

GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Questo giorno Lunedì 18 **del mese di** Aprile
dell' anno 2011 **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 2011 AI SENSI DELL'ART. 5 DELLA L.R. N. 16/2008.

Cod.documento GPG/2011/566

Num. Reg. Proposta: GPG/2011/566

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^a 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:

- la prima sessione comunitaria si è svolta nel 2009 e si è conclusa con la risoluzione (ogg. 4630/1) contenente "Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario. Sessione comunitaria 2009" approvata dall'Assemblea Legislativa nella seduta del 21 luglio 2009;
- la seconda sessione comunitaria si è conclusa con l'approvazione, in data 7 ottobre 2010, della risoluzione dell'Assemblea Legislativa n. 512 recante "Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea- Sessione comunitaria 2010";
- in entrambe le risoluzioni, nel 2009 e nel 2010, l'Assemblea Legislativa ha indicato alcuni atti in corso di predisposizione, ritenuti di particolare interesse per le politiche della regione Emilia Romagna;
- in particolare, all'esito della sessione comunitaria 2010, l'Assemblea Legislativa ha proceduto all'esame degli atti dell'Unione europea segnalati nella risoluzione n. 512, formulando in alcuni casi osservazioni da trasmettere al Governo ai fini della formazione della posizione italiana in Europa, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 11 del 2005;

Considerato, altresì, che anche nell'anno in corso l'istruttoria tecnica, volta all'analisi del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2011 (COM(2010)623), ai fini della partecipazione della Regione alla fase ascendente del processo normativo comunitario:

- 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/2011/18837 del 24 gennaio 2011, 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 2010, 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 2011, 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 2011**

PREMESSA

PARTE GENERALE

I) I RIFLESSI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA SULL'ORDINAMENTO STATALE E REGIONALE: FONTI E PROCEDURE

- I.1 I Trattati
- I.2 La partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: lo "stato dell'arte"
- I.3 Le prospettive future nella normativa statale
- I.4 La partecipazione della regione Emilia Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: dallo Statuto alla l.r. n. 16 del 2008
- I.5 Il metodo della sessione comunitaria: un bilancio dei primi due anni

II) SINTESI DELLE ATTUALI POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

- II.1 Dalla "Strategia di Lisbona" a "Europa 2020"
- II.2 I riflessi di Europa 2020 sull'Italia: il Programma Nazionale di Riforma

III) IL PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2011

- III.1 Introduzione
- III.2 Fornire risposta alla crisi economica mondiale
- III.3 Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva
- III.4 Portare avanti l'Agenda dei cittadini
- III.5 L'Europa nel mondo
- III.6 Puntare ai risultati attraverso un uso ottimale delle politiche UE
 - III.6.1 La qualità della legislazione
 - III.6.2 Il bilancio europeo

PARTE SPECIALE

I) LE POLITICHE REGIONALI NELLE MATERIE DI INTERESSE EUROPEO

- I.1 Premessa
- I.2 Fondi strutturali (aggiornamento 2011)

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

- II.1 Linee d'azione della Direzione
- II.2 L'analisi di impatto della regolamentazione: il ruolo della Giunta regionale
- II.3 L'adesione della Giunta regionale al Subsidiarity Monitoring Network del Comitato delle Regioni
- II.4 Strumenti di collaborazione Giunta – Assemblea legislativa

III) ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, SISTEMI INFORMATIVI, E TELEMATICA.

- III.1 Partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'attuazione del Diritto comunitario
- III.2 Analisi del Programma di lavoro della Commissione per il 2011
 - III.2.1 Iniziative strategiche da adottare nel 2011
 - III.2.2 Iniziative allo studio
 - III.2.3 Iniziative di semplificazione e iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi

IV) PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESA. RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI

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

V) AMBIENTE DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA

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

VI) PROTEZIONE CIVILE

- VI.1 La protezione civile nella produzione normativa europea
- VI.2 Gli strumenti dell'Unione Europea
- VI.3 Il Programma Legislativo e di Lavoro della Commissione per il 2011 e la partecipazione della Regione alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari

VII) AGRICOLTURA

- VII.1 Premesse sulla Politica Agricola Comune
- VII.2 La PAC nella Strategia 2020
- VII.3 La PAC nel Trattato di Lisbona
- VII.4 Il Programma di lavoro della Commissione 2011
- VII.5 Il Pacchetto Latte
- VII.6 Settore "Qualità delle produzioni"
- VII.7 Settore "Ortofrutta"
- VII.8 Settore "vitivinicolo"
- VII.9 Lo Sviluppo Rurale
- VII.10 Settore "Fitosanitario"
- VII.11 Attuazione regolamenti in esenzione e de minimis
- VII.12 Settore pesca
- VII.13 Sintesi finale

VIII) ATTIVITA' PRODUTTIVE

- VIII.1 Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario e nuove opportunità d'intervento
 - VIII.1.1 Premessa
 - VIII.1.2 Industria
 - VIII.1.3 Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico
 - VIII.1.4 Turismo
 - VIII.1.5 Commercio
 - VIII.1.6 Sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa per le imprese, *smart regulation*
 - VIII.1.7 Energia
- VIII.2 Adempimenti al Programma di Lavoro della Commissione Europea 2011
 - VIII.2.1. Energia
 - VIII.2.2. Sviluppo economico

IX) MOBILITA' E TRASPORTI

- IX.1 I principi generali e le politiche in materia di trasporti
- IX.2 Il livello statale e regionale: pianificazione e programmazione
- IX.3 Attività di settore
 - IX.3.1 Iniziative e sperimentazioni nel settore del trasporto pubblico e privato connesse alla partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario
 - IX.3.2 Navigazione interna e Porti

- IX.3.3 Infrastrutture viarie
- IX.3.4 Logistica
- IX.4 Documenti di interesse in fase ascendente in materia di trasporti ed azioni regionali

X) SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ

- X.A) CULTURA – FORMAZIONE – LAVORO
- X.B) SANITA'
- X.B.1 Principi generali e strategie comunitarie in materia di salute
 - X.B.1.1 Premessa
 - X.B.1.2 Nuova strategia in materia sanitaria per l'UE (2008-2013)
 - X.B.1.3 Programmi e iniziative
- X.B.2 Settori specifici di particolare rilevanza
 - X.B.2.1 Sicurezza dei prodotti alimentari
 - X.B.2.2 Salute, igiene e sicurezza sul luogo di lavoro
 - X.B.2.3 Farmaci
 - X.B.2.4 Strategia Europa 2020
- X.B.3 Fase discendente del diritto dell'UE
 - X.B.3.1 Sicurezza sul lavoro
 - X.B.3.2 Sanità
 - X.B.3.3 Sanità veterinaria e igiene degli alimenti
 - X.B.3.4 Politica del farmaco
- X.B.4 Fase ascendente del diritto dell'UE
- X.C) POLITICHE SOCIALI
- X.C.1 Breve quadro del settore dei servizi sociali a livello comunitario
- X.C.2 Partecipazione della Regione al diritto comunitario
 - X.C.2.1 Interventi di lotta alla discriminazione
 - X.C.2.2 Interventi di lotta alla tratta
 - X.C.2.3 Integrazione sociale cittadini stranieri immigrati
 - X.C.2.4 Richiedenti asilo e rifugiati
 - X.C.2.5 Comunicazione interculturale
 - X.C.2.6 Area Povertà ed esclusione sociale
 - X.C.2.7 Interventi a favore di minori
- X.C.3 Fase ascendente del diritto dell'UE

CONCLUSIONI

PREMESSA

L'evoluzione della Comunità europea prima, e dell'Unione europea poi, appare scandita dal ritmo di crescita costante che la rilevanza delle decisioni elaborate in sede sovranazionale ha assunto nell'ordinamento interno dei singoli Stati membri.

Il grado di integrazione raggiunto è così elevato da non permettere più l'esclusione dei soggetti istituzionali sub-statali, i quali rivendicano con sempre maggiore forza il riconoscimento di un ruolo attivo, ed effettivamente determinante, sulle questioni europee. Il dialogo bilaterale fra istituzioni comunitarie e governi statali sembra essere inevitabilmente destinato ad aprirsi ad altri interlocutori, portatori di interessi specifici e rappresentanti di identità e realtà territoriali che costituiscono parte integrante l'Unione, che chiedono e meritano attenzione e riconoscimento. Di questa esigenza di integrazione è espressione ultima il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 31 dicembre 2009), che ha rafforzato ulteriormente il ruolo delle regioni, menzionando anche i livelli locale e regionale nella definizione del principio di sussidiarietà.

A livello nazionale, i riferimenti alla dimensione europea introdotti nel 2001, con la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, sono il segno del progressivo avanzare del processo di integrazione dell'ordinamento nazionale con quello europeo, cui corrisponde la tendenza, ormai generalizzata nel panorama regionale italiano, di riservare spazi sempre più rilevanti alle politiche europee.

L'art. 117, comma primo, Cost. ha espressamente vincolato la potestà legislativa regionale (e quella statale, ovviamente) al rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, contestualmente riconoscendo alle regioni, nelle materie di loro competenza, il "diritto" di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (comma quinto).

La legge n. 11 del 4 febbraio 2005 (cd. legge Buttiglione), che ha dato attuazione alla riserva di legge contenuta nella norma costituzionale, confermando l'impostazione contenuta nella legge n. 86 del 9 marzo 1989 (cd. legge La Pergola), ha tentato di cogliere le novità più significative contenute nell'art. 117 Cost. novellato, pur dando luogo ad alcuni problemi applicativi.

Tralasciando il discorso sul meccanismo statale di recepimento degli obblighi discendenti dall'Unione europea, basato sulla legge comunitaria, è necessario soffermarsi sulle difficoltà più rilevanti che sono state evidenziate dalle regioni.

Con riferimento alla fase ascendente, la partecipazione effettiva delle regioni sconta la complessità delle procedure (ai sensi dell'art. 5, comma 1, i progetti e gli atti dell'Unione sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione), e la brevità dei termini per la formulazione delle osservazioni (ai sensi dell'art. 5, comma 3, ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti, 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).

Il concorso di questi due fattori ha reso estremamente difficoltoso il concreto esercizio del potere regionale di formulare osservazioni. In questo senso, le procedure sperimentate ed attuate dalla Regione Emilia-Romagna attraverso la legge regionale n. 16 del 2008 rappresentano una significativa eccezione nel panorama nazionale.

Una novità importante, sia pure con quasi sei anni di ritardo, è l'attivazione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie del primo tavolo di coordinamento nazionali, nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome (art. 5, comma 7). La nuova procedura è stata recentemente inaugurata nella riunione del Coordinamento Tecnico Interregionale della Commissione Affari Comunitari ed Internazionali presso la conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (del 16 febbraio 2011), con funzioni di Tavolo tecnico allargato del CIACE, nella quale sono stati individuati il metodo di lavoro ed il calendario delle future riunioni, che saranno dedicate alla discussione sul nuovo Piano Nazionale di Riforma.

Con riferimento alla fase discendente, le Regioni faticano a riappropriarsi degli spazi ad esse spettanti nelle materie di potestà legislativa concorrente e residuale, in tutti i casi in cui le norme regionali intervengano dopo l'adozione delle norme statali di recepimento di obblighi comunitari, scontando l'esistenza del doppio vincolo, europeo e nazionale. Ma le difficoltà non sono minori ove le norme regionali di recepimento di direttive comunitarie precedano le norme statali. Nel caso della direttiva n. 123/2006/CE (c.d. "Direttiva servizi"), le regioni che avevano approvato le loro leggi nel rispetto dei termini da essa imposti ed in anticipo sulle norme statali, sono state

costrette a confrontarsi prima con il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, che ha dettato la disciplina statale in materia e i principi nelle materie di potestà legislativa concorrente, e poi con l'art. 49, comma 4 *bis*, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, conv. in legge n. 122 del 30 luglio 2010, che ha introdotto la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in luogo della DIA. La normativa statale sopravvenuta ha inciso profondamente sulle scelte regionali, limitando considerevolmente la loro autonomia legislativa.

Si pensi soltanto all'impatto che la SCIA ha prodotto sulla legge regionale della Regione Emilia-Romagna n. 4 del 2010, che aveva sapientemente dosato i casi di DIA immediata, DIA differita ed autorizzazioni, anche a seguito di un confronto con le categorie produttive direttamente interessate, mentre ora ci si trova a dover fare i conti con un sistema fortemente sbilanciato.

E' all'esame della Camera dei Deputati il ddl C-3866 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*", di riforma della l. n. 11 del 2005. Il ddl, che ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza Unificata in data 7 ottobre 2010, si propone di semplificare le procedure per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente, mentre non incide sull'assetto dei rapporti Stato – regioni nella fase discendente.

A partire dal 2005, la Regione Emilia-Romagna ha intrapreso un percorso che punta a favorire una effettiva partecipazione nei processi di formazione e di attuazione del diritto dell'Unione europea.

I principi di riferimento sono contenuti nello Statuto regionale, ed in particolare nell'art. 12, che rinvia 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.

La norma statutaria è stata attuata dalla legge regionale n. 16 del 28 luglio 2008, che ha inaugurato il metodo della cd "sessione comunitaria" dell'Assemblea legislativa. Questa si apre con la presentazione da parte della Giunta regionale all'Assemblea medesima del rapporto conoscitivo sulle politiche regionali nelle materia di interesse dell'Unione europea, della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo ai sensi della legge n. 11 del 2005, e del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per l'anno in corso. Gli esiti della discussione nelle Commissioni assembleari prima, e nell'Assemblea legislativa poi, confluiscono in una risoluzione nella quale sono individuati gli atti dell'Unione europea allo studio della Commissione UE ritenuti di particolare interesse in ragione del loro potenziale impatto sulle politiche regionali. Al momento della loro

effettiva adozione, tali atti sono oggetto di esame da parte dell'Assemblea e della Giunta ai fini della eventuale presentazione delle osservazioni al Governo per la formazione della posizione italiana presso le Istituzioni dell'Unione europea.

La sessione comunitaria costituisce un metodo di successo poiché è in grado di centrare pienamente l'obiettivo di una effettiva partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e un modello di riferimento anche per le altre regioni italiane.

ooo

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 sulle attività che attengono alla partecipazione della Regione ai processi di formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea, con modalità ritenute necessarie a garantire la massima completezza e la migliore comprensibilità. A tal fine si è cercato di contestualizzare l'attività odierna dando conto del passato e delle prospettive future.

PARTE GENERALE

I) I RIFLESSI DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA SULL'ORDINAMENTO STATALE E REGIONALE: FONTI E PROCEDURE

I.1 I Trattati

Nei Trattati del 1957, istitutivi delle Comunità europee, non erano contenute disposizioni in grado di incidere direttamente sull'ordinamento regionale o sulle altre partizioni interne dei vari Stati aderenti. Inizialmente, l'assetto comunitario era perciò 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 europee hanno assunto sempre maggiore rilevanza in ambito comunitario (si pensi all'istituzione, nel 1975, del Fondo europeo per lo Sviluppo Regionale -FESR).

In seguito, con l'Atto unico europeo del 1986 e con il Trattato di Maastricht del 1992, la partecipazione delle regioni alle attività dell'Unione europea ha ottenuto un riconoscimento formale con l'istituzione del Comitato delle Regioni.

L'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 dell'ordinamento comunitario.

Dopo il fallimento del progetto di Costituzione europea, il Trattato di Lisbona ha significativamente modificato il volto dell'Unione europea.

E' perciò utile illustrare le novità più rilevanti con le quali gli Stati membri e i cittadini europei saranno chiamati a confrontarsi negli anni a venire.

Scompare 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. 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 competenze concorrenti con quelle degli Stati membri nei seguenti settori principali: a) mercato interno; b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel 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 casi in cui 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.

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.

In termini generali, 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 co-legislatore del Parlamento europeo rispetto al Consiglio viene rafforzato attraverso la generalizzazione della procedura di co-decisione, 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 pre-legislativa. 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.

I.2 La partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario: lo "stato dell'arte"

Parallelamente a questa evoluzione comunitaria nei rapporti con le regioni, anche l'ordinamento italiano ha provveduto ad un maggiore coinvolgimento delle Regioni 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 primo). 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 quinto).

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 possano 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 25 giugno 2010 è stata adottata legge n. 96, legge comunitaria per il 2009, che contiene la delega al Governo per l'adozione di misure di rango legislativo e regolamentare per il recepimento di sessantatre direttive comunitarie in scadenza. 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 l'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 del ddl di riforma della legge n. 11 del 2005 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.

I.3 Le prospettive future nella normativa statale

Il 16 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge C-3866 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*" (la discussione è proseguita con la trasmissione di un testo unificato dalla Camera al

Senato), 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, annovera, tra i suoi contenuti, il conferimento di una delega legislativa per il recepimento delle direttive europee e delle decisioni-quadro; l'individuazione delle disposizioni che autorizzano il Governo ad attuare in via regolamentare le direttive; il conferimento della delega per la disciplina sanzionatoria di violazioni di atti normativi dell'Unione europea; il conferimento della delega per l'attuazione di eventuali disposizioni non direttamente applicabili contenute in regolamenti europei; l'individuazione delle disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite dalle regioni e dalle province autonome; l'individuazione delle disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti comunitari nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La seconda, eventuale, e da presentare al Parlamento anche disgiuntamente rispetto alla legge di delegazione europea, riguarda disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con gli obblighi dell'Unione europea, disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana, disposizioni occorrenti per dare attuazione o assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea, disposizioni occorrenti per dare esecuzione ai trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione europea, disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, Cost.

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, alle Regioni e alle Province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il tramite del Dipartimento per le politiche europee, assicura alle regioni e alle province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento, con le stesse modalità con le quali informa le amministrazioni centrali interessate.

Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti dell'Unione europea possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche europee, per il tramite della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il ministro delegato convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa, entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa

In questi casi, qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea. In tale caso il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche europee ne dà comunicazione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea.

Nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, il Dipartimento per le politiche europee convoca i tavoli di coordinamento nazionali ai quali partecipano i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea.

Le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome, sono tempestivamente informate delle proposte e delle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea.

Prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche europee riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, 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. I medesimi soggetti, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome, informano le regioni e le province autonome delle risultanze delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

D'interesse regionale è anche l'art. 16, che concerne 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. La norma si limita a prevedere che, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, i Presidenti delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome possano far pervenire ai Presidenti delle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare. Le relative deliberazioni sono trasmesse con modalità informatiche.

Si ricorda che, a norma dell'art. 6 del protocollo II al Trattato di Lisbona sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, 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 europeo, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

L'art. 26 disciplina la cd. clausola di cedevolezza delle norme statali adottati nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni i quali si applicano, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia

autonoma. E' previsto che tali atti rechino l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

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.

Il disegno di legge è stato esaminato dalla Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, che si è espressa con la risoluzione n. 726 del 23 novembre 2010. Questa si è espressa a favore dell'innalzamento del termine per l'invio di osservazioni al Governo da parte delle Giunte o delle Assemblee legislative regionali a 30 - 40 giorni dal ricevimento dei progetti e atti dell'Unione europea; per il coordinamento tra il termine entro il quale ciascuna Assemblea può inviare il parere sulla sussidiarietà alle Camere in riferimento alle proposte legislative dell'Unione, e quello per la formulazione delle osservazioni in fase ascendente; per la previsione espressa del contributo di ciascuna Assemblea legislativa delle Regioni e Province autonome al controllo della sussidiarietà da parte del Parlamento, e per altre modifiche del disegno di legge dirette a valorizzare il ruolo dell'organo di indirizzo politico.

In data 2 febbraio 2011, il Senato ha approvato il disegno di legge comunitaria per il 2010 (S-2322). Il testo è stato trasmesso alla Camera (C-4059) ed è in attesa di essere assegnato alla Commissione competente.

Rispetto alle precedenti leggi comunitarie, il nuovo disegno di legge contiene un'importante novità: il termine per l'esercizio della delega legislativa non coincide più con la scadenza del termine stabilito dall'Unione Europea per il recepimento delle singole direttive, ma viene anticipato di due mesi. Il fine è quello di garantire un più veloce adeguamento della normativa italiana agli obblighi stabiliti in sede europea, evitando l'avvio di procedure d'infrazione per mancato recepimento. Tale esigenza è stata imposta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che prevede sanzioni pecuniarie per lo Stato inadempiente già nel contesto del procedimento giurisdizionale di accertamento della stessa inadempienza.

Il provvedimento si compone di 18 articoli (due Capi) e due allegati. Le direttive comprese nell'allegato B sono 26, nell'allegato A risultano invece inserite 4 direttive. Il disegno di legge si occupa, tra gli altri temi, del riordino della professione di guida turistica con la disciplina dei titoli e requisiti per il suo esercizio, della modifica del

quadro regolamentare delle comunicazioni elettroniche, della disciplina delle concessioni demaniali marittime, fermo restando il termine ultimo di proroga fissato al 2015, dell'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma.

I.4 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 sulla materia, rimandando in molteplici punti alla legge regionale quale sede della disciplina sulle procedure regionali di partecipazione, 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 predispone 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.5 Il metodo della sessione comunitaria: un bilancio dei primi due anni

La prima sessione comunitaria si è svolta nel 2009. Con deliberazione n. 613 del 2009, la Giunta regionale ha approvato la *“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 12 febbraio 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.

La sessione comunitaria 2010 è stata avviata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1031 del 19 luglio 2010, di 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 del 2008.

La sessione comunitaria, che si è svolta nei mesi di settembre – ottobre 2010, si è conclusa con l'approvazione, in data 7 ottobre 2010, della risoluzione dell'assemblea legislativa n. 512 proposta dal Presidente della I Commissione, su mandato della stessa Commissione, recante: *"Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea - Sessione comunitaria 2010"* (prot. n. 29437 dell'11 ottobre 2010).

Nella risoluzione, con riferimento alla partecipazione della Regione alla formazione del diritto dell'Unione europea (cd. fase ascendente), l'Assemblea legislativa ha indicato alcuni atti in corso di predisposizione, ritenuti di particolare interesse per le politiche della Regione Emilia-Romagna (lettera b) della risoluzione).

All'esito della sessione comunitaria 2010, l'Assemblea legislativa ha proceduto all'esame degli atti dell'Unione europea segnalati nella risoluzione n. 512 come di interesse prioritario per la Regione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla Giunta regionale. A questo riguardo si sottolinea che gli Assessori regionali competenti per materia e le strutture di settore che ad essi fanno riferimento hanno contribuito in maniera significativa ad alimentare il dibattito nelle Commissioni assembleari di volta in volta interessate.

L'impegno di Giunta ed Assemblea sul fronte della partecipazione alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea ha portato, in alcuni casi, all'elaborazione, da parte dell'Assemblea legislativa, di osservazioni da trasmettere al Governo ai fini della formazione della posizione italiana in Europa, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 11 del 2005.

Tra gli atti esaminati si ricordano: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Youth on the Move. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea - COM (2010) 477 del 15 settembre 2010 (cui ha fatto seguito la risoluzione oggi. 664 approvata dalla I Commissione nella seduta del 26 ottobre 2010); Proposta di Raccomandazione del Consiglio: Youth on the Move - Promuovere la mobilità dei

giovani per l'apprendimento COM(2010) 478 definitivo/2 dell'1 ottobre 2010 (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 665 approvata dalla I Commissione nella seduta del 26 ottobre 2010); Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Legiferare con intelligenza nell'Unione europea - COM (2010) 543 dell'8 ottobre 2010 (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 698 approvata dalla I Commissione nella seduta del 2 novembre 2010); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni: Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 - COM (2010) 491 def. del 24 settembre 2010 (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 782 (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 698 approvata dalla I Commissione nella seduta del 2 novembre 2010); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria - COM(2010) 600 def. (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 795 approvata dalla I Commissione nella seduta del 24 novembre 2010); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio COM(2010) 672 def. (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 854 approvata dalla I Commissione nella seduta del 14 dicembre 2010); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre. Piano per una rete energetica europea integrata COM(2010) 677 def. (parere favorevole senza osservazioni); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione. Un contributo europeo verso la piena occupazione COM(2010)682 def. (parere favorevole senza osservazioni); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Sviluppare la dimensione europea dello sport COM(2011)12 def. del 18 gennaio 2011 (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 1043 approvata dalla I Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011); Raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico COM (2011) 19 def del 31 gennaio 2011 (cui ha fatto seguito la risoluzione ogg. 1088 approvata dalla I Commissione nella seduta del 22 febbraio 2011).

La Regione Emilia-Romagna è, allo stato, una delle poche regioni italiane a svolgere una concreta attività di partecipazione alla cd. "fase ascendente" del diritto

dell'Unione europea. Ciò è stato reso possibile attraverso un meccanismo di collaborazione Giunta – Assemblea legislativa che può dirsi ormai collaudato, e che nel prossimo futuro verrà ulteriormente migliorato. Tale meccanismo consente, nell'enorme mole di atti che settimanalmente vengono inviati dall'Unione europea, di selezionare quelli di immediato interesse per le politiche della Regione Emilia-Romagna, che divengono oggetto di approfondimento da parte delle strutture di settore della Giunta regionale e delle commissioni dell'Assemblea legislativa. Particolare attenzione è prestata agli atti indicati dalla Commissione nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per l'anno in corso, e che sono divenuti oggetto di una manifestazione di interesse da parte dell'Assemblea legislativa nella risoluzione che conclude la sessione comunitaria.

Inoltre, nella risoluzione n. 512 del 2010, l'Assemblea legislativa, con riferimento alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'attuazione del diritto dell'UE (cd. fase discendente) ha invitato la Giunta regionale:

a) a presentare il progetto di legge comunitaria regionale per il 2011 (ai sensi degli artt. 8 e 9 della legge regionale n. 16 del 2008), qualora fossero individuati ambiti di competenza legislativa regionale in riferimento alle direttive indicate alla lettera i) della risoluzione stessa;

b) a seguire l'evoluzione dell'iter normativo della proposta di direttiva del Parlamento europeo e della Commissione europea in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera (lettera j).

a) Le direttive segnalate dall'Assemblea alla lettera i) della risoluzione, possono essere schematicamente suddivise in tre gruppi, in base alla fase di attuazione delle stesse nell'ordinamento statale e regionale.

- Direttive attuate a livello regionale

In materia ambientale, il settore Ambiente, nel paragrafo V.3.1. Gestione rifiuti e bonifica siti inquinati, ricorda che con il D.Lgs 205/2010, è stata recepita la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e di abrogazione di altre direttive (Deliberazione di Giunta n. 50/2010). Nel paragrafo V.3.4. Inquinamento atmosferico, il settore segnala il recepimento della direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, specificando che la Regione aveva già predisposto l'adeguamento della rete di monitoraggio regionale sulla qualità dell'aria per conformarla alle prescrizioni della citata direttiva, inserendo anche la misurazione del PM2.5, obbligatoria dal 2010 (Deliberazioni di Giunta n. 1088/2008 e n. 1614/2009). Per quanto riguarda invece il recepimento della direttiva 2008/1/CE, il settore, sempre nel paragrafo V.3.4. Inquinamento atmosferico, riferisce della procedura di infrazione n.

2008/2071 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.

- Direttive attuate a livello nazionale

La direttiva 96/98/CE del Consiglio sull'equipaggiamento marittimo, è stata modificata dalla direttiva 2009/26/CE della Commissione, alla quale è stata data attuazione con Decreto ministeriale 14 giugno 2010, n. 121 (Regolamento di attuazione della direttiva 2009/26/CE della Commissione del 6 aprile 2009, recante modifica della direttiva 96/98/CE del Consiglio in materia di equipaggiamento marittimo, recepita con decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1999, n. 407).

- Direttive in corso di recepimento a livello nazionale

Un ulteriore gruppo di direttive - 2008/72/CE, relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi (versione codificata), 2008/124/CE, 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 (versione codificata), 2009/41/CE, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (rifusione), 2008/119/CE, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli (versione codificata), 2008/120/CE, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini (versione codificata), 2008/106/CE, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (rifusione), - risultano elencate nell'allegato A (art. 1 commi 1 e 3) della legge comunitaria per il 2009, n. 96 del 2010, e quindi rientrano tra quelle per le quali il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle medesime direttive. Per le direttive elencate il cui termine di recepimento sia già scaduto ovvero scade nei tre mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge n. 96 del 2010, il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi di attuazione entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge. Per le direttive elencate che non prevedono un termine di recepimento, il Governo è delegato ad adottare i decreti legislativi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge comunitaria 2009 (pubblicata nella G.U. il 25 giugno 2010).

La direttiva 89/391/CEE, sulla sicurezza e la salute dei lavoratori durante il lavoro, (citata dal settore Sanità nel paragrafo X.B.2.2 Salute, igiene e sicurezza sul

luogo di lavoro), già recepita a livello nazionale e regionale è stata nel tempo modificata dal Regolamento (CE) n. 1882/2003 e dalla Direttiva 2007/30/CE; quest'ultima è stata inserita nell'elenco degli atti, da attuare con decreto legislativo (allegato B, art. 1 commi 1 e 3), della legge comunitaria 2008, n. 88 del 2009.

Infine si segnala che la direttiva 2009/128/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, risulta tra quelle, da recepire con decreto legislativo, riportate nell'elenco allegato B (articolo 1, commi 1 e 3) del disegno di legge S. 2322 (ora AC-4059) recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010.

b) Per quanto riguarda la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, si segnala che su tale atto la Commissione si è espressa con il parere 24.02.2011 COM(2011) 90 definitivo, sugli emendamenti alla proposta presentati dal Parlamento europeo in seconda lettura. Il Consiglio ha approvato gli emendamenti del Parlamento europeo, approvando detto atto in seconda lettura il 28/02/2011. Conformemente all'articolo 294 del trattato di Lisbona, la direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera è dunque ormai adottata. Gli Stati membri avranno 30 mesi di tempo per recepire nella legislazione nazionale le disposizioni della direttiva.

Si può concludere, quindi, che per il recepimento degli atti comunitari segnalati dall'Assemblea alle lettere i) e j) della risoluzione n. 512 del 2010, per l'anno in corso, non è apparso necessario proporre la predisposizione di un progetto di legge comunitaria regionale.

Da ultimo si ricorda che, un bilancio dei primi due anni di attività è stato tracciato nella delibera della Giunta regionale n. 1552 del 18 ottobre 2010, recante *"Approvazione della relazione di monitoraggio sullo stato di attuazione della legge regionale n. 16 del 2008, per le attività comunitarie, internazionali ed interregionali ai sensi dell'art. 22 della l.r. n. 16/2008"*.

II) SINTESI DELLE ATTUALI POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

II.1 Dalla "Strategia di Lisbona" a "Europa 2020"

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 europeo, 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, COM(2010)546final;

- “Youth on the move” per migliorare l’efficienza dei sistemi di insegnamento e agevolare l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, COM(2010)477final;

- “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, COM(2010)245final.

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, COM(2011)21final;

- “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, COM(2010)614final.

Per quanto riguarda la crescita inclusiva, infine, sono due le iniziative faro 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, COM(2010)682final;

- “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, COM(2010)758final.

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.

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.

La nuova strategia dell'Unione europea per l'occupazione e la crescita è stata approvata in via definitiva nell'ambito del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010.

Tra gli obiettivi principali che il Consiglio europeo ha indicato quali prioritari: 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.

Il Consiglio potrà inoltre rivolgere raccomandazioni politiche ai paesi dell'UE, in materia di questioni economiche e finanziarie, oltre che in tutte le aree tematiche affrontate dalla strategia.

Una parte importante della strategia deve essere attuata dalle autorità nazionali, regionali e locali dei paesi dell'UE, coinvolgendo i parlamenti nazionali, le parti sociali e

la società civile. Campagne di sensibilizzazione devono essere condotte tra i cittadini europei.

La Commissione è responsabile per la valutazione dei progressi. Essa presenta delle relazioni annuali anche in merito alla realizzazione dei programmi di stabilità e di convergenza.

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.

In data 27 aprile 2010, sono stati adottati dal Consiglio europeo i 10 orientamenti integrati «Europa 2020», che andranno a sostituire i 24 orientamenti esistenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche. Gli orientamenti integrati definiscono il quadro di attuazione di Europa 2020 e dei correlati programmi di riforma a livello degli Stati membri, e si sostanziano in “dieci linee guida”, ovvero:

- orientamento 1: garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche;
- orientamento 2: ovviare agli squilibri macroeconomici;
- orientamento 3: ridurre gli squilibri nell'area dell'euro;
- orientamento 4: ottimizzare il sostegno alla R&S e all'innovazione, rafforzare il triangolo della conoscenza e sfruttare il potenziale dell'economia digitale;
- orientamento 5: migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre le emissioni di gas a effetto serra;
- orientamento 6: migliorare il clima per le imprese e i consumatori e modernizzare la base industriale;
- orientamento 7: aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione strutturale;
- orientamento 8: disporre di una forza lavoro qualificata conforme alle esigenze del mercato occupazionale, promuovendo la qualità del lavoro e la formazione continua;

- orientamento 9: migliorare l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'insegnamento superiore;
- orientamento 10: promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.

Gli orientamenti indicati vengono formulati e dettagliati attraverso due strumenti giuridici distinti ma strettamente interconnessi:

- una Raccomandazione del Consiglio relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione - Parte I degli orientamenti integrati SEC(2010)488 del 27 aprile 2010;

- una Decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - Parte II degli orientamenti integrati (la proposta di decisione è identificata con COM(2011)6def. del 12 gennaio 2011).

II.2 I riflessi di Europa 2020 sull'Italia: il Programma Nazionale di Riforma

Le due direttrici fondamentali della strategia di coordinamento delle politiche macroeconomiche degli Stati Membri dell'Unione europea sono il cosiddetto “patto di stabilità e convergenza” e la strategia Europa 2020, per un'uscita dalla crisi verso un'economia europea più intelligente, sostenibile ed inclusiva tramite l'attuazione di riforme strutturali per maggiore crescita ed occupazione.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha riformato ed innovato il sistema istituzionale europeo, e per risanare i problemi che hanno determinato la recente crisi economica, il Consiglio UE ha deciso di rafforzare la governance economica dell'Unione, ed in particolare dell'area euro, stringendo e rafforzando l'azione di coordinamento delle politiche macroeconomiche e delle riforme strutturali nei Paesi, tramite la definizione del cosiddetto “semestre europeo”.

Un documento condiviso lo scorso autunno 2010 prevede che ciascuno Stato Membro faccia la sua parte in queste strategie, a cominciare dalla programmazione; pertanto, ogni Stato Membro dovrà definire un proprio Programma di Stabilità e Convergenza ed un Programma Nazionale di Riforma (PNR), documenti che dovranno restare concettualmente distinti, ma dovranno essere strettamente coordinati ed integrati tra di loro, anche temporalmente. I due programmi indicano il percorso che i Paesi europei devono seguire per raggiungere obiettivi di crescita e occupazione più ambiziosi e sostenibili.

I Paesi hanno elaborato un primo indice – bozza di PNR lo scorso autunno; successivamente, la Commissione Europea ha formalmente aperto il “semestre europeo” nel gennaio 2011 con la pubblicazione della Annual Growth Survey; questo

documento contiene analisi dello stato dell'arte in materia di riforme strutturali e di governance macroeconomica e fiscale in ciascuno Stato Membro, e delle raccomandazioni per la redazione nei dettagli dei documenti nazionali di programmazione, la cui presentazione in versione definitiva alla Commissione Europea è prevista il prossimo 15 aprile. Nel frattempo, il Consiglio di primavera, che tradizionalmente si occupa di strategia per crescita ed occupazione e di governance economica, si esprimerà in proposito e darà indirizzi ed orientamenti.

In Italia, il testo definitivo del PNR è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 13 aprile 2011 ai fini della presentazione alla Commissione Europea entro la fine di aprile dell'anno in corso.

Il documento definisce le iniziative che sono già in atto o che il Governo si propone di mettere in campo a breve, per superare gli ostacoli alla crescita dell'Italia e avviare il processo per raggiungere gli obiettivi al 2020 su occupazione, conoscenza, energia e clima, povertà, in maniera realistica ed equilibrata, garantendo la stabilità delle finanze pubbliche.

Nel PNR vengono indicate alcune misure strutturali destinate a questo obiettivo, ad esempio sul fronte del controllo della spesa pensionistica e del federalismo fiscale. Per il lavoro, vengono annunciati gli obiettivi del governo in termini di percentuale della popolazione occupata, soffermandosi in particolare sull'occupazione femminile. Sono previsti interventi finalizzati a migliorare la concorrenza nel mercato, con il recepimento della direttiva europea sulla libera circolazione dei servizi. E ancora: le riforme che sono in via di applicazione sul sistema dell'istruzione e su quello universitario.

Vi sono riferimenti alla ricerca e all'innovazione, declinata nel senso di riaffermare la centralità delle piccole e medie imprese. Senza dimenticare gli obiettivi su energia e clima e la necessità di impegnarsi a favore del miglioramento dell'efficienza energetica e della reintroduzione nel nostro sistema energetico dell'energia nucleare, che sono giudicati fattori essenziali per la competitività delle nostre imprese.

Al raggiungimento degli obiettivi del programma contribuiranno anche gli interventi di politica regionale, programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e dei Programmi operativi, entrambi già largamente contenuti nei temi della strategia Europa 2020.

Tabella riassuntiva obiettivi per l'Italia al 2020
Tasso di occupazione: 67-69%
Spesa per ricerca sul PIL: 1.53%
Istruzione terziaria o equivalente: 26-27%
Abbandoni scolastici: 15-16%

Efficienza energetica: 13.4%

Energie rinnovabili: 17%

Emissioni di gas serra (UE): 20%

Povert : 2.2 milioni di poveri in meno

In data 9 febbraio 2011, la Camera dei Deputati ha approvato il provvedimento contenente *“modifiche alla legge n. 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell’UE”*, che recepisce la nuova articolazione temporale dei documenti di programmazione economica e finanziaria al fine di coordinare la programmazione nazionale con quella europea.

III) IL PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE PER IL 2011

III.1 Introduzione

Nel contesto sopra ricostruito, il programma di lavoro 2011 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.

Il programma per il 2011 è il primo ad essere adottato nel contesto della nuova Strategia Europa 2020: da un lato, esso funge da ponte tra la vecchia e la nuova Strategia (ed in questo senso costituisce la naturale prosecuzione e il completamento del programma per il 2010), dall'altro, imposta il lavoro per gli anni a venire, tracciando le linee guida generali della politica della Commissione europea fino al 2014.

I temi che la Commissione affronta, che riecheggiano quelli contenuti nel programma per il 2010, sono i seguenti: 1) fornire risposta europea alla crisi economica globale, attraverso il potenziamento della governance europea; 2) lavorare per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, sfruttando appieno le potenzialità tuttora offerte dal mercato unico; 3) definire un'agenda dei cittadini, ponendo le basi per creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; 4) confrontarsi con le prospettive dell'allargamento dell'Unione, con le politiche di vicinato e offrire strumenti di risposta adeguati alle crisi umanitarie; 5) utilizzare in modo efficiente degli strumenti giuridici di cui l'Unione europea dispone per realizzare le sue politiche.

Come nel 2010, il programma di lavoro della Commissione è corredato di quattro allegati:

- un elenco di 40 iniziative strategiche che la Commissione si impegna a realizzare nel 2011 (all. I),

- un elenco di oltre 140 ulteriori possibili iniziative in preparazione fino alla fine del mandato (all. II),

- un elenco di proposte di semplificazione e di proposte ritirate (all. III e IV).

III.2 Fornire risposta alla crisi economica mondiale

Il Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010 ha approvato le modifiche al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita correlate all'introduzione del cosiddetto "*semestre europeo*", a partire da gennaio 2011. Il "*semestre europeo*" è una delle prime iniziative portate avanti da una *task force* sulla *governance* economica istituita a marzo 2010, e presieduta dal presidente del Consiglio europeo, attraverso le quali si punta a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri sulla base dei risultati attesi.

In particolare, la nuova procedura di sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali si articolerà secondo un ciclo che si è avviato all'inizio del 2011, con le seguenti fasi:

- gennaio: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita;
- febbraio/marzo: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e a livello di Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione darà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

L'avvio del semestre europeo è preceduto pubblicazione da parte della Commissione di una valutazione annuale sulla crescita. Il documento individua le principali sfide economiche che si pongono all'UE, indicando le azioni prioritarie per affrontarle, che saranno presentate in una "analisi annuale della crescita", come contributo al Consiglio europeo di primavera.

La prima edizione di questo studio è stata pubblicata il 12 gennaio 2011 e comprende diversi documenti: la comunicazione "*Analisi annuale della crescita: verso una risposta globale alla crisi*", una relazione sui progressi compiuti per quanto riguarda Europa 2020, una relazione macroeconomica e una relazione comune sull'occupazione.

La Commissione delinea chiaramente la via che l'Europa dovrà seguire nei prossimi dodici mesi, indicando dieci azioni urgenti incentrate sulla stabilità macroeconomica e sul risanamento di bilancio, sulle riforme strutturali e sulle misure a sostegno della crescita.

Le azioni indicate, che possono raggrupparsi attorno a tre tematiche principali, sono le seguenti:

- *prerequisiti fondamentali per la crescita* 1. attuazione di un risanamento di bilancio rigoroso, 2. correzione degli squilibri macroeconomici 3. garanzia della stabilità del settore finanziario;

- *mobilizzare i mercati del lavoro, creare opportunità occupazionali*: 4. rendere il lavoro più attraente; 5. riformare i sistemi pensionistici; 6. reinserire i disoccupati nel mondo del lavoro 7. conciliare sicurezza e flessibilità;

- *accelerare la crescita* 8. sfruttare il potenziale del mercato unico; 9. attrarre capitali privati per finanziare la crescita; 10. creare un accesso all'energia che sia efficace in termini di costi.

Nel 2011 la Commissione formulerà anche una serie di proposte per completare la riforma del settore finanziario, proponendo un pacchetto sulla vigilanza finanziaria delle banche dell'Unione europea, in linea con le indicazioni provenienti dal Comitato di Basilea sulla vigilanza bancaria; le modifiche della direttiva sugli abusi di mercato, una proposta sulle agenzie di rating del credito ed una normativa che istituisca un quadro per la gestione e la soluzione delle crisi bancarie.

La tutela dei piccoli investitori e dei consumatori verrà rafforzata attraverso una normativa sull'accesso ai servizi bancari di base e un'azione per promuovere pratiche responsabili per la concessione e l'assunzione di mutui ipotecari.

Le politiche regionali sono interessate soltanto indirettamente dalle iniziative assunte dalla Commissione in questi ambiti, che hanno quali destinatari gli Stati membri.

La partita si sta giocando prevalentemente sull'elaborazione del "Programma Nazionale di Riforma", la cui "bozza" è attualmente all'esame dei tavoli tecnici della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

III.3 Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

III.3.1 Crescita intelligente

Dando seguito agli impegni assunti con le comunicazioni "L'Unione dell'innovazione", "Youth on the Move" e "Agenda digitale", la Commissione presenterà per il 2011 una proposta legislativa concernente la normazione riguardante il settore delle ICT, e una comunicazione sull'ammodernamento dell'istruzione superiore, al fine di favorire la creazione di un sistema trasparente di classificazione degli istituti superiori. Per il 2011, è inoltre allo studio una raccomandazione sulla promozione e la convalida dell'apprendimento informale e non formale, una Comunicazione della Commissione in merito a una nuova iniziativa sulle competenze, una comunicazione denominata "Liberare il potenziale delle industrie culturali e creative", una comunicazione su "Partenariato nella ricerca e nell'innovazione".

III.3.2 Crescita sostenibile

Nel programma per il 2010, la Commissione aveva annunciato una iniziativa faro volta a dare contenuti al concetto di "uso efficiente delle risorse", che puntasse alla creazione di una società a basse emissioni di carbonio e al perseguimento di politiche settoriali sostenibili in materia di energia, trasporti, agricoltura e pesca.

Tale impegno si è concretizzato con la comunicazione COM(2011)21final del 26 gennaio 2011 su "*Un Europa efficiente sotto il profilo delle risorse – Iniziativa Faro sotto la Strategia Europa 2020*" – che costituisce l'ultima, in ordine di tempo, delle sette iniziative faro – con la quale si propone di favorire un uso più efficiente delle risorse naturali, nel rispetto degli obiettivi che si è posta in materia di cambiamenti climatici, energia, trasporti, materie prime, agricoltura, pesca, biodiversità e sviluppo rurale. Oltre a salvaguardare risorse fondamentali, come l'aria, l'acqua, la terra, le foreste e il cibo, l'UE intende promuovere il riutilizzo e il riciclaggio di minerali e metalli come fattore essenziale di un'economia moderna. I vantaggi dovrebbero riguardare soprattutto le imprese in termini di maggiore efficienza, produttività e competitività. Le imprese che usano in modo efficiente le materie prime, le risorse idriche e altri fattori nei loro processi produttivi riescono, infatti, a tagliare i costi e quindi a diventare più competitive.

Gli sforzi compiuti in tal senso contribuiranno a promuovere l'innovazione e a ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni. L'Unione europea proporrà anche una

serie di interventi sul mercato dei prodotti per garantire la disponibilità di materie prime. Tali misure servono a garantire la prosperità dell'UE, nel momento in cui la Cina, l'India e altri paesi sviluppano le loro economie, determinando un aumento della concorrenza globale per risorse che sono limitate e quindi un incremento dei prezzi. Settori quali l'industria edilizia, come pure quella chimica, automobilistica, aerospaziale e impiantistica, che insieme danno lavoro a 30 milioni di persone, dipendono tutte dall'accesso alle materie prime.

Nei prossimi mesi sono inoltre previsti in questo ambito: l'adozione di un Piano Europeo per l'efficienza energetica fino al 2020, una direttiva sul risparmio energetico e sull'efficienza energetica, un nuovo Libro Bianco sul futuro dei trasporti, e altre.

III.3.3 Crescita inclusiva

Nel 2011, la Commissione adotterà misure concrete per favorire una crescita inclusiva, insistendo soprattutto sui temi della coesione sociale, economica e territoriale. Tra le misure in cantiere in questo ambito, di particolare interesse per la Regione Emilia-Romagna appaiono: la proposta legislativa sui lavoratori distaccati, chiarendo gli obblighi a carico delle autorità nazionali e delle imprese; la revisione della direttiva sull'orario di lavoro; la revisione delle norme in materia di aiuti di stato applicabili ai servizi di interesse economico generale.

III.3.4 Mercato unico

Il nuovo programma per il 2011 attribuisce importanza centrale al rilancio del mercato unico, che costituisce la condizione essenziale per creare occupazione a lungo termine.

Sotto questo profilo, un'importante occasione di riflessione e di confronto, che ha preceduto di alcuni mesi l'elaborazione del programma, è stata data dalla presentazione, in data 9 maggio 2010, del rapporto "*A new strategy for the single market at the service of europe's economy and society*", che il Prof. Mario Monti ha indirizzato al Presidente Barroso. Il rapporto prende in esame le sfide che deve affrontare oggi un'iniziativa volta al rilancio del mercato unico e delinea una strategia che ne renda possibile la riuscita politica e la sostenibilità economica e sociale.

Il documento evidenzia tre sfide principali per il mercato unico: l'indebolimento del sostegno politico all'integrazione del mercato in Europa; la discontinua attenzione del mondo politico allo sviluppo delle varie componenti di un mercato unico efficace e sostenibile; il che si è manifestato nell'ultimo decennio, come se il mercato unico fosse già realizzato. Esso propone quindi una nuova strategia globale per proteggere il mercato unico dai rischi dei nazionalismi economici. Tale strategia globale prevede tre serie di iniziative: quelle volte a costruire un mercato unico più forte; quelle volte a

promuovere il consenso su un mercato unico più forte; quelle volte a garantire che un mercato unico più forte dia i risultati attesi. Monti elabora infine alcune raccomandazioni per permettere il rilancio del mercato unico e favorire il successo della nuova strategia.

Sulla base di questo documento, la Commissione ha adottato una serie di proposte per rilanciare il mercato unico, riunite nel *Single Market Act* (COM(2010)608final), e nell'iniziativa *faro* per la politica industriale (COM(2010)614final).

Tra le misure previste, di grande interesse sono quelle che concernono l'aggiornamento delle disposizioni sulle direttive sugli appalti pubblici e le norme comuni sui contratti di concessione, la proposta legislativa sui meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie ed il cd. "pacchetto aeroporti", che esaminerà lo stato attuale della politica aeroportuale europea, e sarà accompagnata da proposte di revisione della disciplina dei servizi di assistenza a terra, delle bande orarie e sonore, ecc.

Con riferimento al settore degli appalti pubblici, la Commissione ha già avviato il percorso che si è prefissata nel programma, pubblicando in data 27 gennaio 2011, il "Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici, Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti" (COM(2011)15def). Il Libro verde chiede, per ciascun settore chiave, un parere sulle varie opzioni di modifica della normativa. Ad esempio, come semplificare le procedure vigenti senza compromettere garanzie essenziali di trasparenza e di non discriminazione tra gli offerenti; come ridurre la burocrazia che grava sugli operatori economici, in particolare le PMI; come facilitare la presentazione di offerte in gare di appalto transfrontaliere intra-europee; come garantire una concorrenza efficiente sui mercati degli appalti, e altri.

III.4 Portare avanti l'Agenda dei cittadini

Nel 2011, la Commissione europea intende lavorare per garantire maggiore spessore e concretezza ai diritti che derivano dalla cittadinanza UE.

Sullo sfondo delle iniziative della Commissione stanno il Programma di Stoccolma e la Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione (COM(2010)603def.).

Il programma di Stoccolma delinea le priorità dell'Unione europea (UE) per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Al programma ha fatto

seguito l'adozione di una Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 aprile 2010 - Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma COM(2010)171def., che adotta una serie di misure concrete volte a: rafforzare i diritti dei cittadini (rafforzando la protezione dei dati attraverso un nuovo quadro giuridico globale e l'integrazione della protezione dei dati in tutte le politiche europee, nel contrasto e prevenzione della criminalità e nelle relazioni internazionali); costruire lo spazio giudiziario europeo (con azioni per sviluppare norme minime comuni nel diritto civile e penale); definire strategia di sicurezza interna per proteggere meglio i cittadini e contrastare la criminalità transfrontaliera; sviluppare ulteriormente l'approccio integrato alla gestione dei confini esterni dell'Unione, che comprendono le proposte legislative per modificare Frontex, il codice frontiere Schengen e il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur); portare avanti una politica d'immigrazione e in materia di asilo per stabilire uno spazio comune per la protezione dei richiedenti l'asilo attraverso la condivisione di responsabilità tra gli Stati membri; rafforzare la dimensione esterna, soprattutto per una migliore cooperazione e per la condivisione delle informazioni tra Stati membri.

Nella Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione, la Commissione ha identificato alcuni dei maggiori ostacoli che i cittadini incontrano ancora quotidianamente quando devono esercitare i loro diritti legati alla cittadinanza nell'Unione europea nei diversi contesti di vita.

- diritti dei cittadini quali individui privati (matrimoni, protezione giuridica, tassazione, cure mediche, protezione diplomatica);
- diritti dei cittadini quali consumatori (pacchetti vacanze, diritti di passeggeri e turisti, acquisti online);
- diritti dei cittadini quali residenti, studenti e professionisti (procedure amministrative, riconoscimento dei diplomi accademici e professionali, sistemi di protezione sociale);
- diritti dei cittadini quali attori politici (informazione, partecipazione ai partiti politici, diritti di elettorato attivo e passivo, pubblicazione risultati elettorali).

Tra le misure in cantiere nel Programma della Commissione per il 2011 vi sono: uno strumento giuridico sul diritto contrattuale europeo, una direttiva sui diritti delle vittime di reati per garantire un accesso sufficiente all'assistenza legale e alla giustizia, nonché un'adeguata tutela dei cittadini degli Stati membri. Sarà inoltre oggetto di revisione anche la legislazione sulla protezione civile che rafforzerà le capacità

dell'Unione europea in materia di risposta, preparazione e prevenzione delle catastrofi. Tra le misure allo studio vi sono invece: una Comunicazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'approccio globale in materia di migrazione, il Quadro UE per le strategie nazionali sull'integrazione dei Rom e altre.

III.5 L'Europa nel mondo

La Commissione europea è fortemente impegnata per sviluppare una politica commerciale globale, portando avanti i negoziati per la conclusione di accordi bilaterali e multilaterali con i partner commerciali.

In parallelo, questa lavorerà per creare le condizioni migliori ai fini dell'affermazione delle imprese europee nel mercato mondiale. Nel 2011, è prevista la presentazione di una proposta legislativa finalizzata ad agevolare l'accesso agli appalti pubblici nelle economie sviluppate e nelle economie emergenti, nel rispetto degli accordi internazionali da essa assunti.

La Commissione europea intende continuare ad impegnarsi nelle politiche di allargamento: la Croazia, l'Islanda, il Montenegro, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Turchia sono paesi candidati, mentre i negoziati di adesione con il Montenegro e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia non sono ancora stati avviati.

A tutti gli altri Paesi dei Balcani occidentali – Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Kosovo, ai sensi della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – è stata garantita la prospettiva di adesione all'UE non appena avranno soddisfatto i requisiti essenziali (in primis il rispetto dei diritti umani). Sono perciò tutti considerati candidati potenziali.

La Commissione proseguirà nelle politiche di vicinato (le priorità della cooperazione europea comprenderanno il coinvolgimento con i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e un lavoro più intensivo in Asia Centrale per rafforzare la democratizzazione), e si impegnerà sul fronte degli aiuti umanitari, attraverso la revisione del regolamento in vigore.

Tali politiche non incidono direttamente in materie di competenza regionale, ma sono evidenti i loro riflessi sulla vita delle imprese e dei cittadini.

III.6 Puntare ai risultati attraverso un uso ottimale delle politiche UE

III.6.1 La qualità della legislazione

La qualità della regolazione rappresenta un fattore chiave per la competitività e lo sviluppo economico e una condizione essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

Nel 2009 la Commissione europea aveva aggiornato il pacchetto "*Legiferare Meglio*" (che ha il proprio pilastro nell'"*Inter-institutional Agreement on Better Law-Making*" del 2003) presentando tre nuovi documenti: COM(2009)15def. "*Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*"; COM(2009)16def. "*Riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea. Allegato al terzo esame strategico del programma per legiferare meglio*"; e COM(2009)17def. "*Terza relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo*".

Nei documenti citati la Commissione europea evidenziava 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 sottolineava 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 basava 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 normativa, 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.

Con la Comunicazione COM(2010)543def. della Commissione "*Legiferare con intelligenza*" si assiste ad un vero e proprio salto di qualità. Valutare l'efficienza della legislazione esistente, assicurare trasparenza sui costi e i benefici associati alla nuova regolazione, considerare l'implementazione delle norme nelle analisi d'impatto, e

rendere le norme il più accessibili possibile sono alcuni dei significati che il concetto di *smart regulation* può assumere.

Durante i lavori preparatori della comunicazione (con la consultazione lanciata il 23 aprile e chiusa il 25 giugno 2010), la Commissione aveva sottolineato che il concetto di "*smart regulation*" include nelle politiche di miglioramento della regolazione l'idea che legiferare "*non vuol dire ridurre o aumentare il numero di regole, quanto piuttosto ottenere risultati nel modo meno oneroso possibile*". Superata la visione del "*less is more*", la Commissione sembra preoccuparsi del miglioramento della regolazione al fine di ridurre al minimo il rischio di creare regole mal concepite (migliorando il *drafting* legislativo, la trasparenza dei processi normativi ed il coinvolgimento degli stakeholders, ad esempio). Sempre nello stesso documento di consultazione, chiaro è il riferimento all'obiettivo della Commissione di introdurre con la *smart regulation* una seconda novità, il cosiddetto *life-cycle approach*, un approccio che guardi all'intero ciclo di definizione delle politiche e ponga maggiore attenzione alla valutazione delle regole già esistenti.

I temi accennati nel documento introduttivo sono sviluppati nella comunicazione: la Commissione "*è del parere che sia giunto il momento di passare alla velocità superiore. Da migliorativa, la normativa deve diventare intelligente e integrarsi maggiormente nella cultura operativa*" della Commissione medesima e degli Stati membri.

Le linee guida della nuova strategia rilanciano e sviluppano quelle già indicate:

- gestire la qualità della normativa nell'arco dell'intero ciclo di elaborazione delle politiche;
- affermare una responsabilità condivisa nella elaborazione delle politiche tra la UE e gli Stati membri;
- rispondere alla necessità di dare più voce ai cittadini e alle imprese

Con riferimento al primo punto, la Commissione chiarisce che "*Legiferare con intelligenza*" è un principio da seguire nell'intero ciclo politico: dall'ideazione di un atto, alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione.

La Commissione intende, innanzi tutto, sottoporre al suo riesame sistematico della normativa vigente le misure in atto per snellire la legislazione già in vigore e ridurre gli oneri amministrativi, onde ottimizzarne l'impatto. Al fine di perseguire gli obiettivi sopra indicati, saranno avviate le seguenti iniziative:

- a) tutte le proposte rilevanti di nuova legislazione o di revisione della normativa vigente saranno di massima fondate su una valutazione della disciplina in atto, che

- dovrà accertare se sono prodotti i benefici preventivati, quantificando i relativi costi;
- b) le valutazioni saranno pubblicate su un apposito sito web, in modo da consentire agli Stati membri e ai soggetti interessati di elaborare tempestivamente i loro contributi;
 - c) saranno portati a termine i check-up già avviati nei settori strategici: ambiente, trasporti, politica occupazionale/sociale e politica industriale, al fine di verificare se il quadro normativo per questi ambiti di azione risulti adeguato agli obiettivi perseguiti, e cosa occorre modificare, individuando e contrastando gli oneri eccessivi, le incoerenze, le misure obsolete ed inefficaci, ed eliminare l'effetto cumulativo della legislazione;
 - d) sarà completato il Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea entro il 2012 (COM(2007)23def);
 - e) sarà migliorato il sito internet di consultazione;
 - f) gli Stati membri saranno invitati ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dall'Unione europea per le piccole e medie imprese.

Inoltre, la Commissione si propone di utilizzare massicciamente la valutazione d'impatto della regolamentazione anche per tutte le grandi iniziative legislative, affinché il processo decisionale possa fondarsi su riscontri oggettivi, e i benefici e costi delle scelte politiche risultino trasparenti.

Da ultimo, questa avvierà una serie di iniziative per migliorare le modalità di recepimento, attuazione e controllo dell'applicazione della legislazione dell'UE, e si sforzerà di rendere tale legislazione più chiara e più accessibile.

Con riferimento al secondo punto, la Commissione insiste sull'affermare una responsabilità condivisa tra tutti i soggetti del processo di elaborazione politica a livello UE (Parlamento europeo, Consiglio e Stati membri). Secondo la Commissione, questo obiettivo può essere raggiunto attraverso sforzi collettivi in tutti i settori politici. Le valutazioni di impatto effettuate a livello dei singoli Stati membri potrebbero integrare quelle effettuate a livello di UE, al fine di agevolare le discussioni in Consiglio sulle modifiche da apportare alle proposte della stessa e aiutare gli Stati membri a risolvere le difficoltà di recepimento e applicazione della normativa dell'UE. Questi ultimi dovrebbero inoltre coinvolgere le parti interessate nella discussione relativa alle misure di recepimento o all'applicazione della normativa dell'UE, al fine di consentire che le loro preoccupazioni possano essere tenute in adeguata considerazione e, al tempo stesso, accrescere la loro consapevolezza sui diritti e sugli obblighi che discendono dalla legislazione dell'UE.

Con riferimento al terzo punto, la voce dei cittadini e delle altre parti interessate sarà ulteriormente rafforzata portando, dal 2012, la durata delle consultazioni da 8 a 12 settimane, procedendo nel 2011 a un riesame della politica di consultazione della Commissione e rendendo più prevedibili le proposte programmate della Commissione e le valutazioni a posteriori, affinché le parti interessate possano preparare i loro contributi in una fase molto più precoce.

III.6.2 Il bilancio europeo

In data 15 dicembre 2010, il Parlamento europeo ha adottato il bilancio per l'annualità 2011, che costituisce il primo nel quadro del Trattato di Lisbona. Giovani, infrastrutture innovative e ripresa economica sono i capisaldi del progetto che dal punto di vista procedurale è molto più rapido e prevede, per la prima volta, parità di poteri tra Consiglio e Parlamento, per un totale di 141,8 miliardi di euro in stanziamenti d'impegno e 126,5 miliardi di euro in pagamenti.

Di seguito sono illustrati i contenuti essenziali, rispetto alla proposta inizialmente formulata dalla Consiglio europeo dei 27 e bocciata dal Parlamento europeo a metà novembre 2010:

- competitività per la crescita e l'occupazione: i deputati ottengono più risorse per il programma per l' Apprendimento permanente (+ €18 milioni), il Programma quadro per la competitività e l'innovazione (+ €10 milioni) e il programma Energia intelligente - Europa (+ €10 milioni).
- coesione per la crescita e l'occupazione: i deputati hanno aggiunto una nuova sezione, per €2,5 milioni, per l'assistenza per la regione del Mar Baltico.
- conservazione e gestione delle risorse naturali: + €6,7 milioni per il programma ambientale Life+ e un aumento di €2 milioni in sostegno della gestione delle risorse ittiche.
- libertà, sicurezza e giustizia: +€2,35 milioni per il programma Daphne per la lotta alla violenza contro le donne e i bambini e un aumento di €1 milione per la prevenzione del terrorismo.
- cittadinanza: +€4 milioni per sostenere i Giochi olimpici speciali di Atene e +€3 milioni per il programma Gioventù in azione.
- l'UE come attore globale: aumento di €100 milioni in aiuti per la Palestina, il processo di pace e l'UNRWA.

Inoltre, alla base del nuovo bilancio, vi è un accordo fra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento che prevede, nel caso siano necessari fondi aggiuntivi

per rispettare gli obblighi giuridici dell'UE, un bilancio emendato durante il 2011, azione resa necessaria in quanto l'Unione non può, per trattato, andare in deficit.

Il bilancio dell'Unione europea, che costituisce uno degli strumenti fondamentali per l'attuazione della Strategia Europa 2020, sarà oggetto di una revisione nell'anno in corso. La Commissione presenterà proposte formali per il prossimo quadro finanziario pluriennale, che riguarderanno sia la spesa sia il finanziamento del bilancio (una comunicazione sul prossimo quadro pluriennale, una proposta di regolamento avente il medesimo oggetto, una proposta di nuovo accordo interistituzionale sulla sana gestione finanziaria e la cooperazione in materia di bilancio).

PARTE SPECIALE

I) LE POLITICHE REGIONALI NELLE MATERIE DI INTERESSE EUROPEO

I.1 Premessa

Nel prosieguo del presente rapporto conoscitivo verranno esposte le principali iniziative della Regione Emilia-Romagna nelle materie di competenza concorrente e residuale delle Regioni, con riferimento sia alla fase ascendente che discendente delle politiche dell'Unione Europea.

Si ritiene pertanto opportuno un breve inquadramento generale in ordine alla gestione dei fondi strutturali da parte della Regione Emilia-Romagna. Ad esso seguirà l'illustrazione delle iniziative relative alla qualità della legislazione (cap. II), all'organizzazione e al personale (cap. III), nonché delle politiche regionali settoriali in materia di programmazione territoriale e negoziata, ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile, agricoltura, attività produttive, commercio e turismo, mobilità e trasporto, servizi alla persona e alla comunità, e sicurezza (capp. da IV a XI).

I.2 Fondi strutturali (aggiornamento 2011)

(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. A tutto il 2010 risultano in attuazione sul territorio regionale 101 progetti che fanno riferimento agli strumenti della cooperazione territoriale europea per un ammontare di risorse comunitarie pari a circa 30 milioni di euro.

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.

Nel corso del 2011 l'attenzione è indirizzata anche alla evoluzione del dibattito europeo che porterà alla revisione del bilancio europeo con l'approvazione del quadro finanziario pluriennale (QFP) per l'Unione che coprirà il periodo 2014-2020 e che sarà allineato con le indicazioni strategiche di Europa 2020.

Una volta definito il nuovo QFP, la Commissione presenterà nel corso del 2011 le proposte legislative per la prossima generazione di programmi e strumenti finanziari per quanto riguarda la politica di coesione, la politica agricola comune, la politica comune della pesca, la politica della ricerca. L'azione regionale sarà di conseguenza rivolta alla individuazione delle condizioni per attivare ed attuare la nuova programmazione regionale post 2013.

II) LE INIZIATIVE PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE PRESSO 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)

II.1 Linee d'azione della Direzione

In linea con la strategia per implementare la qualità e per migliorare l'attuazione della legislazione europea, delineata nella comunicazione sulla "Smart regulation" COM(2010)543final, la Direzione Affari Istituzionali e Legislativi è concretamente impegnata a porre in essere azioni volte a perseguire obiettivi di semplificazione normativa, di riduzione degli oneri amministrativi e di analisi di impatto della regolamentazione. Tali azioni sono descritte nei paragrafi che seguono.

a) Adeguamento della legge regionale n. 16 del 2008

Sono allo studio prime linee di modifica della legge regionale n. 16 del 2008, che costituisce il fondamento giuridico dei processi di partecipazione regionali alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea.

La necessità di intervenire sulla legge regionale n. 16 del 2008 è strettamente connessa all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che impone di procedere ad adeguamenti non solo di carattere terminologico (ad es. eliminando i riferimenti alle Comunità europee, da sostituirsi con quello all'Unione europea), ma anche sostanziale.

Sui tempi per la formulazione della proposta incide la conclusione dell'iter del disegno di legge di riforma della l. n. 11 del 2005, che conterrà alcuni principi e criteri che dovranno essere recepiti nell'eventuale disegno di legge regionale.

b) Adeguamento della legge regionale n. 4 del 2010

All'esito della sessione comunitaria 2009, la Regione Emilia-Romagna 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").

La legge regionale n. 4 del 2010 è il frutto di un complesso lavoro che ha coinvolto le strutture di settore della Giunta regionale, coordinate dalla Direzione Generale Centrale Affari Istituzionali e Legislativi – Servizi Affari Legislativi e Qualità dei Processi Normativi.

Per assolvere agli obblighi di adeguamento del proprio ordinamento alla direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, le strutture della Giunta regionale sono state chiamate a riesaminare tutta la disciplina vigente in materia di attività di servizi e a 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 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.

Nel corso del 2009, il gruppo di lavoro interdirezionale ha perciò curato la compilazione delle schede predisposte dal Dipartimento delle Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il monitoraggio della normativa in materia di attività di servizi, ai fini del recepimento della Direttiva 2006/123/CE. Sulla base delle risultanze di dette schede e degli esiti della partecipazione della Regione a specifici coordinamenti tecnici con le altre Regioni italiane, in collaborazione con il Dipartimento Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio e la Commissione Europea, sono stati disciplinati gli interventi di modifica che la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto necessario apportare al proprio ordinamento.

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; è stata perciò comunicata formalmente la chiusura della 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 del d.lgs. n. 59 del 2010, di recepimento della "direttiva servizi" ha dato luogo a minime forme di "disallineamento" tra ordinamento regionale ed ordinamento statale che, pur non incidendo sull'esatto recepimento della normativa comunitaria da parte regionale, hanno indotto la Regione Emilia-Romagna a valutare l'opportunità di procedere ad un nuovo intervento legislativo.

Va detto che, sul complesso sistema delineato a livello statale dal d.lgs. n. 59 del 2010, e a livello regionale dalla l.r. n. 4 del 2010, ha inciso profondamente il D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010.

Il legislatore statale ha integralmente sostituito l'art. 19 della legge n. 241 del 7 agosto 1990, legge sul procedimento amministrativo, prevedendo la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) in luogo della dichiarazione d'inizio attività (DIA). Più in particolare l'art. 49, comma 4-bis, detta la disciplina sostanziale dell'istituto, mentre il successivo art. 49, comma 4-ter, prevede che le espressioni "segnalazione certificata di inizio di attività" e "Scia" sostituiscano, rispettivamente, quelle di "dichiarazione di inizio di attività" e "Dia", ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e che la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisca direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio di attività recata da ogni normativa statale e regionale.

L'introduzione – ai sensi dell'articolo 49, comma 4-ter del d.l. 78 del 2010 – del meccanismo della sostituzione automatica della disciplina della Scia a quella della Dia ha comportato che, a far data dall'entrata in vigore della legge n. 122 di conversione del sopracitato decreto legge (31 luglio 2010), tutte le attività dei privati precedentemente attivabili presentando all'Amministrazione competente una dichiarazione di inizio attività (sia ad effetto immediato che differito) sono soggette alla disciplina della segnalazione certificata di inizio di attività (ad effetto immediato).

Nella Regione Emilia-Romagna, la norma ha avuto un considerevole impatto soprattutto sulle attività turistico - ricettive (alberghi, bed&breakfast, affittacamere, rifugi escursionistici, ecc.), per le quali era stata prevista una DIA differita, che ora risultano invece assoggettati a SCIA.

Con ricorso n. 106/2010 la Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 49, commi 4-bis e 4-ter, dinanzi alla Corte costituzionale, siccome lesivi delle competenze

regionali in materia di governo del territorio (art. 117, comma terzo, Cost.) e di attività produttive (art. 117, comma quarto, Cost.), del quale si attende l'esito.

Nel frattempo, considerato che il ricorso pendente non ha effetti sospensivi sulla legislazione statale impugnata, la Regione ha emanato degli indirizzi in materia di commercio e turismo per risolvere i dubbi interpretativi derivanti dalla coesistenza di disposizioni statali e regionali differenti. Gli indirizzi regionali sono contenuti nella circolare n. PG/2010/260343 del 22/10/2010 a firma della Dott.ssa Paola Castellini, Responsabile del Servizio Commercio, Turismo e Qualità aree Turistiche, con cui si è provveduto, nello specifico, alla ricognizione dei procedimenti attivabili con SCIA, ribadendo in ambito regionale quanto prescritto dal legislatore statale e cioè che la nuova disciplina della SCIA sostituisce quella della DIA recata da ogni normativa statale e regionale.

c) Adeguamento legge regionale n. 4 del 2000

Nel prossimo futuro si porrà altresì la necessità di adeguare l'ordinamento regionale a quanto previsto disegno di legge comunitaria 2010 (AC-4059), il cui articolo 10 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. Sul disegno di legge è stato espresso, in data 8 luglio 2010, il parere favorevole della Conferenza Unificata, condizionato alla richiesta, non accolta nel testo attualmente all'esame della Camera, che l'adozione del decreto legislativo concernente il riordino della professione di guida turistica (oggetto della delega di cui all'art. 10 del d.d.l. comunitaria 2010) avvenga previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e non con un semplice parere.

Gli obiettivi che la direttiva n. 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.

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.

II.2 L'analisi di impatto della regolamentazione: il ruolo della Giunta regionale

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 l'analisi d'impatto 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

Lo Statuto della Regione Emilia-Romagna dedica grande attenzione al tema della valutazione preventiva e dell'analisi di impatto delle leggi regionali, prevedendo altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

Le norme di riferimento sono costituite dall'art. 28 ("Poteri e funzioni dell'assemblea legislativa"); dall'art. 53 ("Impatto della regolazione e analisi dei testi") e dall'art. 54 ("Testi unici").

Anche il regolamento interno dell'Assemblea legislativa dedica grande attenzione a questi temi. In particolare va menzionato l'intero Titolo VI che è dedicato

alle *"Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull'attuazione delle leggi - Pareri di conformità ed altre disposizioni"*. Le norme ivi contenute indirizzano l'attività legislativa, di programmazione e regolamentare verso la razionalizzazione e semplificazione, la chiarezza degli obiettivi, il controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione di efficacia delle politiche, l'abrogazione delle leggi precedenti da parte delle nuove leggi di analogo contenuto.

L'analisi di impatto della regolamentazione è una delle attività che la Giunta regionale svolge nella redazione dei propri disegni di legge, nei termini che si evincono 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 (riguardo agli aspetti legislativi) – 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 testi di leggi regionali della Regione Emilia-Romagna prevedono regolarmente l'inserimento di clausole valutative che 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.

E' necessario evidenziare altresì che gli Assessori regionali partecipano regolarmente alle sedute delle Commissioni dell'assemblea legislativa per relazionare sullo stato di attuazione delle leggi regionali.

II.3 L'adesione della Giunta regionale al Subsidiarity Monitoring Network del Comitato delle Regioni

Al fine di favorire lo scambio di informazioni tra autorità locali e regionali dell'Unione europea per quanto riguarda i documenti strategici della politica europea e le proposte legislative della Commissione europea, anche ai fini dell'effettuazione del

controllo di sussidiarietà, il Comitato delle Regioni ha istituito nel 2007 la rete “Subsidiarity Monitoring Network” (non avente natura associativa).

La finalità perseguita è duplice: essa provvede non solo a informare i partecipanti sulle iniziative della Commissione europea in modo rapido e diretto, ma anche a consentire agli stessi di partecipare all’elaborazione di tali iniziative, rappresentando eventuali osservazioni su particolari proposte legislative.

Il “Subsidiarity Monitoring Network” avvia regolarmente procedure di consultazione on-line dei partecipanti, finalizzate a effettuare l’analisi di sussidiarietà delle iniziative legislative e non legislative della Commissione dell’Unione europea

Con deliberazione n. 243 del 28 febbraio 2011, la Giunta regionale dell’Emilia-Romagna ha aderito al cd. Subsidiarity Monitoring Network del Comitato delle Regioni. L’adesione della Giunta regionale segue quella dell’Assemblea legislativa.

II.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 sessione comunitaria dell’Assemblea legislativa.

Va richiamata la delibera della Giunta regionale n. 500 del 8 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. La delibera di Giunta segue quella, di analogo oggetto, adottata dall’Assemblea legislativa n. 56 del 2 marzo 2010.

I funzionari del Servizio Affari Legislativi della Giunta regionale, in collaborazione con i colleghi dell’Assemblea legislativa, stanno lavorando alla creazione e messa in opera di un sistema informatico, che consenta di rendere ancora più rapido e più efficace il meccanismo di selezione e di trasmissione degli atti dell’Unione europea a tutte le strutture regionali ai fini della formulazione di eventuali osservazioni.

III) ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, SISTEMI INFORMATIVI, E TELEMATICA.

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

III.1 Partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'attuazione del Diritto comunitario

Nel corso dell'anno 2010 la Direzione Generale Centrale "Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica", in relazione alle materie di diretta competenza, è stata particolarmente coinvolta nell'applicazione della normativa di derivazione comunitaria.

Tra le attività più rilevanti, segnalate nella *"Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione Europea e delle Comunità europee"* si ricordano, in materia di privacy, l'adozione di un serie di policy relative alla protezione dei dati personali e, conseguentemente, alla sicurezza informatica che hanno inciso in maniera significativa sull'aspetto organizzativo e sui comportamenti di dipendenti e collaboratori regionali che effettuano trattamenti di dati personali.

In materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro la Direzione è stata impegnata nella revisione e nell'aggiornamento dei propri atti in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs 106, del 3 agosto 2009 (*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 ed 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 e ss.mm"*.

Per le altre attività e per approfondimenti si rinvia alla relazione sullo stato di conformità sopra citata.

III.2 Analisi del Programma di lavoro della Commissione per il 2011

In attuazione degli artt. 5 e 8 della legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (*"Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed 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 previsione della Sessione Comunitaria 2011, sono state esaminate le materie che formano oggetto del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2011 e tra gli istituti di diretta competenza della Direzione Organizzazione si segnalano le iniziative comunitarie di seguito illustrate.

III.2.1 Iniziative strategiche da adottare nel 2011

- Iniziativa strategica legislativa indicata al n. 33 e denominata “*Un nuovo quadro giuridico per la protezione dei dati personali nell’UE*”, con la quale la Commissione si propone di adottare, entro il 2° trimestre del 2011, un nuovo quadro giuridico globale per la protezione dei dati personali al fine di modernizzare l'attuale sistema di protezione dei dati personali in tutti i settori di attività dell'Unione,

In relazione ai contenuti di tale iniziativa, si ricorda che la Regione Emilia-Romagna ha già realizzato varie attività finalizzate a rafforzare il sistema di *policy* interne all’Ente, allo scopo di ridurre i rischi che possono minare la protezione dei dati personali e dell’ampio patrimonio informativo dell’Ente stesso. Nel 2011 si procederà ad aggiornare le *policy* per gli amministratori di sistema istituendo anche un registro informatico degli stessi. E’ tuttora in corso l’istruttoria, in sinergia con le altre Regioni e con l’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, per l’aggiornamento del Regolamento per il trattamento di dati sensibili e giudiziari ai sensi dell’art. 20 comma 2 del Codice per la protezione dei dati personali che sarà approvato dalla Giunta e dall’Assemblea Legislativa non appena l’Autorità Garante avrà espresso parere positivo sullo schema tipo.

Per le possibili ricadute pratiche sulle attività svolte dalla Direzione organizzazione si devono menzionare inoltre, anche se estranee alle competenze normative regionali: a) l’iniziativa strategica legislativa di crescita inclusiva indicata n. 19, con la quale la Commissione si propone l’obiettivo di adattare la direttiva sull’orario di lavoro (n. 2003/88) alle nuove realtà createsi in seguito all’evoluzione dell’organizzazione del lavoro; b) l’iniziativa strategica non legislativa indicata n. 21 “Libro bianco sui regimi pensionistici”, mediante la quale la Commissione si prefissa di riesaminare nel suo complesso il quadro europeo di coordinamento e regolamentazione al fine di sostenere ed integrare efficacemente l’azione svolta dagli Stati membri volta ad assicurare ai cittadini pensioni adeguate e sostenibili

III.2.2 Iniziative allo studio

Tra le iniziative allo studio per l'anno 2011, appare particolarmente significativo – per le possibili ricadute sulle attività di competenza della Direzione Organizzazione, il pacchetto di proposte riguardanti la “**Agenda digitale**”, che 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 le aree problematiche nel settore delle ICT, delineando una vasta gamma di azioni “trasversali”.

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.

Tra le iniziative del pacchetto “**Agenda digitale**” si segnalano in particolare:

- l'iniziativa legislativa indicata al n. 6 “*Revisione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*”.

In relazione ai contenuti di tale proposta, si sottolinea, infatti, che nel corso del 2011 verrà attivata una collaborazione con la Regione Piemonte per condividere le esperienze e proseguire il percorso avviato sul tema dell'open data del settore pubblico, in linea con quanto previsto dalla PSI Directive (Direttiva sulle Informazioni detenute dal settore pubblico) e dalla normativa nazionale. In particolare si esamineranno i vincoli normativi legati all'interscambio ed alla cooperazione fra enti locali al fine di costituire e gestire banche dati condivise, ufficiali e certificate. Un'altra linea di analisi affronterà il tema dell'open data nei confronti degli utenti della Pubblica Amministrazione: cittadini, professionisti e imprese;

- l'iniziativa non legislativa indicata al n. 16 “*Comunicazione sulla digitalizzazione e sulla conservazione digitale*”.

Con riferimento alla materia oggetto di tale Comunicazione, la Regione Emilia-Romagna ha già realizzato varie attività per favorire la cooperazione con gli Enti Locali del territorio; nell'ambito della Comunità Tematica di riferimento ed in stretto raccordo con il CCD (Centro di Competenza per il Dispiegamento delle soluzioni di e-government”), in particolare, si è lavorato per consolidare e condividere un modello per l'effettiva dematerializzazione dei flussi documentali all'interno della Pubblica Amministrazione emiliano-romagnola, e nella sua relazione con i cittadini, le imprese ed i professionisti. Questo al fine di presidiare, sin dalla loro formazione, la corretta

creazione e gestione dei documenti digitali e favorire così, anche grazie al versamento nel Polo Archivistico Regionale (PAR-ER), l'integrità e la fruibilità nel tempo.

A partire dal modello elaborato in piena collaborazione con PARER – che, oltre ad assicurare i servizi di conservazione a norma, rappresenta il punto di supporto e consulenza per gli Enti Locali per la corretta gestione documentale – è stata avviata la realizzazione della piattaforma documentale. Si tratta di un tassello fondamentale del sistema cooperativo in costruzione, sviluppato in evoluzione rispetto a soluzioni preesistenti, diffuse presso gli Enti della regione, in un'ottica di consolidamento di un sistema che ha gettato le sue fondamenta già da alcuni anni permettendo alla PA emiliano-romagnola di essere ai primi posti per l'elevato grado di dematerializzazione raggiunto.

Si è inoltre proceduto alla diffusione della tecnologia del timbro digitale presso gli enti, sempre con l'obiettivo di favorire il processo di dematerializzazione delle procedure. Le prime sperimentazioni sono state avviate nel rilascio dei certificati demografici e di stato civile.

Tra le altre iniziative allo studio per l'anno 2011 si evidenziano, inoltre:

- l'iniziativa non legislativa indicata n. 23 (inserita nell'elenco relativo al settore "Occupazione, affari sociali e inclusione"), relativa alla protezione della salute dei lavoratori dai rischi legati all'esposizione al fumo passivo nei luoghi di lavoro, con la quale la Commissione si propone di realizzare una seconda fase di consultazione delle parti sociali europee.

Nel 2011 tale materia sarà oggetto di intervento da parte della Direzione Organizzazione; si provvederà, in particolare, alla formazione di ulteriori agenti accertatori per il presidio dei luoghi di lavoro in materia di divieto di fumo;

- l'iniziativa non legislativa indicata n. 78 (inserita nell'elenco relativo al settore "Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza") che prevede la consultazione delle parti sociali europee sull'opportunità di nuove misure legislative per migliorare l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, compresi paternità e congedo filiale.

Si ricorda a tale proposito che nell'anno 2010 è stato presentato il progetto di legge di modifica della L. R. n. 43 del 2001 (*Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna*), il quale contempla anche una riforma dell'art. 32 della legge; tale disposizione nel definire le modalità di partecipazione del comitato per le pari opportunità all'organizzazione dell'Ente regionale, prevede la consultazione dello stesso sulle misure che incidono sulla qualità dell'ambiente di lavoro, sull'organizzazione dell'attività lavorativa, sulle indicazioni della

contrattazione collettiva e delle direttive dell'Unione Europea nonché sugli interventi che concretizzano azioni positive.

Per le materie che formano oggetto del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea **per il triennio 2012-2014**, tra gli istituti di diretta competenza della Direzione Organizzazione si segnalano: l'iniziativa non legislativa n. 5 relativa ai settori Agenda digitale e Concorrenza "*Revisione degli orientamenti sugli aiuti di Stato per le reti a banda larga*" e l'iniziativa non legislativa n. 9, ambito "*Occupazione, affari sociali e inclusione*", relativa alla Comunicazione con la quale la Commissione definirà un nuovo quadro strategico per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro per il periodo 2013-2020. In merito a questa ultima iniziativa la Regione sta predisponendo percorsi specifici a carattere informativo e formativo rivolti ai collaboratori dell'Ente ed in particolare ai neoassunti, al fine di garantire il rispetto delle norme di prevenzione e sicurezza della salute nei luoghi di lavoro, nel rispetto di quanto disposto dagli artt. 36 e 37 del D. Lgs. 81/2008.

III.2.3 Iniziative di semplificazione e iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi

In merito all'Allegato III del Programma di lavoro della Commissione per il 2011 - Programma di semplificazione aperto e iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi - si segnalano, tra gli istituti di diretta competenza della Direzione Organizzazione, le seguenti iniziative comunitarie:

- l'iniziativa indicata al n. 3, con la quale la Commissione si prefissa di integrare, in un unico strumento legislativo, le disposizioni riguardanti la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori dalle patologie muscoscheletriche connesse al lavoro, in particolare derivati dalla movimentazione manuale dei carichi e dalle attività lavorative svolte su attrezzature munite di videoterminali.

La Regione Emilia-Romagna, mediante sopralluoghi, ha realizzato una specifica valutazione del rischio in materia di movimentazione manuale dei carichi (NIOSH-OCRA) ed una verifica delle postazioni di lavoro munite di videoterminali; ha inoltre effettuato appositi corsi di formazione per il personale esposto ai rischi suddetti. Tali iniziative vengono gestite dall'Ente come attività continuative, sia attraverso azioni di approfondimento della valutazione del rischio che percorsi di formazione ed aggiornamento. Si precisa, infine, che, essendo tali mansioni considerate a rischio, sono soggette alla conseguente sorveglianza sanitaria da parte del medico competente;

- l'iniziativa indicata al n. 12 sui dispositivi di protezione individuale. In relazione ai Dispositivi di Protezione Individuale che l'Ente utilizza a protezione dei propri dipendenti durante le attività a rischio, si segnala la necessità, da parte dei fabbricanti, di esplicitare per ciascun DPI, in base al corretto utilizzo, la vita media consigliata per ciascun dispositivo;
- l'iniziativa indicata al n. 20 sul quadro comunitario per le firme elettroniche.

IV) PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE. RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI

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

IV.1 Premessa

Per illustrare gli elementi del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 pertinenti alle materie curate dalla Direzione Generale "Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e Relazioni internazionali", occorre premettere che tali materie interagiscono strettamente con le materie di competenza di altre Direzioni Generali, trattate negli altri paragrafi di questo Rapporto.

Ciò riguarda, in particolare, le interazioni tra le funzioni relative a pianificazione territoriale, tutela del paesaggio, urbanistica ed edilizia, disciplina dei lavori pubblici, politiche abitative, riqualificazione urbana, valorizzazione della montagna (funzioni di competenza della stessa Direzione Generale), e le funzioni relative all'ambiente, difesa del suolo, trasporti, energia, attività produttive ed agricoltura (di competenza di altre Direzioni Generali).

Analoghe interazioni con le competenze di altre Direzioni Generali sussistono nell'ambito delle funzioni relative ai rapporti con gli organi dell'Unione europea, relazioni con altri organismi internazionali, regioni europee ed extra-europee, programmi per attività regionali all'estero, politiche di integrazione, coordinamento delle attività inerenti i fondi strutturali dell'Unione europea, programmi speciali di area, intese istituzionali, osservatorio degli appalti pubblici.

Per agevolare l'esame dei contenuti del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 rispetto a questi complessi di competenze, riconduciamo tale esame alle due materie del "Governo del territorio" e dei "Fondi strutturali e cooperazione internazionale". Queste due materie possono infatti sintetizzare i due nuclei centrali di competenze del settore qui considerato.

IV.2 Governo del territorio

Per quanto concerne il governo del territorio bisogna premettere che tale materia (intesa quale insieme delle azioni volte alla tutela del territorio ed alla sostenibilità dei relativi usi e trasformazioni), non rientra specificamente, allo stato attuale, nel "genoma" dell'Unione europea (TUE, TFUE, Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea), ossia nelle competenze espressamente dichiarate dell'Unione e negli obiettivi fondamentali delle politiche comunitarie.

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 non è ricompreso, nel suo specifico, nell'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).

Si deve pure considerare che la sostenibilità nella pianificazione e nella progettazione urbana è l'oggetto specifico di uno⁽¹⁾ 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, ma anche qui occorre precisare che gli Aalborg Commitments e la Conferenza che li ha prodotti non appartengono all'Unione europea⁽²⁾.

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 di fatto soltanto a seguito di disastri (per esempio Seveso 1976 e Bhopal 1984) o a seguito delle crescenti preoccupazioni per i fenomeni di degrado ambientale e per i problemi energetici.

In tale contesto, infatti, l'Unione europea ha emanato:

⁽¹⁾: **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:

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

- a) 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 – Seveso I; direttiva 96/82/CE – Seveso II – modificata con direttiva 2003/105/CE);
- b) 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);
- c) la raccomandazione che ha promosso la gestione integrata delle zone costiere (GIZC), volta a contrastare i fenomeni di degrado ambientale ed urbanistico di tali territori (raccomandazione 2002/413/CE);
- d) le direttive che hanno promosso la tematica del rendimento energetico nell'edilizia (direttive 2002/91/CE, 2005/32/CE e 2006/32/CE);
- e) la direttiva che promuove l'uso dell'energia da fonti rinnovabili (direttiva 2009/28/CE), la cui produzione su ampia scala interagisce strettamente con le politiche di governo del territorio.

Le direttive e la raccomandazione richiamati in questi cinque punti sembrano costituire, fino ad oggi, gli atti con i quali l'Unione europea ha inciso più direttamente nella materia del governo del territorio.

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

- a) In attuazione del principio del controllo dell'urbanizzazione nelle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, definito dall'articolo 12 della Direttiva 96/82/CE ("Direttiva Seveso II", sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, modificata dalla Direttiva 2003/105/CE), ed al fine del recepimento delle inerenti disposizioni statali (articolo 14 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, come modificato dal decreto legislativo 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*

(²): Firmando il documento di Aalborg i governi locali sottoscrittori hanno peraltro 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".

territorio). Sono inoltre stati istituiti e sono operanti il Comitato tecnico di valutazione dei rischi (CVR), di cui all'articolo 4 della Lr 26/2003, ed il Gruppo di coordinamento interistituzionale (Regione, Province, ARPA) sul rischio di incidenti rilevanti, istituito ai sensi della deliberazione della Giunta regionale n. 938/2004.

b) In attuazione delle previsioni della Direttiva 2001/42/CE sulla valutazione ambientale di determinati piani e programmi, e delle disposizioni statali di recepimento (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, modificato con decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4), ed in particolare ai fini dell'adeguamento del sistema regionale di pianificazione territoriale e urbanistica ai principi della valutazione ambientale strategica (VAS), la Regione ha adottato, nel corso degli ultimi anni, le seguenti disposizioni:

- 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*);
- legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 (*Governo e riqualificazione solidale del territorio*), la quale ha riformato, tra l'altro, la Legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (*Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*), fissando nel relativo articolo 5 la disciplina regionale generale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) degli interventi di pianificazione territoriale ed urbanistica;
- indicazioni applicative sul citato articolo 5, emanate nell'ambito della circolare assessorile prot. n. PG/2010/23900 del 01.02.2010 (*Indicazioni illustrative delle innovazioni in materia di governo del territorio introdotte dai Titoli I e II della L.R. n. 6 del 2009*).

E' inoltre in corso di definizione un ulteriore intervento normativo volto alla semplificazione del sistema procedurale nel quale si inserisce la valutazione ambientale strategica degli interventi di pianificazione territoriale ed urbanistica.

c) In attuazione dei principi definiti con Raccomandazione del Consiglio e del Parlamento europeo 2002/413/CE sulla Gestione Integrata delle Zone costiere (GIZC), la Regione partecipa a progetti europei ed a iniziative trans-regionali applicativi delle Linee guida per la GIZC approvate con deliberazione del Consiglio regionale n. 645/2005.

d) In attuazione delle previsioni 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 (decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 192, e connesse

disposizioni di cui alle leggi 10/1991 e 296/2006, e di cui ai DPR 412/1993 e 380/2001), la Regione ha adottato dal 2002 ad oggi 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;
- deliberazione dell'Assemblea legislativa 10 gennaio 2007, n. 141 (*Approvazione del Piano energetico regionale*);
- deliberazione 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*);
- deliberazioni della Giunta regionale 21 settembre 2009 n. 1390, 1 febbraio 2010 n. 139, e 20 settembre 2010 n. 1362, con le quali si aggiornano gli allegati tecnici della citata deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 156/2008.

e) In attuazione delle previsioni della Direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo 2009/28/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da **fonti energetiche rinnovabili**, ed in particolare riferimento alle interazioni con le politiche di governo del territorio, sono state emanate la deliberazione dell'Assemblea legislativa 6 dicembre 2010, n. 28 (*Prima individuazione delle aree e dei siti per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica mediante l'utilizzo della fonte energetica rinnovabile solare fotovoltaica*) e la deliberazione della Giunta regionale 17 gennaio 2011 n. 46 (*Ricognizione delle aree oggetto della deliberazione dell'Assemblea legislativa del 6 dicembre 2010, n. 28, recante "Prima individuazione delle aree e dei siti per l'installazione di impianti di produzione di energia elettrica mediante l'utilizzo della fonte energetica rinnovabile solare fotovoltaica"*).

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). La Carta di Lipsia, in particolare, spiega come condizione essenziale per lo sviluppo sostenibile delle città europee sia una pianificazione urbana integrata, la quale coordini le strategie per la

valorizzazione del tessuto urbano, il miglioramento delle economie locali e del mercato del lavoro, i trasporti urbani non inquinanti e l'integrazione degli immigrati.

Gli indirizzi contenuti in questi documenti programmatici dell'Unione hanno trovato un recepimento nel nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato dalla nostra Regione nel 2010 ⁽³⁾.

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" ⁽⁴⁾. 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 ⁽³⁾.

Prima di illustrare gli elementi del Programma di lavoro della Commissione europea 2011 pertinenti alle materie del governo del territorio, appare utile un richiamo al più ampio programma di lavoro "Strategia Europa 2020" ("*Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*", presentata nel 2009 dalla Commissione europea e rivolta al decennio 2010-2020).

Nell'ambito delle sette "iniziative faro" della Strategia Europa 2020 una in particolare 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.

Illustriamo ora, nel seguente prospetto, i punti più incidenti nella materia del governo del territorio, ricompresi nel Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011:

ATTO PREVISTO	DESCRIZIONE SINTETICA E NOTE
Direttiva sull'efficienza	La direttiva dovrebbe fornire un quadro migliorato per le politiche in materia di efficienza energetica e di risparmio energetico degli Stati membri,

⁽³⁾: Deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 276 del 3 febbraio 2010 - I contenuti del nuovo PTR sono consultabili al sito: http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ptr/sezioni_laterali/documenti/norme_atti.htm

⁽⁴⁾ Articolo 23 Legge regionale n. 20/2000, come modificato da Lr 6/2009.

<p>energetica e sul risparmio energetico</p> <p>(iniziativa strategica legislativa per il 2011 – adozione prevista per il 3° trimestre 2011)</p>	<p>tra l'altro obiettivi, funzione dei piani di azione nazionali per l'efficienza energetica, ruolo esemplare del settore pubblico, finanziamento e informazioni ai consumatori; definirà gli strumenti per sviluppare il mercato dei servizi energetici e il ruolo delle imprese energetiche nel promuovere il risparmio energetico lungo tutta la catena dell'approvvigionamento energetico, compreso l'approvvigionamento degli utilizzatori finali; fisserà le condizioni quadro per accrescere l'efficienza della generazione, del trasporto e della distribuzione, tra cui il potenziamento delle misure per la promozione della cogenerazione e del teleriscaldamento/teleraffreddamento.</p> <p>La direttiva farà seguito al Piano di azione per l'efficienza energetica (vedi punto successivo) e sostituirà l'attuale direttiva 2006/32/CE in materia di servizi energetici.</p>
<p>Piano europeo per l'efficienza energetica fino al 2020</p> <p>(iniziativa strategica non legislativa – adozione prevista per il 1° trimestre 2011)</p>	<p>Il Piano (nella forma di una comunicazione della Commissione) dovrebbe individuare le misure fondamentali per sfruttare appieno le possibilità di un risparmio energetico del 20% efficiente sotto il profilo dei costi entro il 2020, in tutti i settori, ivi compresi i settori edilizio, dei servizi pubblici, dei trasporti e dell'industria.</p> <p>Parallelamente la comunicazione analizzerà le esperienze del primo piano di azione per l'efficienza energetica.</p> <p>La risoluzione dell'Assemblea 512/2010 indicava tra gli atti di interesse prioritario per la nostra Regione la comunicazione sul piano di azione riveduto in materia di efficienza energetica. La comunicazione non è stata adottata nel corso del 2010, e l'iniziativa è stata riproposta nell'attuale programma di lavoro della Commissione, tra le iniziative strategiche da adottare nel corso di quest'anno.</p> <p>La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Piano di efficienza energetica 2011" COM(2011) 109 definitivo è stata adottata l'8/03/2011.</p>
<p>Tabella di marcia per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse</p>	<p>Nel quadro dell'iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", sulla base e a completamento delle altre proposte per questa iniziativa faro, la tabella di marcia traccia un quadro coerente di politiche e di azioni in una varietà di settori politici, necessarie per il passaggio ad</p>

<p>(iniziativa strategica non legislativa – adozione prevista per il 2° trimestre 2011)</p>	<p>un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse. L'obiettivo è accrescere la produttività delle risorse e dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse e l'uso delle risorse dal suo impatto ambientale, accrescere la competitività e promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti e l'indipendenza delle risorse dell'UE.</p> <p>L'iniziativa contribuisce all'iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" della strategia Europa 2020.</p>
<p>Tabella di marcia per l'energia 2050</p> <p>(iniziativa strategica non legislativa – adozione prevista per il 3° trimestre 2011)</p>	<p>La tabella di marcia presenta una gamma di possibili percorsi di sviluppo per il sistema energetico dell'UE fino al 2050, verso un sistema a bassa emissione di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse, che consenta di valutare meglio le implicazioni delle decisioni di oggi e di comprendere meglio le decisioni di importanza strategica necessarie domani (ad esempio, la pianificazione infrastrutturale).</p> <p>L'iniziativa contribuisce all'iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" della strategia Europa 2020.</p> <p>La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050" è stata adottata l'8/03/2011.</p>
<p>Iniziativa a sostegno della realizzazione delle reti intelligenti</p> <p>(iniziativa legislativa allo studio per il 2011)</p>	<p>Il progetto di normativa allo studio è volto a creare un quadro per la realizzazione delle reti intelligenti negli Stati membri. La realizzazione su vasta scala delle reti intelligenti è fondamentale per accrescere l'efficienza energetica, per promuovere la diffusione delle energie rinnovabili e per creare un'infrastruttura per i veicoli elettrici. Essa consentirà tra l'altro di definire i criteri che le reti intelligenti devono rispettare e l'obbligo di sviluppare piani nazionali.</p> <p>L'iniziativa contribuisce alla realizzazione dell'iniziativa faro "Un'Europa più efficiente sotto il profilo delle risorse", in particolare è finalizzata al potenziamento delle reti europee per trasformarle in "reti intelligenti".</p> <p>La risoluzione dell'Assemblea 512/2010 indicava tra gli atti di interesse prioritario per la nostra Regione il Pacchetto relativo all'infrastruttura dell'energia, il quale, in base al programma per il 2010 prevedeva l'assunzione di una proposta legislativa da parte della Commissione europea su questo</p>

	<p>tema nel corso del 2011, a seguito della presentazione della Relazione sulle reti intelligenti.</p>
<p>Modernizzazione del quadro normativo UE in materia di appalti pubblici</p> <p>(iniziativa legislativa allo studio per il 2011)</p>	<p>L'iniziativa mira a modernizzare e semplificare il vigente quadro UE in materia di appalti pubblici (direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). Preservando i principi di trasparenza e di non discriminazione, il riesame mira ad assicurare che il quadro UE in materia di appalti venga ottimizzato, in linea con i principi della regolamentazione intelligente, in modo che possa fornire i risultati migliori in termini di appalti con i minori costi operativi e oneri amministrativi. Verranno affrontati tra l'altro temi quali la semplificazione delle procedure di appalto, l'aggiornamento delle disposizioni sugli appalti elettronici, la cooperazione pubblico-privato, il possibile uso degli appalti pubblici per conseguire altri obiettivi politici.</p> <p>L'iniziativa appare meritevole dell'inserimento tra gli atti di interesse per la Regione per la sessione comunitaria 2011. Gli appalti pubblici rappresentano infatti un settore strategico sia a livello comunitario che a livello nazionale, anche perché trasversale rispetto alle altre politiche comunitarie. La materia appalti vede inoltre un intreccio di competenze tra Stato e Regioni foriero di contenzioso costituzionale (vedi anche le recenti sentenze della Corte costituzionale nn. 43 e 53 del 2011).</p>
<p>Iniziativa sulle concessioni</p> <p>(iniziativa legislativa allo studio per il 2011)</p>	<p>L'intervento normativo previsto dovrebbe fornire chiarezza e certezza del diritto riguardo alle regole che disciplinano l'aggiudicazione dei contratti di concessione.</p> <p>La risoluzione dell'Assemblea 512/2010 indicava tra gli atti di interesse prioritario per la nostra Regione l'iniziativa sulle concessioni. L'iniziativa non risulta adottata nel corso del 2010, ed è stata riproposta anche nell'attuale programma di lavoro della Commissione, tra le iniziative allo studio per l'anno in corso.</p>
<p>Comunicazione sull'attuazione della</p>	<p>La comunicazione analizzerà le carenze dell'attuazione della normativa in materia ambientale e proporrà misure strategiche per andare avanti, oltre a</p>

<p>normativa e della politica UE in materia ambientale: una sfida comune</p> <p>(iniziativa non legislativa allo studio per il 2011)</p>	<p>esplorare una serie di percorsi pratici per colmare le attuali carenze nell'attuazione dell'acquis UE. Tra i temi da analizzare rientrano, tra l'altro, il miglioramento della coerenza della normativa, il miglioramento della promozione della messa in conformità, il rafforzamento dell'efficacia delle ispezioni e il miglioramento del ruolo del giudice nazionale nel sostegno all'attuazione della normativa UE.</p>
<p>Comunicazione sulla strategia per la competitività sostenibile del settore edile dell'UE</p> <p>(iniziativa non legislativa allo studio per il 2011)</p>	<p>La comunicazione definirà, per il periodo fino al 2020, una strategia che da un lato rafforzi la competitività del settore edile europeo e dall'altro faccia fronte alle sfide presenti e future che la società è chiamata ad affrontare. La comunicazione conterrà una serie di azioni prioritarie che i principali operatori del settore (UE, autorità degli Stati membri, industria) dovranno realizzare e che consentiranno di compiere passi avanti concreti verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Recherà altresì opportune modalità di coordinamento per ottenere il massimo impatto. Gli obiettivi e le azioni terranno pienamente conto delle diverse situazioni specifiche dei Paesi membri, dei vari sottosettori, dei ruoli e delle dimensioni diversi degli operatori e dell'impatto degli sviluppi economici ciclici.</p> <p>La risoluzione dell'Assemblea 512/2010 indicava tra gli atti di interesse prioritario per la nostra Regione la comunicazione sulla competitività sostenibile nel settore edile.</p> <p>L'iniziativa non è stata adottata nel corso del 2010 ed è stata riproposta anche nell'attuale programma di lavoro della Commissione, tra le iniziative allo studio per l'anno in corso.</p>
<p>Revisione della direttiva VAI (valutazione dell'impatto ambientale)</p>	<p>L'obiettivo generale del riesame è migliorare il funzionamento della direttiva assicurando un'applicazione più uniforme e più efficace dei principi della valutazione ambientale, nonché assicurare l'uniformità con gli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione di Espoo⁽⁵⁾, ivi compreso il protocollo sulla valutazione ambientale strategica.</p>

⁽⁵⁾: "Convenzione sulla valutazione dell'influenza ambientale in un contesto transfrontaliero", firmata ad Espoo (Finlandia) il 25.02.1991 nell'ambito della Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE - United Nations Economic Commission for Europe). Nel 1998 in occasione della quarta

<p>(iniziativa legislativa allo studio per il 2012)</p>	<p>L'iniziativa legislativa, intervenendo sulla normativa comunitaria in materia di valutazione ambientale e valutazione ambientale strategica, sembra potersi annoverare tra gli atti di interesse per la Regione per l'anno in corso.</p>
<p>Piano per salvaguardare le risorse idriche dell'Europa</p> <p>(iniziativa non legislativa allo studio per il 2012)</p>	<p>L'obiettivo è assicurare la disponibilità di volumi sufficienti d'acqua di buona qualità per sostenere gli ecosistemi acquatici e l'uso sostenibile per le esigenze umane e a fini economici. Si baserà su un riesame della vigente politica in materia di acque, ivi comprese le carenze idriche, la vulnerabilità e la siccità, e su una valutazione dell'attuazione della direttiva quadro sull'acqua. Le possibilità di risparmio idrico nell'UE sono già stimate al 40%.</p> <p>Il programma di lavoro della Commissione, nell'illustrazione dell'iniziativa relativa a questo Piano, conclude dicendo: “Si potrebbe prevedere un’iniziativa sull’efficienza idrica per promuovere il risparmio idrico negli edifici pubblici e privati”.</p> <p>Un progetto di direttiva sull’uso efficiente dell’acqua negli edifici figurava invece specificamente, e con espresso carattere legislativo, nel programma di lavoro della Commissione per il 2010 come iniziativa prevista per il “dopo 2010”.</p> <p>La risoluzione dell’Assemblea 512/2010 indicava tra gli atti di interesse prioritario per la nostra Regione il citato progetto di direttiva sull’uso efficiente dell’acqua negli edifici, il quale, come visto, non è stato riproposto specificamente nell’attuale programma di lavoro della Commissione.</p> <p>L'iniziativa qui in esame è più ampia, riguardando un Piano per la</p>

conferenza ministeriale degli stati membri dell'UNECE, tenutasi ad Aarhus in Danimarca, è stata lanciata l'*iniziativa di Sofia* per la diffusione della VAS (valutazione ambientale strategica) nei paesi dell'Europa Centrale e Orientale e dei Nuovi Stati Indipendenti. In quell'occasione è stato presentato il *Dobris report*, cioè il secondo rapporto sullo stato dell'ambiente europeo, ed è stata sottoscritta la "*Convenzione sul diritto all'informazione ambientale, sulla partecipazione alle decisioni e sulla giustizia in materia ambientale*", nota come Convenzione di Aarhus. Nel 2000 il Comitato delle Politiche Ambientali dell'UNECE ha predisposto un documento di valutazione sull'opportunità di definire una convenzione vincolante i paesi europei sulla VAS. Gli stati membri dell'UNECE, nel corso della Conferenza di Sofia del febbraio 2001 si impegnavano a definire una convenzione sulla VAS da adottare in occasione della quinta conferenza "Ambiente per l'Europa" tenutasi a Kiev nel 2003. Invece di una nuova Convenzione sulla VAS, a Kiev si è definito un Protocollo ad integrazione della Convenzione di Espoo (1991) e della Convenzione di Aarhus (1998). Il Protocollo di Kiev impegna i paesi aderenti all'UNECE di valutare le conseguenze dei loro Piani e Programmi anche un punto di vista ambientale. La maggiore predisposizione della VAS a entrare nei processi decisionali a livelli più alti rispetto alla VIA, la rende uno strumento chiave per raggiungere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

	salvaguardia delle risorse idriche, ma ha solo il carattere di un progetto di comunicazione allo studio per l'anno 2012.
--	--

Segnaliamo inoltre che non è ricompresa nell'attuale Programma di lavoro della Commissione europea, ma ha da poco concluso la fase ascendente di valutazione (seguita per la nostra Regione dai competenti uffici della Direzione Generale Ambiente e della Direzione Generale Programmazione Territoriale) la "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose" (*Proposal for a directive of the european parliament and of the council on control of major-accident hazards involving dangerous substances*), avanzata dalla Commissione europea il 21.12.2010 (documento UE 2010/0377), la quale costituisce una proposta di aggiornamento e perfezionamento dell'omonima vigente direttiva 96/82/CE (direttiva Seveso II).

In particolare, in rapporto alle tematiche della pianificazione territoriale ed urbanistica, l'articolo 12 della prevista direttiva ribadisce i principi contenuti nel pari articolo della direttiva Seveso II, relativi al controllo dell'urbanizzazione nelle zone interessate dagli stabilimenti rientranti nell'ambito della direttiva, apportando alcuni chiarimenti e ribadendo raccomandazioni, quali ad esempio l'integrazione tra le procedure di pianificazione territoriale/urbanistica con le procedure di valutazione degli effetti ambientali.

IV.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 questo Rapporto.

Si può peraltro specificare che la nostra Regione 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 o tramite la partecipazione ai cosiddetti progetti "a regia".

Nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013, i finanziamenti europei gestiti dalla Regione fanno riferimento a due dei tre 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 i **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 Programmi di Cooperazione:

<i>Programma di Cooperazione</i>	<i>Programmi Operativi cui partecipa la Regione Emilia-Romagna</i>
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 (MED)
Cooperazione Interregionale (riguarda due temi:	Interreg IVC

l'innovazione e l'economia della conoscenza; l'ambiente e la prevenzione dei rischi. Il Programma riguarda tutto il territorio europeo)	
---	--

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).

Per accompagnare e integrare le politiche a sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune, e della politica comune della pesca, nel quadro della politica di coesione, la Regione ha il suo II Programma Operativo di sviluppo rurale 2007-2013, finanziato dal **FEASR** (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), strumento finanziario europeo approvato dalla Commissione europea il 12 settembre 2007;

Per lo sviluppo sostenibile della pesca, il quale riguarda il settore della pesca, le zone di pesca e la pesca nelle acque interne, è prevista la presentazione di un Piano strategico e un programma operativo nazionale, approvato dalla Commissione europea il 19 dicembre 2007 con decisione C(2007) 6792, finanziato a valere sul II Fondo europeo per la pesca (**FEP**), strumento finanziario comunitario di riferimento.

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 questa Direzione Generale, con delibera della Giunta regionale n. 99/2008, 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.

Il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011 interagisce con la materia dei fondi strutturali e con le connesse politiche europee secondo le linee generali illustrate nelle prime parti di questo Rapporto.

V) AMBIENTE DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA

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

V.1 Il quadro giuridico comunitario e le attuali politiche dell'Unione Europea

In materia ambientale le norme comunitarie di fonte primaria sono contenute nel Trattato UE a seguito dalle innovazioni 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 le istituzioni degli Stati membri.

Il D.Lgs. 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 dei Trattati hanno interessato la materia ambientale a partire dagli anni '70 con gli effetti tipici delle diverse tipologie di atti, in funzione della disciplina di temi e oggetti di tutela di valenza sovranazionale.

L'attuale politica comunitaria, denominata "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", elaborata dalla Commissione Europea nel 2009 come evoluzione della precedente "Strategia di Lisbona", benché incentrata su obiettivi di risoluzione della crisi economica in corso e sul rafforzamento dell'economia dell'Unione per il prossimo decennio, si pone comunque in un'ottica integrata rispetto alle politiche di sostenibilità, anche ambientale.

La strategia Europa 2020, nel dettaglio, 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 della Regione Emilia-Romagna 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.

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, 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.

Il Programma Legislativo e di lavoro annuale della Commissione Europea per l'anno 2011 contiene le seguenti proposte rilevanti per le tematiche ambientali, benché spesso in correlazione con altre politiche:

a) Iniziative strategiche che la Commissione si impegna realizzare nel 2011:⁶

Iniziative legislative:

- Direttiva sull'efficienza energetica e sul risparmio energetico: con lo scopo di fornire un quadro evolutivo per le politiche in materia di efficienza e risparmio energetico, in sostituzione dell'attuale Direttiva 2006/32/CE.
- Proposta di un nuovo quadro finanziario pluriennale: per l'indicazione delle

⁶ Allegato I del Programma della Commissione per il 2011

priorità di bilancio, con incidenza trasversale rispetto a politiche diverse (tra le quali, oltre alle attività produttive, all'agricoltura e ai trasporti, anche l'ambiente e il cambiamento climatico).

Iniziative non legislative:

- Libro Bianco sul futuro dei trasporti: per la definizione del quadro generale di azione per il prossimo decennio nel settore delle infrastrutture, della decarbonizzazione del trasporto, delle tecnologie per la gestione del traffico e dei veicoli puliti.
- Tabella di marcia verso un'economia a bassa emissione di carbonio nel 2050: per la definizione di un calendario finalizzato al passaggio a un'economia a bassa emissione di carbonio entro il 2050.
- Tabella di marcia per l'energia 2050: con lo scopo di indicare i possibili percorsi di sviluppo per il sistema energetico dell'UE fino al 2050.
- Tabella di marcia per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse: per la definizione di un quadro coerente di politiche e azioni nei diversi settori politici, necessarie per il passaggio a un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse.
- Piano Europeo per l'efficienza energetica fino al 2020: per l'individuazione delle misure fondamentali per sfruttare le possibilità di un risparmio energetico del 20% entro il 2020, in tutti i settori.

b) Iniziative allo studio⁷

Nel 2011:

Iniziative legislative:

- Iniziativa a sostegno della realizzazione delle reti intelligenti: con la finalità di accrescere l'efficienza energetica e la diffusione delle energie rinnovabili.
- Iniziativa sulle concessioni: per fornire chiarezza e certezza riguardo le regole sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Iniziative non legislative:

- Comunicazione sull'attuazione della normativa e della politica UE in materia ambientale, una sfida comune: con lo scopo di analizzare le carenze dell'attuazione della normativa in materia ambientale proporre le misure strategiche per il futuro.

Nel periodo 2012/2014:

Iniziative legislative:

- Revisione della Direttiva sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA): per

⁷ Allegato II del Programma della Commissione per il 2011

migliorare l'applicazione della direttiva e assicurare l'uniformità con gli obblighi internazionali derivanti dalla convenzione di Espoo (compreso il protocollo sulla Valutazione Ambientale Strategica).

- Piano per salvaguardare le risorse idriche dell'Europa: per un riesame dell'attuale politica in materia di acque, comprese le carenze idriche, la vulnerabilità e la siccità, con l'obiettivo di assicurare la disponibilità di volumi sufficienti di acqua di qualità, sostenere gli ecosistemi acquatici e l'uso sostenibile.

c) Iniziative comprese nel Programma di semplificazione e iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi:⁸

Nel 2011:

- Revisione della Decisione 280/2004/CE del Parlamento e del Consiglio del 11/02/2004, relativa a un meccanismo per monitorare le emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e per attuare il Protocollo di Kyoto, e della Decisione 2005/166/CE della Commissione, che istituisce le modalità di applicazione della Decisione 280/2004/CE

Nel 2012:

- Proposta legislativa sulla coerenza/semplificazione sull'acquis in materia di rifiuti: con lo scopo di effettuare un esame completo delle direttive UE sul riciclaggio dei rifiuti e allineare la normativa sui rifiuti per prodotti specifici alla direttiva quadro sui rifiuti.
- Rifusione della Direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente, nell'ambito della revisione generale della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, in modo che tutti gli obiettivi relativi alla qualità dell'aria siano contenuti in un unico strumento giuridico.

V.2 L'attuazione delle politiche comunitarie in Emilia-Romagna

La Regione Emilia Romagna elabora il *Piano Regionale di Azione ambientale*, quale 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.

⁸ Allegato III del Programma della Commissione per il 2011

L'ultimo **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 ed 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 ha individuato, 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*.

Per quanto riguarda 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, nello spirito della Carta di Aalborg.

Nel 2010, in occasione della partecipazione alla Conferenza Europea delle città Sostenibili tenuta a Dunkerque (FR) dal 19 al 21 maggio, la Regione ha quindi presentato la baseline review delle politiche regionali attuate dai diversi Servizi e Assessorati nel periodo 2005-2009 coerenti con gli "Aalborg Commitments". Con riguardo specifico alle tematiche relative alla sostenibilità ambientale, nella Conferenza sono stati presentati circa 40 progetti, concretizzati attraverso diversi strumenti: leggi, incentivi fiscali, co-finanziamenti, formazione, campagne informative e di educazione,

ricerche, accompagnamento alla sperimentazione di progetti innovativi.

V.3 L'adeguamento al diritto comunitario nelle discipline di settore

V.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.

Nel 2010 è avvenuta la partecipazione, presso i relativi tavoli tecnici e istituzionali, al processo di revisione della Parte IV del D.Lgs 152/2006 che ha portato all'emanazione del D.Lgs 205/2010, con il quale è stata recepita la Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e di abrogazione di altre direttive.

Si segnala lo stato delle 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.

Nel mese di luglio 2010 è stata trasmessa alle Amministrazioni interessate (Province di costa) una proposta di direttiva sulla materia al fine fornire indirizzi finalizzati a rendere omogenee le azioni sulla raccolta dei rifiuti prodotti in ambito portuale.

Alla fine del 2010 per la Provincia di Rimini è stato attuato (prevedendo avvio il sistema di raccolta affidato ad un gestore) il Piano di raccolta di rifiuti predisposto per i porti di Rimini, Riccione, Cattolica e Bellaria. In tale caso sono state rese operative le condizioni per il raggiungimento degli obiettivi comunitari statuiti dalla sentenza delle Corte di Giustizia del 25/09/2008.

- La procedura di infrazione 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 ed interessa 13 siti (localizzati in 7 Comuni). Per più della metà dei siti i Comuni interessati hanno dichiarato tempi di risoluzione entro luglio 2011.

- 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.

Le amministrazioni interessate hanno fornito gli elementi utili per la conclusione della procedura e nel mese di ottobre 2010 la competente Struttura di Missione presso

la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha comunicato che la Commissione europea ha deciso di archiviare la procedura di infrazione nella riunione del 30/09/2010.

Tale comunicazione è stata inoltrata a tutte le Amministrazioni provinciali, invitandole contestualmente a continuare l'attività di monitoraggio sull'attuazione di tutte le azioni programmate sulla base della sentenza della Corte di Giustizia.

V.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 e ss.mm.ii., 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”.

Il 24 febbraio 2010, dopo il completamento delle necessarie fasi di consultazione e partecipazione pubblica, sono stati adottati in sede di Comitato Istituzionale delle Autorità di Bacino nazionali i Piani di Gestione dei Distretti Idrografici Padano, Appennino Settentrionale e Appennino Centrale.

Nel 2010 si è svolto il confronto in sede di Conferenza Unificata per il recepimento da parte dello Stato, avvenuto con il D.Lgs. 190/2010, della Direttiva

2008/56/CE per la Strategia Marina (“Marine Strategy Framework Directive”), che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino. Tale Direttiva, in un quadro sistemico, considera l’ambiente marino un patrimonio prezioso da proteggere, salvaguardare e, ove possibile, ripristinare al fine di mantenere la biodiversità e preservare la diversità e la vitalità di mari ed oceani, promuovendo l’integrazione delle esigenze ambientali in tutti gli ambiti politici pertinenti. Tale Direttiva costituisce un impegno per gli anni futuri in quanto, per conseguire i suoi obiettivi, richiede agli Stati membri di raggiungere entro il 2020, e di mantenere, mediante la realizzazione di programmi di misure definiti sulla base di un approccio ecosistemico, una condizione delle proprie acque marine definita di “buono stato ambientale”.

Si segnala lo stato delle 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.

V.3.3 Incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

A seguito dell’emanazione del D.Lgs. n. 238/2005, attuativo della Direttiva 2003/105/CE (c.d. “Seveso 2”) che ha modificato la Direttiva 96/82/CE, con la L.R. n. 4/2007 (“Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali”) sono state apportate modifiche alla L.R. n. 26/2003 (“Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose”), in particolare con la nuova disciplina dei Piani di emergenza interni ed esterni.

Con Deliberazione di Giunta n. 1144/2008 sono state quindi 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.

Con Deliberazione di Giunta n. 392/2009 (“Direttiva per l’applicazione dell’art. 2 della LR 26/2003”) in particolare sono stati aggiornati il modello di scheda tecnica e gli indirizzi per la definizione e attuazione del programma provinciale delle verifiche ispettive.

Nel corso dell’anno 2010 si è svolta la partecipazione, nell’ambito dei relativi tavoli tecnici e istituzionali, ai lavori di revisione della citata Direttiva 2003/105/CE e con Deliberazione di Giunta n. 1883/2010 si è proceduto all’aggiornamento delle Linee Guida regionali in materia di pianificazione di emergenza esterna per gli stabilimenti dei cui all’art. 6 del D.Lgs. 334/1999.

V.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.

Sulla base di quanto previsto dall’art. 272 del D.Lgs. 152/2006, con Deliberazione di Giunta n. 2236/2009 (“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”) sono stati approvati i criteri di omogeneizzazione e semplificazione delle procedure autorizzatorie e le prescrizioni delle autorizzazioni di carattere generale per le attività di cui ai commi 1, 2, 3 del citato art. 272. Con Deliberazione di Giunta n. 1769/2010, e tenuto conto delle modifiche apportate al D.Lgs 152/2006 dal D.Lgs 128/2010 (che tra l’altro costituisce attuazione della Direttiva 2008/1/CE, con la quale è stata abrogata la Direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) sono state apportate integrazioni e modifiche alla citata Deliberazione n. 2236/2009, in relazione anche all’autorizzazione di carattere generale e alle prescrizioni per gli impianti termici civili con potenzialità termica inferiore a 10 MWt.

A seguito dell’emanazione della Direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa (che costituisce il nuovo quadro di riferimento in materia, con la fusione in un unico testo di precedenti direttive e che introduce inoltre la misurazione del PM2.5), la Regione aveva già predisposto

l'adeguamento della rete di monitoraggio regionale sulla qualità dell'aria per conformarla alle prescrizioni della citata direttiva, inserendo anche la misurazione del PM2.5, obbligatoria dal 2010 (Deliberazioni di Giunta n. 1088/2008 e n. 1614/2009).

Congiuntamente alle Regioni appartenenti al Bacino Padano, nel 2009 la Regione Emilia-Romagna aveva utilizzato la previsione contenuta nella suddetta 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.

Nel 2010 si è inoltre concretizzato il lavoro per la richiesta di deroga rispetto ai valori limite di NO2, tenuto conto che il D.Lgs. 155/2010 prevede espressamente l'adozione di un piano nazionale ai fini del rispetto di tali valori.

Nel corso del 2010 è stata inoltre predisposto il progetto di zonizzazione della qualità dell'aria ai sensi dell'articolo 3 del citato D. Lgs. 155/2010.

Si segnala lo stato delle 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 luglio 2010 le misure necessarie per conformarsi al parere. A tale fine la Regione ha fornito tutti gli elementi utili in particolare per la predisposizione del piano nazionale per la qualità dell'aria necessario, come richiesto dalla Commissione, per garantire la conformità ai valori consentiti entro il 2011, che però non è stato ancora approvato. La Commissione ha quindi deciso il deferimento alla Corte di Giustizia.
- Relativamente alla procedura di infrazione n. 2008/2071 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.

V.3.5. Inquinamento acustico

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

Il progetto regionale che attualmente ne costituisce attuazione comporta l'individuazione di un'unica metodologia a livello regionale per la realizzazione sia della mappatura acustica delle infrastrutture di pertinenza provinciale, sia della mappatura strategica degli agglomerati, e per la predisposizione dei piani di azione. Al riguardo si sta procedendo alla fase dei piani di azione previsti dal suddetto decreto, come da Deliberazione di Giunta n. 2315/2009.

Nel corso del 2010 in particolare si segnala l'elaborazione dei piani di azione per le infrastrutture stradali di competenza delle Province e l'elaborazione delle linee guida per le altre infrastrutture provinciali, la cui adozione è prevista per il 2011.

V.3.6 Aree naturali protette e siti della Rete Natura 2000

La L.R. n. 7/2004 ("Disposizioni in materia ambientale. Modifiche e integrazioni a leggi regionali") costituisce 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. 1224/2008 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 17/10/2007.

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) contiene obiettivi

che contribuiscono alla piena attuazione della Direttiva 92/43/CEE e della Direttiva 79/409/CEE.

Si segnala lo stato della procedura 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.

V.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.

V.3.8 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.

A seguito del recepimento da parte dello Stato della suddetta Direttiva con le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 4/2008 al D.Lgs. 152/2006, la Regione ha 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 è stata individuata l'autorità competente alla

VAS e sono state dettate disposizioni per la valutazione ambientale strategica ai procedimenti pendenti.

Tenuto conto delle ulteriori modifiche apportate al D.Lgs. 152/2006 nel 2010, con il D.Lgs. 128/2010, è allo studio la predisposizione di una nuova normativa regionale in materia di VIA e VAS.

V.3.9 Valutazione di Impatto Ambientale

La L.R. n. 9/1999 (“Disciplina della procedura di valutazione dell'impatto ambientale”) come integrata dalla L.R. n. 35/2000, costituisce attuazione della Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e della 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 n. 146/1994 concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, successivamente sostituito dal D.Lgs n. 152/2006).

A seguito delle modifiche apportate al D.Lgs. 152/2006 con il D.Lgs. n. 4/2008, è stata emanata una Circolare sull'attuazione integrata della normativa statale e regionale in materia, contenente le indicazioni per una omogenea applicazione delle procedure di screening e di VIA.

Nel 2010, con Deliberazione di Giunta n. 987/2010 sono state approvate ulteriori direttive sulle modalità di svolgimento delle procedure di verifica (screening) normate dal titolo II e delle procedure di VIA normate dal titolo III della L.R. n. 9/1999, al fine perseguire un approccio di semplificazione e di fornire un quadro unitario alle autorità competenti e ai soggetti proponenti.

Tenuto conto delle ulteriori modifiche apportate al D.Lgs. 152/2006 nel 2010, con il D.Lgs. 128/2010, è allo studio la predisposizione di una nuova normativa regionale in materia di VIA e VAS.

V.3.10 Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

La L.R. n. 21/2004 (“Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento”) costituisce applicazione della Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (nota come Direttiva IPPC “Integrated Pollution Prevention and Control”, il cui testo è stato poi riunito insieme ad altre direttive nella Direttiva 2008/1/CE), nel rispetto del D.Lgs. n. 372/1999 e del successivo D.Lgs. n. 59/2005, che avevano dato attuazione alla Direttiva.

Nel 2010 lo Stato ha recepito la citata Direttiva 2008/1/CE con il D.Lgs 128/2010, il quale ha modificato ulteriormente il D.Lgs. 152/2006 con l'aggiunta del titolo 3-bis

all'interno della Parte II. Sono quindi allo studio le misure per procedere agli adeguamenti conseguenti.

V.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.

V.3.12 Controlli ambientali

In materia viene data attuazione alla Raccomandazione 2001/331/CE del 04/04/2001 del Parlamento e del Consiglio Europeo, che ha stabilito i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri, il cui contenuto oggi risulta trasfuso nella Direttiva 2010/75/CE.

A seguito della L.R. n. 44/1995 ("Riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente dell'Emilia-Romagna") per lo svolgimento delle funzioni relative ai controlli ambientali è da anni operativa l'ARPA (Agenzia Regionale Prevenzione e Ambiente), nel tempo interessata da ulteriori normative regionali che l'hanno collocata nell'ambito dei controlli di derivazione comunitaria, in particolare la L.R. n. 3/1999 ("Riforma del sistema regionale e locale"), la L.R. n. 18/1999, la L.R. n. 26/2003 ("Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose") e la L.R. n. 7/2004 ("Disposizioni in materia ambientale. Modifiche e integrazioni a leggi regionali").

V.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 con deliberazione di Giunta regionale n. 2129/2007 ha costituito, coordinandosi con ARPA, il Catalogo delle informazioni Ambientali.

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 sempre ad ARPA, e nel 2010 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, nel 2009 è stata emanata la L.R. n. 27/2009 "Promozione, organizzazione e

sviluppo delle attività di informazione e di educazione alla sostenibilità.”

VI) PROTEZIONE CIVILE

(Fonte: Agenzia per la Protezione Civile della Regione Emilia-Romagna)

VI.1 La protezione civile nella produzione normativa europea

La cooperazione comunitaria nel campo della protezione civile riveste un ruolo fondamentale ai fini del miglioramento dei livelli di protezione dei cittadini e delle loro proprietà, dell'ambiente e del patrimonio culturale in caso di disastri naturali o industriali che si verificano sia nei Paesi membri che all'esterno dell'UE.

I Paesi dell'Unione europea hanno ricoperto un ruolo cardine nella gestione delle emergenze e delle attività connesse agli eventi calamitosi attraverso lo sviluppo di modelli di cooperazione idonei a fornire l'assistenza necessaria con modalità sempre più efficienti ed efficaci.

La necessità della maggior parte dei Paesi membri di pianificare e programmare interventi urgenti e coordinati per rendere più efficaci le azioni della Protezione Civile a livello comunitario è stato oggetto, nel tempo, di svariati interventi normativi sia a livello comunitario che nazionale.

Il primo fondamentale contributo, dato dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, entrato in vigore il 1° febbraio 2003, ratificato dagli allora 15 stati membri dell'Unione europea e nel quale viene stabilito come, le attività della Comunità europea includano "*misure nel campo della protezione civile*", viene seguito dalla *decisione del Consiglio n° 2001/792/CE, Euratom, del 23 ottobre 2001* nella quale viene istituito un Meccanismo Comunitario teso ad individuare strategie comuni per gli interventi di protezione civile, entrato in vigore il 1 gennaio 2002.

Successivamente, la materia della Protezione civile è oggetto di disciplina da parte del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed in particolare degli artt. 6 e 196. Quest'ultimo attribuisce all'Unione europea competenze per sostenere, coordinare o completare le azioni degli Stati membri nel campo della protezione civile, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo e favorendo la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

L'azione dell'Unione Europea è diretta quindi a: a) sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale relativamente alla prevenzione dei rischi, preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri ed 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.

Al fine di comprendere appieno l'approccio europeo al tema della protezione civile appare opportuno ricordare il punto 4.6 del Programma di Stoccolma (pubblicato il 30 novembre 2009) in materia di sicurezza e giustizia che si occupa della gestione completa ed efficace delle catastrofi da parte dell'UE, rafforzandone la capacità di prevenzione, preparazione e risposta a tutti i tipi di catastrofe, sia nel territorio dell'Unione sia nei Paesi extra UE.

Due sono i principi essenziali espressi: la responsabilità degli Stati membri di fornire ai propri cittadini la protezione necessaria in funzione dei rischi e delle minacce esistenti e la 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.

L'UE supporta, quindi, 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.

La legislazione europea riguardante la protezione civile evidenzia alcuni atti fondamentali in materia. Tra questi vanno richiamati la *Decisione della Commissione 2004/277/CE che stabilisce norme per l'attuazione della Decisione 2001/792/CE, Euratom, del Consiglio*, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile; la *Decisione del Consiglio 2007/779/EC, Euratom, che istituisce un meccanismo comunitario di Protezione Civile* e la *Decisione del Consiglio 2007/162/EC, Euratom, che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile che copre il periodo 2007-2013*.

All'adozione di questi atti fondamentali, la Commissione europea ne fa seguire due ulteriori riguardanti la protezione civile: la *2007/606/CE, Euratom: "Decisione della Commissione dell' 8 agosto 2007"* nella quale sono disciplinate le modalità di attuazione delle disposizioni riguardanti il trasporto, contenute nella decisione del Consiglio 2007/162/CE, Euratom, e la *Decisione 2008/73/CE, Euratom: "recante modifica della decisione 2004/277/CE, Euratom per quanto concerne le modalità di applicazione della decisione del Consiglio 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile"*, dove vengono definiti 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 la direttiva 2007/60/CE del Consiglio e del Parlamento Europeo riguardante la valutazione e gestione delle alluvioni.

Nell'anno 2010 si rinviene nell'attività della Commissione in materia di protezione civile la Decisione 2010/481/UE del 29 luglio 2010, recante "Modifica della decisione 2004/277/CE, Euratom della Commissione per quanto concerne le modalità di applicazione della decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile" nella quale si dà atto dell'esigenza di integrare ed attuare quattro tipi di moduli di protezione civile per rafforzare la capacità di risposta rapida nel campo della protezione civile, ossia i moduli "lotta a terra contro gli incendi boschivi", "lotta a terra mediante veicoli contro gli incendi boschivi", "contenimento delle alluvioni" e "salvataggio dalle alluvioni con l'uso di imbarcazioni", andando a modificare, di conseguenza, la decisione 2004/277/CE, Euratom citata.

Accanto a tali fonti normative primarie, diverse sono le fonti non legislative che contengono proposte o osservazioni rilevanti sul piano della protezione civile, tra cui la Comunicazione SEC(2007)1721 "*Il rafforzamento dei sistemi di allerta preventiva in Europa*"; la Comunicazione COM 2008/130 "*Il potenziamento delle capacità di reazione dell'UE alle catastrofi*"; la Comunicazione COM (2009) 82 "*Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali ed antropiche*" e la Comunicazione COM (2009)84 "*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 alla luce dell'aumento dei rischi indotti dal cambiamento climatico.

E' importante segnalare anche l'istituzione, con Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002, del Fondo di solidarietà dell'Unione europea con l'obiettivo di consentire alla Comunità Europea di affrontare situazioni di emergenza in maniera rapida, efficace e flessibile, secondo le condizioni definite nel Regolamento medesimo intervenendo, 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.

Diverse sono le decisioni del Parlamento Europeo e del Consiglio di mobilitazione del Fondo citato, assunte su richiesta degli Stati membri colpiti da catastrofi (cfr. da ultimo la Decisione 2010/804/UE su richiesta di Portogallo e Francia). Anche l'Italia è ricorsa a detto Fondo, presentando domanda di mobilitazione in occasione del grave terremoto che ha colpito l'Abruzzo nel mese di aprile 2009.

VI.2 Gli strumenti dell'Unione Europea

Nel corso degli ultimi anni l'UE ha sviluppato dunque due strumenti principali attraverso i quali possono essere raggiunti gli obiettivi nel campo della protezione civile:

- Il Community Action Programme che supporta i principali progetti, workshop e corsi di formazione nel campo della prevenzione, preparazione e risposta ai disastri naturali.
- Il Community Mechanism for Civil Protection 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 comunitario 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 meccanismo copre la risposta e alcune azioni di preparazione, mentre lo strumento finanziario permette azioni in tutti e tre i settori.

VI.3 Il Programma Legislativo e di Lavoro della Commissione per il 2011 e la partecipazione della Regione alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari

Già nel Programma legislativo e di lavoro della Commissione Europea per l'anno 2010, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni" del 31.3.2010 - il tema della Protezione Civile è stato trattato con riguardo alle misure strategiche da adottarsi per l'anno di riferimento e per gli anni a venire con iniziative legislative e non legislative riguardanti, in particolare, gli aiuti umanitari e la risposta alle crisi.

In particolare per quanto concerne direttamente il tema della protezione civile, è stato previsto:

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

2) l'adozione di proposte legislative sul rinnovo del meccanismo della protezione civile e dello strumento finanziario per la protezione civile basate sull'analisi dell'efficacia del sostegno attraverso lo strumento e il meccanismo finanziario, nonché l'opportunità di rafforzare tale meccanismo in considerazione del fatto che la decisione sullo strumento finanziario per la protezione civile attuale giunge al termine nel 2013 e dovrà essere rinnovata.

La Commissione Europea poi, con la *Comunicazione al Parlamento Europeo ed al Consiglio COM(2010)600 del 26 ottobre 2010 "Potenziare la reazione europea alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria"* delinea la strategia dell'UE per il potenziamento della capacità di reazione alle catastrofi, attraverso una più efficace integrazione dei due principali strumenti della protezione civile e dell'assistenza umanitaria. In questo modo si muovono i primi passi per dare attuazione al nuovo quadro giuridico previsto dal Trattato di Lisbona con particolare riguardo all'art. 196 sulla protezione civile, all'art. 214 sull'aiuto umanitario e all'art. 222 (riguardante la clausola di solidarietà che istituisce l'obbligo, per gli Stati membri, di prestarsi assistenza reciproca in caso di calamità sul territorio UE e che sarà oggetto di un'apposita proposta concernente le modalità di attuazione).

La strategia si incentra su una capacità più efficace ed efficiente di "reazione" europea alle catastrofi, nell'ambito della quale si collocano le proposte riguardanti l'erogazione dei soccorsi nella prima fase dell'emergenza basata su risorse preimpegnate dagli Stati membri e su piani di emergenza già concordati, sul preposizionamento dei mezzi di soccorso, sulla condivisione della logistica e sul coordinamento dei trasporti. Ciò allo scopo di garantire una risposta più coerente e visibile anche attraverso lo sviluppo di un Centro di risposta alle emergenze.

Nello specifico la Comunicazione, oltre all'istituzione del Servizio per l'Azione Esterna alla UE (struttura per il coordinamento ed il supporto logistico necessario per gli interventi urgenti a seguito di gravi emergenze all'interno dei paesi comunitari e all'esterno UE), prevede che l'intervento si basi sulla pianificazione anticipata con gli stati nazionali, al fine di disporre delle risorse essenziali da dispiegare immediatamente.

Inoltre gli Stati nazionali, con il concorso delle regioni, dovranno mettere a disposizione le risorse organizzate in moduli funzionali da gestire nel contesto del coordinamento comunitario.

La pianificazione di emergenza consentirà anche di verificare eventuali carenze nella capacità di risposta e conseguentemente di individuare mezzi integrativi finanziati dall'Unione Europea.

La I Commissione assembleare “Bilancio, affari generali ed istituzionali”, della Regione Emilia Romagna, acquisito il parere favorevole alla Comunicazione della Commissione europea, reso dalla III Commissione assembleare Territorio, ambiente ed infrastrutture, ha adottato in data 24 novembre 2010 la risoluzione n. 795 concernente le osservazioni dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna sulla Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2010)600 del 26 Ottobre 2010, esprimendosi in senso favorevole alle proposte comunitarie relative alle misure di protezione civile, in quanto in linea con il modello di intervento nazionale e regionale.

In particolare, in tale sede, è stato evidenziato come la Regione Emilia-Romagna:

a) aderisce al modello di intervento individuato, manifestando la disponibilità, nel contesto del coordinamento operativo e di compatibilità finanziaria nazionali, a mettere in comune moduli specialistici di protezione civile per aderire alle operazioni di soccorso attivate dall’Unione Europea;

b) propone, quale riferimento metodologico ed organizzativo, lo sviluppo della pianificazione nazionale per rispondere alle esigenze comunitarie, riferendosi al progetto “Colonna mobile nazionale delle Regioni” elaborato in coordinamento con il Dipartimento nazionale di Protezione Civile e già operativo nonché l’adozione, in sede comunitaria, di analoghe misure anche in tema di prevenzione dei rischi, in quanto strettamente connesse alla pianificazione di emergenza, al fine di rendere omogenee e coordinate le metodologie di analisi, le tipologie di intervento per la messa in sicurezza e la riduzione dei rischi maggiori ed i sistemi di allertamento.

Con riferimento agli obiettivi strategici relativi al 2010 non si sono rinvenuti, nella produzione normativa comunitaria, atti formali di attuazione dei punti del programma legislativo e di lavoro riguardanti le specifiche tematiche della protezione civile.

In data 9 Novembre 2010, è stata adottata la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni contenente il programma di lavoro della Commissione per il 2011 nel quale, con specifico riguardo alla protezione civile, viene evidenziato quale obiettivo la revisione della legislazione relativa, accanto all’impegno di prosecuzione del lavoro con l’Alto Rappresentante circa una proposta relativa all’applicazione del citato art. 222 del TFUE (riguardante la clausola di solidarietà fra Stati membri).

In particolare, è prevista un’iniziativa legislativa comunitaria, da realizzarsi nel 4° trimestre 2011, che avrà come finalità il rafforzamento, da parte della UE, della risposta alle catastrofi e della capacità di preparazione e prevenzione (migliorando, tra l’altro, il

coordinamento ed i meccanismi preposti a garantire un insieme di base di strutture di protezione civile), in linea con le proposte avanzate nella Comunicazione di novembre 2010.

L'Agenzia regionale di protezione civile, in relazione a quanto stabilito dalla L. 11/2005 e dalla L.R. 16/2008, effettuerà dunque un costante monitoraggio sull'iter degli atti che saranno adottati dal legislatore europeo anche ai fini di una fattiva partecipazione alle fasi della relativa elaborazione.

VII) AGRICOLTURA

(Fonte: Direzione Generale Agricoltura, economia ittica ed attività faunistico venatorie)

VII.1 Premesse sulla Politica Agricola Comune

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 politica di intervento sui mercati per riequilibrare le eccedenze).

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 alle 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.

Il 2010 ha rappresentato un anno cruciale per la definizione delle scelte future della PAC che, secondo il Programma legislativo della Commissione, hanno trovato nell'ultimo trimestre dell'anno una sintesi nel documento "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio".

Il dibattito si è incentrato su come tale 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.

Nel primo semestre del 2010 è stata realizzata una 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 stati invitati a fornire delle risposte per esprimere il proprio punto di vista sul futuro della PAC.

A seguire, il 18 novembre 2010 è stato presentato il documento finale che avvia una ulteriore consultazione pubblica che rimarrà aperta fino alla prossima primavera e consentirà alla Commissione di elaborare le proposte legislative entro l'estate 2011, con l'approvazione definitiva della nuova PAC post 2013 entro settembre 2012.

La Direzione attraverso i diversi Servizi coinvolti ha partecipato attivamente alla elaborazione di proprie proposte che sono confluite nel documento complessivo delle Regioni italiane, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni in data 28 ottobre 2010.

Nel dettaglio della riforma, l'agenda europea della nuova PAC si articola in almeno quattro distinte tappe temporali: la prima è la decisione sul pacchetto latte, la seconda è la decisione sul pacchetto Qualità, cui farà seguito la riforma generale della PAC ed infine la revisione di medio termine dell'OCM ortofrutticola prevista per la fine del 2012.

Si tratta di punti decisionali fondamentali nell'ambito dei quali la Direzione cercherà di collocare le istanze regionali attraverso proprie proposte da sviluppare sia sui tavoli ministeriali che a livello comunitario e che sono riassunte nei paragrafi che seguono.

VII.2 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 CO₂, 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 risoluzione nel luglio del 2010 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.

VII.3 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.

La codecisione 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.

VII.4 Il Programma di lavoro della Commissione 2011

Nel programma legislativo della Commissione per l'anno 2011 – nella parte dedicata agli interventi strategici – è stata inserita una sola iniziativa per quanto concerne l'agricoltura, di importanza tuttavia decisiva. Nel secondo semestre del 2011 infatti verrà discussa la "Proposta di un nuovo quadro finanziario pluriennale, comprese le proposte relative dei diversi settori politici" che comprenderà una comunicazione e una proposta di regolamento sul prossimo quadro finanziario pluriennale, nonché una proposta di un nuovo accordo interistituzionale sulla sana gestione finanziaria e la cooperazione in materia di bilancio.

Inoltre, prendendo le mosse dalle approfondite discussioni tenutesi con le altre istituzioni sulla revisione del bilancio dell'UE e dalle consultazioni in atto, tra le quali rientrano sia la PAC che la politica sulla pesca, la Commissione presenterà le proposte per la prossima generazione di programmi e strumenti finanziari, onde allineare meglio il bilancio dell'UE alle priorità politiche e in particolare alla strategia Europa 2020.

Ovviamente le proposte in termini finanziari saranno fondamentali per analizzare le scelte delle istituzioni comunitarie sul futuro degli interventi in materia agricola; in tale assetto significativa rilevanza assumeranno i negoziati con i vari paesi membri.

Particolare preoccupazione destano i paventati tagli alla spesa agricola europea che penalizzerebbero non solo gli agricoltori ma i cittadini europei a cui il settore

assicura sicurezza alimentare, ambiente, qualità delle risorse naturali, indotto economico a monte e a valle, lavoro, presidio dei territori periferici, rurali e montani.

La seconda preoccupazione riguarda il plafond che spetterà all'Italia. Il criterio di riparto tra i 27 Paesi connesso a parametri che potranno riguardare la superficie, la produzione lorda vendibile, l'occupazione, unitamente o disgiuntamente, influenzeranno in modo decisivo il budget annuale.

Per questi motivi le regioni italiane hanno invitato il Ministro ad assumere una forte iniziativa sull'argomento, con il supporto di tutto il mondo agricolo, che è confluito nella realizzazione di un apposito "Forum" realizzato recentemente in data 22 febbraio, nell'ambito del quale sono stati trattati tutti i temi della riforma ed è stata assunta una precisa posizione per gli aspetti finanziari auspicando l'adozione di criteri di distribuzione che tengano conto della produzione lorda vendibile, del valore aggiunto, dell'occupazione, che fotografano meglio l'insieme dei fattori produttivi ed il contesto economico in cui operano le aziende agricole, anziché il criterio della superficie che comporterebbe una decurtazione di un miliardo di euro sui 4,3 attualmente assegnati.

Naturalmente oltre ai passaggi in materia finanziaria sono stati approfonditi i temi relativi alla redistribuzione degli aiuti tra le aziende ed in particolare la gestione dei mercati nell'ambito dei quali si propone che le Organizzazioni dei Produttori siano estese alla maggior parte dei settori produttivi.

Inoltre si chiede di rafforzare gli strumenti contro la perdita di prodotto (assicurazione del raccolto, degli animali e delle piante; fondi di mutualizzazione) e strumenti per la gestione dei rischi e delle crisi di mercato e, in particolare, la creazione di un fondo anticiclico in grado di intervenire nelle situazioni di crisi, eventualmente affiancato da strumenti assicurativi.

VII.5 Il Pacchetto Latte

Il "Pacchetto Latte", presentato nel mese di dicembre 2010, costituisce, come anticipato, la prima tappa del percorso di riforma della Pac – attraverso una proposta di regolamento riguardante le relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattieri, che dovrebbe essere emanato con la procedura della codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio. La proposta dà corpo ai risultati del lavoro svolto dal Gruppo alto livello (Gal) sul latte istituito il 5 ottobre 2009, nel momento molto difficile per il mercato del latte e in particolare per i redditi degli allevatori. Lo schema messo a punto dai servizi della Commissione riguarda quindi essenzialmente le relazioni contrattuali, il potere di contrattazione collettiva dei produttori, le

organizzazioni interprofessionali e settoriali, la trasparenza e le norme dovrebbero essere valide fino al 2020 in modo da garantire la transizione tra gli ultimi anni prima dell'abolizione del regime delle quote e quelli immediatamente successivi.

Il documento comunitario richiama già nelle premesse l'attività svolta dal Gal al quale era stato affidato l'incarico di trovare soluzioni a medio e lungo termine per il settore lattiero-caseario in vista della soppressione del regime delle quote a partire dal 1° aprile 2015. Le proposte inserite nel "pacchetto latte" della Commissione, quindi, hanno recepito, quasi alla lettera le raccomandazioni, fatte anche in forma pressante dal Gal stesso, al fine di configurare al meglio il settore lattiero caseario e consentirgli di affrontare e vincere le sfide dopo la liberalizzazione delle produzioni.

Tali raccomandazioni, inoltre, erano state rafforzate dal successivo parere del Consiglio dei ministri agricoli, del 27 settembre 2010, che aveva condiviso in pieno i risultati del lavoro del Gal e, a sua volta aveva raccomandato alla Commissione di procedere alla formulazione di proposte legislative conseguenti.

Il primo argomento trattato dal "pacchetto latte" è quello dei contratti tra acquirenti e produttori di latte che oggi mancano in gran parte degli Stati membri. Gli esperti hanno rilevato che spesso i produttori di latte producono senza sapere quale sarà il prezzo del latte consegnato ai trasformatori e alle latterie e che manca una pianificazione della produzione. Lo schema di regolamento rileva che attualmente non vi è una legislazione comunitaria in materia contrattualistica per cui devono essere i singoli Stati a incentivare la stipula di contratti scritti tra produttori e trasformatori secondo uno schema base comune. Il documento comunitario precisa, infatti, che il contratto deve contenere almeno quattro elementi da negoziare liberamente tra le parti e cioè il prezzo da pagare alla consegna e la relativa formula di calcolo del prezzo; il volume di prodotto consegnato; il calendario di consegna nel corso della campagna; la durata del contratto. I contratti dovranno essere sottoscritti prima dell'inizio delle consegne del latte e riguardare tutti i soggetti che fanno parte della filiera. Alle associazioni dei produttori lattieri viene poi data la possibilità di negoziare collettivamente con le centrali del latte le condizioni contrattuali, compreso il prezzo, per la produzione di una parte o dell'insieme dei membri. L'unica deroga è prevista per i soci delle cooperative per tener conto della loro specifica natura giuridica e sempre che gli statuti contengano norme sulla consegna del latte alla centrale cooperativa.

Il secondo punto del "pacchetto latte" riguarda le organizzazioni dei produttori e l'interprofessione per i quali vengono proposte norme che riprendono quelle del settore ortofrutticolo in considerazione che per tale ultimo settore hanno contribuito notevolmente a rafforzare i legami tra le varie parti interessate all'interno delle filiere, migliorando la conoscenza e la trasparenza della produzione e dei mercati. Il nuovo

regolamento contiene poi una serie di norme per dare maggiore trasparenza a tutto il sistema, tra le quali il monitoraggio dei prezzi. Inoltre, per avere sotto controllo la situazione, sarà previsto che i trasformatori di latte crudo comunichino ogni mese, alle Autorità nazionali, i dati relativi alle consegne avvenute da parte dei produttori. Sempre in tema di maggiore trasparenza viene infine previsto che il comitato di gestione latte, per le decisioni più importanti, debba tener conto del parere del Gruppo di alta sorveglianza latte che può fornire valutazioni più precise sulla situazione di mercato, sugli obiettivi che occorre raggiungere e sugli strumenti, in forma di norme specifiche, da adottare.

La Regione ha espresso sulla proposta la propria posizione sia nel citato “Forum” sia nei tavoli tecnici ministeriali di questi primi mesi dell’anno suggerendo alcune modifiche che riguardano principalmente le norme relative le Organizzazioni Interprofessionali, tra le quali la disponibilità effettiva del prodotto; una assistenza tecnico-economica e una attività di commercializzazione in favore dei soci; l’utilizzo di sistemi di gestione delle crisi; l’individuazione di strumenti di mercato adeguati a paesi che trasformano oltre il 70% del proprio latte in derivati e formaggi, come ad esempio il ritiro dal mercato di formaggi a lunga stagionatura; norme di salvaguardia per i produttori, forme di indennizzo e arbitrato; strumenti di programmazione produttiva per i consorzi di tutela dei prodotti DOP e IGP.

VII.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.

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.

Nel corso del 2009 la Commissione sulla base della 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.

In relazione a quanto già individuato nella Comunicazione del 2009, nel mese di dicembre 2010 la Commissione ha approvato un pacchetto qualità che comprende la proposta di un nuovo regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli, volto a conferire coerenza e chiarezza ai regimi dell'Ue, che prevede il rafforzamento del regime di riferimento per DOP e IGP, la revisione del regime per le STG e la definizione di un nuovo contesto per la creazione di indicazioni facoltative di qualità che forniscano ai consumatori informazioni sempre più richieste, come "*allevati all'aperto*" e "*prima spremitura a freddo*". Inoltre, contiene una proposta volta a semplificare l'adozione di norme di commercializzazione inclusa la competenza di estendere l'obbligo dell'indicazione in etichetta del luogo di produzione, in funzione delle specificità di ciascun settore agricolo. Infine il pacchetto introduce nuovi orientamenti sulle buone pratiche applicabili ai sistemi di certificazione volontaria e all'etichettatura dei prodotti che utilizzano indicazioni geografiche come ingredienti.

Su questi temi la Direzione attraverso i Servizi ha già partecipato ai primi incontri tenuti a livello ministeriale sull'analisi e le proposte di modifica. Inoltre sempre nel mese di gennaio 2011 l'Assessore all'Agricoltura, Tiberio Rabboni, in qualità di Presidente di AREPO (Associazione delle regioni europee dei prodotti d'origine) presso il Comitato

delle Regioni ed alla presenza del Commissario all'agricoltura Dacian Ciolos ha espresso apprezzamento per il nuovo pacchetto pur sottolineando l'importanza di puntare l'attenzione su cinque punti chiave non affrontati e precisamente:

- un ruolo più incisivo per le Associazioni dei produttori di DOP e IGP;
- una disciplina europea per le tutele di esclusivo rilievo nazionale o regionale;
- una regolamentazione delle "Indicazioni facoltative di qualità" per la montagna ed altre aree peculiari;
- un impegno alla tutela anche fuori dagli ambiti UE;
- un impegno finanziario della nuova PAC a sostegno delle DOP e IGP.

In particolare la proposta della Commissione riconosce per la prima volta la possibilità alle associazioni proponenti di intervenire nelle attività di tutela e di promozione, quali interlocutori di riferimento anche per l'UE. La tutela affidata ai produttori per risultare efficace ha però bisogno di essere accompagnata da tre ulteriori riconoscimenti: da un lato la possibilità di prelievi "erga omnes" per lo svolgimento delle attività di tutela e promozione quando l'Associazione, ad esempio, rappresenta i 2/3 della produzione complessiva, dall'altro lato la possibilità di intervenire sui volumi della produzione quando si è in presenza di condizioni di crisi che possono pregiudicare la qualità del prodotto, infine la possibilità per le associazioni di autorizzare l'utilizzo delle rispettive DOP e IGP nei prodotti trasformati o nei preparati. Un altro aspetto positivo riportato all'interno della proposta di regolamento sui sistemi di qualità è una più efficace protezione delle denominazioni. Questa procedura obbligherà tutti gli Stati membri della UE a organizzare propri sistemi di tutela sui mercati delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche. Ulteriore punto chiave è costituito dalle iniziative volte alla tutela al di fuori dell'UE. Della lotta a questa attività di "agropirateria" occorre che la UE si faccia carico in tutti i possibili contesti a partire dal WTO, con la richiesta di una lista internazionale condivisa dei prodotti tutelati, fino alla promozione ed al supporto alle iniziative multi e bilaterali proposte dagli stati membri e dai produttori.

Infine, ma di rilievo fondamentale, è la questione delle risorse finanziarie specifiche di sostegno alle politiche di tutela, che non vengono trattate nel Pacchetto Qualità e rimandate all'interno degli strumenti ordinari della PAC. A fianco degli interventi diretti alle imprese ed ai loro consorzi o associazioni, particolare attenzione va rivolta alla promozione dei marchi istituzionali comunitari. Questi interventi potranno colmare lo stato attuale di modesta conoscenza dei logo e del loro contenuto da parte del consumatore europeo.

Su questi temi la Direzione ha fatto valere la propria posizione e proseguirà la sua azione sia attraverso i tavoli interministeriali sia attraverso AREPO.

VII.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; la PLV rappresenta circa il 30% della PLV agricola complessiva ed il valore medio annuale è di circa 1.100 milioni di euro. 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. 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 a scopo umanitario che copre il 100% dei costi sostenuti dalla OP. 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 ortofruttili freschi, la raccolta prima della maturazione o mancata raccolta degli ortofruttili.

Dal 2000 al 2009 attraverso l'OCM circa 1000 ettari all'anno sono stati oggetto di riconversione varietale; per pesche e nettarine il rinnovo annuo tra il 2004 e 2009 ha riguardato circa il 10% della superficie; l'estensione della produzione integrata ha raggiunto i 96.000 ettari, è in forte crescita il biologico, le principali strutture di lavorazione e commercializzazione si sono aggregate e razionalizzate, sono nati marchi commerciali di diretta espressione agricola.

La scarsa redditività costituisce tuttavia il problema più importanti del settore. Le dinamiche di domanda-offerta, la concorrenza dei nuovi Paesi produttori che si basa per lo più su bassi prezzi, grandi volumi e spregiudicatezza qualitativa e la forza commerciale della moderna distribuzione e delle sue centrali d'acquisto che concentrando più del 70% della produzione che va al consumatore finale può dettare in modo unilaterale molte delle sue condizioni ai fornitori, rappresentano i principali motivi a cui ricondurre le difficoltà economiche rispetto ai produttori.

Per fronteggiare questa situazione lo strumento della nuova Pac con nuove regole, nuovi strumenti e una nuova strategia può contrastare o quanto meno mitigare queste nuove esternalità negative.

Proprio in relazione a tali nuove possibilità nel mese di gennaio 2011 la Direzione ha promosso la realizzazione di un apposito convegno dal titolo “Nuova Pac ed Ortofrutta: la posizione italiana” in cui sono state discusse, con tutti i principali interlocutori del settore, le prospettive di intervento.

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.

Di particolare rilievo l’incontro avvenuto nel mese di ottobre 2010, all’interno della manifestazione Macfrut, in occasione del forum delle regioni ortofrutticole europee, in cui è stato condiviso con 15 regioni europee un decalogo di proposte così riassunto: accrescere l’efficacia delle OP e AOP nella programmazione delle produzioni e nella gestione delle crisi, in particolare sostenendo e sviluppando azioni alla scala transnazionale; incremento e stabilizzazione dei redditi anche attraverso l’introduzione di misure di freno alla volatilità dei prezzi e forme di assicurazione dei redditi medi nei periodi di crisi di mercato; introduzione di obblighi e di incentivi alla trasparenza e all’equità per la GDO e l’industria alimentare; reciprocità di regole produttive e commerciali con i paesi produttori extra UE; indicazione obbligatoria dell’origine; introduzione di forme di difesa delle produzioni europee più sensibili; conferma di una OCM ortofrutticola anche per gli anni a venire con risorse finanziarie adeguate al peso effettivo del comparto; azioni più incisive alla scala europea per la promozione e il sostegno dei consumi di ortofrutta.

Anche nel 2011, gli uffici regionali saranno impegnati a portare avanti le 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.

Particolare impegno verrà profuso sui temi di revisione di medio termine dell’OCM ortofrutticola prevista nel 2012 ed in particolare su quattro questioni cruciali per il futuro del settore: risorse, operatività transnazionale delle Op, maggiore efficacia delle gestioni anticrisi, incentivi al consumo.

VII.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.

Nei primi mesi del 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.

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.

In particolare nel corso del 2011 sarà approvato il Decreto ministeriale relativo alla Misura “Investimenti” e saranno conseguentemente adottati gli atti regionali necessari per l'attivazione della misura.

La Misura “Investimenti” finanzia interventi materiali e immateriali in impianti di trattamento, in infrastrutture vinicole e nella commercializzazione del vino diretti a migliorare il rendimento dell'impresa mediante l'adeguamento della struttura aziendale alla domanda di mercato e il conseguimento di una maggiore competitività.

Le azioni previste dalla Regione riguardano l'allestimento di punti vendita aziendali ed extra aziendali (Investimenti per l'esposizione dei prodotti vitivinicoli, compresa la degustazione ed Investimenti per la vendita aziendale dei prodotti vitivinicoli) nonché la creazione o implementazione di siti internet per lo sviluppo del commercio elettronico.

VII.9 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 prossimo 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.

Le modifiche avevano 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 della nuova Misura 125 "Infrastrutture connesse allo sviluppo e all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura" e dell'azione 4 della misura 321 "Reti tecnologiche di informazione e comunicazione ICT: interventi per favorire l'accesso alla banda larga da parte della popolazione rurale", 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.

Nel 2010 si è provveduto ad un'ulteriore revisione proposta dalla Giunta regionale con deliberazione n. 613/2010 connessa alla necessità di adeguare il Programma in relazione sia all'incorporazione dei territori dei comuni dell'AltaValmarecchia sia all'attuazione della demarcazione tra 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.

In particolare, nell'ambito di tale revisione, va sottolineata anche l'attivazione dell'azione riferita allo sviluppo della banda larga nelle aree rurali che consentirà di ridurre il gap tra territori periferici e le aree urbanizzate intensificando la copertura a banda larga del territorio rurale e permettendo alle imprese ed alla popolazione di accedere alle tecnologie di informazione e comunicazione in un'ottica di equità socio-territoriale.

La proposta è stata ampiamente vagliata dagli uffici dell'Unione Europea che con Comunicazione Ref. Ares(2010)922586 del 9 dicembre 2010 e con Decisione C(2010)9357 del 17 dicembre 2010 ha approvato le modifiche. A seguito di tale decisione la Giunta regionale con deliberazione n. 2138/2010 ha definitivamente preso atto degli esiti della negoziazione con la Commissione e del testo finale del PSR, versione 5.

Nel 2011 – in relazione allo stato di avanzamento del Programma – verranno sottoposte alla Commissione sia modifiche connesse all'efficienza finanziaria sia proposte di revisione legate ad una migliore efficacia gestionale.

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.

Il tema dello sviluppo rurale naturalmente ha una rilevanza fondamentale anche nell'ambito delle prospettive di revisione della Pac. La politica di sviluppo rurale ha dimostrato di essere un valido strumento a sostegno della competitività del settore agricolo e delle aree rurali, contribuendo al raggiungimento di obiettivi economici, sociali e ambientali su tutto il territorio per cui la Comunicazione sul futuro della PAC conferma tali obiettivi e pone giustamente al centro del nuovo modello di intervento il tema dell'innovazione, in linea con la strategia 2020; tuttavia, va segnalata l'esigenza di tenere in maggiore considerazione anche altre priorità, quali il miglioramento

dell'attrattività delle zone rurali, le relazioni "rurale-urbano", la qualità della vita, il ricambio generazionale, il contrasto all'abbandono delle aree rurali.

Occorre inoltre uno sforzo aggiuntivo a livello di semplificazione e di flessibilità finanziaria dei programmi, soprattutto per i Paesi a programmazione regionalizzata come l'Italia.

Anche su questo punto la Direzione nel 2011 parteciperà ai diversi tavoli di discussione ministeriali per proporre la propria posizione.

VII.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.

A tal proposito, la Direzione Agricoltura ha promosso un apposito studio con la collaborazione di Europass - i cui risultati sono stati presentati nel mese di novembre 2010 - che ha valutato 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 per fronteggiare gli effetti che la nuova normativa europea determinerà anche sui disciplinari di produzione integrata.

Nel corso del 2011 gli uffici della Direzione saranno inoltre impegnati attraverso appositi tavoli tecnici interministeriali nello studio finalizzato all'attuazione della Direttiva CE 128/2009, adottata quasi contestualmente al Regolamento n. 1107/2009, che impone una riflessione particolare proprio sulla produzione integrata. La direttiva, incentrata sulla necessità di trovare un ambito di utilizzo dei fitofarmaci maggiormente ecosostenibile, impone a partire dal 2014 alcuni obblighi in relazione ai criteri generali di difesa integrata. Nello specifico prevede un monitoraggio dei dati meteorologici e delle avversità delle colture, l'elaborazione dei dati di monitoraggio per i servizi di preavviso ed avvertimento, il coordinamento dell'assistenza tecnica ed il controllo sui criteri obbligatori. In buona sostanza una serie di obblighi che costituiscono la base del processo di produzione integrata.

L'insieme di questi obblighi costituiscono, quindi, un'occasione imprescindibile per sfruttare l'esperienza riconosciuta a livello nazionale di questa regione.

VII.11 Attuazione regolamenti in esenzione e de minimis

Nel corso del 2010, è stata approvata la legge regionale n. 6 del 23 luglio 2010, recante "Misure di intervento a favore delle piccole e medie imprese del settore agricolo per la prevenzione e l'eradicazione di fitopatie ed infestazioni parassitarie" che, conformemente al Reg. Ce 1857/2006 ed alla normativa comunitaria di riferimento, per contrastare la diffusione di nuove fitopatie spesso di difficile cura, di fronte alle quali talvolta l'unico intervento utile consiste nell'abbattimento e nell'estirpazione delle piante malate, concede indennizzi alle piccole e medie imprese del settore agricolo primario

che abbiano ottemperato alle prescrizioni di abbattimento ed eventuale distruzione di colture agrarie in produzione, infette o infestate da organismi nocivi, impartite dalla struttura regionale competente in materia fitosanitaria. Nell'ambito di tale quadro legislativo è stato attivato l'apposito avviso pubblico approvato con deliberazione n. 1438/2010 a cui ha fatto seguito l'approvazione degli elenchi dei beneficiari avvenuta con determinazione n. 15859/2010.

In relazione alle opportunità offerte 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, è stato inoltre elaborato uno specifico intervento normativo confluito nell'art. 3 della L.R. 7/2010 e finalizzato all'istituzione di uno specifico regime di aiuti per l'acquisto di riproduttori maschi iscritti nei libri genealogici o nei registri anagrafici. In attuazione del citato articolo è stato predisposto uno specifico programma operativo per la concessione di aiuti in favore di imprese agricole ad indirizzo zootecnico che allevano razze bovine autoctone da carne (deliberazione della Giunta regionale n. 1348/2010) ed è stata approvata anche la relativa graduatoria dei beneficiari (deliberazione della Giunta regionale n. 2303/2010).

Infine, sempre attraverso la citata modalità "de minimis" di cui al Reg. (CE) n. 1535/2007, è stato attivato con l'art. 49 della L.R. 14/2010 un nuovo regime di intervento a sostegno del comparto bieticolo e del mantenimento della produzione bieticola sul territorio regionale volto a concedere, nel 2011, aiuti per superfici coltivate a barbabietola da zucchero a fronte dell'adozione di tecniche di produzione riferibili ad impegni agro-ambientali.

VII.12 Settore pesca

La politica comune della pesca (PCP) costituisce il principale strumento comunitario per gestire il settore della pesca e dell'acquacoltura. Le prime misure comuni nel settore della pesca risalgono al 1970; si trattava di norme che disciplinavano l'accesso ai fondali di pesca, ai mercati e alle strutture. Si convenne che, in linea di massima, i pescatori dell'Unione europea avrebbero goduto di uguali possibilità di accesso alle acque territoriali degli Stati membri. Nondimeno, per consentire ai piccoli pescherecci di continuare ad operare in prossimità dei porti di provenienza, una fascia costiera è stata riservata alla pesca locale tradizionalmente praticata da pescatori della zona. Ulteriori misure hanno avuto per oggetto la creazione di un mercato comune dei prodotti della pesca e parallelamente è stata elaborata una politica strutturale, destinata a coordinare l'ammodernamento delle navi da pesca e delle attrezzature a terra. Tutte queste misure hanno acquisito maggiore rilevanza allorché, nel 1976, gli Stati membri hanno aderito alla prassi internazionale di

estendere i loro diritti sulle risorse marine da 12 a 200 miglia dalla costa. Essi hanno allora delegato all'Unione europea il compito di gestire le attività di pesca nelle acque soggette alla loro giurisdizione e di difendere i loro interessi in occasione di negoziati internazionali. Dopo anni di laboriosa gestazione, la PCP ha visto la luce nel 1983.

La politica comune della pesca attuale è finalizzata ad assicurare uno sfruttamento di risorse acquatiche vive che favorisca condizioni economiche, ambientali e sociali sostenibili. A tal fine, la Comunità applica un approccio di tipo precauzionale in base al quale vengono promosse misure atte a proteggere e conservare le risorse acquatiche vive, a provvedere al loro sfruttamento sostenibile e a rendere minimo l'impatto della pesca sugli ecosistemi marini, ad attuare in modo progressivo l'approccio "ecosistema" ai fini della gestione della pesca e a contribuire allo svolgimento di attività di pesca efficienti nell'ambito di un'industria della pesca e dell'acquacoltura economicamente redditizia e competitiva, garantendo un livello di vita adeguato a quanti dipendono dalla pesca e tenendo conto degli interessi dei consumatori. Sono state concordate misure comuni nei seguenti settori:

- Conservazione e limitazione dell'impatto della pesca sull'ambiente: per proteggere le risorse ittiche, regolamentando le quantità di pesce catturato in mare e garantendo la riproduzione del novellame nonché il rispetto delle norme.

- Strutture e gestione della flotta: onde aiutare i settori della pesca e dell'acquacoltura ad adeguare le infrastrutture e le loro organizzazioni ai vincoli imposti dalla scarsità delle risorse e dal mercato; sono previste inoltre misure intese al raggiungimento dell'equilibrio fra lo sforzo di pesca e le risorse ittiche disponibili.

- Mercati: al fine di mantenere un'organizzazione comune di mercato per i prodotti ittici e adeguare l'offerta alla domanda, a vantaggio tanto dei produttori quanto dei consumatori.

- Relazioni con i paesi terzi per concludere accordi di partenariato per la pesca e condurre negoziati a livello internazionale, nell'ambito delle organizzazioni regionali e internazionali, al fine di stabilire misure comuni di conservazione per l'attività in alto mare.

Il fondo strutturale di intervento nel settore della pesca è rappresentato attualmente dal Fondo europeo della pesca 2007-2013 (FEP) a cui si è dato attuazione attraverso il Piano strategico nazionale della pesca e dell'acquacoltura (POR).

A livello regionale nel corso del 2010 sono state individuate le prime linee operative per promuovere le strategie applicative dell'economia, rivisitate alla luce dei

profondi cambiamenti richiesti dalla Politica Comune della Pesca (PCP) e dai seguenti Regolamenti:

- Reg. (CE) 1198/2006 FEP (2007-2013) che finanzia interventi finalizzati allo sviluppo dell'economia ittica e che prevede 5 Assi articolati in diverse misure, fra le quali va segnalata quella relativa ai "Piani di gestione locali per la tutela delle risorse alieutiche" che prevede l'individuazione di regole comuni e l'aggregazione in Organizzazioni dei Produttori (OP) sulla base di indicatori socio-economici per applicare una politica omogenea a livello regionale, interregionale e anche transfrontaliera;
- Reg. (CE) 1967/2006 Mediterraneo relativo alle misure – richiamate nei Piani di gestione locali e pertanto nella rilevazione dei fattori comuni socio-economici ed alieutici - per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel mare Mediterraneo ed in particolare nelle 7 sub aree individuate. La Regione Emilia-Romagna è collocata, unitamente a Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche, Abruzzo e Molise, nella sub area 17;
- Reg. (CE) 1005/2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale dal quale discende l'esigenza di promuovere l'applicazione della telemetria sulle barche per la registrazione del prodotto pescato che, a sua volta, dovrà transitare, al momento della vendita, nelle sale d'asta i cui clienti dovranno essere accreditati per consentire le verifiche, anche in forma ispettiva, richieste da parte della UE;
- Reg. (CE) 1077/2008 che stabilisce le modalità di applicazione del Reg. 1966/2006 concernente la registrazione e la trasmissione elettronica dei dati sulle attività di pesca e i sistemi di telerilevamento al fine di promuovere l'accesso ai dati e alle particolari informazioni degli indicatori che sono la risultante socio-economica dell'applicazione dei piani di gestione locali.

A tale riguardo il "Piano strategico nazionale" – approvato dalla Direzione Generale della Pesca e dell'Acquicoltura del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e trasmesso alla Direzione Generale Mare della UE – ha istituito il Distretto di Pesca in applicazione alla Sub area 17 e 17/18, come da Regolamento Mediterraneo (CE 1967/2006) che chiede agli Stati membri di promuovere piani di gestione del mare finalizzati alla tutela delle risorse alieutiche e alla tutela ambientale riducendo drasticamente lo sforzo di pesca.

Per quanto attiene la diretta attuazione delle misure, dal 2008 ad oggi, sono stati attivati interventi sulla Misura 1.3 "Investimenti a bordo dei pescherecci e selettività"; Misura 2.1.1 "Investimenti produttivi nel settore dell'Acquacoltura"; Misura 2.3

“Interventi nei settori della trasformazione e commercializzazione”; Misura 3.3 “Porti, Luoghi di Sbarco e Ripari di Pesca”; Misura 3.4. “Sviluppo mercati e campagne rivolte ai consumatori”.

Sono inoltre in corso intese con il MIPAAF e le Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto per promuovere un progetto strategico per l’Alto Adriatico, con la partecipazione alla Commissione Pesca dell’Euroregione Adriatica per sviluppare l’economia ittica dell’Adriatico e il Distretto di pesca Nord adriatico. Tale progetto, dall’acronimo INITIA, tende a favorire lo sviluppo socio economico delle imprese della pesca in attività compatibili con un razionale utilizzo delle risorse alieutiche e a promuovere azioni comuni per la promozione dell’innovazione, della sostenibilità dell’economia ittica adriatica.

Rispetto al tema 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 1005/208 “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’acquicoltura”;
- 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;

- promuovere la modernizzazione dei mercati ittici e accorciare la filiera;
- garanzie per il consumatore attraverso la certificazione della qualità del prodotto.

Per il 2011 oltre alla prosecuzione delle attività di gestione finanziaria delle misure del FEP è prevista l'attivazione dei Piani di gestione locali.

Nel programma di lavoro per il 2010, la Commissione aveva preannunciato una riforma radicale della politica comune della pesca (PCP), onde porre le basi per un'industria europea della pesca che sia veramente redditizia e sostenibile e per lo sviluppo di una politica marittima integrata.

A tal fine, la Commissione ha preannunciato la presentazione di un pacchetto sulla riforma della PCP comprendente:

- una proposta di nuovo regolamento di base per la politica comune della pesca, compresa l'acquacoltura;
- una proposta di nuovo regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati;
- proposte per la dimensione finanziaria della nuova PCP;
- misure tecniche.

La Commissione ha inoltre preannunciato l'elaborazione di diverse proposte di regolamento relative ai piani pluriennali di gestione o di recupero per specie selezionate.

Le suddette proposte dovrebbero essere presentate già nel primo semestre del 2011 su cui verranno fatte, da parte della Direzione, le necessarie valutazioni anche attraverso la partecipazione agli incontri realizzati a livello ministeriale, a partire da quello previsto per il 4 marzo 2011.

VII.13 Sintesi finale

Come ampiamente sottolineato la Direzione Generale Agricoltura, economia ittica ed attività faunistico venatorie 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 corso del 2011 specie per gli aspetti collegati alla definizione delle proposte sulla PAC e di revisione della PCP.

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 lobby sulle proposte di riordino delle normative specialistiche, attraverso appositi incontri con le D.G. comunitarie di riferimento.

VIII) ATTIVITA' PRODUTTIVE

(FONTE: Direzione Generale Attività Produttive, Commercio e Turismo)

VIII.1 Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario e nuove opportunità d'intervento

VIII.1.1 Premessa

Per contrastare gli effetti della crisi economica, la Regione Emilia-Romagna ha adottato interventi volti a rafforzare il sostegno alle imprese e ad assicurare liquidità al sistema produttivo. 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.

VIII.1.2 Industria

Si è così avuto un 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 (in tal senso gli accordi sottoscritti con Unioncamere, Consorzi fidi e 48 Istituti di credito) e un rafforzamento delle politiche per l'innovazione e la ricerca e l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale.

Superata inoltre la considerazione di reddito ed occupazione come uniche variabili di riferimento e assunto il "concetto di territorio" come concentrazione locale di relazioni sociali, produttive, culturali, istituzionali con un forte effetto identitario, l'Emilia Romagna è riuscita a riprodurre un diffuso equilibrio tra sviluppo economico e coesione sociale, inserendosi nel gruppo delle regioni europee più avanzate.

Per potenziare tale modello e per incentivare le politiche di sviluppo economico, la Regione Emilia-Romagna, ha investito nella conoscenza e nell'innovazione, nel potenziale delle imprese e delle PMI, nella modernizzazione dei mercati del lavoro e nel settore energetico (raccogliendo le sfide connesse al cambiamento climatico).

Il sistema produttivo della Regione parte infatti da una situazione altamente competitiva e caratterizzata da un forte orientamento alla esportazione e per tale ragione l'obiettivo su cui si è puntato è stato di "mettere a sistema" le esperienze dei vari attori operanti nel sistema stesso individuando strumenti atti a consolidarne la capacità innovativa e alimentare la nascita di nuove imprese.

VIII.1.3 Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico

L'obiettivo della ricerca e dell'innovazione si è esplicato attraverso tre filoni chiave (sui quali è incentrata larga parte della programmazione POR FESR 2007-2013):

- 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.

Sono state adottate le **linee guida per la “creazione di tecnopoli per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico”** attraverso le quali si è arrivati ad 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 (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 e che sono coordinati su scala regionale come Rete Regionale dell'Alta Tecnologia per piattaforme tematiche: meccanica e materiali, energia ed ambiente, scienze della vita, agroalimentare, edilizia e costruzioni, ICT e design).

Relativamente al rapporto di stretta **relazione** necessariamente **sussistente tra Università ed Impresa**, la Regione Emilia-Romagna ha inoltre 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) e hanno consentito l'avvio di forme di **collaborazione** che hanno permesso di affrontare **processi di innovazione organizzativa** nelle imprese.

VIII.1.4 Turismo

In ragione della stretta correlazione esistente tra il settore del Turismo e le tematiche attinenti allo sviluppo sostenibile e alla crescita occupazionale, la Regione Emilia –Romagna ha inteso realizzare un forte investimento sul tale settore.

Interventi specifici sono stati pensati rispetto al **recupero e alla riclassificazione delle strutture alberghiere** così come al perseguimento di **politiche fiscali** più eque (tra tutte l'omogeneizzazione a livello comunitario del regime dell'IVA per l'acquisto di prodotti collegati all'esercizio dell'attività turistica).

VIII.1.5 Commercio

Conformemente a quanto indicato dalla politica commerciale dell'Unione Europea, la Regione Emilia-Romagna ha adottato, nella propria legislazione, tutte le

misure idonee a garantire i diritti alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libertà di circolazione dei servizi.

La Regione si è inoltre fatta promotrice di misure volte alla valorizzazione e alla qualificazione della rete distributiva commerciale (in tal senso vanno lette le misure a salvaguardia della rete commerciale delle attività commerciali di minori dimensioni e gli interventi per l'efficientamento energetico e per il potenziamento dei sistemi di sicurezza delle varie tipologie di esercizi commerciali).

Infine, sul piano delle controversie di natura commerciale, 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) 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.

VIII.1.6 Sportelli unici per le attività produttive, semplificazione amministrativa per le imprese, *smart regulation*

Nel quadro di una politica generale comunitaria finalizzata alla crescita, alla competitività e al dinamismo in Europa, la Regione Emilia-Romagna si è posta precisi obiettivi politici volti a favorire i diversi soggetti economici operanti all'interno del proprio sistema.

In questo senso c'è stato un preciso **adeguamento alla c.d direttiva Servizi** (Direttiva n. 2006/123/CE) volgendo ad una forte semplificazione delle procedure amministrative ed alla eliminazione delle "eventuali" discriminazioni basate sulla nazionalità di coloro che intendono stabilirsi in un altro paese europeo per prestare dei servizi.

Si è avviato poi un processo di **sperimentazione sulla materia della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi** volta a traguardare l'obiettivo europeo della riduzione del 25% degli stessi entro il 2012. L'ambito di indagine è stato quello del commercio e specificatamente della somministrazione di alimenti e bevande relativamente ai procedimenti di avvio ex novo delle attività e del sub ingresso. Effettuata la rilevazione degli obblighi informativi e accertati alcuni ambiti di criticità sono state proposte alcune soluzioni volte alla riduzione degli oneri derivanti dagli obblighi informativi misurati.

Rispetto alle piccole e medie imprese e al loro ruolo da volano della crescita e dell'occupazione, la Regione Emilia-Romagna si è inoltre adoperata per concretizzare

le azioni previste nello **“Small Business Act”** per l’Europa avviato dalla Commissione europea già nel giugno del 2008. Attraverso la partecipazione alla Conferenza delle Regioni e Province Autonome - Commissione Attività Produttive si è lavorato alla predisposizione del ddl “Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese”. Attraverso tale disegno di legge si è inteso declinare i diritti fondamentali dell’impresa riconoscendone il valore economico e sociale e definendo il quadro di riferimento di principio per ogni regolamentazione successiva; allo stesso modo si è voluto dare piena attuazione su tutto il territorio nazionale allo Small Business Act, utilizzando il richiamo alle norme fondamentali di riforma economico-sociale e ai principi dell’ordinamento giuridico dello Stato, cui le Regioni devono attenersi.

Rispetto alla creazione di un ambiente normativo ed amministrativo favorevole e semplificato per le imprese, la Regione Emilia-Romagna ha dato un sostanziale contributo con la legge regionale n. 4 del 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”). La legge, che ha previsto la realizzazione della Banca dati regionale dei procedimenti amministrativi dei SUAP, ha fissato da un lato i principi in materia di sportello unico attività produttive e dall’altro gli strumenti e le modalità per la promozione del “SUAP telematico” e per il rafforzamento della Rete regionale dei SUAP. Un forte impulso è stato quindi dato anche alle iniziative progettuali tese alla reingegnerizzazione dei processi e 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.

Sempre nel senso della semplificazione deve essere intesa anche la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 1 (recante *“Norme per la tutela, la promozione, lo sviluppo e la valorizzazione dell’artigianato”*) nella quale si prevede l’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. 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.

Ulteriori facilitazioni sono poi previste per le imprese che si insediano nelle **aree produttive ecologicamente attrezzate** c.d APEA (L.R. 20/2000 Art. 16 – D.A.L. n. 118 del 2007) in quanto sono esonerate dalla richiesta delle autorizzazioni relative ai servizi ivi presenti. Una previsione che incentiva l'insediamento delle imprese in aree dalle caratteristiche e peculiarità che ben si collocano in un'ottica di competitività ma che consente allo stesso tempo una costante attenzione all'ambiente e al risparmio energetico.

VIII.1.7 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. Sul fronte interno si è provveduto a completare l'attuazione della prima annualità del Piano Triennale degli interventi (approvato con il Piano Energetico Regionale) e al completamento del sistema regionale di certificazione energetica degli edifici.

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.

VIII.2 Adempimenti al Programma di Lavoro della Commissione Europea 2011

VIII.2.1. Energia

La politica energetica per l'Europa, adottata dal Consiglio europeo nel marzo 2007, stabilisce gli obiettivi fondamentali della politica energetica dell'Unione in materia di competitività, sostenibilità e sicurezza dell'approvvigionamento. Il mercato interno dell'energia deve essere completato nei prossimi anni, ed entro il 2020 le fonti rinnovabili dovranno contribuire per il 20% al consumo finale di energia, le emissioni di gas a effetto serra dovranno diminuire del 20% e i guadagni di efficienza energetica dovranno consentire una riduzione del 20% del consumo di energia.

Lo sviluppo dell'infrastruttura energetica permetterà all'UE di rafforzare la sicurezza dell'approvvigionamento, di integrare le fonti rinnovabili, di accrescere l'efficienza energetica e di ridurre le emissioni di gas a effetto serra dell'80-95% entro il 2050.

Tali obiettivi sono stati puntualmente esaminati anche nella Comunicazione della Commissione Europea (2010) 677 che ha illustrato un piano mirante a dotare l'UE di una visione degli elementi necessari per rendere efficienti le nostre reti, proponendo un nuovo metodo di pianificazione strategica.

Le sfide infrastrutturali prospettate richiedono misure immediate in tutti i settori, da quello delle Reti e stoccaggio di elettricità e gas naturale, a quello delle Reti di teleriscaldamento e di tele raffreddamento, alla cattura, trasporto e stoccaggio di CO₂ e al trasporto di petrolio e di olefine e infrastrutture di raffinazione.

Dal canto proprio la Regione Emilia-Romagna, in armonia con gli indirizzi della politica energetica comunitaria e nazionale, ha disciplinato con la Legge Regionale 23 dicembre 2004, n. 26 gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli Enti Locali in materia di energia in un'ottica di promozione dello sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale attraverso la corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente.

Gli indirizzi programmatici della attuale politica energetica regionale sono definiti nel Piano Energetico Regionale (PER) - approvato con Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 141 del 14 novembre 2007 e attuato attraverso Piani Triennali di intervento (approvati dall'Assemblea Legislativa su proposta della Giunta) e Programmi Annuali (approvati dalla Giunta Regionale) – e coordinati con quanto indicato dal Governo nel Piano di Azione Nazionale per le Energie Rinnovabili (PAN) per lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel Paese e, sulla base di questi, si è inteso riconsiderare anche gli obiettivi della Regione.

Il miglioramento dell'efficienza e del risparmio energetico così come lo sviluppo delle fonti rinnovabili vengono individuati dalla politica energetica regionale come obiettivi primari alla riduzione delle emissioni climalteranti. L'intento è pertanto quello di porre in essere azioni ad ampio spettro in grado di attivare interventi in tutti i settori e ambiti, con tutti i mezzi e le tecnologie utilizzabili e tenendo anche conto di alcuni elementi trasversali, quali la sensibilizzazione dei cittadini e delle imprese sul tema dell'efficienza energetica e del risparmio oltre alla promozione della ricerca applicata e della sperimentazione in campo energetico.

Tali linee programmatiche regionali vanno peraltro nel senso dell'adottanda direttiva dell'Unione europea sull'efficienza energetica e sul risparmio energetico, che fornirà un quadro migliorato per le politiche in materia di efficienza energetica e di risparmio energetico degli Stati membri; definirà gli strumenti per sviluppare il mercato dei servizi energetici ed il ruolo delle imprese energetiche nel promuovere il risparmio energetico lungo tutta la catena dell'approvvigionamento energetico, compreso l'approvvigionamento degli utilizzatori finali; fisserà le condizioni quadro per accrescere

l'efficienza della generazione, del trasporto e della distribuzione, tra cui il potenziamento delle misure per la promozione della cogenerazione, del teleriscaldamento e del teleraffreddamento. La adottanda direttiva, che sostituirà la attuale direttiva 2006/32/CE in materia di servizi energetici, è compresa tra le iniziative legislative strategiche del Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2011 e farà seguito al Piano d'azione per l'efficienza energetica per il 2011, oggetto della COM(2011) 109 adottata dalla Commissione europea in data 8 marzo 2011.

Le linee di azione individuate dalla Regione passano attraverso:

- lo sviluppo del sistema regionale della ricerca in campo energetico

Si intende sostenere le attività finalizzate a favorire l'incontro della domanda e dell'offerta di ricerca nel settore della green economy, favorendo così l'individuazione di tecnologie abilitanti, innovazioni di prodotto, di gestione e di procedura che contribuiscano all'efficientamento e al risparmio energetico. L'obiettivo delle politiche relative alla ricerca è quello di creare una rete avanzata di strutture sostenute da imprese che puntino su ricerca e innovazione come fattori strategici per la loro competitività.

- Lo sviluppo della green economy e la qualificazione energetica del sistema produttivo

La promozione dello sviluppo competitivo e sostenibile del territorio e del sistema produttivo emiliano romagnolo deve necessariamente passare attraverso un'efficace politica industriale fondata su un governo sostenibile del territorio e dell'economia.

I due obiettivi principali sono, da un lato, l'incremento degli indici di sostenibilità energetico-ambientale attraverso un incremento dell'efficienza energetica del ciclo produttivo, dell'utilizzo di fonti rinnovabili e la gestione sostenibile delle materie prime e dei residui di produzione, dall'altro il compimento di azioni finalizzate a sostenere le imprese orientate verso la green economy.

- La qualificazione edilizia, urbana e territoriale

Nel perseguire le finalità di sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale, la Regione e gli Enti locali pongono a fondamento della programmazione degli interventi di rispettiva competenza l'obiettivo generale di promuovere il risparmio energetico e l'uso efficiente delle risorse energetiche negli edifici e nei sistemi urbani e territoriali, con riguardo alle diverse fasi di pianificazione territoriale ed urbanistica, progettazione, esecuzione, esercizio, manutenzione e controllo degli interventi, sia ai fini del conseguimento degli obiettivi di risparmio di energia primaria nel prossimo triennio, sia nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di medio-lungo periodo previsti dalla direttiva 2006/32/CE, dalla direttiva 2009/28/CE dalla direttiva 2010/31/UE e, più

in generale, dagli impegni per derivanti dal pacchetto europeo clima-energia “20-20-20”.

- Informazione e comunicazione

La RER intende sostenere inoltre le attività finalizzate alla diffusione e all'affermazione di una nuova cultura dell'uso razionale dell'energia; attraverso azioni capillari di informazione e sensibilizzazione, si intende far crescere la consapevolezza dell'importanza di tutte le buone pratiche volte al risparmio energetico e sviluppare e diffondere le conoscenze scientifiche e tecniche relative agli impianti di produzione di tutti i tipi di energie rinnovabili (tra gli strumenti operativi attivati nell'ambito della comunicazione si possono ricordare lo Sportello Energia ed il sito web istituzionale del Servizio Energia ed Economia Verde).

- La regolamentazione del settore

Il settore energetico è caratterizzato da una pluralità di norme di origine comunitaria, nazionale e regionale che ne disciplinano i vari ambiti (la produzione, il trasporto, la distribuzione di energia nonché tutti gli aspetti legati all'incentivazione delle forme di energia più sostenibili) e che contribuiscono a rendere il quadro normativo di riferimento molto complesso, articolato e frammentato, tanto da rendere difficile, sia agli operatori del settore che alle amministrazioni, orientarsi al suo interno. In ragione di ciò si è inteso promuovere un procedimento di semplificazione e chiarezza normativa promuovendo, da un lato, la collaborazione istituzionale sia interna (tra le diverse strutture regionali) che esterna (verso gli altri Enti) e il coinvolgimento delle forze sociali, dall'altro, la definizione di un assetto regolamentare caratterizzato dalla semplificazione e dalla integrazione dei procedimenti autorizzativi .

VIII.2.2. Sviluppo economico

Sul versante dello sviluppo economico e rispetto all'input dato dalla Commissione Europea per le c.d “industrie culturali e creative”, in particolare nell'ambito dell'iniziativa non legislativa allo studio della Commissione europea per l'anno 2011 “Liberare il potenziale delle industrie culturali e creative”, la Regione Emilia-Romagna ha investito da tempo sulle **forme di partenariato pubblico/privato in tema di ricerca e innovazione**. Il POR FESR 2007-2013 prevede all'Asse 1 “Ricerca industriale e trasferimento tecnologico” un'azione di rafforzamento della Rete regionale della ricerca industriale attraverso la realizzazione di tecnopoli sul territorio regionale e il sostegno a programmi di ricerca sviluppati da laboratori dedicati, i cui risultati devono essere trasferiti alle industrie.

I laboratori sono o strutture giuridiche autonome o centri di ricerca universitari dotati di autonomia gestionale e scientifica. La Regione ha preventivamente siglato un

accordo di programma quadro con tutti gli organismi scientifici, per definire le modalità complessive di gestione dell'intero programma e successivamente, accordi di programma con i singoli atenei ed enti locali riferiti ai singoli interventi.

L'attività di ricerca dei laboratori vede a sua volta un coordinamento regionale finalizzato a favorire al meglio il trasferimento tecnologico alle imprese e organizzato per ambiti tematici: meccanica avanzata e materiali, agroalimentare, costruzioni, energia e ambiente, scienze della vita, ICT e design.

Attraverso l'attività di ASTER, società consortile partecipata dalla Regione, le 4 Università regionali più il Politecnico di Milano, CNR ed ENEA, Unioncamere e associazioni imprenditoriali, è stato definito un piano di attività finalizzato al coordinamento della Rete Regionale dell'Alta Tecnologia organizzato attraverso le piattaforme tecnologiche sopra richiamate. Tale attività ha richiesto l'approvazione da parti degli organi societari di Aster di uno specifico regolamento degli Steering Committee di ciascuna piattaforma, nei quali è prevista una partecipazione paritetica tra rappresentanti dei laboratori di ricerca e rappresentanti di imprese e l'elezione di un rappresentante di piattaforma. Tale attività è finalizzata ad omogeneizzare le modalità di relazione tra imprese e laboratori, coordinare l'attività promozionale, monitorare l'andamento dell'attività svolta verso le imprese da parte dei laboratori stessi, sviluppare uno strumento per rendere accessibili e consultabili le competenze tecnico-scientifiche presenti nelle strutture. E' in questo ambito anche che laboratori e imprese possono discutere, anche sulla base delle elaborazioni sviluppate dall'ASTER, degli scenari e delle traiettorie tecnologiche specifiche ai settori industriali coinvolti nelle diverse piattaforme.

Nell'ottica della speciale attenzione prestata dalla Regione al concetto di partenariato (pubblico - privato e pubblico-pubblico) per l'innovazione, di particolare interesse è la Comunicazione su "partenariato nella ricerca e nell'innovazione", compresa nel Programma legislativo delle Commissione europea tra le iniziative non legislative allo studio per l'anno 2011, iniziativa che contribuisce alla strategia Europa 2020 ed all'Iniziativa faro Unione dell'innovazione, approvata dalla Commissione europea con COM (2010) 546def, peraltro già discussa nel corso della sessione comunitaria 2010 e divenuta oggetto della Risoluzione della I Commissione dell'Assemblea Legislativa regionale n. 698 del 2 novembre 2010.

IX) MOBILITA' E TRASPORTI

(Fonte: Direzione Generale Reti Infrastrutturali, Logistica e Sistemi di Mobilità)

IX.1 I principi generali e le politiche in materia di trasporti

Si riassumono qui di seguito alcuni punti essenziali, rimandando, per una più approfondita conoscenza dell'argomento, alla relazione della Giunta all'Assemblea legislativa per le sessioni comunitarie 2009/2010, documento in cui la tematica è stata affrontata con maggior dettaglio.

Gli obiettivi comuni della politica europea sono: la creazione di un mercato unico dei trasporti e lo sviluppo di una mobilità competitiva, sicura e protetta, rispettosa dell'ambiente, ciò anche in considerazione della strategia Europa 2020 per la crescita inclusiva e sostenibile, e della nuova Agenda europea per il clima. Di qui l'inevitabile legame delle politiche del trasporto con quelle dell'ambiente, nonché l'importanza di infrastrutture dei trasporti efficienti e tecnologicamente adeguate rispettose dei seguenti attuali indirizzi dettati a livello europeo:

- internalizzazione dei costi esterni;
- sicurezza;
- integrazione con la politica energetica;
- decarbonizzazione dei trasporti.

Detti obiettivi ed indirizzi della politica europea dei trasporti sono contenuti e sviluppati in alcuni importanti documenti:

§ 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, sono viste così 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.

§ Il Titolo XII del Libro Bianco del 2001, che rappresenta lo sviluppo delle previsioni del Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992, nel quale è stato introdotto il concetto di rete transeuropea, è completamente dedicato alla costituzione ed alle modalità di attuazione di tali reti transeuropee con particolare attenzione al riequilibrio delle modalità di trasporto a favore di quelle ambientalmente sostenibili, ed all'impatto sull'ambiente.

L'aspetto ambientale, come detto strettamente connesso ai trasporti, 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 sulle prospettive dei prossimi 20-40 anni aprendo 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.

IX.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, contemplano 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 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 contenente tra le altre la Direttiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che prevede precisi obiettivi per i trasporti per l'utilizzo di energie da fonti rinnovabili.

Il Piano, infatti, prevede l'integrazione degli obiettivi regionali con quelli nazionali ed europei, rivolti ad offrire ai cittadini sistemi di trasporto che rispondano alle esigenze

economiche, sociali e ambientali della società, e in particolare offrire un'elevata mobilità, proteggere l'ambiente, assicurare l'approvvigionamento energetico, tutelare i lavoratori sul piano occupazionale e della loro sicurezza, diminuire gli incidenti stradali, favorire l'innovazione, incrementare la co-modalità tra i vari mezzi di trasporto. Prevede inoltre il rispetto degli adempimenti relativi alla valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) così come recepiti dalla l.r. 20/2000 e dalla sua modifica operata con la l.r. 6/2009 per dare attuazione alla Direttiva 2001/142/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27/06/2001.

Si evidenzia inoltre che l'Unione Europea sta procedendo alla modifica della direttiva 1999/62/CE (modificata dalla dir/2006/38/CE) cosiddetta "Eurovignette" relativa alla tassazione di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada, al fine di adattare il quadro di tariffazione del trasporto stradale in modo da consentire agli Stati membri di calcolare e differenziare i prezzi dei pedaggi in funzione dei costi esterni causati dal trasporto stradale di merci in termini di inquinamento atmosferico, di inquinamento acustico e di congestione, perseguendo l'attuazione del principio "chi inquina paga". La Regione Emilia-Romagna è particolarmente interessata all'applicazione di tale principio e della relativa disciplina, anche in considerazione degli elevati traffici di attraversamento.

Piani e i programmi della Regione Emilia-Romagna riflettono gli obiettivi e gli indirizzi dell'Unione Europea in materia di trasporti, che, a livello regionale, hanno ricadute sugli aspetti operativi

IX.3 Attività di settore

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.

Qui di seguito si dà brevemente conto della normativa e delle attività di settore con implicazioni di carattere comunitario.

IX.3.1 Iniziative e sperimentazioni nel settore del trasporto pubblico e privato connesse alla partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario

Nel Rapporto conoscitivo finalizzato ai lavori della sessione comunitaria dell'Assemblea Legislativa per l'anno 2010 è stata brevemente riassunta la normativa europea e interna che indirizza le politiche ed il governo del settore del trasporto

pubblico locale e ferroviario regionale, conseguentemente si rimanda, per completezza informativa su tale argomento, alla precedente trattazione.

Dato atto che l'Unione Europea attualmente persegue e promuove le strategie del Libro verde del 2007 "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" (COM 2007-551), e che essa altresì agisce secondo le indicazioni della Risoluzione del Parlamento Europeo sui piani d'azione della mobilità urbana (2008/2217-INI) ed i contenuti della Comunicazione sul "Piano d'azione sulla mobilità urbana" (COM 2009-490 def.), è necessario ricordare che nel quadro di iniziative sopraelencate è stata resa la collaborazione ed anche sono stati condivisi i relativi progetti da parte della Regione Emilia-Romagna, come anche dalle municipalità, dagli altri enti locali e dalle imprese del territorio interessate.

La consultazione sui contenuti del Piano d'azione ha riguardato all'origine le Regioni europee; la Regione Emilia-Romagna ha partecipato con un proprio contributo di idee ed orientamenti esprimendosi attraverso la Risoluzione della Prima Commissione dell'Assemblea Legislativa, n. 5220 del 16 dicembre 2009.

Nella Risoluzione regionale si concorda che il Piano d'azione sulla mobilità urbana deve consistere in un vasto pacchetto di misure di sostegno volto a fornire alle autorità locali, regionali e nazionali incentivi e strumenti per sviluppare all'interno della UE una cultura della mobilità urbana sostenibile. Si dà inoltre atto 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 inquadrarsi in strategie plurisettoriali ove le molteplici misure relative al trasporto pubblico e alla mobilità sostenibile debbono integrarsi ai medesimi fini anche con politiche ambientali, delle attività produttive e dell'edilizia.

Con una nuova Risoluzione dell'Assemblea Legislativa (n°512/2010) la Regione Emilia-Romagna ha manifestato il proprio interesse alla formazione del diritto dell'Unione Europea per la stesura del Libro Bianco sul futuro dei trasporti (iniziativa non legislativa) attraverso il quale la UE intende delineare azioni di governo e gestione, in proiezione temporale quarantennale (2050); altresì ha manifestato interesse a fornire un proprio contributo di proposte per l'iniziativa legislativa comunitaria denominata Pacchetto relativo all'Infrastruttura dell'Energia.

Quanto alla creazione di un mercato interno dei trasporti (tematica oggetto di trattazione nel Libro Bianco sopracitato), occorre ricordare che la Regione Emilia-

Romagna attua dal 2005 politiche di liberalizzazione e antimonopoliste sia per la fornitura di servizio di TPL che di trasporto ferroviario locale di interesse regionale.

In ordine agli obiettivi di decarbonizzazione dei trasporti, (oggetto di studio e sviluppo nel medesimo Libro Bianco) parimenti si sottolinea che dall'anno 2002 la Regione persegue obiettivi di mitigazione delle emissioni di carbonio ed in continuità con tali iniziative annuali. Il 5 ottobre 2010 la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto con le 9 Province e con i Comuni superiori ai 50.000 abitanti, il IX Accordo di Programma 2010-2012 per la gestione della qualità dell'aria ed il suo progressivo allineamento ai valori fissati dalla UE di cui al DLGS N.155/2010.

Le azioni più significative hanno riguardato:

- 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 di comunicazione TIC;
- rinnovo e ammodernamento del materiale rotabile ferroviario regionale alimentato a combustibile fossile ed elettrificazione ove possibile delle linee.

Oltre ai Comuni sottoscrittori vi è stata, in crescendo, l'adesione volontaria di molti altri Comuni del territorio regionale. Infatti, sono in media 90 i Comuni partecipi degli accordi, a dimostrazione dell'elevato grado di coinvolgimento raggiunto con tale strumento. L'iniziativa rappresenta e agisce su una popolazione di oltre 2,7 milioni di abitanti, circa i 2/3 dell'intera popolazione regionale.

Rispetto alle precedenti intese, l'Accordo ha durata biennale ed è un accordo "ponte" a fronte del mutato quadro di riferimento nazionale. Infatti, con il D. lgs. n.155 dell'agosto 2010, lo Stato italiano ha recepito la direttiva europea 2008/50/CE che prevede per la prima volta la possibilità di adottare misure anti smog anche a livello globale nazionale, agendo dunque al fine di mitigare l'inquinamento che proviene da fonti extraregione.

L'Accordo biennale 2010-2012, inoltre, ribadisce sul fronte del traffico le misure degli anni precedenti con le limitazioni alla circolazione privata nelle aree urbane nel periodo invernale ai veicoli più inquinanti.

A consuntivo degli effetti delle azioni intraprese dal 2002 al 2010 si evidenzia che le polveri sottili PM10 sono diminuite del 15% come valor medio annuale, con una riduzione del 20% degli sforamenti dei limiti giornalieri previsti dalla normativa. Nello stesso periodo sono diminuiti anche gli altri agenti inquinanti: con riduzioni circa del 10% per il biossido di azoto, del 50% per il benzene e del 70 % per il monossido di carbonio.

I trasporti in ogni modo costituiscono il settore più resistente agli sforzi europei per ridurre le emissioni di CO2 per la forte dipendenza dalle fonti energetiche fossili e per la crescita costante del settore. Sebbene i veicoli di nuova generazione emettano meno biossido di carbonio quello prodotto dal comparto è in aumento, rappresentando quasi il 20% del totale emissivo UE.

L'obiettivo di una progressiva riduzione dell'uso di combustibili fossili, orientando lo stesso settore dei trasporti verso l'utilizzo di elettricità anche prelevata dalla rete, vede la Regione impegnata per l'anno 2011 a favorire la creazione di infrastrutture di energia per l'alimentazione/ricarica di veicoli elettrici. Le politiche incentivanti l'acquisto di veicoli ad emissione zero ovviamente stentano a decollare se non adeguatamente supportate da una pari attenzione ai problemi di rifornimento di energia che tale tecnologia comporta. A tal fine la Regione Emilia-Romagna ha siglato nel dicembre 2010 con ENEL un protocollo a portata regionale, i cui risultati si rileveranno dal 2011, che prevede nello specifico 3 progetti pilota, in altrettante città (Bologna, Reggio Emilia, Rimini) basati sullo sviluppo di una infrastruttura per la ricarica dei veicoli elettrici, pubblici e privati per il trasporto di persone e merci. Il monitoraggio degli effetti della sperimentazione sarà funzionale alla redazione di un piano di estensione del programma complessivo su tutto il territorio regionale ed anche all'individuazione e proposta di iniziative (legislative, regolamentari, amministrative) che incentivino e semplifichino l'uso della mobilità elettrica anche da sottoporre alla discussione e decisione degli organi sia nazionali che comunitari competenti. I documenti preparatori del nuovo Piano Integrato dei Trasporti della regione Emilia-Romagna (PRIT 2010-2020) individuano lo sviluppo in prospettiva temporale della mobilità elettrica attraverso la dotazione sul territorio di reti di rifornimento unitamente all'incentivazione e facilitazione della circolazione e sosta dei veicoli elettrici (Programma Mi Nuovo elettrico).

IX.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.

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, essendo per altro il sistema idroviario padano veneto parte delle reti TEN-T.

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.

IX.3.3 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, come già indicata nella precedente relazione, che prosegue in sinergia con il livello centrale e secondo gli obiettivi individuati dall'Unione europea.

Si evidenzia che nel programma di azione per la sicurezza stradale 2011-2020 la Commissione europea ha delineato gli interventi volti a dimezzare il numero delle vittime della strada al 2020; in particolare per quanto riguarda le infrastrutture stradali si propone di estendere i principi della normativa europea sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture (Direttiva europea n. 2008/96/CE, strettamente applicabile alle reti TEN, alle strade rurali degli Stati membri. La regione ha partecipato ai tavoli per il recepimento a livello nazionale della direttiva citata; nella bozza di decreto di recepimento già approvato dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome, si prevede, tra l'altro, che le disposizioni ivi contenute costituiscano norme di principio per la rete stradale regionale e locale non compresa nella rete transeuropea, con particolare riferimento alle strade finanziate a totale o parziale carico dall'Unione europea, e inoltre che a decorrere dal 1° gennaio 2021 si applichino all'intera rete di interesse nazionale.

IX.3.4 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 il Gruppo FS, ed in particolare con RFI (Rete Ferroviaria Italiana Spa), un percorso di concertazione che, alla luce della politica attuata da RFI di chiusura di molti scali merci e dalle opposte richieste locali, è 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. Il tavolo si è concluso il 7/9/2009 con la sottoscrizione di un Accordo con il Gruppo FS. L'Accordo individua in regione 9 impianti principali, oltre ai principali raccordi operativi privati attivi. Agli impianti merci RFI si aggiungono quelli dell'operatore regionale FER.

Tra i nodi logistici regionali principali vi è il porto di Ravenna che è leader in Italia per lo scambio commerciale con i mercati del Mediterraneo Orientale ed è un riferimento importante per il trasporto marittimo da e per i mercati del Medio ed Estremo Oriente. Il porto è inoltre leader nel comparto delle rinfuse solide, dal 1991 è attiva una linea di cabotaggio con Catania che riveste da anni una posizione molto importante tra le rotte delle Autostrade del Mare in Adriatico.

La Regione Emilia-Romagna inoltre sta facendo una politica di valorizzazione e l'integrazione del sistema dei propri nodi logistici principali, lavorando per la costruzione di una rete strategica di nodi, collegati tra loro con servizi di qualità e frequenza. Questo percorso diventa ormai una priorità per lo sviluppo, considerata l'evoluzione della politica dei trasporti europei, che ragiona per corridoi prioritari e l'attuale processo di revisione del network TEN-T.

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 (BAC) e la sua estensione fino all'Emilia-Romagna (Bologna e Ravenna), quale fondamentale opportunità per il rafforzamento della coesione, della sostenibilità ambientale e della competitività all'interno dell'Unione Europea.

Il Corridoio BAC riveste grande importanza strategica 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 e costituisce 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'intensa 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 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. E' prevista, anche per i prossimi anni, la partecipazione ad incontri europei di promozione del BAC volte ad influenzare le scelte dei corridoi e ad azioni di coordinamento con partners italiani e stranieri per arrivare a concordare un tracciato condiviso.

Nell'ambito della definizione della metodologia di pianificazione delle reti TEN-T la UE ha definito i parametri di selezione che caratterizzeranno i nodi e le reti principali e secondari. La Regione sta facendo un lavoro di verifica e di compatibilità di tali parametri con la valorizzazione dei nodi regionali.

Come già sviluppato nei punti precedenti, gli obiettivi della politica comunitaria 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, a fine 2009 ha approvato la l.r. n. 15/2009 "misure per il trasporto ferroviario delle merci" avente la 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. L'obiettivo è quello di dare nuovo slancio al trasporto merci ferroviario per stimolare la crescita ed incentivare traffici aggiuntivi su relazioni già esistenti e su nuove relazioni, quindi di ridurre il numero di mezzi pesanti in circolazione, con evidente beneficio per l'inquinamento, la congestione e la sicurezza del traffico. 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.

Nel 2010 sono stati emessi due bandi attuativi della L.R 15/2009 ai quali è seguita una risposta molto buona delle imprese. I servizi ferroviari proposti, in linea con

gli obiettivi della legge, sono quasi tutti di durata triennale e impegnano la Regione fino al 2013.

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 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. Molti interventi sono ancora in corso di realizzazione. Nel corso dell'anno è anche stato attivato un percorso, in accordo con Enel, i cui contenuti sono stati indicati al punto VIII 3.1.

IX.4 Documenti di interesse in fase ascendente in materia di trasporti ed azioni regionali

Per ciò che concerne la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto comunitario si segnala che il programma della Commissione Europea 2011, nelle materie di competenza del settore, presenta quale argomento di interesse della Regione Emilia-Romagna in generale, il Libro bianco sul futuro dei trasporti già previsto tra le iniziative non legislative contenute nel programma di lavoro della Commissione europea del 2010⁹.

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. Il libro bianco delineerà il futuro dei trasporti fino al 2050. Definirà il quadro generale di azione per il prossimo decennio nel settore delle infrastrutture per il trasporto, della normativa sul mercato interno, della de carbonizzazione dei trasporti,

⁹ Nelle more di approvazione del presente Rapporto conoscitivo, l'atto è stato adottato con Comunicazione della Commissione "Libro Bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" COM (2011) 144 definitivo del 28 marzo 2011. La Regione ha tempo fino al 20 aprile 2011 per presentare eventuali osservazioni al Governo.

delle tecnologie per la gestione del traffico e dei veicoli puliti, e l'uso della standardizzazione e degli strumenti e degli incentivi basati sul mercato. Saranno, pertanto, settori prioritari di intervento i sistemi di trasporto intelligenti che usano la comunicazione, la navigazione e l'automazione, la tecnologia di fabbricazione dei motori che permette di migliorare il rendimento energetico e la promozione di carburanti alternativi: ciò implica l'integrazione della logistica 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 inclusiva" 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.

In tale contesto si rileva l'interesse della Regione alla partecipazione alla formazione del diritto comunitario denominato "*Pacchetto relativo all'infrastruttura dell'energia*".

Inoltre il perseguimento dell'obiettivo dell'inserimento nella rete TEN - T del corridoio BAC potrà far delineare l'esigenza di partecipare, nel rispetto delle competenze istituzionali, alla "*Proposta di un nuovo quadro finanziario pluriennale, comprese le proposte relative ai diversi settori politici*" al fine di prevedere finanziamenti volti allo sviluppo del citato importante corridoio.

X) SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ

X.A) CULTURA – FORMAZIONE – LAVORO

(Fonte: Servizio Cultura Formazione e Lavoro)

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 che la Regione intende prioritariamente perseguire, attraverso il sostegno ai processi di cambiamento in senso innovativo ed il rafforzamento della rete della ricerca e del trasferimento tecnologico. In tale contesto le politiche educative costituiscono un elemento portante della strategia regionale di competitività fondata sullo sviluppo di un'economia sempre più basata sulla conoscenza e rappresentano al contempo la garanzia per la piena fruizione, da parte delle persone, dei diritti di cittadinanza.

La capacità di far crescere la cultura del lavoro e dell'impresa passa attraverso la diffusa consapevolezza che la competitività dipenda dalla qualità delle competenze dei lavoratori e che l'investimento sul sapere sia condizione per creare nuova e migliore occupazione, che abbia in sé elementi di innovatività e creatività tali da stimolare una crescita professionale continua. Tali elementi hanno trovato riscontro nelle priorità 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.

Insieme alle leggi regionali 1 agosto 2005, n. 17 ("Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro"), 30 giugno 2003, n. 12 ("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 tra loro"), nonché 8 agosto 2001, n. 26 ("Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge regionale 25 maggio 1999, n. 10"), il POR Fondo Sociale Europeo 2007/2013 – che rappresenta lo 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.

Alla luce di tali priorità, nel Programma di lavoro annuale della Commissione Europea per il 2011 si possono segnalare le seguenti iniziative di rilievo per la Direzione Generale Cultura Formazione e Lavoro:

Iniziative allo studio per il 2011

- Iniziativa legislativa “Raccomandazione sulla promozione e convalida dell’apprendimento informale e non formale”.
- Iniziativa non legislativa “Comunicazione della Commissione in merito ad una nuova iniziativa sulle competenze”.
- Iniziativa non legislativa “Comunicazione su partenariato nella ricerca e nell’innovazione”.

Le implicazioni e l’incidenza di tali proposte sulle politiche regionali saranno di seguito sinteticamente illustrate.

Iniziativa legislativa “Raccomandazione sulla promozione e convalida dell’apprendimento informale e non formale”

In coerenza con gli scenari di sviluppo e le linee di intervento delineati nel programma di governo del Presidente della Regione Emilia-Romagna, il principale riferimento che impronta le politiche della formazione e del lavoro è rappresentato, a livello europeo, dalla Strategia Europa 2020, nella convinzione che l’obiettivo dello sviluppo di un’economia e di una società inclusive, basate sulla conoscenza e sull’innovazione, sia raggiungibile solo a condizione che si garantiscano a tutte le persone e si diffondano nel sistema produttivo competenze professionali ampie, nuove ed innovative.

La formazione professionale ha assunto caratteri di continuità nell’arco dell’intera vita lavorativa e di specificità negli obiettivi professionalizzanti, tali da garantire percorsi di intreccio ed inserimento ai diversi livelli della struttura educativa e nel contempo della struttura produttiva, facendo della formazione professionale stessa l’insieme di “ponti” che nelle diverse fasi della vita lavorativa e nelle diverse fasi del ciclo economico possono riunire ed integrare diverse modalità di valorizzazione delle risorse umane come elemento cruciale ed essenziale dello sviluppo.

Le strategie di intervento per il periodo 2011/2013, individuate nel documento “Linee di programmazione e indirizzi per il sistema formativo e per il lavoro 2011/2013” che verrà sottoposto dalla Giunta all’approvazione dell’Assemblea legislativa, mettono in evidenza come la formazione debba saper accompagnare le persone verso il lavoro e nel lavoro, facilitando percorsi in continuità, riducendo i costi delle transizioni,

valorizzando le singole esperienze formative (formali, non formali e informali) e lavorative, per permettere a tutti di entrare e rimanere nel mercato del lavoro mettendo a disposizione del sistema produttivo le proprie potenzialità.

Il predetto documento sottolinea, inoltre, la necessità di investire su una formazione che accompagni le persone nelle diverse transizioni – dalla scuola al lavoro, dall’università al lavoro, dalla ricerca all’impresa, da un lavoro ad un altro – e sull’apprendimento dei singoli, inteso quale sviluppo continuo di conoscenze e competenze, possibile e necessario nei luoghi formali e nelle organizzazioni del lavoro.

In questa logica la Regione persegue l’ulteriore qualificazione degli strumenti di accesso del mercato del lavoro e in particolare dell’apprendistato, finalizzato a sviluppare competenze tecnico-professionali che migliorano il grado di occupabilità dei giovani e la loro capacità di operare su processi lavorativi complessi; perseguire l’obiettivo della connessione tra competenze e lavoro significa valorizzare la dimensione di servizio della formazione, che si completa con servizi di supporto che facilitano l’accesso all’azione formativa, e servizi di formalizzazione e certificazione, che mettono in trasparenza, ricompongono e attestano le conoscenze e le capacità comunque acquisite.

La definizione e la progressiva applicazione del sistema per la messa in trasparenza, la formalizzazione e la certificazione delle competenze trova nel sistema regionale delle qualifiche il riferimento condiviso che descrive le competenze delle figure professionali che caratterizzano il sistema economico produttivo e che corrispondono alle esigenze del mondo del lavoro: ciò significa valorizzare le imprese, quali organizzazioni in cui competenze professionali si producono e si innovano, quali luoghi non formali di apprendimento, quali soggetti che possono concorrere alla progettazione e realizzazione di processi formativi al lavoro e sul lavoro.

Iniziativa non legislativa “Comunicazione della Commissione in merito ad una nuova iniziativa sulle competenze”

La profondità e la portata dei cambiamenti, richiesti dalle contraddizioni dello sviluppo regionale e dall’impatto della crisi e della globalizzazione, rendono necessarie politiche di investimento sulla costruzione e diffusione di saperi, capaci di collocare l’Emilia-Romagna nel circuito delle principali aree europee.

Gli obiettivi a cui la Regione tende possono essere conseguiti attraverso il concorso di politiche mirate e convergenti: le politiche educative, che accrescono i diritti delle persone e l’innovazione del sistema economico; le politiche di industriali, volte ad incrementare l’innovazione e le risorse disponibili; le politiche strutturali, che agiscono arricchendo territorio e risorse.

Nell'ambito della strategia regionale unitaria, l'obiettivo di "rafforzare un'economia ed una società basata sulla conoscenza" è perseguibile attraverso il potenziamento della ricerca, per l'incremento dei saperi e la costruzione di nuova conoscenza, e il contestuale investimento in politiche educative, a tutti i livelli e per tutte l'età, per la diffusione della conoscenza: la ricerca e l'educazione hanno assunto i caratteri di leve essenziali per lo sviluppo della comunità regionale, in grado di garantire a tutte le persone i saperi necessari per esercitare un ruolo di cittadinanza attiva e svolgere un lavoro qualificato, nonché di contribuire all'innovazione del sistema economico attraverso l'individuazione di nuovi ambiti per nuove produzioni e nuovi lavori.

Investire in tale direzione significa impostare una strategia di crescita regionale coerente con Europa 2020 dove "gli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e tecnologie efficienti sotto il profilo delle risorse comporteranno vantaggi per i settori tradizionali, per le zone rurali e per le economie di servizi altamente specialistici, rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale".

L'impegno condiviso a tutti i livelli, pertanto, deve essere rivolto non solo nella direzione del pieno utilizzo delle conoscenze e delle competenze disponibili, o nel riadattamento delle stesse verso nuovi utilizzi, 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 entrare a pieno titolo nel circuito internazionale della conoscenza. L'innalzamento delle competenze e la costruzione di nuovi saperi rappresentano una leva per l'innovazione del sistema economico – intesa come competitività delle vocazioni produttive e sviluppo di nuove opportunità ad alto contenuto di conoscenza – condizione per favorire l'allargamento di una base occupazionale qualificata, la crescita sostenibile, la coesione e la mobilità sociale.

Iniziativa non legislativa: "Comunicazione su partenariato nella ricerca e nell'innovazione"

L'affermazione di una nuova società basata sulla conoscenza, sempre più proiettata verso l'alta tecnologia e la complementarità di saperi, esperienze e competenze originate in contesti diversi, necessita di fondarsi su traiettorie di sviluppo condivise che vedano tutte le "autonomie" in grado di collaborare in un disegno che, proprio perché regionale, sappia inserirsi e confrontarsi con una dimensione non solo europea.

Obiettivo strategico dell'azione della Regione è dunque quello di generare azioni convergenti fra imprese, istituzioni locali e istituzioni di ricerca, che nelle logiche del partenariato, della complementarità di ruoli, funzioni e competenze sappiano definire percorsi di incontro fra le diverse esigenze di ricerca e sviluppo, in grado di stimolare le

capacità di partecipazione dei diversi organismi pubblici e privati alla comunità internazionale della ricerca.

Il POR Fondo Sociale Europeo 2007/2013 colloca tra le azioni prioritarie la creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale, con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione, e si propone il rafforzamento delle reti tra imprese, istituzioni scolastiche, istituti di istruzione superiore, centri di ricerca, finalizzate a generare impatti positivi su aree legate allo sviluppo economico e del territorio, in particolare sostenendo lo start up di attività collegate alla ricerca e all'innovazione nell'ambito di settori strategici della Regione Emilia-Romagna.

La finalità è dunque quella di qualificare l'obiettivo della società della conoscenza, sviluppando azioni di potenziamento del capitale umano e rafforzando il livello quantitativo e qualitativo dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, attraverso il miglioramento qualitativo dell'offerta formativa e l'orientamento delle attività formative verso ambiti prioritari di interesse per il sistema economico, caratterizzati da elevato contenuto innovativo e tecnologico e dall'operare in rete di soggetti ed istituzioni pubblici e privati.

X.B) SANITA'

(Fonte: Direzione Generale Sanità e Politiche sociali)

X.B.1 Principi generali e strategie comunitarie in materia di salute

X.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.

X.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 2008-2013¹⁰ 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,

¹⁰ 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].

- 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 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.

X.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)¹¹ 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;
- 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.

X.B.2 Settori specifici di particolare rilevanza

¹¹ 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.

X.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 2004¹², 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

¹² 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.

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.

X.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 1989¹³, 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.

¹³La 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.

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)¹⁴ - 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 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

¹⁴ 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

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.

X.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/CE¹⁵ 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.

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].

¹⁵ 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

X.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 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, tra l'altro, per migliorare l'accesso ai sistemi sanitari.

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.

X.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, si ricorda innanzitutto che con la L.R. n. 4 del 2010 (Legge comunitaria regionale per il 2010), è stata data attuazione alla Direttiva 2006/123/CE (Direttiva Servizi) anche in materia di tutela della salute. In particolare gli artt. 42-45 contengono 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.

Sembra, inoltre, utile riportare una sintesi degli interventi più significativi nel settore.

X.B.3.1 Sicurezza sul lavoro

Riguardo tale materia sono proseguite le azioni intraprese negli anno 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, promuove 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.

La Regione Emilia-Romagna, al fine di dare attuazione alle disposizioni del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 e del decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106, che costituiscono il recepimento delle Direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro; n. 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; n. 92/58/CEE concernente le prescrizioni minime per la segnaletica di sicurezza e/o di salute sul luogo di lavoro; n. 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili; n. 2004/40/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004(N), sulle prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all’esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici); n. 2002/44/CE(N) sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all’esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti da vibrazioni meccaniche; n. 2006/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006(N), concernente le prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all’esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (radiazioni ottiche); n. 2004/40/CE(N) sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all’esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici), ha adottato nel 2010 i seguenti provvedimenti:

- Legge Regionale: 26 novembre 2010, n. 11 “Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata”;
- deliberazione della Giunta regionale n. 1350 del 13 settembre 2010 “Applicazione dell’art. 13, comma 6, e dell’art. 14, comma 8, del D.lgs. 81/08 e successive modifiche sui proventi derivanti dalle sanzioni in materia di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori”.

Tali provvedimenti risultano assunti in continuità con i provvedimenti emanati in materia a partire dal 2008, indicati di seguito:

- deliberazione della Giunta regionale n. 963 del 23 giugno 2008 "Istituzione del Comitato regionale di coordinamento ai sensi del DPCM 21/12/07, coordinamento delle attività di prevenzione e vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro";
- deliberazione della Giunta regionale n. 744 del 3 giugno 2009 "Approvazione del piano straordinario della formazione per la sicurezza" di cui all'Accordo ai sensi dell'articolo 11, comma 7, del decreto 81/08 del 11 2008 e dell'Avviso pubblico di chiamata di operazioni per la sua attuazione";
- deliberazione della Giunta regionale n. 1349 del 14 settembre 2009 "Bando per la concessione di incentivi economici per la realizzazione di livelli ulteriori di sicurezza nei cantieri edili a favore dei committenti pubblici e privati denominato "plus security";
- deliberazione della Giunta regionale n. 1489 del 12 ottobre 2009 "Protocollo quadro d'intesa tra la Regione e l'Inail Direzione regionale Emilia-Romagna";
- Legge Regionale 2 marzo 2009 n. 2 "Tutela e sicurezza del lavoro nei cantieri edili e di ingegneria civile".

La Regione Emilia-Romagna, al fine di dare attuazione alle disposizioni del regolamento (CE) n. 907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) e del Regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 e successive modificazioni ed integrazioni, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP) che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e 999/45/CE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006, ha recepito l'Accordo del 29 ottobre 2009 tra il governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, al fine di adottare il relativo sistema dei controlli ufficiali e le linee di indirizzo per l'attuazione dei due regolamenti europei con i seguenti provvedimenti:

- deliberazione della Giunta regionale n. 356 del 8 febbraio 2010 "Recepimento dell'accordo tra il governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano recante l'adozione del sistema dei controlli ufficiali e relative Linee di indirizzo per l'attuazione del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)";

- deliberazione della Giunta regionale n. 259 del 8 febbraio 2010 “Assegnazione dello Stato per la realizzazione delle attività concernenti la registrazione, la valutazione e la restrizione delle sostanze chimiche - REACH - variazione di bilancio.”;
- deliberazione della Giunta regionale n. 1546 del 18 ottobre 2010 n. “Assegnazione e concessione di contributi alle AUSL regionali per l'acquisizione di hardware a supporto della rete di vigilanza concernente la registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH).

X.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.

X.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 2010 in connessione con le politiche comunitarie in materia:

- proroga del piano di sorveglianza della MVS, della PSC e della malattia di Aujeszky in Emilia Romagna per l'anno 2009 – in attuazione della Decisione 2005/779/CE e della Direttiva 92/117/CE – con nota del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti PG/2010/9553 del 15/01/2010;
- 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;
- applicazione del Reg. CE 2075/2005 al fine del riconoscimento di allevamenti di suini ufficialmente esenti da trichinella – cfr nota del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti PG/2010/279514;

- 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 PG/2010/29701 del 05/02/2010;
- PNAA – Piano Regionale Alimentazione Animale – in attuazione della normativa comunitaria inerente l'alimentazione animale.. Reg. CE 183/2005. – cfr nota del Servizio veterinario e igiene degli Alimenti PG/2010/37514 del 12/02/2010 ;
- Piano di monitoraggio del parametro cellule somatiche nel latte per l'anno 2010 (in applicazione della determinazione n.968 del 18/02/2009 del Responsabile del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti, in attuazione ai Reg. CE 178/2004 , Reg CE 852/2004 e Reg CE 853/2004) cfr nota del Servizio veterinario e igiene degli Alimenti del PG 161787/2010 del 22/06/2010;
- modifica della Determinazione n. 5240 del 15/06/09 del Responsabile del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti, in attuazione al Reg. CE178/2004 (Linee guida regionali applicazione del sistema di allerta per gli alimenti e mangimi) determinazione n. 4034 del 20/04/2010 del Responsabile del Servizio Veterinario e igiene degli alimenti;
- attuazione del progetto formativo relativo ai controlli ufficiali della filiera lattiero casearia e suinicola regionale, in attuazione art. 6 Reg CE 882/2004, oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 2020 del 20/12/2010;
- assegnazione finanziamento all'USL di Parma per la VII e VIII edizione del progetto di sviluppo delle competenze valutative sui controlli ufficiali nel campo della sicurezza alimentare, salute e benessere animale ai sensi del Reg CE 882/2004, oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1699 del 15/11//2010;
- sospensione dei termini di pagamento delle tariffe di cui al Dlgs 194/2008 attuativo del Reg.882/2004 concernente la disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali oggetto della deliberazione della Giunta regionale n152 del 01/02/2010;
- concessione finanziamento alla USL di Reggio Emilia per il progetto Microbiologia predittiva, utilizzo nell'attività di controllo ufficiale degli operatori del settore alimentare (REG 2073/ 2005), oggetto della deliberazione della Giunta regionale n 2023 del 20/12/2010;
- Sistema regionale di sorveglianza per la presenza di micotossine: Risultati 2008-2009 e aggiornamento per il biennio 2010-2011 in attuazione Regolamento n. 1881/2006, che definisce i tenori massimi 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);
- modificazioni ed integrazioni al Piano regionale di controllo della tubercolosi, brucellosi, leucosi bovina enzootica in attuazione delle direttive CEE n. 77/391, 78/52, 79/110 oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1024 del 19/07/2010;
- approvazione delle proposta per il miglioramento dei sistemi informativi regionali finalizzata alla costituzione di una piattaforma integrata nazionale della Sicurezza alimentare e della sanità veterinaria in attuazione del Reg. 882/CE/2005 oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1179 del 26/07/2010;
- recepimento intesa Stato - Regioni "Linee guida per la applicazione del Reg. 854 e 853/04/CE nei molluschi bivalvi vivi, oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1498 del 11/10/2010;
- recepimento intesa Stato - Regioni "Linee guida per la applicazione del Reg. 852 e 853/04/CE sull'igiene dei prodotti alimentari, oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 2114 del 27/12/2010.

X.B.3.4 Politica del farmaco

Riguardo tale materia sono proseguite le iniziative intraprese negli anni scorsi, in particolare si richiama l'applicazione delle disposizioni contenute nel D. Lgs. 37/2010 (di recepimento della Direttiva 2007/47/CE), limitatamente agli aspetti che non necessitano di ulteriori norme nazionali.

X.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 Europea per il 2011, riguardo le iniziative di carattere normativo della Commissione, presenta due argomenti di interesse per il settore della sanità; tali iniziative risultano elencate nell'allegato III "Programma di semplificazione aperto e iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi" e contrassegnate rispettivamente:

- dal numero progressivo 39, "Pacchetto igiene" (decisione 2007/205 sui prodotti composti e l'ispezione delle carni) – Revisione –, avente l'obiettivo, per quanto riguarda i prodotti composti, di modificare le misure transitorie per l'importazione di tali prodotti e, per quanto riguarda l'ispezione delle carni, di rivedere tale attività per adeguarla alle tendenze delle situazioni epidemiologiche di alcune zoonosi;
- - dal numero progressivo 3, "Iniziativa comunitaria sulle patologie muscolo scheletriche connesse al lavoro" – Rifusione –, avente l'obiettivo di integrare in un unico strumento legislativo le disposizioni riguardanti la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori dal rischio di patologie muscolo scheletriche connesse al lavoro. Attualmente tali disposizioni sono frammentate tra le direttive 90/269/CEE e 90/270/CEE del Consiglio.

Si evidenzia, peraltro, che sempre nell'ambito delle iniziative legislative elencate nell'allegato III, allo studio per il 2012, grande interesse per il settore veterinario riveste la nuova proposta di legge sulla sanità animale (numero progressivo 42), in quanto la realtà zootecnica regionale è tra le più rappresentative in ambito nazionale, sia in termini numerici, sia in termini qualitativi. Una corretta e armonizzata legislazione sanitaria sulle malattie del bestiame aiuta sicuramente il sistema produttivo e quello del controllo ufficiale ad operare secondo criteri di efficacia indispensabili per mantenere livelli elevati di sanità del bestiame e quindi assicurare competitività del nostro sistema produttivo e fornire adeguate garanzie alla filiera produttiva degli alimenti. Di notevole interesse anche la proposta di revisione del regolamento 882/2004 (numero progressivo 43), in quanto il regolamento in questione fornisce indicazioni sul

funzionamento del sistema di controllo ufficiale in ambito della sicurezza alimentare. A più di 5 anni della sua applicazione risulta utile una revisione critica dei suoi contenuti, specie per la parte riguardante la piena applicazione nella produzione primaria e per quanto attiene all'armonizzazione del pagamento dei contributi previsti.

X.C) POLITICHE SOCIALI

(Fonte: Direzione Generale Sanità e Politiche sociali)

X.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, i cui obiettivi erano volti ad aumentare la consapevolezza dei cittadini nei confronti di queste problematiche ed a rinnovare l'impegno politico dell'UE e dei suoi Stati membri rispetto alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

In riferimento a ciò la Strategia Europa 2020 contiene alcune importanti iniziative nella materia delle politiche sociali; in particolare 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 un peculiare impegno per intraprendere azioni volte alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, in modo da ridurre le disuguaglianze 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 sociali.

In questo quadro si inserisce l'iniziativa “Codice dell'immigrazione UE, inserita nell'Allegato II “Elenco indicativo delle iniziative allo studio” per gli anni 2012-2014 del Programma di lavoro della Commissione Europea 2011, la cui adozione è prevista per l'anno 2013.

L'Europa si adopererà altresì per 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 farò, 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.

X.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, a favore dei richiedenti asilo e rifugiati, alle strategie ed azioni a contrasto alla discriminazione e della lotta alla tratta, la Regione prosegue nel solco dei dispositivi normativi già ampiamente citati nelle relazioni precedenti 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.

X.C.2.1 Interventi di lotta alla discriminazione

Negli ultimi mesi è stato dato concreto impulso al rafforzamento del Centro regionale contro le discriminazioni, le cui funzioni si possono sintetizzare in due macro-aree: funzioni "riparatorie", ovvero raccolta, segnalazioni e rimozione delle cause che hanno determinato una discriminazione e funzioni "preventive", realizzate attraverso l'organizzazione di iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza, campagne informative, incontri nelle scuole.

Il Centro regionale si basa oggi su una rete di 209 punti, sportelli, uffici e organizzazioni già attivi e conosciuti dalla popolazione, che hanno aggiunto o meglio formalizzato la funzione antidiscriminatoria tra i loro normali obiettivi. Sono suddivisi per nodi di raccordo (25), che rappresentano i punti principali di riferimento a livello distrettuale, con funzioni di coordinamento dell'attività antidiscriminazioni di quel territorio; sportelli (44), ovvero altri punti a cui la cittadinanza può rivolgersi per segnalare casi di discriminazione; antenne (140), veri e propri sensori con compiti di sensibilizzazione nei confronti della cittadinanza e di stimolo nei confronti della rete

regionale. Complessivamente, dei 209 punti, 89 fanno riferimento a Enti Pubblici (sostanzialmente Comuni), 35 alle diverse Organizzazioni Sindacali e 82 all'area del Terzo settore (in prevalenza Associazioni, Associazioni di migranti e Cooperative sociali).

Per chi lavora all'interno dei 209 punti la Regione finanzia e organizza corsi di formazione di base, momenti di supervisione e incontri di aggiornamento, che hanno visto fino ad oggi la partecipazione di oltre 200 persone.

Il Centro ha attivato un proprio sito accessibile dal portale www.emiliaromagnasociale.it e prodotto numerosi materiali informativi e divulgativi sia per la cittadinanza sia a supporto dell'attività dei punti territoriali.

X.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 iscritti alla apposita sezione del Registro nazionale previsto all'articolo 52 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286".

I destinatari degli interventi sono, da un lato le persone che si prostituiscono, e dall'altro lato le 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.

Le attività comprendono diverse aree operative:

- interventi tramite Unità di strada di prevenzione socio-sanitaria e riduzione del danno, rivolti alle persone che si prostituiscono e conseguentemente ai clienti, con attenzione alla possibilità di primo contatto con soggetti vittime di sfruttamento e riduzione in schiavitù;
- interventi rivolti alla prostituzione in appartamento e nei locali (Progetto "*InVisibile*"), mirati oltre che al monitoraggio del fenomeno, alla tutela della salute e alla definizione di strategie di primo contatto con soggetti vittime di sfruttamento e riduzione in schiavitù;
- struttura di Pronto Accoglienza a rilievo regionale, per le vittime in situazione di emergenza;
- interventi individualizzati di prima assistenza ai sensi dell'articolo 13 della Legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone";

- interventi individualizzati di protezione e integrazione sociale ai sensi dell'articolo 18 del D.lgs 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";
- interventi di orientamento e formazione professionale nell'ambito del FSE, a favore delle persone inserite nei percorsi di integrazione sociale;
- interventi a livello comunitario di sensibilizzazione della cittadinanza e di mediazione sociale.

X.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'apprendimento alla lingua italiana e della presenza femminile straniera. Nel primo caso, concludendo e divulgando un'ampia ricerca che ha coinvolto la gran parte dei mediatori che, a vario titolo, operano nei diversi servizi alla persona della Regione (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:

- l'apprendimento della lingua italiana L2 e dei principali elementi della cultura e dell'educazione civica italiana;
- l'acquisizione della attestazione 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 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”.

X.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 di 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’ stato rinnovato un progetto di rete regionale volto a promuovere un coordinamento e confronto tra i vari progetti locali, la ricerca di intese interistituzionali (in primo luogo con Prefetture e Questure) per migliorare le procedure e le prassi seguite e proseguire il lavoro di monitoraggio rispetto alle presenze effettive nel territorio.

X.C.2.5 Comunicazione interculturale

Come segnalato nel precedente Rapporto, con deliberazione di Giunta regionale n. 2101 del 9 dicembre 2008, è stato approvato il “Protocollo d’intesa sulla comunicazione interculturale”, con valenza triennale, sottoscritto il 17 febbraio 2009 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).

In attuazione di tale Protocollo d’intesa regionale sono state realizzate iniziative con l’obiettivo di sensibilizzare i giornalisti delle testate locali a larga diffusione e di valorizzare i media interculturali dell’Emilia-Romagna.

Sono inoltre proseguite le attività di coordinamento regionale del gruppo tecnico di monitoraggio che ha proceduto alla stesura di un Piano di azione delle attività da

realizzare nei primi 18 mesi di vigenza del Protocollo da parte dei soggetti firmatari (visibile [www.emiliaromagnasociale.it/immigrati/comunicazione interculturale](http://www.emiliaromagnasociale.it/immigrati/comunicazione-interculturale)).

Oltre al protocollo, nel corso del 2010 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 ha visto: 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 a Ferrara, svoltosi il 22 ottobre 2010;
- il consolidamento dell’attività di coordinamento dei Centri interculturali presenti in Emilia-Romagna, procedendo, alla attivazione di un nuovo progetto di rete regionale denominato “Centri interculturali, pratiche culturali, pluralismo religioso e rispetto della laicità. Un percorso formativo condiviso”, presentato dall’Associazione Trama di Terre di Imola (BO) 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”.

X.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".

X.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 persegua 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.

X.C.3 Fase ascendente del diritto dell'UE

Appare particolarmente interessante l'iniziativa n. 26, inserita nell'Allegato II "Elenco indicativo delle iniziative allo studio" per gli anni 2012-2014 del Programma di

lavoro della Commissione Europea 2011, denominata “Codice dell’immigrazione dell’UE”, la cui adozione è prevista per l’anno 2013.

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 il contrasto alla povertà e all’emarginazione sociale, si segnala la **“Piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale”** (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - COM/2010/0758 definitivo del 16 dicembre 2010).

La Piattaforma – la cui pubblicazione per la fine del 2010 era già prevista dal Programma di lavoro della Commissione per il 2011 (cfr. il paragrafo 2.5 “Crescita inclusiva”) - costituisce un elemento fondamentale della strategia Europa 2020, e prevede una serie di misure da realizzare sull’arco di più anni, a partire dal 2011.

Infatti, sebbene la lotta alla povertà sia in primo luogo di competenza dei governi nazionali, l’UE può ed intende svolgere un ruolo di coordinamento, poiché le sfide che gli Stati membri devono affrontare sono analoghe. Con le iniziative previste dalla Piattaforma L’UE vuole contribuire ad elaborare e diffondere metodi e strumenti più efficaci ed innovativi; sostenere il coordinamento volontario delle politiche e lo scambio di esperienze; l’elaborazione di norme e il finanziamento di progetti su scala europea.

Il contesto in cui interviene la Piattaforma è il seguente: nell’Unione europea oltre 80 milioni di persone (1 su 6) sono a rischio di povertà, tra cui 20 milioni di bambini e l’8% della forza lavoro. L’attuale crisi finanziaria ha colpito più duramente proprio le persone più vulnerabili. In una delle regioni più ricche del mondo questo stato di cose è inaccettabile. L’UE propone di intervenire per raggiungere un obiettivo specifico concordato nel 2010 per la prima volta: far uscire 20 milioni di persone dalla povertà e dall’emarginazione entro il 2020.

Saranno presi provvedimenti per migliorare l’accesso al mercato del lavoro, alla protezione sociale, ai servizi essenziali (assistenza sanitaria, alloggi, ecc.) e

all'istruzione. I fondi dell'UE saranno usati in modo più mirato per sostenere l'integrazione e combattere le discriminazioni. Un nuovo impulso sarà dato all'innovazione in ambito sociale e le riforme saranno verificate e valutate per migliorarne l'efficacia. Saranno sostenute nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato e sfruttate le potenzialità dell'economia sociale. I paesi dell'UE sono chiamati a coordinare meglio le loro politiche. Una conferenza annuale consentirà a tutti gli interessati di valutare i progressi compiuti per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

La Piattaforma prevede una serie di interventi in materia di politiche sociali, tra i quali:

- presentazione nel 2012 di una comunicazione della Commissione contenente una valutazione approfondita dell'attuazione delle strategie di inclusione attiva a livello nazionale, compresa l'efficacia dei regimi di reddito minimo e le possibili modalità di utilizzo dei programmi UE a sostegno dell'inclusione attiva;
- lancio di un partenariato europeo per l'innovazione (PEI) sull'invecchiamento attivo e in buona salute nel 2011 e sosterrà le iniziative a favore dell'invecchiamento attivo a tutti i livelli nel quadro dell'Anno europeo dell'invecchiamento attivo nel 2012;
- svilupperà il quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali a livello settoriale, anche per quanto concerne l'assistenza a lungo termine e i senzatetto;
- farà una valutazione dell'efficienza e dell'efficacia della spesa sanitaria anche in relazione alle questioni evidenziate nella comunicazione "Solidarietà tra sistemi sanitari: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE";
- proposta nel 2012 di una raccomandazione della Commissione sulla povertà infantile contenente principi comuni e strumenti di monitoraggio efficaci per combattere e prevenire la povertà in tenera età;
- presentazione nel 2011 di una "Nuova agenda europea sull'integrazione" per sostenere meglio gli sforzi degli Stati membri per promuovere la partecipazione attiva alle economie e alle società europee dei cittadini dei paesi terzi provenienti da contesti culturali, religiosi, linguistici ed etnici diversi;
- presentazione nel 2011 di un quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei Rom;
- dare un seguito adeguato alla strategia europea in materia di disabilità 2010-2020, concentrandosi in particolare sulle circostanze e sugli ostacoli che impediscono ai disabili di esercitare appieno i propri diritti;
- lancio nel 2011 di una iniziativa della Commissione per mettere insieme una serie di fondi europei al fine di promuovere un'innovazione sociale basata sull'esperienza, eventualmente concentrandosi all'inizio sui regimi di assistenza

sociale (l'iniziativa comprenderà • una rete europea di ricerca di eccellenza per promuovere lo sviluppo di capacità per l'elaborazione e la valutazione di programmi di innovazione sociale; • un progetto di ricerca europeo nel campo dell'innovazione sociale con l'obiettivo di definire metodi attuabili e valutazioni d'impatto concrete; • la definizione di principi comuni per la progettazione, l'attuazione e la valutazione di progetti su piccola scala pensati per testare le innovazioni (o le riforme) politiche prima di applicarle su scala più ampia (esperimenti sociali); • comunicazione e sensibilizzazione in merito all'innovazione sociale in atto; • un "comitato direttivo ad alto livello" che fornirà consulenza e orientamento sulle azioni in fase di sviluppo);

- il sostegno - attraverso il programma PROGRESS – di scambi periodici e partenariati tra una gamma più ampia di soggetti interessati in specifiche aree prioritarie, come l'inclusione attiva, la povertà infantile, l'inclusione dei Rom, la mancanza di un alloggio e l'inclusione finanziaria;
- l'elaborazione di orientamenti volontari sul coinvolgimento dei soggetti interessati nella definizione e nell'attuazione delle azioni e dei programmi per combattere la povertà e l'esclusione, promuovendone l'attuazione a livello nazionale, regionale e locale;
- il sostegno allo sviluppo dell'economia sociale quale strumento di inclusione attiva mediante la proposta di misure per migliorare la qualità delle strutture giuridiche riguardanti le fondazioni, le mutue e le cooperative che operano in un contesto europeo, e la proposta di "un'iniziativa per l'imprenditoria sociale" nel 2011 e agevolando l'accesso ai programmi finanziari dell'UE pertinenti;
- il lavoro della Commissione con le altre istituzioni e gli altri organismi dell'UE per trasformare la Tavola rotonda annuale sulla povertà e l'esclusione in un convegno annuale della piattaforma europea organizzato per riunire tutti i soggetti interessati. Questo evento si svolgerà in autunno, in prossimità della Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà. Il convegno annuale farà il punto dei progressi compiuti verso il raggiungimento dell'obiettivo principale, verificherà lo stato di attuazione delle attività previste nel quadro della piattaforma e darà suggerimenti per azioni future.

CONCLUSIONI

a) Il Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2011 è il primo sotto l'egida della nuova strategia "Europa 2020". Il nuovo Programma, pubblicato a ottobre 2010, segue di pochi mesi il precedente, del marzo 2010, segnando definitivamente il passaggio dalla vecchia alla nuova strategia.

Gli scenari prefigurati nel Programma 2010, e successivamente sviluppati nelle sette iniziative faro della Commissione Europea ("l'Unione dell'innovazione" - "Youth on the move" - "Un'agenda europea del digitale" - "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" - "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" - "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" - "La Piattaforma europea contro la povertà") lasciano il campo alle prime iniziative concrete contenute nel Programma 2011.

L'attuazione della strategia "Europa 2020" richiederà, da parte della Commissione l'adozione di una pluralità di atti legislativi e non legislativi, attraverso i quali essa tenterà di costruire, tassello dopo tassello, una nuova Europa, più solida sotto il profilo economico, più efficiente nella gestione delle risorse, più attenta alle esigenze dei cittadini, disposta ad assumere un ruolo di leadership nel contesto internazionale, dotata di strumenti moderni ed efficaci per garantire coesione e benessere in tutte le sue parti.

Sostegno a lungo termine all'economia di mercato europeo al fine di superare la crisi; crescita dell'occupazione; agenda dei cittadini; aumento del peso dell'Unione europea sulla scena mondiale; miglioramento della qualità della legislazione europea e rinnovamento dei meccanismi di *governance* costituiscono le priorità che la Commissione ha scelto di portare avanti per l'anno in corso attraverso l'adozione di 40 iniziative di carattere strategico.

Il 2011 è anche l'anno europeo delle attività di volontariato per promuovere la cittadinanza attiva. Tale scelta è stata sostenuta dalle organizzazioni di volontariato e fatta propria dal Consiglio dell'Unione europea con la Decisione del 27 novembre 2009 (GU UE L17 del 22 gennaio 2010).

Il volontariato è una delle dimensioni fondamentali della cittadinanza attiva e della democrazia, nella quale assumono forma concreta valori europei quali la solidarietà e la non discriminazione, e in tal senso contribuirà allo sviluppo armonioso delle società europee. L'anno europeo nasce perciò dalla volontà di incoraggiare e sostenere - in particolare attraverso lo scambio di esperienze e di buone pratiche - gli sforzi dell'Unione europea, degli Stati membri, delle autorità locali e regionali per creare nella società civile condizioni favorevoli al volontariato nell'Unione europea.

Fra i principali obiettivi vi è quello di aumentare la visibilità e quindi la conoscenza delle attività di volontariato nell'UE e delle iniziative realizzate dai soggetti del Terzo Settore, ponendo al centro la comunità- creatrice di legami sociali - e il territorio, quali ambiti in cui si accrescono relazioni solidali e partecipative, concretizzando in questo modo il modello sociale proposto dal "Libro Bianco. La vita buona nella società attiva".

b) A livello nazionale, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha prodotto, quale primo effetto, quello di imporre 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, ora all'esame delle Camere, che si propone di ridisciplinare le modalità di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea (fase ascendente), e le procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (fase discendente), che sono ora contenute nella legge n. 11 del 2005.

Il citato disegno di legge non costituisce soltanto una mera operazione di *restyling* della legge n. 11. Esso, infatti, interviene sia sulla fase ascendente, rafforzando le procedure di partecipazione del Parlamento nazionale e semplificando quelle delle Regioni (con l'invio degli atti comunitari direttamente a queste ultime), 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 rinvengono modifiche sostanziali per il fronte regionale).

Si deve ritenere perciò che, tra non molto, anche la Regione Emilia-Romagna debba intervenire sulla legge regionale n. 16 del 2008 per adeguarla alle novità del Trattato di Lisbona, soprattutto per ciò che concerne temi di grande importanza strategica quali il controllo di sussidiarietà, la formulazione delle osservazioni sugli atti comunitari in itinere e altri.

c) A livello regionale, il dato di gran lunga più interessante è costituito dall'attivazione di meccanismi virtuosi di partecipazione della Regione Emilia-Romagna

alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea, disciplinati dalla legge regionale n. 16 del 2008.

Sotto il profilo della formazione del diritto europeo, è doveroso evidenziare l'intensa attività delle Commissioni dell'Assemblea legislativa con la partecipazione ed il supporto politico e tecnico degli Assessorati della Giunta regionale. Dal fattivo impegno delle strutture, sia dell'Assemblea che della Giunta, nell'esame degli atti dell'Unione europea in corso di adozione ritenuti d'interesse per le politiche regionali, è scaturita la formulazione di osservazioni al Governo nazionale ai fini della formazione della posizione italiana.

Con riferimento al programma di lavoro della Commissione europea per il 2011, le strutture della Giunta manifestano interesse a seguire l'iter di formazione, tra le altre, delle seguenti iniziative, ritenute di particolare interesse per le politiche regionali:

- Iniziative strategiche 2011

- 1) "Un nuovo quadro giuridico per la protezione dei dati personali nell'UE", iniziativa legislativa strategica 2° trimestre del 2011
- 2) Direttiva sull'efficienza energetica e sul risparmio energetico. Iniziativa strategica legislativa 3° trimestre 2011
- 3) Tabella di marcia per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse. Iniziativa strategica non legislativa 2° trimestre 2011
- 4) Proposte per il rinnovo della legislazione sulla protezione civile. Iniziativa legislativa strategica 2° trimestre 2011
- 5) Libro bianco sul futuro dei trasporti. Iniziativa strategica non legislativa 2011¹⁶

- Iniziative legislative allo studio per il 2011

- 1) Revisione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico"
- 2) Iniziativa a sostegno della realizzazione delle reti intelligenti
- 3) Modernizzazione del quadro normativo UE in materia di appalti pubblici
- 4) Iniziativa sulle concessioni
- 5) Raccomandazione sulla promozione e convalida dell'apprendimento informale e non formale

Oltre alle iniziative appena elencate, nell'ambito dell'obiettivo "Crescita inclusiva" è di interesse regionale altresì l'iniziativa faro di Europa 2020 "Piattaforma contro la povertà".

¹⁶ Nelle more di approvazione del presente Rapporto conoscitivo, l'atto è stato adottato con Comunicazione della Commissione "Libro Bianco - Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" COM (2011) 144 definitivo del 28 marzo 2011. La Regione ha tempo fino al 20 aprile 2011 per presentare eventuali osservazioni al Governo.

Sotto il profilo dell'attuazione del diritto europeo, nell'ambito delle attività funzionali all'adempimento degli obblighi comunitari la Giunta regionale, per l'anno in corso, segnala in particolare l'esigenza di provvedere alla manutenzione della legge regionale LR 4/2010 (legge comunitaria per il 2010). Tale esigenza scaturisce, da un lato, dalla necessità di implementare il percorso di adeguamento alla "direttiva servizi" per rispondere appieno alle istanze di liberalizzazione del mercato interno dei servizi; dall'altro, dall'esigenza di adeguamento dell'ordinamento regionale alla recente introduzione dell'istituto della SCIA nell'ordinamento statale (relativamente al quale pendono peraltro al momento importanti ricorsi innanzi alla Corte costituzionale).

La dimensione dell'intervento regionale non può prescindere dall'attuale contesto, caratterizzato dalla progressiva estensione delle competenze dell'Unione europea, che si riflette nella riduzione degli spazi di intervento dei legislatori nazionali. Ambiti strategici di intervento sono stati progressivamente occupati da norme di origine comunitaria, cui, peraltro, sempre più spesso, sia a livello statale che regionale, viene data attuazione con atti di rango sub-legislativo.

Guardando all'esperienza della Regione Emilia-Romagna, la riduzione di alcuni degli spazi riservati alla legislazione regionale può costituire, altresì, uno stimolo per attivare meccanismi di partecipazione più incisivi rispetto alla formazione stessa degli atti dell'Unione europea recuperando, in tal modo, anche la possibilità di dare voce alle istanze provenienti dal territorio.

Sotto questo profilo, la Giunta regionale è concretamente impegnata nel favorire tali processi nei quali intravede uno strumento importante per passare progressivamente da un'Europa degli Stati ad un'Europa delle Regioni.

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/2011/566

data 11/04/2011

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'