti finanziari da mettere in campo a livello europeo, statale e regionale/locale, per garantirne la reale e compiuta attuazione e successivamente poterne realmente valutare i risultati.

- d) sulla base di quanto precede **rileva** l'opportunità di trasmettere la presente Risoluzione al Governo quali osservazioni ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, ai fini della formazione della posizione italiana.
- e) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati ai fini dell'espressione del parere di cui al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ai sensi dell'articolo 25 della legge 234 del 2012 e della formulazione dei documenti delle Camere nell'ambito della partecipazione al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea ai sensi dell'art. 9 della legge 234 del 2012;

f) **Dispone** l'invio della presente Risoluzione alla Giunta della Regione Emilia – Romagna, per garantire il massimo raccordo tra gli organi della Regione nello svolgimento delle rispettive attività e competenze, assegnate dalla legge e dal regolamento;

g) **Impegna** la Giunta ad assicurare un'adeguata informazione sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta", informando le competenti Commissioni assembleari circa le modalità e i contributi concreti della partecipazione della Regione Emilia-Romagna al processo decisionale e le iniziative assunte nelle opportune sedi nazionali ed europee;

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

*Approvata a maggioranza nella seduta del 23 gennaio 2013, ai sensi dell'articolo 38, comma 4 del Regolamento interno e dell'articolo 6, comma 2 della legge regionale n. 16 del 2008.*