

Relazione per la sessione comunitaria di cui all'articolo 38 del regolamento dell'Assemblea legislativa e della legge regionale n. 16 del 2008

INDICE

PREMESSA

PARTE GENERALE

- I) *Fonti normative e disciplina procedimentale*
- II) *Sintesi delle attuali politiche comunitarie*
- III) *Il programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009*

LE POLITICHE REGIONALI NELLE MATERIE DI INTERESSE COMUNITARIO

I) *Le iniziative per la qualità della legislazione presso l'Assemblea legislativa e la Direzione generale centrale Affari istituzionali e legislativi della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna*

- II) *Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica*
- III) *Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e Relazioni internazionali*
- IV) *Ambiente e Difesa del suolo e della costa*
- V) *Protezione civile*
- VI) *Agricoltura*
- VII) *Attività produttive, Commercio, Turismo*
- VIII) *Mobilità e Trasporti*
- IX) *Servizi alla persona e alla comunità*
 - IX.A) *Cultura, Formazione e Lavoro*
 - IX.B) *Sanità*
 - IX.C) *Politiche sociali*
- X) *Le politiche di sicurezza urbana*

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

PREMESSA

L'Unione europea, e ancor prima di questa la Comunità, operano da tempo in materie che, nell'ordinamento nazionale, sono di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni.

Come meglio sarà spiegato di seguito, la riforma costituzionale del 2001 ed il Trattato di Lisbona hanno aumentato il coinvolgimento regionale nella attuazione e formazione delle politiche e delle normative di livello comunitario.

Con la presente relazione, in ottemperanza a puntuali obblighi statutari e di legge, si cerca di dare adeguata informazione ai membri dell'Assemblea legislativa con modalità che vanno oltre e al di là di quanto strettamente dovuto, ma necessarie ai fini di completezza e comprensibilità: si è cercato di contestualizzare l'attività odierna dando conto del passato e delle prospettive future.

Questo sforzo, che ha avuto anche significative implicazioni di carattere organizzativo, trova giustificazione anche nel fatto che le Regioni, e la nostra in particolare, approcciano la fase discendente e ascendente del processo normativo comunitario per la prima volta in modo pieno: se ne è approfittato per un momento di verifica e riflessione che vede ancora una volta la Regione Emilia-Romagna soggetto attivo e partecipe della vita politica europea.

La presente relazione è strutturata sostanzialmente in tre parti. La prima parte è dedicata, oltre che ad un inquadramento di carattere generale dell'ordinamento comunitario ed al suo impatto a livello regionale, al commento, in sintesi, delle iniziative contenute nel programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009 (in particolare, al par. III), rispetto al quale le competenti strutture regionali hanno trattato le parti di loro interesse. La seconda parte è, appunto, dedicata all'illustrazione delle attuali politiche regionali nelle materie di interesse comunitario (partendo dalle politiche regionali di carattere trasversale, passando poi a quelle settoriali vere e proprie) e delle considerazioni concernenti il programma della

Commissione europea. L'ultima parte del documento contiene le considerazioni riepilogative e di carattere conclusivo.

PARTE GENERALE

I) FONTI NORMATIVE E DISCIPLINA PROCEDIMENTALE

È noto che nel Trattato istitutivo delle Comunità europee non erano presenti disposizioni che potessero incidere direttamente sull'ordinamento regionale o sulle partizioni interne dei vari Stati aderenti. L'assetto comunitario delineato nel 1957 con il Trattato di Roma era sostanzialmente indifferente al riparto interno di competenze tra livello statale e quello regionale, avendo gli organi comunitari come interlocutori principali gli Stati membri, che venivano pertanto considerati come unici responsabili di eventuali inadempimenti degli obblighi comunitari, ciò anche con l'avallo della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Soltanto nel corso degli anni '70 le Regioni assunsero maggiore rilevanza in ambito comunitario, con l'avvio dei primi progetti per ridurre il divario tra le varie realtà regionali europee e con l'istituzione, nel 1975, del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Tuttavia mancava ancora una coerente ed organizzata visione regionalistica dell'Europa e soprattutto le varie realtà regionali non assumevano alcuna rilevanza rispetto all'ordinamento comunitario.

Il momento di svolta è rappresentato dall'Atto unico europeo del 1986, dove per la prima volta la politica di coesione economica e sociale veniva elevata al rango di politica comunitaria con la conseguente adozione dei relativi strumenti politici e finanziari. Mancava tuttavia ancora l'istituzione di un organismo di raccordo tra la Comunità e le realtà regionali. Questa lacuna fu parzialmente colmata dalla Commissione delle Comunità europee che nel 1988 istituì il Comitato consultivo delle autorità regionali e locali, nel tentativo di rafforzare il collegamento

con le singole Regioni. Si trattava di un Comitato formato da esperti che veniva consultato in merito all'attuazione ed allo sviluppo di tutte le politiche comunitarie che in qualche modo potessero incidere sulla realtà regionale.

Con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 questa forma di cooperazione è stata istituzionalizzata con la creazione del Comitato delle Regioni, organismo consultivo, che ha ereditato i compiti del Comitato del 1988 ed è divenuto operativo dal 1994. Questa lenta ed, allo stesso tempo, importante evoluzione dell'assetto comunitario ha portato ad ipotizzare un assetto istituzionale totalmente nuovo, strutturato su tre livelli istituzionali (Comunità, Stati membri, Regioni) e considerando le Regioni come un vero e proprio livello istituzionale, seppure incompleto, dell'ordinamento comunitario.

Il processo di riconoscimento di una più incisiva partecipazione delle Regioni alle attività dell'Unione europea risulta essere ulteriormente rafforzato, nel 2001, con il Libro bianco della Governance europea, dove la Commissione ha sottolineato che *“L'attività dell'Unione negli ultimi quindici anni si è progressivamente avvicinata alle Regioni, Città e collettività locali, che sono diventate responsabili dell'attuazione di molte politiche dell'Unione, dall'agricoltura e dai fondi strutturali sino alle norme in tema ambientale. La maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione riflette anche le loro crescenti responsabilità in alcuni Stati membri ed un maggiore impegno dei singoli cittadini e delle organizzazioni di base nella democrazia locale”*.

La Commissione indicava, quindi, nel testo una serie di azioni da intraprendere per garantire una maggiore partecipazione e coinvolgimento delle realtà locali, tra cui la *“partecipazione all'elaborazione delle politiche”* che ha comportato – a livello comunitario – l'impegno della Commissione, nell'elaborazione delle sue proposte, di tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. A tale scopo la Commissione deve organizzare in forma sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali, rispettando

al tempo stesso le disposizioni costituzionali e amministrative di ciascuno Stato membro.

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

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

Con la riforma del titolo V della Costituzione italiana le Regioni e le Province autonome si sono viste riconoscere il diritto ed, allo stesso tempo, il dovere di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea (c.d. fase ascendente) ed alla loro successiva attuazione (c.d. fase discendente) nelle materie di propria competenza (articolo 117, comma 5, 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'articolo 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 1). La medesima disposizione costituzionale prevede inoltre che le norme di procedura sulla partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto Ue siano dettate con legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (comma 5).

Le norme di procedura adottate dallo Stato in attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione sono contenute nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ed in particolare l'articolo 5, e la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari).

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

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

lo Stato adegua periodicamente l'ordinamento interno agli atti dell'Unione europea.

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

Nelle materie di competenza concorrente, la legge comunitaria annuale dello Stato indica i principi fondamentali, non derogabili dalla legge regionale e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle Regioni. Nelle materie di esclusiva competenza dello Stato, il Governo indica i criteri e formula le direttive ai 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 (artt. 11 e 117, comma 1, 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.

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

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

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

Nell’ambito della fase discendente la Regione Emilia-Romagna provvede direttamente all’attuazione e all’esecuzione degli atti dell’Unione europea (sempre nel rispetto delle norme di procedura dettate con legge dello Stato), attraverso disposizioni legislative o con regolamento della Giunta, ma anche con fonti normative di rango secondario (dell’Assemblea o della Giunta)

nei casi in cui non è richiesta una preventiva regolazione della materia.

L'adozione della legge n. 11 del 2005 e la successiva approvazione dello Statuto regionale, pertanto, hanno reso necessario l'introduzione, anche nell'ordinamento della Regione Emilia-Romagna, di norme di procedura. A ciò si è provveduto, in un primo momento, con l'approvazione, il 28 novembre 2007, del nuovo Regolamento dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, il cui articolo 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 Regione e sui rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale”).

L'art. 38 del nuovo Regolamento dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna delinea dunque 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:

1) 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;

2) 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;

3) l'*iter* in Commissione referente (Commissione I), che si riunisce in sessione comunitaria, deve concludersi entro 40 giorni dall'assegnazione. Alla relazione della Commissione referente 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, i pareri formulati dalle commissioni competenti per materia, 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 Assemblea legislativa, da tenersi ogni anno, entro il mese di aprile, 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.

II) SINTESI DELLE ATTUALI POLITICHE COMUNITARIE

La disamina di cui sopra riguarda aspetti procedurali legati a norme di recente formulazione. Per completezza espositiva sembra ora opportuno esporre una breve sintesi in ordine all'attività dell'Unione europea.

Attualmente le politiche comunitarie sono numerose e toccano punti sensibili della vita quotidiana dei popoli degli Stati: le competenze dell'Unione si sono, infatti, gradualmente estese e sono attualmente elencate negli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 del TCE e nell'art. 11 del TUE come modificati a seguito del Trattato di Lisbona. L'art. 3 TCE si riferisce alle materie di competenza esclusiva dell'Unione europea quali l'unione doganale, la definizione delle regole di concorrenza del mercato interno, la politica monetaria, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca, la politica commerciale comune, gli accordi internazionali nei casi previsti, l'art. 4 TCE elenca le materie di competenza concor-

rente ed il 5 ed il 6 le materie in cui sono previste forme di coordinamento e di sostegno mentre l'art. 11 si riferisce alla politica estera e di sicurezza comune per cui è prevista una procedura decisionale specifica in funzione dei correlati interessi nazionali. Oltre alle iniziative riconducibili alla costituzione del c.d. "mercato unico", dunque, che rappresentano ancora oggi il fulcro dell'attività dell'Unione, conformando gli ordinamenti nazionali per ciò che concerne la libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali nonché la libera prestazione di servizi, le politiche comunitarie riguardano l'agricoltura e la pesca, i trasporti e le reti transeuropee, il commercio, la concorrenza, l'economia e la moneta, la coesione economica e sociale, le imprese, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e informatico, l'ambiente, gli interventi di politica sociale, l'occupazione, la formazione professionale, l'istruzione e la cultura, la salute e la tutela dei consumatori.

L'Unione europea persegue altresì una politica estera e di sicurezza comune e forme di cooperazione in materia di giustizia penale e di polizia.

Con la possibile entrata in vigore del Trattato, ancora oggetto dei vertici europei, saranno introdotti nuovi meccanismi, politiche e principi, anche d'interesse regionale, come la protezione civile e la coesione territoriale. Pur avendo perso la sua natura costituzionale, il Trattato contiene elementi fondamentali per lo sviluppo dell'Ue, tra cui una chiara distribuzione di competenze tra i diversi livelli di governo dell'Ue (sulla base del principio di attribuzione), e la definizione di una gerarchia delle fonti che ne consentiranno un funzionamento più efficiente. Il Trattato offre una risposta ad una Ue mutata nella sua essenza e che, in particolare, necessita l'attribuzione di una nuova leadership istituzionale condivisa. Essa comprende due nuove figure ai vertici delle istituzioni – oltre al già previsto Presidente della Commissione (in futuro eletto direttamente dal Parlamento europeo) – che saranno rappresentate dal Presidente dell'Ue e dal nuovo Responsabile per la politica estera. Questa nuova leadership politico-istituzionale si svilupperà in un quadro

di bilanciamento di poteri che vedrà il Parlamento europeo, espressione più alta della democrazia rappresentativa, dotato di rafforzate competenze.

La legittimazione delle iniziative ha carattere, in origine, negoziale, trovando la propria base giuridica nei trattati e negli altri atti frutto di accordi dei diversi attori dell'ordinamento comunitario (governi nazionali, organi dell'Unione ecc.) e funzionale, nella misura in cui gli organi dell'Unione sono competenti per le iniziative necessarie a portare a buon fine gli obiettivi prefissati.

L'individuazione degli obiettivi assume dunque rilevanza strategica in quanto consente una interpretazione teleologica in ordine alle competenze della stessa Unione, pur con il limite del principio di attribuzione che impone che la stessa sia competente solo nelle materie previste nei trattati.

Da quanto sopra si evince che un giudizio di conformità tra due ordinamenti, considerata la particolare funzionalità delle norme comunitarie ad obiettivi strategici, non può essere dato senza tener conto delle politiche e quindi dei piani e dei programmi che abbiano ricadute di interesse comunitario. È quindi opportuno un accenno in ordine al posizionamento, in generale, della nostra Regione nei confronti delle politiche comunitarie, con particolare riferimento a quelle di recente formulazione, prima di esporre le analisi riferite ai singoli settori.

La Regione Emilia-Romagna vede con favore il progredire dell'integrazione europea, consapevole che molti problemi che toccano il quotidiano dei cittadini e la tutela di valori di primaria importanza possono trovare adeguata soluzione solo in ambiti più ampi di quello nazionale. In particolare con la sottoscrizione e la ratifica del Trattato di Lisbona e dopo le determinazioni del Consiglio di Goteborg, la politica energetica e la politica ambientale volte a contrastare il riscaldamento globale sono i nuovi obiettivi comuni che la Regione Emilia-Romagna condivide. Per la politica commerciale, la "concorrenza equa" è un principio che va rispettato per assicurare il funzionamento appropriato del mercato interno come pure, sulla sicurezza

comune, va apprezzata la clausola di “solidarietà” in caso di attacchi terroristici o altri disastri (per esempio naturali).

Il 2009 sarà l’anno europeo dell’Innovazione e della Creatività, il 2010 quello della Lotta alla Povertà.

Oggi, dal punto di vista strategico, l’Unione si basa sugli indirizzi dei Capi di stato e di governo in seno ai Consigli europei. Nel corso del 2009, come si è evinto anche dal Consiglio europeo di primavera, il Piano di rilancio dell’economia rappresenta la priorità d’intervento dell’Ue. Anche se il Piano avrà un impatto decisivo sulle altre strategie e conseguenti politiche dell’Ue, tuttavia esso ha fatto soprattutto emergere la difficoltà di adottare una posizione unanime a livello europeo per far fronte alla crisi. Il Piano dovrebbe dare una risposta comune per rafforzare il Mercato interno come motore per la crescita e l’occupazione ed evitare misure protezionistiche. Gli interventi previsti, tuttavia, lasciano ancora aperte numerose questioni, tra le quali gli ambiti d’azione (principalmente nei settori infrastrutture e comunicazioni), non ritenuti da tutti gli Stati membri idonei a rispondere ai crescenti problemi di disoccupazione e divisioni economiche e sociali.

A fianco del Piano di rilancio dell’economia, continua a rappresentare una priorità la Strategia per la crescita e l’occupazione (Strategia di Lisbona rinnovata) la quale è una strategia economica di tipo strutturale per realizzare un equilibrio tra competitività e coesione sociale che inevitabilmente, tuttavia, riscontra 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. La strategia per la crescita e l’occupazione continua ad avere le seguenti priorità: 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*.

Sono proprio i temi dell'energia e dei cambiamenti climatici a far parte dell'agenda Ue proposta dai Capi di stato e di governo nel giugno 2007, con l'obiettivo che l'Ue – entro il 2020 – riduca le emissioni di gas ad effetto serra del 20%, soddisfi il 20% del fabbisogno energetico attraverso energie rinnovabili e migliori del 20% la propria efficienza energetica.

Tale agenda politica è stata già tradotta in un pacchetto di proposte legislative sotto la Presidenza francese dell'Ue. Tuttavia, anche in occasione del recente Consiglio di primavera, è stata richiamata da Capi di stato e di governo la necessità di elaborare un piano operativo concreto e comprensivo per il raggiungimento degli obiettivi in vista delle sfide interne e internazionali.

Dal consolidamento delle agende politiche dell'Ue e dalla loro rispettiva implementazione nei diversi Stati membri dipenderà lo sviluppo delle politiche settoriali dell'Ue. Nel prossimo biennio, le politiche comunitarie saranno chiamate a garantire risposte concrete, coerenti e condivise, in un sistema di *governance* multilivello. Molte di queste politiche hanno rilevanza regionale, sia di carattere trasversale che settoriale.

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

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

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

III) IL PROGRAMMA LEGISLATIVO E DI LAVORO DELLA COMMISSIONE EUROPEA PER IL 2009

Anche nel programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009 vi sono diversi punti di interesse per la Regione Emilia-Romagna, che trovano riscontro in diversi atti di piano o di programma, come il DUP (Documento unico di programmazione), il PTR (Piano territoriale regionale) in corso di istruttoria, il PRIT (Piano regionale integrato dei trasporti) in corso di aggiornamento, nei programmi per le imprese e per l'ambiente ed in quelli a favore della formazione e dell'integrazione sociale.

Qui di seguito, in questa prima parte della relazione, si fa un breve accenno a quelli aventi carattere trasversale.

Nel programma di lavoro per il 2009 la Commissione vuole dare risposta alle complesse sfide attuali, rappresentate dalla crisi finanziaria e dal rallentamento dell'economia; sfide che si aggiungono a quelle che l'Unione ha dovuto fronteggiare nel corso del 2008, quali l'aumento dei prezzi dei generi alimentari e dell'energia.

La Commissione conferma le numerose iniziative volte a dare attuazione alla strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, ad applicare il programma sociale, a lottare contro i cambiamenti climatici e a promuovere la sicurezza energetica,

ritenendo che essi formino un programma pragmatico per i prossimi decenni.

Nel corso dell'ultimo anno del suo mandato la Commissione si propone di portare a completamento i programmi già avviati attraverso atti legislativi che diano attuazione alle iniziative volte a far conseguire benefici diretti ai cittadini nei settori dell'energia, del mutamento climatico, dell'immigrazione e delle politiche sociali. Nella primavera 2009 la Commissione pubblicherà i risultati conseguiti rispetto all'ambizioso programma di prosperità, sicurezza e giustizia sociale in Europa, presentato all'atto del suo insediamento.

Tra le questioni di carattere trasversale, la Commissione ha segnalato le seguenti due iniziative:

Legiferare meglio – mantenere le promesse e cambiare la cultura normativa

a) Al centro dell'attività legislativa della Commissione nel 2009 rimane l'obiettivo di semplificare e migliorare il quadro normativo, nonché di ridurre complessivamente gli oneri amministrativi: il miglioramento qualitativo delle nuove proposte normative, la semplificazione della normativa esistente e la riduzione degli oneri amministrativi sono ritenuti infatti essenziali per favorire la competitività economica. In occasione del terzo esame strategico del programma "Legiferare meglio" – Comunicazione COM (2009) 15 del 28 gennaio 2009 – la Commissione ha fatto il punto su: valutazioni d'impatto, semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi. Verranno riesaminati ed aggiornati sia la strategia di semplificazione del quadro normativo che il programma di codificazione. Sulla scorta di quanto fatto nel 2004 all'inizio del proprio mandato, la Commissione attuale proporrà alla prossima Commissione di valutare anch'essa le proposte pendenti in termini di pertinenza agli obiettivi politici e di conformità ai principi in materia di miglioramento della normativa. Sarà sottoposto a valutazione il progetto pilota varato nell'aprile 2008 dalla Commissione e dagli Stati membri che prevede la fornitura di informazioni, la soluzione dei problemi e la correzione delle infrazioni.

b) Strettamente connessi all'esigenza generale di migliorare la normativa vi sono gli adempimenti previsti dalla c.d. "direttiva servizi". Come già accennato sopra, uno degli scopi dell'Unione europea è la rimozione degli ostacoli alla libera prestazione dei servizi ed alla libertà di insediamento dei prestatori in ambito comunitario. Per questi fini il Parlamento ed il Consiglio, a seguito di un travagliato *iter*, hanno emanato la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno. Tale direttiva impone il monitoraggio della normativa vigente ed inerente i servizi e quindi l'individuazione di quelle clausole che sottopongono la prestabilità del servizio a limitazioni come autorizzazioni, iscrizioni ad albi, forme di contingentamento, condizioni discriminatorie e così via. Tali clausole dovranno essere valutate per verificarne la compatibilità con il mercato unico. La normativa da esaminare riguarda tutte le fonti di regolazione della materia, sia statali che regionali e locali. Un secondo onere imposto dalla direttiva in questione riguarda la semplificazione delle procedure e la collaborazione per la realizzazione di un network al servizio dei prestatori comunitari.

Anche la Regione Emilia-Romagna, in stretta connessione con le altre Regioni, attraverso il coinvolgimento trasversale delle strutture interne, è impegnata in questa opera di monitoraggio. A questa attività seguirà, verosimilmente, una rivisitazione del nostro ordinamento in materia di servizi: ciò rappresenterà non solo una forma di adeguamento all'ordinamento comunitario, ma anche l'occasione per recuperare ulteriori margini di miglioramento e razionalizzazione della disciplina in questa materia.

Comunicare l'Europa

La Commissione ritiene che il rallentamento dell'economia e la ratifica non ancora completata del Trattato di Lisbona rendano più urgente concentrare la comunicazione sui risultati tangibili resi possibili dall'Unione europea, facendo conoscere – in vista del vertice delle Nazioni Unite sul clima a Copenhagen, a dicembre 2009 – i progressi registrati in ordine al pacchetto di misure sull'energia e sul mutamento climatico.

Commissione, Parlamento e Consiglio concordano sul fatto che la priorità in materia di comunicazione per il 2009 sia rappresentata dalle elezioni del Parlamento europeo e che le iniziative di comunicazione vadano in particolare indirizzate a chi manifesta minore interesse per le questioni europee (giovani, donne e disoccupati).

Infine, mentre l'Ue cerca di trovare una soluzione alla crisi finanziaria e al suo impatto su tutte le componenti dell'economia, la comunicazione in materia di crescita sostenibile, occupazione e solidarietà costituirà una priorità importante per ciascuna delle tre istituzioni nell'ambito del loro partenariato.

Allo stesso tempo, la Commissione ha dato diversi indirizzi, articolandoli con riferimento ai settori dello sviluppo economico, del territorio, ambiente e infrastrutture, e dei servizi alla persona e alla comunità, come di seguito sintetizzati in relazione alle diverse materie riconducibili a ciascun settore.

Sviluppo economico

La crisi finanziaria e il rallentamento dell'economia hanno nuovamente evidenziato il ruolo centrale che l'Unione svolge per il benessere economico e sociale dei cittadini europei. La Commissione ha giocato e giocherà un ruolo attivo nell'opera di ripristino della fiducia nei mercati finanziari.

L'attività quotidiana della Commissione, volta a garantire una concorrenza leale nel mercato unico e il buon funzionamento dell'unione doganale, infonde agli operatori di mercato e agli Stati membri la sicurezza di poter competere a parità di condizioni grazie all'applicazione di regole valide tanto per gli Stati grandi che per quelli piccoli. L'esercizio della funzione di coordinamento e di imparziale mediazione è risultata fondamentale quando è stato necessario agire immediatamente per fronteggiare la crisi finanziaria e istituire un quadro europeo per aiutare gli Stati membri a elaborare piani di stabilità compatibili con il mercato unico e con le norme in materia di aiuti di Stato, tenendo conto degli interessi di tutti. Essa si adopererà

in particolare per propiziare un approccio europeo comune in sede di elaborazione di una risposta internazionale alla crisi economica.

Successivamente, la Commissione proporrà l'adozione di una nuova disciplina del sistema di finanziamento dell'Unione, un regime normativo confacente per il mercato unico, anche per il settore dei servizi finanziari.

Uno dei principali obiettivi previsti per il 2009 dovrebbe essere quello di mantenere il ritmo delle riforme e aiutare il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare in tempi brevi le misure di attuazione delle proposte dettagliate, presentate dalla Commissione nell'autunno 2008, relative a requisiti patrimoniali, garanzie di deposito, agenzie di valutazione dei crediti e nuove regole in materia di contabilità, essenziali per ridare fiducia ai cittadini, agli investitori e alle imprese.

Poiché le conseguenze della crisi sul mercato del credito investono l'economia reale, la Commissione sta mettendo a punto una strategia che aiuti a limitare gli effetti sulla crescita, a offrire sostegno a coloro che perdono il lavoro e a mettere l'economia Ue nelle migliori condizioni per reagire al momento opportuno.

Il rallentamento economico non può essere ignorato, ma non deve distogliere l'Unione dal suo progetto di creare nel lungo periodo un'Europa della conoscenza, competitiva e sostenibile. Nel 2009, la Commissione esaminerà come adattare la strategia di Lisbona al periodo post 2010 e sarà essenziale ricercare il giusto equilibrio tra priorità a breve e a lungo termine. Per ridare fiducia ai consumatori e agli investitori nel breve periodo e migliorare la capacità di ripresa e il dinamismo della nostra economia nel tempo è necessario un impegno chiaro a favore dell'attuazione di riforme strutturali.

Aiuti alle imprese. La Commissione sta mettendo a punto una strategia che aiuti le piccole e medie imprese a far fronte alla crisi, ritenendo necessario procedere alacramente per realizzare i principali obiettivi della strategia di Lisbona a favore della crescita e dell'occupazione:

- dare alle PMI la libertà necessaria per concentrarsi sullo sviluppo delle loro attività,
- incentivare la formazione e la riconversione per promuovere le competenze necessarie di cui ha bisogno l'economia di domani e investire nella ricerca e nello sviluppo,
- collaborare con gli Stati membri per accelerare la realizzazione dei programmi di sostegno agli investimenti pubblici previsti dalla politica di coesione 2007-2013.

Le prospettive europee di crescita a lungo termine hanno quali presupposti fondamentali la buona salute delle finanze pubbliche e l'apertura dei mercati. In altri settori, la Commissione attua i provvedimenti emersi dal suo riesame del mercato unico. Verrà varata un'ampia gamma di iniziative per difendere i consumatori, migliorare le possibilità di ricorso, creare un clima favorevole all'imprenditorialità nel mercato unico, migliorando i regimi di imposizione fiscale e modernizzando la disciplina dell'attività economica.

Commercio. Progetti specifici di monitoraggio del mercato avranno come oggetto il commercio al dettaglio, gli apparecchi elettrici e i prodotti farmaceutici, onde individuare eventuali problemi di funzionamento in questi settori e garantire che dei vantaggi del mercato unico beneficino anche i cittadini. Il fatto che ancora non si disponga di brevetto unico a costi ragionevoli resta un'evidente carenza nel mercato unico. In tempi di precarietà economica, urge più che mai realizzare nuovi progressi in campo sociale, creando migliori opportunità e possibilità di accesso e accrescere la solidarietà.

Agricoltura. Nel 2009 si procederà alla verifica dello "stato di salute" della PAC e a modificare l'assegnazione delle risorse che dai pagamenti diretti verranno trasferite allo sviluppo rurale, per rispondere alle nuove sfide quali il mutamento climatico, la rinnovabilità delle energie, la gestione dell'acqua e la biodiversità.

Pesca. Sempre nel 2009, la Commissione inviterà a partecipare a un'importante consultazione sulla riforma della politica comune della pesca nel quadro della politica marittima inte-

grata dell'Ue, in cui la biodiversità rappresenterà uno dei temi principali.

Energia. L'obiettivo fondamentale del pacchetto consiste nel garantire la sicurezza, la sostenibilità e la competitività dell'energia europea. L'impennata dei prezzi dell'energia nel 2008 ha nuovamente evidenziato la vulnerabilità dell'Europa sotto il profilo energetico e l'urgente necessità di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Nel quadro dell'analisi strategica della sua politica energetica, la Commissione presenterà una strategia completa per migliorare la sicurezza energetica, la quale costituirà una delle priorità per il 2009. Si tratterà, tra le altre cose, di adottare misure concrete in materia di efficienza energetica, di rendere l'interconnessione e la gestione efficace delle scorte un obiettivo comune – in modo da integrare i nuovi Stati membri nella rete europea – e di adottare un approccio coordinato per migliorare e diversificare gli approvvigionamenti energetici provenienti da fonti esterne all'Unione.

Territorio ambiente e infrastrutture

Ambiente. Il vertice delle Nazioni Unite sul clima di Copenhagen, alla fine del 2009 assumerà estrema rilevanza in quanto permetterà di verificare la volontà della comunità internazionale di procedere a una svolta storica, concretando gli sforzi volti ad accordarsi su misure molto più drastiche per ridurre le emissioni di gas a effetto serra dal 2012. Nelle intenzioni della Commissione l'Unione dovrà essere all'avanguardia nel perseguire obiettivi ambiziosi. L'Unione ha mostrato la via fissando tre obiettivi fondamentali, da raggiungere entro il 2020: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra, soddisfare il 20% del fabbisogno energetico utilizzando energie rinnovabili e migliorare del 20% l'efficienza energetica.

Trasporti. Nella politica europea dei trasporti si continuerà a integrare la dimensione ecologica; la Commissione pubblicherà una comunicazione sui futuri scenari per i prossimi 20-40 anni, oltre a un Libro verde sulle reti transeuropee di trasporto.

Servizi alla persona e alla comunità

Sanità. La sicurezza alimentare e la salute, oltre al benessere degli animali, saranno tenuti sotto costante controllo e la Commissione proseguirà l'attuazione della strategia Ue in materia di sanità, per aiutare gli Stati membri a promuovere al massimo la salute pubblica. La Commissione esaminerà in particolare il ruolo che l'Unione può svolgere per ridurre le disparità a livello sanitario.

Servizi sociali. La Commissione si attiverà inoltre energicamente per aiutare il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare le sue proposte in materia di lotta contro la discriminazione, consigli d'impresa e misure per conciliare vita professionale e vita familiare.

Immigrazione. L'attuazione di una politica comune in materia di immigrazione resterà una priorità. Nella sua recente comunicazione "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti", la Commissione si è impegnata a perseguire fattivamente tutta una serie di obiettivi e di principi in partenariato con gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Ue. Tale impegno guiderà l'azione della Commissione nel 2009 e l'immigrazione dovrà essere pienamente integrata nelle politiche più generali dell'Unione a favore della crescita economica, della competitività e dell'integrazione sociale.

Lavoro. La Commissione sta mettendo a punto una strategia che, a fronte della crisi, offra sostegno a chi perde il lavoro. L'anno europeo della creatività e dell'innovazione metterà l'accento sull'importanza dello sviluppo delle competenze e di incentivi all'innovazione nella strategia Ue per la crescita e l'occupazione.

Una componente significativa dell'impegno a favore dei giovani per reagire agli alti tassi di disoccupazione è rappresentato dall'iniziativa "Nuove competenze per nuovi lavori", per incentivare l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Scuola. La Commissione rinnoverà la sua strategia a favore dei giovani per reagire meglio ai problemi cui essi devono far fronte, tra cui l'abbandono scolastico.

LE POLITICHE REGIONALI NELLE MATERIE DI INTERESSE COMUNITARIO

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

Bisogna ricordare, in via preliminare, due aspetti.

Il primo riguarda la funzione di ente pilota che le Regioni, ed in particolare la nostra, svolgono nei confronti delle realtà territoriali in relazione ad ambiti che non appartengono solo alla competenza istituzionale dell'ente ma hanno piuttosto carattere applicativo di norme ed indirizzi di respiro comunitario.

L'altro aspetto riguarda la peculiare posizione rivestita dalle Regioni in ordine alla gestione di fondi strutturali europei.

In entrambi i casi di cui sopra, le Regioni contribuiscono alla modernizzazione ed efficienza delle amministrazioni, alla valorizzazione delle risorse umane, alla tutela della persona e della salute dei lavoratori promuovendo, in questo senso, l'europeizzazione e lo sviluppo del proprio territorio e del benessere della popolazione.

In funzione di ciò, prima di entrare nella trattazione delle politiche regionali settoriali, e prima di presentare le iniziative relative alla qualità della legislazione (par. I), nonché all'organizzazione e al personale (par. II), si ritiene opportuno un breve inquadramento in ordine alla gestione dei fondi strutturali.

Fondi strutturali

(Fonte: Servizio Segreteria e Affari generali della Giunta. Affari generali della Presidenza. Pari opportunità)

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

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

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

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

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

L'azione di programmazione unitaria degli interventi strutturali della Regione Emilia-Romagna dispone, per il settennio 2007-2013, di un complesso di risorse comunitarie pari a circa 843 milioni di euro a cui vanno aggiunte le risorse del cofinanziamento nazionale di circa 1.547 milioni di euro per un totale complessivo di 2.390 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 dai 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 i prossimi sette anni.

A questi strumenti si affiancano poi i diversi programmi europei 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 europei 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.

È 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.

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

(Fonte: Direzione generale dell'Assemblea legislativa e Direzione generale centrale Affari istituzionali e legislativi della Giunta)

Uno dei settori di attività individuati dalla Commissione europea per il 2009 riguarda la qualità della legislazione. Le iniziative che la Commissione prevede di realizzare si inseriscono nell'ambito del programma "Legiferare meglio". Di tale programma è previsto che, nel 2009, la Commissione effettuerà il riesame e farà il punto con riferimento alle sue tre componenti fondamentali: valutazione d'impatto, semplificazione, riduzione degli oneri amministrativi. A tal proposito, la Comunicazione COM (2009) 15 del 28 gennaio 2009, terzo esame strategico del programma per legiferare meglio dell'Unione europea, fornisce un quadro dell'azione svolta dalla Commissione ai fini della modernizzazione e della semplificazione normativa.

Nella Relazione *Legiferare meglio 2006*, la Commissione europea ricordava che: Il programma "Legiferare meglio" persegue questo obiettivo sia a livello Ue che nazionale, grazie ad uno sforzo comune delle istituzioni europee e degli Stati membri, e in modo da ottenere il massimo vantaggio per le politiche pubbliche minimizzando i costi imposti dalla normativa all'economia europea.

Nell'ottica di 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 essa rappresenta un principio fondamentale che regola l'attività legislativa della Regione Emilia-Romagna ed un obiettivo stabilito espressamente già dallo Statuto regionale con riferimento all'impatto delle leggi e alla redazione dei testi normativi.

L'articolo 53 dello Statuto prevede infatti che:

"1. Le leggi e il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la

valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.

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

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

Il regolamento interno dell'Assemblea dedica un intero titolo (titolo VI) alle procedure, modalità e strumenti per qualità della formazione ed il controllo sull'attuazione delle leggi, tra cui vanno ricordate: la scheda tecnico-normativa, la scheda tecnico-finanziaria, l'analisi di fattibilità dei progetti di legge ed il controllo sull'attuazione delle leggi. In applicazione dell'articolo 50 del regolamento interno, presso il Servizio legislativo dell'Assemblea sono redatte, o verificate, se il progetto di legge proveniente dalla Giunta regionale già le contiene, le clausole valutative da inserire nei testi di legge e le note informative sull'attuazione delle leggi contenenti clausole valutative.

Anche gli strumenti per la partecipazione delle persone e della collettività alle decisioni dell'Assemblea legislativa – consultazioni, udienze conoscitive e audizioni delle commissioni assembleari – sono riconducibili agli strumenti per la qualità della legislazione espressamente disciplinati dal regolamento interno.

Tra gli strumenti per la qualità della normazione, in forza dell'articolo 45 del regolamento interno dell'Assemblea legislativa, si colloca il Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna, realizzato da ormai sei anni su iniziativa dell'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa, dal Servizio legislativo e qualità della legislazione, in collaborazione con il Servizio coordinamento commissioni assembleari e con il Servizio segreteria Assemblea.

Il rapporto sulla legislazione regionale riporta, innanzitutto, annualmente, il numero aggiornato delle leggi regionali vigenti e abrogate, offrendo dunque una visione aggiornata dell'andamento della produzione normativa regionale, nonché il calcolo delle dimensioni medie delle leggi e dei tempi medi che impiegano le leggi regionali ad essere approvate.

Il rapporto sulla legislazione regionale compie anche un monitoraggio della produzione regolamentare regionale, riportando il numero dei regolamenti vigenti ed abrogati.

Oltre all'analisi delle leggi e dei regolamenti, il rapporto da diverso tempo monitora l'andamento della tendenza del legislatore regionale ad utilizzare lo strumento della "delegificazione" per alleggerire e semplificare il *corpus* normativo regionale. Vengono, dunque, riportati annualmente sia i dati relativi al numero delle leggi regionali che contengono rinvii ad atti non legislativi della Giunta, dell'Assemblea o più genericamente della Regione, sia i dati relativi al numero complessivo e medio dei rinvii contenuti annualmente nelle leggi. Un altro dato costantemente monitorato nel rapporto dell'Emilia-Romagna è quello relativo alla previsione legislativa di strumenti con cui l'Assemblea può controllare lo stato di attuazione delle leggi nel tempo (principalmente clausole valutative; meno frequentemente relazioni che la Giunta deve periodicamente presentare all'Assemblea).

Da diversi anni inoltre il rapporto contiene anche un capitolo sulla "qualità sostanziale della legislazione", tematica cui da tempo l'Assemblea legislativa dedica una particolare attenzione (attraverso il contributo di lavoro e di studio dell'Area che, presso il Servizio legislativo dell'Assemblea, si occupa dell'analisi di fattibilità delle leggi e di analisi delle politiche pubbliche).

Infine, tutti gli anni, il rapporto sulla legislazione rivolge uno sguardo al rapporto tra il diritto dell'Unione europea e l'ordinamento regionale nel suo complesso, dando atto dei risultati dell'attività di monitoraggio sull'incidenza del diritto e delle

politiche comunitarie riferiti a leggi e regolamenti regionali, delibere di Giunta e di Assemblea.

Da citare, in particolare, in questa sede che concerne le questioni comunitarie, infine, alcuni passaggi rilevanti della legge regionale n. 16 del 2008. All'articolo 2, essa prevede espressamente gli obiettivi di qualità della legislazione in riferimento alla partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario e, con riferimento specifico alla fase discendente, prevede il ricorso alle consultazioni delle parti interessate, la riduzione degli oneri amministrativi, la necessità di evitare le disposizioni supplementari non necessarie. Nel caso di presentazione del progetto di legge comunitaria, la relazione della competente Commissione assembleare farà inoltre riferimento al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione.

Tra gli strumenti per la qualità della legislazione deve essere ricordato anche il gruppo di lavoro tecnico Giunta-Assemblea legislativa relativo alla partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, istituito dal 2006 e al quale fa riferimento l'attività per l'applicazione delle nuove procedure introdotte dalla legge regionale n. 16 del 2008, in particolare proprio quella dedicata allo svolgimento della prima sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa.

Per quanto riguarda l'approccio della Giunta regionale all'obiettivo della qualità della legislazione, si segnala che non è previsto l'uso in via sistematica di strumenti né di analisi di impatto *ex ante* di regolazione, né di analisi di fattibilità delle norme. Tuttavia, tutti i principali progetti di legge della Giunta regionale sono oggetto di una profonda ed articolata analisi di fattibilità da parte dei settori competenti. Inoltre, tutti i progetti di legge regionale sono soggetti ad una attenta analisi tecnico-normativa compiuta sia dai settori competenti per materia, sia dal Servizio Affari legislativi e Qualità della normazione della Giunta regionale.

Si può dire che, in sostanza, con riguardo alle proposte

legislative provenienti dalla Giunta, siano le strutture della Giunta stessa a svolgere analisi sistematiche ed approfondite con riguardo alle finalità ed ai risultati attesi: ciò in quanto nelle relazioni ai progetti di legge viene dato conto della prima e fondamentale analisi di impatto della regolamentazione, che si sostanzia nelle ragioni su cui si basano gli interventi legislativi e nell'illustrazione delle previsioni sui loro principali effetti.

Quale ulteriore strumento volto a contribuire alla qualità della legislazione, la previsione della procedura interna alla Regione Emilia-Romagna che regola il controllo della sussidiarietà nelle proposte legislative dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale (articolo 7 della legge regionale n. 16 del 2008). Oltre a ricordare le sperimentazioni condotte a partire dal 2005, va qui menzionato il primo caso di controllo della sussidiarietà effettuato in applicazione delle nuove norme di procedura, che ha avuto ad oggetto la proposta di direttiva in materia di servizi sanitari transfrontalieri, presentata dalla Commissione europea il 2 luglio 2008. Su questa proposta, in esito al c.d. "test sussidiarietà", la I Commissione assembleare ha approvato una Risoluzione, dopo aver acquisito il parere della IV Commissione competente in materia sanitaria.

A questo proposito, va sottolineato lo stretto collegamento esistente tra il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e gli obiettivi di qualità della legislazione, come ben evidenziato dalla stessa relazione annuale della Commissione europea sul tema "Legiferare meglio", presentata conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

All'obiettivo di qualità della legislazione concorrono tutti i livelli istituzionali coinvolti nel processo legislativo e decisionale, da quello europeo, a quello nazionale a quello regionale.

Nella 13^a Relazione *Legiferare meglio* la Commissione eu-

ropea afferma che gli Stati membri hanno un ruolo essenziale per quanto riguarda il miglioramento della regolamentazione perché sono responsabili dell'applicazione e, nel caso delle direttive, del recepimento della normativa Ue a livello nazionale. Il miglioramento della regolamentazione dipende, pertanto, soprattutto da loro.

II) ORGANIZZAZIONE, PERSONALE, SISTEMI INFORMATIVI E TELEMATICA

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

In relazione alle materie di competenza della Direzione generale Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica, sono particolarmente interessate alla applicazione di normativa di derivazione comunitaria le seguenti aree di attività.

II.1. Privacy e trattamento dei dati personali

La Regione Emilia-Romagna, al fine di dare attuazione alle complesse disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e succ. mod. "Codice in materia di protezione dei dati personali" (che costituisce recepimento dei principi propri della direttiva comunitaria 2002/58/CE) ha adottato, a livello normativo, diversi regolamenti e ha posto in essere le misure necessarie per adeguare la propria organizzazione.

In particolare si segnala, per quanto riguarda la normativa, la adozione dei regolamenti regionali del 13 febbraio 2006, n. 2 "Regolamento per il trattamento dei dati personali sensibili e giudiziari dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna" e del 24 aprile 2006, n. 3 recante "Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta regionale e delle agenzie, istituti ed enti che fanno riferimento all'amministrazione regionale".

Nel corso del 2007 è stato poi adottato il regolamento regionale 31 ottobre 2007, n. 2, recante “Regolamento per le operazioni di comunicazione e diffusione di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari di titolarità della Giunta regionale e dell’Agréa, dell’Agenzia regionale di protezione civile, dell’Agenzia regionale Intercent-ER e dell’Ibacn”. Si ricorda anche che già nel 2005 la Giunta regionale aveva emanato disposizioni, rivolte alle strutture e al personale regionale, per assicurare il rispetto delle norme del Codice con la deliberazione n. 1264/2005, ad oggetto “Linee guida della Giunta della Regione Emilia-Romagna in materia di protezione dei dati personali”.

Per quanto riguarda i profili organizzativi, sin dal 2004 la Regione ha individuato le figure del “Responsabile della sicurezza” (artt. 31 e 32 del Codice) e del “Coordinatore del diritto d’accesso” (deliberazione della Giunta regionale del 30 settembre 2004, n. 1878). Per quanto riguarda la designazione del Coordinatore del diritto di accesso, sono state apportate modifiche nel 2008 dalle delibere di Giunta regionale n. 658 del 12 maggio 2008, che ha ricollocato in altra struttura organizzativa le funzioni di cui trattasi, e n. 827 del 3 giugno 2008, che provvede alla nuova designazione.

Inoltre si è provveduto alla ripartizione di competenze tra i soggetti che effettuano il trattamento di dati personali: si segnala a tal fine la deliberazione della Giunta regionale n. 450 del 3 aprile 2007 – Appendice 5 – “Adempimenti conseguenti alle delibere 1057/2006 e 1663/2006. Modifiche agli indirizzi approvati con delibera 447/2003 e successive modifiche”, che costituisce l’atto più aggiornato in materia. Inoltre vengono adottati, a cadenza annuale, gli atti di individuazione, nelle singole strutture regionali, degli incaricati al trattamento dei dati personali: ciò si è regolarmente verificato anche nel 2008.

Nel 2006 è stato approvato dalla deliberazione della Giunta regionale n. 430/2006 il Documento programmatico sulla sicurezza, la cui tenuta è prescritta dall’art. 34 del Codice. Tale documento viene aggiornato ogni anno: da ultimo nel 2008 con

la delibera di Giunta regionale n. 332 del 17 marzo 2008 recante “Documento programmatico sulla sicurezza della Giunta della Regione Emilia-Romagna – aggiornamento marzo 2008”.

II.2. Sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro

Nel corso del 2008 la Direzione generale Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica è stata impegnata nella revisione a aggiornamento dei propri atti in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 recante “Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”, che ha operato il riassetto e la riforma delle previgenti disposizioni (d.lgs. 626/1994). Si tratta di disposizioni legislative che, come noto, danno attuazione a una molteplicità di norme comunitarie.

Gli atti più significativi adottati nel corso del 2008 in questa materia riguardano due adempimenti fondamentali:

a) l’approvazione, con atto formale, del Documento di valutazione dei rischi – c.d. DUVR – ai sensi degli artt. 28 ss. del d.lgs. 81/2008, con atto dirigenziale del 18 dicembre 2008, n. 16258;

b) l’approvazione del metodo per la redazione del Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali – DUVRI (art. 26 d.lgs. 81/2008), che ha notevoli ripercussioni sull’organizzazione e sulle procedure per la stipulazione di contratti d’appalto, d’opera o di somministrazione.

Si segnalano inoltre una serie di atti generali, che interessano diversi aspetti e settori di questa articolata materia. Limitandosi agli interventi più significativi, si è provveduto:

a) a designare i lavoratori incaricati alla gestione emergenze, prevenzione incendi, lotta antincendio, evacuazione dei lavoratori e pronto soccorso (determinazione del 12 dicembre 2000, n. 12276 e relativi aggiornamenti);

b) a predisporre e formalizzare i piani di emergenza per l’evacuazione degli stabili delle varie sedi regionali (determinazione del 24 settembre 2004, n.13304);

c) ad adottare dei dispositivi di protezione individuale per lo svolgimento delle mansioni a rischio nelle attività della Regione Emilia-Romagna – valutazione dei rischi ai sensi del d.lgs. 81/2008 (determinazione del 7 agosto 2008, n. 9412, che aggiorna precedenti provvedimenti).

II.3. Pari opportunità per il personale regionale

La materia delle pari opportunità, che ha molteplici riferimenti in direttive comunitarie (da ultimo la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 luglio 2006, n. 2006/54/CE, riguardante l’attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e di impiego) è stata riordinata dal Testo Unico d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246”, che raccoglie e riorganizza tutti i provvedimenti e le normative esistenti in materia a livello nazionale.

A livello regionale, si segnalano, tra gli atti più recenti, la adozione, nell’anno 2007, della delibera di Giunta regionale 304 del 26 marzo 2007 e della delibera dell’Ufficio di presidenza dell’Assemblea regionale n. 212 del 26 marzo 2007, per la ricostituzione del Comitato aziendale per le pari opportunità, organismo previsto anche dalla normativa contrattuale nazionale, presente nell’Ente sin dal 1989.

La Regione si è assunta l’impegno, in sede legislativa (art. 32 della l.r. 26 novembre 2001, n. 43), a consultare il Comitato aziendale sulle misure che incidono sulla qualità dell’ambiente di lavoro, sull’organizzazione dell’attività lavorativa, nonché sugli interventi che concretizzano azioni positive, e di organizzare a tal fine anche periodiche sessioni di incontro.

II.4. Rapporto di lavoro del personale regionale

La normativa comunitaria si riflette su diversi aspetti della gestione del rapporto di lavoro del personale regionale, seppur attraverso leggi statali di recepimento o riferimenti di natura pattizia (CCNL). Si segnalano in particolare i seguenti ambiti:

- a) tipologie di lavoro flessibile,
- b) disciplina dell'orario di lavoro.

a) Per quanto riguarda il *lavoro flessibile*, la Regione Emilia-Romagna ha introdotto da anni il lavoro a distanza (c.d. telelavoro) che coinvolge ormai oltre un centinaio di lavoratori regionali. Il 12 luglio 2002 è stato siglato a livello europeo il *Framework Agreement On Telework*.

I primi atti di applicazione dell'istituto "telelavoro", nell'ambito dell'ordinamento della Regione Emilia-Romagna, sono però antecedenti, in attuazione della legge regionale 16 gennaio 1997, n. 2 (art. 6) e della legge n. 191 del 1998.

La delibera della Giunta regionale n. 282 del 22 febbraio 2000, "Direttiva per l'avvio di un progetto sperimentale di telelavoro" ha approvato le linee guida e le procedure per l'attuazione. La materia è disciplinata in dettaglio con contratti collettivi, nazionali e decentrati, di lavoro applicabili nell'Ente.

Anche il lavoro a tempo parziale (part-time) costituisce materia incisa dalla normativa comunitaria (d.lgs. n. 61 del 2000 in attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale conclusi dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES), così come il rapporto di lavoro a tempo determinato (d.lgs. n. 368 del 2001 di attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES): entrambi gli istituti sono ampiamente applicati nell'ordinamento regionale, anche a seguito di disposizioni di contratti collettivi nazionali e decentrati di lavoro.

b) Sotto il profilo dell'*orario di lavoro* (d.lgs. n. 66 del 2003 di attuazione della direttiva 93/104/CE e della direttiva 2000/34/CE) la Regione applica disposizioni di natura pattizia.

II.5. Amministrazione digitale

Diverse sono le direttive comunitarie che interessano il settore, tra cui in materia di firma digitale, la direttiva 1999/93/CE.

Al fine di dare applicazione a quanto previsto, a livello nazionale, dall'art. 10 "Forma ed efficacia del documento

informatico” e a quanto previsto nella sezione V “Firme elettroniche” del d.P.R. 445/2000 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa”, nel 2004, con atto dirigenziale n. 5799/2004, è stato avviato il Progetto “Carta multiservizi del dipendente della Regione Emilia-Romagna e relativo Regolamento d’uso”. Peraltro già il “Piano telematico della Regione Emilia-Romagna”, approvato nel 2002 con delibera n. 828, prevedeva esplicitamente (Iniziativa 4.3 “Diffusione e supporto alla firma digitale”), quale compito della Regione, l’impegno a promuovere progetti nella direzione dell’utilizzo delle tecnologie tipiche della firma digitale e incoraggiare le iniziative in essere in tutti gli ambiti della vita del cittadino.

Dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 82/2005 e succ. mod. recante il “Codice dell’Amministrazione digitale”, la Regione ha approvato la “Direttiva per la sperimentazione dei processi di lavoro in modalità Paperless”, in attuazione di quanto previsto all’art. 12 del Codice in merito all’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione.

La delibera 2127/2007 ha prorogato la validità della direttiva e ne ha esteso l’ambito di applicazione.

Nel corso del 2008 si segnala, come intervento in materia, l’adozione della determinazione n. 16657 del 31 dicembre 2008, recante “Circolare operativa per la gestione dei flussi documentali interni alla Regione Emilia-Romagna”.

II.6. Contratti pubblici

L’attuazione della vigente disciplina comunitaria in materia di contratti pubblici (direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) è stata operata con il d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici), recentemente modificato con il d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (“terzo correttivo”) anche per far fronte alla procedura di infrazione (2007/2309) aperta dalla Commissione europea nei confronti dell’Italia, proprio in relazione ad

una serie di previsioni del d.lgs. n. 163 del 2006 ritenute non conformi alle citate direttive.

Lo spazio per l'attuazione regionale della disciplina comunitaria in materia di contratti pubblici è fortemente compresso dalla riserva statale in materia di tutela della concorrenza posta dall'art. 117, comma 2, Cost. e dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale restrittivo assunto al riguardo dalla Corte costituzionale.

Pertanto, in un quadro normativo fortemente condizionato dalla riserva di competenza statale, l'intervento regionale operato con la l.r. 21 dicembre 2007, n. 28 (relativa alla sola acquisizione di beni e servizi) ha privilegiato l'obiettivo di provvedere ad un adeguamento complessivo della disciplina regionale previgente alle nuove disposizioni comunitarie e nazionali.

Tale legge costituisce sistema con la l.r. 24 maggio 2004, n. 11, sulla cui base è stata istituita la struttura regionale di acquisto (Agenzia Intercent-ER), dotata di specifica specializzazione, al fine di razionalizzare la spesa pubblica ed innovare le procedure di acquisizione di beni e servizi.

L'Agenzia Intercent-ER cura l'acquisizione "centralizzata" di beni e servizi relativi ad importanti settori merceologici mediante convenzioni-quadro stipulate nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale. Inoltre può svolgere attività di interesse generale e di servizio nei confronti degli enti del sistema regionale e degli enti locali; per la Regione Emilia-Romagna opera, fra l'altro, come stazione appaltante curando, in particolare, l'espletamento delle gare formali ad evidenza pubblica, nazionali e comunitarie.

L'attenzione si è quindi focalizzata sui profili di carattere organizzativo e di semplificazione procedimentale, ai quali si è dato corso mediante la valorizzazione degli strumenti di attuazione amministrativa (v. allegati alla deliberazione di Giunta regionale n. 999 del 2008, organicamente ricondotti nell'ambito della deliberazione n. 2416 del 2008).

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

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

In relazione alle materie di competenza della Direzione generale “Programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e Relazioni internazionali”, l’ordinamento della nostra Regione è stato interessato, negli ultimi anni, da diversi interventi di adeguamento a quello comunitario.

Tali interventi possono essere distinti nei seguenti due ambiti di competenze:

III.1. Governo del territorio;

III.2. Fondi strutturali e cooperazione internazionale.

III.1. Governo del territorio

Per quanto concerne l’ambito del governo del territorio gli interventi di adeguamento dell’ordinamento regionale a quello comunitario hanno riguardato in particolare:

a) la c.d. “valutazione ambientale strategica” nell’ambito dei procedimenti di pianificazione territoriale ed urbanistica (direttiva 2001/42/CE);

b) il controllo dell’urbanizzazione nelle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante (direttiva 96/82/CE – c.d. Seveso II);

c) il rendimento energetico nell’edilizia (direttiva 2002/91/CE).

Più in dettaglio, rispetto a queste tre tematiche, la Regione ha così provveduto:

a) ai fini dell’adeguamento del sistema di pianificazione territoriale e urbanistica definito dall’ordinamento regionale, rispetto ai principi di cui alla *direttiva 2001/42/CE* sulla c.d. *valutazione ambientale strategica* (principi recepiti nell’ordinamento nazionale con le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e con le inerenti modifiche di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4), la Regione ha approvato la

legge regionale 13 giugno 2008, n. 9 (Disposizioni transitorie in materia di Valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), cui ha fatto seguito la inerente circolare inter-assessorile prot. n. 269360 del 12 novembre 2008 (Prime indicazioni in merito all'entrata in vigore del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, correttivo della Parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, relativa a VAS, VIA e IPPC e del titolo I della l.r. 13 giugno 2008, n. 9).

Allo stesso fine, nell'ambito del *progetto di legge regionale "Governare e riqualificazione solidale del territorio"* (approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 1154 del 27 luglio 2007, ed attualmente all'esame della competente commissione dell'Assemblea legislativa regionale), è prevista la modifica della *legge regionale 24 marzo 2000, n. 20* (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), volta a ribadire l'obbligo di conformità dell'attività di pianificazione territoriale ed urbanistica ai contenuti della richiamata direttiva 42/2001/CE;

b) ai fini dell'attuazione del principio del *controllo dell'urbanizzazione per la mitigazione degli effetti degli incidenti rilevanti*, definito dall'articolo 12 della *direttiva 96/82/CE* (c.d. direttiva "Seveso 2", sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), come modificato dalla *direttiva 2003/105/CE*, ed al fine del recepimento delle inerenti disposizioni statali (articolo 14 del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, come modificato dal d.lgs. 21 settembre 2005, n. 238), sono state introdotte nell'ordinamento regionale le disposizioni di cui agli articoli 12, 13 e 18 della *legge regionale 17 dicembre 2003, n. 26* (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), con le quali, tra l'altro, sono state inserite le disposizioni di cui all'art A-3-bis (Contenuti della pianificazione per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante) nell'ambito della *legge regionale 24 marzo 2000, n. 20* (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio);

c) ai fini dell'attuazione della *direttiva 2002/91/CE* sul *rendimento energetico nell'edilizia* (e delle altre connesse direttive

2006/32/CE e 2005/32/CE), e delle inerenti disposizioni statali (d.lgs. 19 agosto 2005, n. 192, e connesse disposizioni di cui alle leggi 10/1991 e 296/2006, e di cui ai d.P.R. 412/1993 e 380/2001), la Regione ha provveduto attraverso le seguenti disposizioni: *legge regionale 25 novembre 2002, n. 31* (Disciplina generale dell'edilizia), ed in particolare gli articoli 33 e 34 sui requisiti delle opere edilizie; *legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26* (Disciplina della programmazione energetica regionale), ed in particolare gli articoli 2, 3, 25, 27 e 28; *delibera dell'Assemblea legislativa 10 gennaio 2007, n. 141* (Approvazione del Piano energetico regionale); *delibera dell'Assemblea legislativa 4 marzo 2008, n. 156* (Approvazione atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica degli edifici).

III.2. Fondi strutturali e cooperazione internazionale

Per quanto concerne l'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea e degli interventi di cooperazione internazionale, si evidenzia 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 del 28 gennaio 2008*, il Servizio "Autorità di Audit". Tale servizio, in riferimento ai fondi strutturali FSE e FESR, costituisce la struttura tecnica della Direzione 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 quanto riguarda, invece, la partecipazione della Regione alla c.d. "fase ascendente" del diritto comunitario, gli ambiti di competenza di questa Direzione generale appaiono interessati dai due seguenti punti del Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009, aventi entrambi il

carattere di progetti non legislativi in materia di cooperazione internazionale:

1. Relazione sul finanziamento Ue dello sviluppo ed efficacia degli aiuti – verso il conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio;

2. Comunicazione sulla protezione sociale in ambito sanitario e riforma del finanziamento dei sistemi sanitari dei paesi in via di sviluppo.

A tali progetti si connettono gli interventi attuati dalla Regione ai sensi della *legge regionale 24 giugno 2002, n. 12* (Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace), come modificata da l.r. 24 marzo 2004, n. 6 (a tali interventi è dedicato il sito web della Regione sulla cooperazione allo sviluppo: <http://www.spaziocooperazione decentralata.it/2006/index.asp>).

IV) AMBIENTE E DIFESA DEL SUOLO E DELLA COSTA

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

IV.1. L'attuazione della normativa comunitaria nei diversi settori

Gestione rifiuti e bonifica siti inquinati

La legge regionale 12 luglio 1994, n. 27 (Disciplina dello smaltimento dei rifiuti), modificata più volte, da ultimo dalla l.r. n. 3 del 1999 e dalla l.r. n. 25 del 1999, è ispirata, senza richiami espliciti, ai principi delle direttive comunitarie che hanno trovato attuazione con il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (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 la deliberazione della Giunta regionale n. 1007 del 3 giugno 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 contenenti Pcb, mentre con la deliberazione della Giunta regionale n. 1530 del 28 luglio 2003 (Primi indirizzi per l'applicazione del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 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 la deliberazione della Giunta regionale n. 159 del 2 febbraio 2004 (Primi indirizzi per l'applicazione del d.lgs. 24 giugno 2003, n. 209 in materia di veicoli fuori uso) è stata data attuazione alla direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 282 del 3 marzo 2008, recante le Indicazioni operative alle Province per la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da collocare in discarica, è stata data attuazione in ambito regionale alla direttiva 1999/31/CE in materia di discariche di rifiuti e al d.lgs. n. 36 del 2003 di recepimento.

Tutela e risanamento risorsa acqua

In applicazione del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 (Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole) sono state emanate le seguenti direttive regionali che quindi hanno la funzione di attuare le direttive sopradette in ambito regionale: *a*) per risorsa acqua – deliberazione del Consiglio regionale n. 40 del 21 dicembre 2005 (Approvazione delle modifiche ed integrazione al piano di tutela delle acque, ai sensi dell'art. 25 della l.r. 20/2000); *b*) per scarichi acque reflue – deliberazione della Giunta regionale 3 luglio 2001, n. 1299 (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. 152/1999) e deliberazione della Giunta

regionale 9 giugno 2003, n. 1053 (Direttiva concernente indirizzi per l'applicazione del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 come modificato dal d.lgs. 18 agosto 2002, n. 258 recante disposizioni in materia di tutela delle acque dall'inquinamento); *c*) per acque di prima pioggia e di lavaggio da aree esterne – deliberazione della Giunta regionale 14 febbraio 2005, n. 286 (Direttiva concernente la gestione delle acque di prima pioggia e di lavaggio da aree esterne – art. 39 d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152"); *d*) per le acque meteoriche di dilavamento e le acque di prima pioggia – deliberazione della Giunta regionale 18 dicembre 2006, n. 1860 (Linee guida di indirizzo in attuazione della deliberazione della Giunta regionale n. 286/2005); *e*) per la gestione e l'utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento con la deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale n. 96 del 16 gennaio 2007 è stato approvato il Programma d'azione per le zone vulnerabili ai nitrati da fonte agricola, in attuazione del decreto ministeriale 7 aprile 2006.

In materia di utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura è stata predisposta una direttiva regionale che è stata adottata con la deliberazione della Giunta regionale 30 dicembre 2004, n. 2773 (Primi indirizzi alle Province per la gestione e l'autorizzazione all'uso dei fanghi di depurazione in agricoltura).

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1793 del 3 novembre 2008, per le derivazioni ad uso idroelettrico, è stata approvata la "Direttiva in materia di derivazioni d'acqua pubblica ad uso idroelettrico", in attuazione alla direttiva quadro 2000/60/CE.

Incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose

In materia di incidenti rilevanti è stata emanata la legge regionale 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose) in attuazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio del 9 dicembre 1996 e conseguentemente è stata approvata

la delibera di Giunta regionale n. 938 del 17 maggio 2004 (Direttiva per l'applicazione dell'art. 6 della l.r. n. 26 del 17 dicembre 2003).

A seguito della emanazione del d.lgs. 21 settembre 2005, n. 238, attuativo della direttiva 2003/105/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 16 dicembre 2003 (c.d. Seveso 2), che ha modificato la direttiva 96/82/CE, è stata approvata la legge regionale n. 4 del 2007 recante "Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali", la quale reca agli articoli dal 22 al 29 innumerevoli modificazioni alla l.r. n. 26 del 2003, tra cui particolarmente rilevante è la nuova disciplina dei "Piani di emergenza" interni ed esterni.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1144 del 21 luglio 2008 sono state approvate le linee guida regionali per la redazione dei piani di emergenza esterna per gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante soggetti agli artt. 6 e 7 del d.lgs. 334/99, in attuazione della direttiva comunitaria 2003/105/CE recepita dall'ordinamento giuridico italiano con il decreto legislativo n. 238 del 21 settembre 2005.

Inquinamento atmosferico

Il d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 attribuiva alla Regione la competenza al rilascio dell'autorizzazione preventiva per le emissioni in atmosfera, poi delegata alle Province con la legge regionale 3/1999. In data 12 marzo 2004 è entrato in vigore il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio n. 44 del 16 gennaio 2004, di recepimento della direttiva 1999/13/CE relativa alle emissioni di composti organici volatili di talune attività industriali.

Con determinazione del Direttore generale all'ambiente n. 12707 del 17 settembre 2004 si è provveduto ad integrare i criteri di autorizzabilità approvati precedentemente con determinazione n. 4606 del 4 giugno 1999.

Inquinamento acustico

La direttiva 2002/49/CE del 25 giugno 2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale è stata recepita a livello di Stato italiano con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194. Per adeguare la normativa regionale al d.lgs. n. 194 del 2005, l'articolo 1 della l.r. n. 4 del 2007 recante "Adeguamenti normativi in materia ambientale. Modifiche a leggi regionali in materia di inquinamento acustico" prevede una prima attuazione.

Aree naturali protette e siti della rete Natura 2000

Con il titolo I della legge regionale 14 aprile 2004, n. 7 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali) è stata data attuazione alla direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) e alla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

In attuazione della suddetta legge, con deliberazione di Giunta regionale n. 1191 del 30 luglio 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 l.r. n. 7/2004.

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

Anche la legge regionale 17 febbraio 2005, n. 6 (Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle Aree naturali protette e dei siti della rete Natura 2000) contiene

obiettivi che contribuiranno alla piena attuazione della direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 e della direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979.

Settore forestale

La legge regionale 6 luglio 2007, n. 10, recante “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. 10 novembre 2003, n. 386, che attua a livello nazionale la direttiva 1999/105/CE.

Con la determinazione del Direttore generale all’ambiente e difesa del suolo e della costa n. 5205 del 9 maggio 2008 viene data applicazione all’art. 7 della suddetta legge, con l’approvazione del Registro regionale del materiale di base della Regione Emilia-Romagna e l’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”.

Valutazione di impatto ambientale

Con la legge regionale 18 maggio 1999, n. 9 (Disciplina della procedura di valutazione dell’impatto ambientale), come integrata dalla legge regionale 16 novembre 2000, n. 35, è stata data attuazione della direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985 (direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) ed alla direttiva 97/11/CE del 3 marzo 1997 del Consiglio che modifica la 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 legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale).

Prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento

Con la legge regionale 11 ottobre 2004, n. 21 (Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) è stata data attuazione alla direttiva 96/61/CE del 24 settembre 1996 (Direttiva del Consiglio europeo sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento), in osservanza, inoltre, del d.lgs. n. 372 del 1999 e del successivo d.lgs. n. 59 del 2005.

Valutazione ambientale strategica

La legge regionale 13 giugno 2008, n. 9 ha introdotto disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; in particolare con tale legge viene individuata l'autorità competente alla VAS e vengono dettate disposizioni per la valutazione ambientale strategica ai procedimenti pendenti.

IV.2. Il Piano di azione ambientale nel contesto comunitario

Il principio di sostenibilità, declinato nell'esigenza di continua integrazione dei contenuti ambientali nelle politiche pubbliche (quali, ad esempio, i trasporti, l'energia e l'agricoltura), costituisce un aspetto di grande rilievo messo in evidenza da ultimo nel *VI Programma d'azione ambientale – Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*, come recentemente riesaminato in ambito di *Strategia dell'Ue in materia di sviluppo sostenibile (Sss)*, oltre che in ambito nazionale con la *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*.

Inoltre, preme qui sottolineare che il VI Programma dell'Ue mette in evidenza l'importanza della pianificazione territoriale e degli interventi a livello regionale e locale per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Anche in relazione al Piano di azione ambientale regionale occorre fare riferimento ai principi ispiratori già sopra accennati.

Rispetto al principio di sostenibilità la relazione della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del 1987 (*Rela-*

zione Brundtland), il documento *Agenda 21 di Rio De Janeiro* (1992), il *V Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile* (1993), il *VI Piano d'azione per l'ambiente (Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta)* della Commissione europea (1999) e le sue successive revisioni (2002 e 2006) affermano che le attività umane dovrebbero attenersi ad un modello di sviluppo che sostenga il loro progresso nell'intero pianeta, anche per un futuro lontano. In tale contesto lo sviluppo sostenibile è stato definito come “*uno sviluppo che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare le proprie*”.

A distanza di alcuni lustri e di molteplici intervalli di affinamento e progresso con *Lisbona* nel 2000 (*Piano strutturale di sviluppo economico e sociale*), la *Conferenza di Johannesburg* ed il *Consiglio europeo di Barcellona del 2002*, il principio di sostenibilità da astratta aspirazione, è stato elevato a modello di sviluppo, almeno tendenziale, mentre nel contesto programmatico regionale e degli enti locali ha assunto dignità di vera e propria strategia, di paradigma, di ogni linea, azione, di sviluppo, almeno quando concepito come sviluppo di qualità. Questo terzo Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile assume il principio di sostenibilità con la declinazione imprescindibile della integrazione, almeno nella duplice accezione rappresentata dalla necessità di coniugare le tre dimensioni fondamentali e inscindibili di ambiente, economia e società e dalla interconnessione delle politiche, programmazioni, pianificazioni, linee ed azioni ambientali con le altre politiche, programmazioni, linee ed azioni.

Annoverato tra i principi guida del *Riesame della strategia dell'Ue in materia di sviluppo sostenibile (Sss dell'Ue) – Nuova strategia* (2006), il Consiglio dell'Unione europea così ha definito il principio dell'*Integrazione*: “*Promuovere l'integrazione delle considerazioni di natura economica, sociale e ambientale, affinché siano coerenti e si rafforzino reciprocamente, sfruttando appieno gli strumenti finalizzati a legiferare meglio, quali*

la valutazione equilibrata dell'impatto e le consultazioni tra le parti interessate".

Le principali dimensioni di integrazione del principio di sostenibilità che vengono ricondotte ad obiettivo programmatico sono, schematicamente, le seguenti:

- l'internalizzazione dei costi ambientali esterni, cioè i costi sociali e ambientali che hanno impatti esterni e che dipendono dal reperimento delle materie prime, dall'uso e dallo smaltimento di un prodotto, dalla gestione o dal funzionamento di un servizio pubblico o privato; costi che vanno aggiunti al loro costo di produzione del prodotto o del servizio per conoscere il suo "costo complessivo" necessario per la ricerca della soluzione meno costosa complessivamente o per i confronti costi-benefici nelle gare di appalto o nelle valutazioni comparate di prodotti o servizi;

- l'efficienza della produzione e del consumo, intesa come riduzione dei costi ambientali e valorizzazione nel medio termine di opportunità e vantaggi economici correlati (integrazione della dimensione economica e ambientale) all'accesso di tutti alle risorse e alla qualità ambientale, intesa anche con riferimento ai paesi più poveri del mondo e alle generazioni future (integrazione della dimensione sociale e ambientale);

- la qualità della vita degli individui e delle comunità, intesa come intreccio tra qualità ambientale e degli spazi costruiti, condizioni economiche e di benessere e coesione sociale (integrazione della dimensione sociale, economica e ambientale);

- la competitività locale, intesa come capacità innovativa che investe nel capitale naturale e sociale, valorizza e potenzia le risorse locali (integrazione della dimensione istituzionale, economica e ambientale);

- la "governance locale", ovvero la consapevolezza sui temi della sostenibilità da parte dei governi e delle comunità locali, la capacità di dialogo, di assunzione di responsabilità, di gestione, di investimento e valorizzazione di risorse pubbliche e private, e del suo consolidamento nel tempo (integrazione della dimensione istituzionale, sociale e ambientale).

Il terzo Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile della Regione Emilia-Romagna in sintonia, anche in termini di opportunità, con le indicazioni del VI Piano d'azione ambientale dell'Unione europea e della Strategia d'azione nazionale, adotta l'individuazione di sei aree prioritarie entro cui si definiscono le azioni da intraprendere.

Tali aree sono:

a) Cambiamenti climatici e energia pulita.

Il programma evidenzia la necessità di modifiche strutturali, soprattutto nei comparti dei trasporti e dell'energia, ed auspica maggiori sforzi in direzione dell'efficienza e del risparmio energetico, l'istituzione di un regime di scambi delle emissioni a livello Ue, ulteriori ricerche e sviluppi tecnologici e campagne di sensibilizzazione dei cittadini così da contare anche sul loro contributo.

b) Trasporti sostenibili.

Sempre per conseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni climalteranti e contemporaneamente contribuire al miglioramento della qualità dell'aria il programma evidenzia la necessità di sviluppare tre filiere di azioni: a) mobilità sostenibile e logistica della distribuzione delle merci, b) edilizia sostenibile e risparmio energetico, c) aziende produttive e di servizi.

c) Consumo e produzione sostenibile, che individua come strumenti chiave "Ecodesign", "EMAS", "Ecolabel" e "GPP". Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare è da mesi impegnato nella predisposizione di un "Piano nazionale per la produzione ed il consumo sostenibili" ed ha redatto il "Piano di azione per il GPP".

In questo quadro, il programma prevede interventi su Cluster o filiera indirizzati ad evidenziare le eccellenze regionali e a migliorarne le prestazioni ambientali sia attraverso azioni che analizzino la *supply chain* sia attraverso azioni dirette alla visibilità di mercato e progetti su strumenti volontari ed il miglioramento della governance regionale anche nell'ottica di un maggiore raccordo ed una migliore qualità dei dati ambientali.

d) Conservazione e gestione delle risorse naturali.

Obiettivo prioritario è proteggere e ripristinare il funzionamento dei sistemi naturali ed arrestare la perdita di biodiversità nell'Unione europea e nel mondo; proteggere il suolo dall'erosione e dall'inquinamento. Sistemi naturali in uno stato di salute e di equilibrio dinamico sono essenziali per la vita e il funzionamento della società. È necessario sanare gli squilibri generati dall'inquinamento, dall'uso non sostenibile del territorio e del mare e dai conseguenti potenziali rischi per la biodiversità. La completa attuazione della legislazione ambientale è la chiave di volta per risolvere la minaccia dell'inquinamento. Per estendere la tutela alle aree rurali in senso lato è necessario incorporare in modo più saldo ed efficace la tutela dell'ambiente e della biodiversità nelle politiche agricole, territoriali, di silvicoltura e marine; ciò va fatto in abbinamento a nuove iniziative, come ad esempio lo sviluppo di una strategia di protezione del suolo in Europa. Sarà dedicata maggiore attenzione alla protezione dell'ambiente marino.

Uno degli aspetti più problematici della politica ambientale dell'Ue è l'inesorabile accumulo di rifiuti; il programma *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta* propone di sganciare la produzione di rifiuti dalla crescita economica, ad esempio ponendo maggiore enfasi sul riciclaggio e sulla prevenzione della generazione di rifiuti, da perseguire, fra l'altro, mediante una politica integrata dei prodotti. Ulteriori proposte si riferiscono a flussi specifici di rifiuti, come fanghi e rifiuti biodegradabili.

Un uso più efficiente delle risorse sarà ricorrente nella strategia tematica sul consumo sostenibile delle risorse che rappresenta un altro settore in cui il VI Programma di azione ambientale intende segnare una svolta. Per concorrere all'obiettivo, indicato dall'Ue, di avviare entro il 2010 l'arresto della perdita di biodiversità e per accrescere la qualità e la quantità della protezione del patrimonio naturale regionale, principalmente attraverso l'incremento della superficie del territorio regionale tutelato, la Regione opererà, ai sensi dell'art. 12

della l.r. n. 6 del 2005, attraverso il “Programma per il sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete natura 2000”, secondo gli indirizzi generali indicati di seguito nel presente Piano d’azione ambientale.

e) Ambiente e salute.

Vi è una crescente consapevolezza degli effetti dell’inquinamento sulla salute umana e la legislazione comunitaria ha affrontato molti problemi. Si impone ora la necessità di un approccio sistemico, che venga a capo delle complesse interconnessioni fra i vari rischi per la salute legati all’inquinamento con particolare attenzione ai gruppi vulnerabili della popolazione, come ad esempio i bambini.

In programma è la completa revisione del sistema comunitario di gestione dei rischi legati alle sostanze chimiche, cui si abbinerà l’altrettanto importante strategia tematica per la riduzione dei rischi causati dai pesticidi. In questo senso è necessario sostenere, attraverso il PSR e le politiche agricole regionali, l’agricoltura biologica, unico sistema di produzione agricola e alimentare normato a livello europeo con apposito regolamento e riconosciuto dalla Regione con la l.r. 28/1997. L’attuazione della direttiva quadro sulle acque del 2000 e degli altri dispositivi vigenti sarà il punto focale del lavoro di salvaguardia della qualità idrica nell’Ue. Analogamente sarà per l’inquinamento acustico quando la direttiva quadro sul rumore verrà adottata dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Una specifica iniziativa sulla qualità dell’aria sarà incentrata sulla verifica dell’efficacia delle norme vigenti e sull’identificazione delle lacune e delle priorità per il futuro.

f) Istruzione e formazione.

L’istruzione rappresenta una condizione fondamentale per promuovere cambiamenti sotto il profilo comportamentale e dotare tutti i cittadini delle competenze essenziali necessarie per conseguire uno sviluppo sostenibile. Il successo nell’invertire le tendenze non sostenibili dipenderà in ampia misura dalla qualità dell’educazione allo sviluppo sostenibile a tutti i livelli di istruzione, per quanto riguarda anche questioni come

l'uso sostenibile delle risorse energetiche e dei sistemi di trasporto, modelli sostenibili di produzione e consumo, la salute, la competenza dei mezzi di comunicazione e una cittadinanza mondiale responsabile.

Nel quadro degli obiettivi e strategie definite dall'Unesco per il Decennio dell'educazione allo sviluppo sostenibile (DESS 2005-2014) e del documento di indirizzo di livello nazionale per la promozione dell'Ess concertata tra Stato e Regioni (1° agosto 2007) ed in collegamento con le principali matrici e criticità ambientali individuate, il sistema INFEA dell'Emilia-Romagna (rete dei Centri di educazione ambientale e delle scuole laboratorio) svilupperà progetti di ricerca e azione rivolti sia a studenti che a cittadini nei quali apprendere e mettere in pratica nuovi comportamenti ecosostenibili.

IV.3. Sulle direttive europee in corso di attuazione

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2008/1/CE del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento

Si tratta di una sorta di testo unico che tiene conto in modo organico e sistematico di tutte le modifiche intervenute sulla originaria direttiva 96/61/CE senza apportare ulteriori modifiche sostanziali. L'attuazione di tale direttiva può pertanto considerarsi quella data alla direttiva 96/61/CE dalla legge regionale n. 21 del 2004, recante "Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento" che è peraltro in fase di modifica, giacché l'applicazione regionale della direttiva sconta qualche ambiguità ed alcune problematiche in materia sanzionatoria ed ispettiva.

Si rileva peraltro che probabilmente la direttiva 2008/1/CE è destinata a scomparire in quanto a livello comunitario è in atto un processo di rifusione con altre direttive come quella sulle grandi imprese di combustibili e di solventi.

Connessa alla tematica della prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento si fa presente che il regolamento CE del 18 gennaio 2006, n. 166 relativo all'istituzione di un

registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti e che modifica le direttive 91/689/CEE e 96/61/CE del Consiglio nonostante sia immediatamente applicabile resta inattuato dallo Stato italiano nella misura in cui è stato dato mandato agli Stati di fissare le sanzioni in materia.

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua

La direttiva, attuata formalmente dallo Stato con il d.lgs. 152 del 2006, anche se mancano ancora molti dei previsti decreti attuativi delle varie parti del Testo Unico, prevede l'adozione di un piano di gestione per ogni distretto idrografico. Il territorio della Regione Emilia-Romagna ricade sotto tre distretti idrografici (Padano, dell'Appennino settentrionale e dell'Appennino centrale).

Il decreto legge del 28 febbraio 2009, n. 13 nelle more della costituzione dei distretti idrografici ha prorogato le Autorità di bacino di rilievo nazionale, i cui comitati istituzionali, integrati da componenti designati dalle Regioni, entro il 22 dicembre 2009 devono adottare i piani di gestione di cui all'art. 3 della direttiva 2000/60/CE.

La Regione Emilia-Romagna sta dunque attualmente collaborando con le Autorità di bacino di rilievo nazionale che interessano il suo territorio alla predisposizione dei piani di gestione.

IV.4. Sul programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009

Due sono sostanzialmente i punti del programma di lavoro della Commissione che riguardano l'ambiente: la Comunicazione sulla posizione dell'Ue in vista della Conferenza delle Nazioni Unite sul mutamento climatico di Copenhagen e la Proposta di strumento giuridico volta a sostenere lo sviluppo del Sistema comune di informazioni ambientali.

Il primo atto preciserà ulteriormente le misure da adottare

per conseguire l'obiettivo dell'Ue di limitare l'aumento medio della temperatura globale a 2°C sopra i livelli preindustriali e presenterà il punto di vista dell'Ue sulle diverse possibilità di cui dispone per coinvolgere tutti i paesi ad adottare nuove misure contro il mutamento climatico.

Con riferimento a tale tematica si fa presente, per quanto concerne l'attività di pianificazione e programmazione della Regione Emilia-Romagna, che il Piano di azione ambientale, l'Accordo di programma col Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare sulla qualità dell'aria, oltre che il Piano energetico e il Documento unico di programmazione della Regione Emilia-Romagna, contengono tutti la previsione di diverse misure e interventi volti al risparmio energetico e alla riduzione degli altri fattori incidenti, più o meno direttamente, sul mutamento climatico e sull'aumento della temperatura globale.

Con riguardo invece allo sviluppo del Sistema comune di informazioni ambientali, l'Unione europea si propone i seguenti obiettivi di semplificazione:

- modernizzare e razionalizzare le relazioni sullo stato dell'ambiente, agevolare la messa a disposizione dei dati conformemente al principio secondo cui le informazioni dovrebbero essere gestite il più vicino possibile alla fonte, essere raccolte una sola volta e in seguito ampiamente condivise;
- assicurare la disponibilità delle informazioni e dei dati in tempo utile, in particolare semplificando il metodo attuale per quanto riguarda la periodicità delle relazioni;
- abrogare/razionalizzare le relazioni obsolete o ridondanti, in base ad una valutazione approfondita della normativa.

Rispetto a tale tematica, si osserva che in attuazione della direttiva 2002/4/CE e del d.lgs. n. 195 del 2005 la Regione Emilia-Romagna ha redatto il Catalogo delle informazioni ambientali, pubblicato sul BUR del 25 gennaio 2008, n. 12.

Per la gestione delle informazioni e per semplificarne e accelerarne la fruibilità è stato predisposto un software che permette ai referenti dei vari settori di immettere in tempo reale

le informazioni (Piani, Programmi, Relazioni) che andranno ad aggiornare il catalogo. Attualmente si tratta di un sistema di gestione e inserimento dati “interno”, ma prossimamente i dati dovrebbero essere accessibili anche agli utenti esterni. Infatti ARPA sta realizzando un apposito sito web che conterrà tutte le informazioni ambientali non solo prodotte ma più in generale detenute sia da ARPA che dalla Regione e che verranno rese accessibili agli utenti esterni.

La Regione Emilia-Romagna conviene sull’opportunità di porre strumenti di regolazione e omogeneizzazione soprattutto in merito alla periodicità delle relazioni.

V) PROTEZIONE CIVILE

(Fonte: Agenzia regionale di Protezione civile)

V.1. Inquadramento generale

La cooperazione comunitaria nel campo della protezione civile ha lo scopo di migliorare la protezione dei cittadini, delle loro proprietà, l’ambiente e il patrimonio culturale in caso di disastri naturali o industriali che avvengono sia nei paesi membri che all’esterno dell’Ue.

Il ruolo internazionale che i paesi dell’Unione stanno giocando nel fornire assistenza sta crescendo un’emergenza dopo l’altra. Sia la gestione di disastri passati che di quelli più recenti, quali lo tsunami del 2004, gli uragani negli Stati Uniti nel 2005, il terremoto in Cina nel 2008, lo testimonia.

Le istituzioni e gli Stati membri dell’Unione europea hanno migliorato le loro capacità e la loro fiducia nella cooperazione per fornire l’assistenza in maniera più efficiente possibile in caso di evento calamitoso. C’è chiaramente un valore aggiunto nel lavorare insieme e questa cooperazione permette la condivisione di risorse per massimizzare lo sforzo collettivo europeo.

La gestione dei disastri naturali è un chiaro esempio del valore delle azioni a livello comunitario, dove le responsabilità

nazionali per gestire direttamente i disastri non sono mutate, ma sono facilitate e assistite attraverso la condivisione delle capacità dei singoli Stati membri.

L'approccio fondamentale a un'efficace operazione di protezione civile risiede in tre pilastri fondamentali: prevenzione, preparazione e risposta.

La Commissione europea è responsabile del supporto e dell'implementazione degli sforzi a livello nazionale, regionale e locale con particolare riguardo alla prevenzione dei disastri, alla preparazione dei funzionari responsabili e all'intervento al verificarsi di una calamità.

Ci sono due atti fondamentali della legislazione in materia di protezione civile e sono:

- la decisione del Consiglio 2007/779/CE, Euratom che stabilisce un meccanismo comunitario di Protezione civile;
- la decisione del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la Protezione civile (2007/162/CE, Euratom).

Due decisioni della Commissione sono state emesse dopo l'adozione di questi due pilastri nella legislazione della protezione civile, ognuna delle quali ha uno specifico proposito: la prima concerne una serie di regole per l'implementazione dei trasporti e la seconda riguarda i moduli di protezione civile.

Inoltre è stata emanata una direttiva sulla valutazione e gestione delle alluvioni (2007/60/EC del 23 ottobre 2007) del Consiglio e del Parlamento europeo di particolare rilevanza e della quale si sta discutendo in merito al recepimento nei tavoli tecnici nazionali.

Ci sono naturalmente altri testi giuridici che non sono ancora atti legislativi, ma contengono proposte o osservazioni che hanno una rilevanza sul piano della protezione civile. Esistono infatti due comunicazioni della Commissione, una sul rafforzamento della capacità di risposta ai disastri dell'Unione e l'altra sul rafforzamento di un sistema di allertamento le quali approfondiscono la tematica di un approccio integrato che copra tutte le fasi di un evento calamitoso.

Come sviluppo ulteriore il 23 febbraio 2009 sono state adot-

tate dalla Commissione europea due comunicazioni in merito a “Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali ed antropiche” e “Strategia dell’Ue per sostenere i paesi in via di sviluppo nella riduzione del rischio di catastrofi” che rappresentano un primo tentativo di introdurre un approccio più strategico, in particolare alla luce dell’aumento dei rischi indotti dal cambiamento climatico.

A livello internazionale la Commissione sta cercando di incrementare il livello di coerenza tra le diverse modalità di gestione della protezione civile delle singole nazioni, specialmente in un contesto di cooperazione tra gli Stati membri, le nazioni candidate e in vista di un allargamento con partner dell’area mediterranea.

In un contesto generale, la Commissione sta lavorando anche su fattori di prevenzione nell’ambito delle politiche ambientali per il cambiamento climatico.

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

V.2. Inquadramento nazionale e regionale

L’articolo 1 della legge n. 225 del 24 febbraio 1992, stabilisce che il Servizio nazionale della Protezione civile è composto dalle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, dalle

Regioni, dalle Province, dai Comuni, dagli enti pubblici nazionali e territoriali e da ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale. Con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha completato il processo di modifica del titolo V della Costituzione, la protezione civile è considerata materia di legislazione concorrente e, quindi di competenza regionale, nell'ambito dei principi fondamentali di indirizzo dettati dalla legge statale. Al coordinamento del Servizio nazionale e alla promozione delle attività di protezione civile provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri attraverso il Dipartimento della Protezione civile.

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

A livello regionale la riforma attuata con la l.r. 7 febbraio 2005, n. 1 mette al centro delle politiche del settore l'intero sistema regionale di Protezione civile; valorizza le sue componenti, disciplinandone funzioni e compiti in una prospettiva di insieme organico allargato anche alle principali istituzioni

dello Stato presenti sul territorio; promuove a pieno titolo l'efficace sistema di relazioni consolidate negli ultimi anni tra le componenti del sistema, rafforzandone il coordinamento e l'integrazione.

La legge regionale disciplina la materia nel pieno rispetto delle competenze delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, Regione, Province, Comuni e Comunità montane, riconoscendone i ruoli, ai fini della collaborazione e dell'integrazione tra le strutture, nel quadro di un forte raccordo con il Dipartimento nazionale della Protezione civile.

Il 15 ottobre 2004 è stato siglato, per la prima volta in Italia, un protocollo di intesa tra Regione e Uffici territoriali del Governo, Province, Direzione regionale Vigili del Fuoco, Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, Unione nazionale dei Comuni, delle Comunità e degli Enti montani, Agenzia interregionale per il fiume Po, Unione regionale delle bonifiche.

L'obiettivo è quello di fornire agli enti locali un quadro di riferimento omogeneo per l'elaborazione dei Piani di emergenza nel proprio ambito territoriale, favorendo altresì l'integrazione e la collaborazione con gli uffici territoriali del Governo e le strutture operative statali sul territorio e di favorire una gestione coordinata delle emergenze, assicurando interventi più efficaci e tempestivi in caso di alluvioni, terremoti, eventi idrogeologici, incendi boschivi o rischi di tipo chimico-industriale.

V.3. Futuro

Il Trattato di Lisbona una volta ratificato introdurrà molti cambiamenti riguardanti la protezione civile:

- l'articolo 6 del trattato sul funzionamento dell'Ue modifica il ruolo dell'Unione, dandole competenza nel supportare, coordinare o compiere azioni complementari nel campo della protezione civile,
- l'articolo 176c specifica che procedure legislative ordinarie saranno applicate nell'adozione di legislazione in materia di protezione civile, ciò coinvolgerà il Parlamento europeo

come co-legislatore e semplificherà il processo decisionale del Consiglio,

- l'articolo 176c esprime un incoraggiamento da parte dell'Unione alla cooperazione tra Stati membri in modo da migliorare l'efficacia del sistema per prevedere, prevenire e proteggere da calamità naturali o industriali.

Si prevede il rafforzamento del meccanismo per la creazione di una forza europea di protezione civile, che utilizzi le risorse degli Stati membri, la quale dovrà essere in grado di acquisire ulteriori risorse al livello dell'Ue. Il punto fondante sarà un centro operativo, ad esempio il già esistente Mic (Monitoring Information Centre) rinforzato dalla presenza di esperti appartenenti alle diverse nazioni.

V.4. Strumenti

Negli anni l'Ue ha sviluppato 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.

Oltre a questi vi sono strumenti creati appositamente per gestire i grandi incidenti chimici e combattere l'inquinamento marino, in capo alla Direzione generale Ambiente, ma non inserite direttamente nel filone della protezione civile.

V.5. Fase ascendente

Non vi sono elementi all'interno del programma legislativo annuale della Commissione europea per il 2009 riguardanti la protezione civile.

VI) AGRICOLTURA

(Fonte: Direzione generale Agricoltura)

VI.1. Quadro generale delle politiche comunitarie in materia di agricoltura

Premesse

L'origine della politica agricola comune (PAC) risale agli inizi dell'integrazione europea, quando gli Stati membri hanno intrapreso un'opera di ristrutturazione e sviluppo della propria produzione alimentare, danneggiata dalla seconda guerra mondiale. Oggi la PAC continua a svolgere un ruolo centrale nell'Unione europea, non solo perché oltre il 90% dei territori è coperto da terreni agricoli o da foreste, quanto soprattutto perché la PAC è divenuta uno strumento fondamentale per rispondere a nuove sfide in termini di sicurezza alimentare, rispetto dell'ambiente, diversificazione delle attività agricole e scambi commerciali.

Il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009 in materia di politica agricola si articola principalmente nell'attuazione delle riforme conseguenti all'Health Check nonché nella elaborazione di linee guida in materia di politica di qualità dei prodotti agricoli.

Per poter comprendere la scelta di revisione della PAC – e l'attività della Commissione – è tuttavia necessario ripercorrere brevemente le tappe che connotano lo sviluppo delle politiche agricole comunitarie.

L'evoluzione della PAC

La storia della PAC si divide in due periodi nettamente distinti per la natura delle politiche utilizzate: il primo (1962-1992)

della PAC classica, il secondo (1992-2002) della PAC riformata. Dal 2003 ad oggi si è aperta una nuova fase che tuttavia si fonda sulle modifiche introdotte dalla riforma Fischler.

La formulazione della PAC, in origine, si basava sul sostegno indiretto al reddito dei produttori, attraverso la cosiddetta “politica dei prezzi”. Essa fu attuata stimolando l’aumento produttivo e fissando un prezzo unitario sufficientemente alto da garantire il reddito dei produttori, anche delle aziende meno efficienti e produttive. La garanzia del ritiro del prodotto da parte della Comunità in caso di crisi di mercato, unita alla necessità di aumentare sia le rese unitarie che la produzione complessiva, è stata la chiave di volta per far girare velocemente il meccanismo nei primi anni.

Le regole iniziali hanno funzionato bene in un contesto economico forte e di rapida crescita, quale quello degli anni sessanta (1962-1972), mentre il periodo di forte crisi economica del decennio successivo (1972-1980) mostra gli squilibri di un sistema agricolo in eccessiva espansione; si manifestano differenze evidenti nel sostegno tra prodotti continentali e prodotti mediterranei (accentuato dall’allargamento della Comunità tra i paesi delle isole dell’Europa centrale – Regno Unito, Irlanda, Danimarca) e tra aree produttive diverse e differenti categorie di produttori. Superata ampiamente l’autosufficienza alimentare, l’ulteriore espansione dei mercati agricoli, sostenuta dalle riserve di cui ormai dispone l’Unione europea, diventa lo strumento di conquista commerciale a scapito dei paesi storicamente esportatori (USA, Australia, Argentina, Nuova Zelanda). Gli anni ottanta (1981-1991) corrispondono ai primi tentativi di contenimento di spesa e di settori produttivi che ormai avevano prodotto una struttura agroindustriale in grado di sviluppare le sue politiche su scala mondiale. Vengono realizzate politiche restrittive di bilancio (si pone un tetto all’aumento annuale dei prezzi, si utilizzano sistemi di rapporto prezzo/quantità, seguendo una politica simile a quella del settore industriale) e politiche di controllo delle produzioni (introduzione del sistema delle quote produttive).

L'esigenza di limitare i costi delle sovrapproduzioni unita a quella di allineare le politiche dell'agricoltura comunitaria alle regole del GATT (secondo cui i sostegni alla produzione erano ammessi solo quando non interferivano sugli scambi) portarono il Commissario Mac Sharry a formulare la proposta di modifica radicale della PAC.

La riforma Mac Sharry del 1992

Dopo due anni di discussioni, nel 1992, si è passati al sostegno diretto degli agricoltori con un sistema di aiuti compensativi concessi per unità di superficie o di bestiame ad ogni agricoltore comunitario.

Il meccanismo era semplice nella enunciazione, anche se più complesso nella sua applicazione rispetto a quello dei prezzi; si trattava di far scendere il prezzo unitario dei prodotti ad un livello vicino a quello delle contrattazioni internazionali, svincolandolo dal controllo comunitario; agli agricoltori si offriva la possibilità di scegliere la tipologia di coltivazione e si concedeva loro un aiuto per unità di superficie coltivata, calcolato sulla potenziale differenza di reddito rispetto a quello di prima della riforma.

La riforma Mac Sharry, priva di ogni sistema di modulazione, ha premiato la rendita, poiché ha concesso in modo direttamente proporzionale di più a chi aveva più terre arabili nelle zone più fertili.

La nuova tipologia di aiuti ha di fatto prodotto una certa instabilità che ha portato ad assumere altre riforme nell'arco di un decennio: Agenda 2000 nel 1997 e la riforma Fischler del 2003. Esse non cambiano l'ispirazione, ma tendono ad armonizzare il sistema con le finalità di continuare a sostenere i produttori dei paesi dell'attuale Unione, ridurre i costi complessivi, soddisfare le richieste dei paesi di successiva adesione.

Agenda 2000

In particolare Agenda 2000 si è connotata per essere stata una riforma nel solco della precedente, il cui aspetto principale risiede nel respiro strategico e nel quadro finanziario a lungo

termine in cui viene collocata la PAC. 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 viene 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). Quattro sono gli assi portanti della riforma: *a*) una ulteriore riduzione dei prezzi con una compensazione relativa e l'avvio della riforma del settore lattiero-caseario; *b*) l'introduzione di alcuni criteri di armonizzazione e di modulazione, come la compensazione differenziata che è possibile su richiesta dei singoli Stati e la semplificazione del sistema normativo; *c*) nuove norme per lo sviluppo rurale e per la politica territoriale, trasferimento delle misure di accompagnamento in un unico regolamento finanziato dal FEOGA Garanzia; *d*) la concessione di un aiuto finanziario ai PECO (paesi dell'Europa centro-orientale, di prossima adesione) per l'adeguamento delle loro agricolture. A questi punti si unisce la riforma delle OCM dei prodotti mediterranei (ortaggi, olio, vino) che, se pure non inclusa ufficialmente nella proposta, avviene nello stesso periodo.

Con Agenda 2000, soprattutto con la parte relativa allo sviluppo rurale e con la linea di bilancio approvata, il passaggio ad un sistema integrato nelle regole dell'economia diventa reale; l'agricoltura diventa parte delle politiche dello sviluppo e costringe gli imprenditori agricoli ad una concorrenza con quelli interni e degli altri settori per assicurarsi gli investimenti necessari. Le strategie agricole si preparano al rapporto con i paesi di nuova adesione e ad un sistema decisionale in cui l'indirizzo deciso in comune si può articolare in diversi interventi territoriali.

La riforma della PAC del 2003

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), che ha sostituito la maggior parte degli aiuti diretti esistenti. Sono mantenuti alcuni pagamenti legati alla produzione, al fine di evitare l'abbandono delle produzioni. 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. La "condizionalità" subordina i pagamenti diretti agli agricoltori al rispetto, da parte di questi ultimi, di tutta una serie di requisiti ambientali e di altro tipo, 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.

I due pilastri della condizionalità

Per beneficiare del regime di pagamento unico e/o di altri pagamenti diretti, gli agricoltori non sono obbligati a produrre, ma a rispettare le norme della condizionalità in due modi:

- condizioni agronomiche e ambientali soddisfacenti: tutti gli agricoltori che fanno domanda di pagamenti diretti, a prescindere dal fatto che i loro terreni vengano utilizzati o meno ai fini della produzione, devono rispettare le norme che saranno stabilite dagli Stati membri;

- criteri di gestione obbligatori: gli agricoltori devono rispettare altre norme di condizionalità, note come criteri di gestione obbligatori, fissati conformemente a 19 direttive e regolamenti della Ue che si riferiscono alla protezione dell'ambiente, alla sanità pubblica, alla salute delle piante e degli animali e al benessere degli animali.

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 regolamento CE 1782/2003, la Direzione generale Agricoltura nel 2005, nel 2006, nel 2007 e nel 2008 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.

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 del 2006, approvato dalla Giunta regionale con atto n. 1741/2006, dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 99/2007 e dalla Commissione europea con decisione C (2007) 4161 del 12 settembre 2007.

La Direzione – oltre alla fase attuativa di gestione delle misure del Programma – partecipa attivamente alla Rete rurale nazionale 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.

Health Check

Nel 2007 la Commissione ha elaborato un documento sulla valutazione dello stato di salute della PAC, basata sull'impostazione adottata con le riforme del 2003, con lo scopo di rendere più efficace e semplice il sistema degli aiuti diretti, adeguare alle esigenze dei tempi strumenti concepiti originariamente per una Comunità di sei Stati membri, affrontare le nuove sfide, dal cambiamento climatico ai biocarburanti, dalla gestione delle risorse idriche alla salvaguardia della biodiversità.

Le proposte di modifica della PAC contenute nel documento sull'Health Check sono il risultato di una approfondita analisi sull'effettivo stato di salute della politica agricola comune,

condotta dalla Commissione europea. I profondi cambiamenti in atto in questi anni hanno spinto la Commissione a formulare alcune proposte legislative (pubblicate nel maggio 2008) che modificano, proseguono e completano le misure contenute nella riforma Fischler. Le principali novità riguardano 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.

Regime di pagamento unico (RPU): in previsione di uno scenario post 2013 caratterizzato da minori disponibilità finanziarie per il settore e da un aumento progressivo della modulazione, la riforma prevede per gli Stati membri la facoltà di procedere, a partire dal 2010, ad un livellamento del valore dei premi annualmente erogati, al fine di evitare radicali cambiamenti per gli agricoltori a partire dal 2014.

Modulazione progressiva: in virtù delle nuove sfide che lo sviluppo rurale è chiamato ad affrontare, si propone di incrementare le risorse da destinare al settore attraverso un rafforzamento del tasso di modulazione obbligatoria, da raggiungere gradualmente nel 2012, con un aumento del 2% annuo.

Disaccoppiamento totale: in considerazione della riforma dell'RPU, la proposta della Commissione tende ad eliminare gli aiuti accoppiati, integrandoli pienamente con questo ultimo.

Revisione del sistema delle quote latte: la riforma prevede una uscita graduale dai vari regimi quantitativi, tra cui quello delle quote latte.

Set aside: in base alle prospettive di mercato e all'attuazione dell'RPU, la Commissione propone di abolire il ritiro dei seminativi dalla produzione quale strumento di controllo dell'offerta.

Condizionalità: la proposta della Commissione mira a semplificare il quadro delle norme esistenti e a circoscrivere ai soli aspetti agricoli l'applicazione dei vincoli di condizionalità a carico degli agricoltori beneficiari di pagamenti diretti della PAC.

Per quanto concerne lo sviluppo rurale nella Comunicazione sono individuate quattro sfide:

1. Cambiamenti climatici e rispetto del protocollo di Kyoto;
2. Energie rinnovabili;
3. Gestione delle risorse idriche;
4. Biodiversità.

Coerentemente con le indicazioni fornite nella Comunicazione, la Commissione europea ha elaborato delle proposte legislative accompagnate da una relazione sull'impatto dell'Health Check basata sui risultati di un'ampia consultazione che ha visto il coinvolgimento di diversi portatori di interesse e delle varie istituzioni europee.

Tali proposte, pur non costituendo una radicale riforma, hanno delineato il futuro profilo della PAC, più attenta ai temi dello sviluppo sostenibile ed orientata ai mercati, in sintonia con gli obiettivi generali delle altre politiche europee e dei Trattati.

Le proposte sono state rese pubbliche il 20 maggio 2008, data di avvio di un esame tecnico e politico dei testi regolamentari che, secondo le intenzioni della Commissione europea, sono stati varati in via definitiva a fine 2008.

In data 18 giugno 2008 si è tenuta presso il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali una riunione con le Regioni e Province autonome con la presenza del Commissario europeo al fine di analizzare le proposte in questione. In tale occasione, si è convenuto di avviare un percorso congiunto di approfondimento delle opzioni e dei possibili impatti della riforma sull'agricoltura italiana, con l'obiettivo di definire una posizione negoziale comune a livello nazionale sui principali temi affrontati dall'Health Check.

In tale sede e nel corso di incontri pregressi la Direzione Agricoltura ha rappresentato la posizione regionale con riguardo alle modifiche che sono confluite nei documenti definitivi elaborati dal Ministero e che hanno costituito la base di riferimento del negoziato concluso il 20 novembre 2008.

Per dare attuazione alle decisioni assunte in sede di nego-

ziato, nel mese di gennaio 2009 sono stati approvati i seguenti regolamenti e decisioni:

- regolamento CE 72/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica i regolamenti CE 247/2006, 320/2006, 1405/2006, 1234/2007, 3/2008 e 479/2008 e che abroga i regolamenti CE 1883/1978, 1254/1989, 2247/1989, 2055/1993, 1868/1994, 2596/1997, 1182/2005 e 315/2007 al fine di adeguare la politica agricola comune;
- regolamento CE 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica i regolamenti CE 1290/2005, 247/2006, 378/2007 e abroga il regolamento CE 1782/2003;
- regolamento CE 74/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, che modifica il regolamento CE 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- decisione 2009/61/CE del Consiglio, del 19 gennaio 2009, recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013).

VI.2. Politiche settoriali in ambito regionale

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. 2092/1991) 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. 2081/1992. 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. 2078/1992).

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

Lo scorso 15 ottobre 2008 la Commissione europea ha pubblicato l'atteso "Green Paper" sulla qualità dei prodotti agricoli, documento con il quale si propone di lanciare una fase di riflessione, approfondimento e coinvolgimento sulle politiche e sulle modalità più utili al fine di "proteggere e promuovere la qualità dei prodotti agricoli" senza creare inutili costi o impegni addizionali per gli agricoltori e gli altri soggetti delle filiere. Con questo atto la Commissione ha aperto formalmente una fase di consultazione, sulla adeguatezza o meno degli attuali strumenti presenti nella normativa dell'Unione europea, sui possibili miglioramenti da apportare e sulle eventuali nuove iniziative da lanciare. Il documento è suddiviso in tre parti: la prima è relativa al tema dei requisiti minimi e degli standard commerciali comuni dell'Ue per i prodotti agricoli; la seconda si concentra sulle problematiche connesse con le indicazioni geografiche (DOP e IGP, Denominazione di origine protetta e

Indicazione geografica protetta), le attestazioni di specificità (STG, o Specialità tradizionali garantite), i prodotti biologici ed i prodotti delle regioni periferiche; nell'ultima parte, infine, si affrontano i temi relativi agli altri schemi di certificazione, prevalentemente promossi e adottati da privati, di uso abbastanza comune anche nell'ambito agroalimentare.

Con riferimento al Green Paper, la Regione Emilia-Romagna nell'ambito della fase di consultazione delle parti interessate ha elaborato alcune riflessioni trasmesse il 23 dicembre 2008 al Commissario europeo in cui si rappresentano le posizioni regionali di seguito sintetizzate. L'Emilia-Romagna è infatti la regione italiana che vanta il maggior numero di produzioni DOP e IGP e che basa più del 50% della sua produzione lorda vendibile su prodotti a qualità regolamentata (DDP, IGP, bio, Qc/qualità controllata). Da questa condizione discende un'accentuata sensibilità nei confronti di alcuni dei temi trattati o correlati ai quesiti del Libro verde.

La prima questione, sottolineata dalla Regione, propedeutica a tutte le altre, riguarda la debole relazione che oggi caratterizza l'impegno della politica agricola comunitaria nei confronti delle produzioni di qualità. Non c'è dubbio che i regolamenti 2081/1992 e 2082/1992 sulla denominazione di origine abbiano fin qui trovato scarsa applicazione, tanto che esiste il dubbio fondato che buona parte dei consumatori non conoscano chiaramente il significato di sigle ed espressioni come DOP, IGP, STG e Agricoltura biologica. La proposta è quella di ripensare e risistemare il complesso delle iniziative promozionali e informative su tali produzioni e di legare maggiormente le attività del primo e del secondo pilastro della PAC al sostegno delle produzioni di qualità o all'abbattimento dei costi connessi alle procedure di certificazione e controllo.

La seconda questione riguarda l'indicazione dell'origine delle materie prime. Si tratta di un tema complesso e contrastato che tuttavia richiede scelte coraggiose e chiare. Non si può ad esempio indicare come origine dei prodotti il luogo dell'ultima trasformazione confondendo la materia prima con

la localizzazione del sito industriale. Inoltre, la sensibilità dei consumatori sulla provenienza dei prodotti ha raggiunto livelli tali da non consentire ambiguità o posizioni minimaliste. Peraltro l'anonimato dell'origine fa sì che in caso di "incidenti" che colpiscono la reputazione di alcune produzioni il danno si riverbera sull'intero comparto europeo ed internazionale. Con riferimento a questo punto si ritiene necessario rendere obbligatoria tale indicazione assicurando, nel contempo, una adeguata elasticità per quanto si riferisce alla specificazione della provenienza medesima che, in ogni caso, deve indicare lo Stato membro dell'Unione europea nel quale avviene la produzione, ovvero la provenienza extra europea. Per i prodotti agricoli non trasformati l'indicazione dovrebbe riguardare il prodotto finito escludendo, quindi ad esempio, i mangimi utilizzati per gli animali in allevamento.

Anche per i prodotti trasformati si ritiene necessario indicare la provenienza della materia prima; tuttavia, in relazione alla complessità dei vari cicli produttivi ed al frequente utilizzo di vari ingredienti o di miscele di materie prime, è opportuno considerare la possibilità di limitare tale indicazione al componente o ai componenti prevalenti.

Inoltre per i "termini riservati" di tipo generale che designano metodi di produzione si propone che, a fronte di un adeguato livello di autocontrollo costantemente verificabile, le etichette possano contenere termini riservati facoltativi relativi a specificazioni territoriali (ad esempio "di montagna") o all'assenza di determinati prodotti (ad esempio "non-OGM").

La terza questione riguarda le produzioni a denominazione protetta. Si propone all'Unione europea e al governo italiano di affrontare con l'occasione del Libro verde sulla qualità il tema dell'autoregolamentazione di questa tipologia di produzioni allo scopo di prevenire o superare crisi di mercato. Ciò potrebbe essere consentito sulla base dell'articolo 36 del Trattato della Comunità europea che determina il primato della politica agricola comune sugli obiettivi in tema di concorrenza e della considerazione che i Consorzi di tutela investono in-

genti risorse per la comunicazione delle loro denominazioni e che eventuali nuovi produttori o chi provoca aumenti di produzioni tali da determinare crisi di mercato dovrebbero partecipare alla copertura degli interventi di programmazione e regolazione.

Sempre a proposito delle denominazioni tutelate si propone di introdurre l'obbligo per tutti gli Stati membri di procedere *ex officio* alla tutela delle denominazioni di origine a fronte di usurpazione o imitazione delle medesime; si ritiene inoltre necessario differenziare le modalità e le norme di protezione fra i prodotti a denominazione tutelata distinguendo quelli caratterizzati da una notevole reputazione a livello internazionale e da una forte vocazione all'export, nonché da un più elevato rischio di contraffazione e usurpazione, da quelli diffusi prevalentemente su mercati locali e, di conseguenza, meno esposti all'utilizzo non conforme dei marchi d'origine. Per questa categoria di prodotti si propone una procedura di riconoscimento semplificata che consenta una protezione di carattere nazionale o regionale. È inoltre opportuno prevedere la possibilità di adeguare con procedure semplificate i Disciplinari di produzione in relazione all'evoluzione, particolarmente rapida in alcuni settori, delle tecniche produttive e delle tecnologie di trasformazione.

Su questi temi la Direzione ha fatto valere la propria posizione anche attraverso AREPO (Associazione delle regioni europee dei prodotti d'origine) che ha presentato documenti specifici.

Settore ortofrutticolo

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

I temi sui quali la Regione Emilia-Romagna è intervenuta nel 2008 in modo sostanziale riguardano:

1) La revisione delle norme di qualità. La decisione di rivedere le norme di qualità in un dispositivo di semplificazione e di adattamento alle nuove realtà commerciali vede le regioni specializzate nella produzione ortofrutticola penalizzate a causa della frammentazione dell'offerta e del forte potere contrattuale della grande distribuzione organizzata, molto forte in particolare nei supermercati del Nord Europa. Le regioni socie di AREFLH hanno più volte interagito con la Commissaria europea Fisher Boel sottolineando come l'eliminazione delle norme di qualità per 26 prodotti ortofrutticoli, rappresenti un rischio reale per la produzione in particolare se si considera che l'Organizzazione comune dei mercati si è posto come obiettivo primario di rinforzare il potere di negoziazione delle organizzazioni dei produttori mentre invece si finisce per favorire il potere discrezionale di una grande distribuzione sempre più aggressiva.

2) Il progetto europeo sulla produzione integrata. Anche in questo caso la Regione Emilia-Romagna, che da anni ha dedicato risorse ed energie per mettere in atto una politica produttiva capace di ridurre l'impatto ambientale attraverso appropriate tecniche e di salvaguardare la salute degli operatori e dei consumatori di ortofrutta, ha avviato una serie di incontri a livello comunitario al fine di definire le regole per una strategia sulla produzione sostenibile. Questo progetto si lega alla applicazione della nuova normativa sulla armonizzazione dei residui dei fitofarmaci ammessi per i diversi paesi europei ma anche a quanto previsto in applicazione al regolamento CE 1782/2003.

La Regione Emilia-Romagna inoltre, è stata attrice nella definizione del progetto europeo "Fruit School Scheme" recentemente approvato dalla Ue per favorire i consumi di frutta e ortaggi nelle scuole, a vantaggio dei giovani consumatori. L'esperienza regionale ha permesso di aggiungere tasselli importanti al progetto, che oggi può contare su una dotazione finanziaria di oltre 90 milioni di euro messi a disposizione per progetti rivolti a bambini in età scolare. La Regione ha partecipato ai lavori di Bruxelles mettendo in evidenza il percorso fin

qui attuato in questo comparto portando l'esperienza formativa, informativa a vantaggio dei giovani consumatori.

A seguito del dibattito intervenuto la Commissione ha approvato una specifica modifica del regolamento CE 1234/2007.

VI.3. Interventi trasversali

Nel quadro della semplificazione e della migliore regolazione della PAC, la Commissione il 23 gennaio 2009 ha adottato una comunicazione che dichiara obsoleti 240 atti legislativi agricoli assunti prima del 2007. A partire dagli anni '50, il numero degli atti legislativi è aumentato continuamente, molti di essi sono stati adottati senza una data di scadenza. Queste disposizioni quindi sono formalmente in vigore anche se i loro effetti legali sono cessati, in molti casi da lungo tempo. Le 240 disposizioni che ora saranno abrogate si riferiscono principalmente alle misure provvisorie, alle misure eccezionali di sostegno del mercato, all'assegnazione dei contributi finanziari ed alle misure di transizione collegate all'accessione di nuovi Stati membri. Gli atti si riferiscono ai seguenti settori: cereali, frutta e verdure, banane, vino, latte, carni bovine, riso, oli e grassi, zucchero e tabacco.

VI.4. Considerazioni finali

Come ampiamente sottolineato nel corso del 2008 la Direzione generale Agricoltura ha partecipato attivamente alle attività di proposta di modifiche alle politiche comunitarie sia attraverso la partecipazione diretta alle fasi di consultazione sia nell'ambito di tavoli centrali condotti dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per elaborare posizioni unitarie dello Stato italiano.

Tale attività verrà proseguita anche nel 2009 sebbene gran parte dei lavori di legislatura della Commissione europea riguardanti l'applicazione dell'Health Check e il riordino delle normative di settore siano già ampiamente definiti.

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 lobbies sull'attività di proposta di riordino delle normative specialistiche attraverso appositi incontri con le D.G. comunitarie di riferimento.

VII) ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO, TURISMO

(Fonte: Direzione generale Attività produttive, Commercio e Turismo)

VII.1. Quadro generale delle politiche comunitarie per le attività produttive e lo sviluppo economico

Premesse

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

Tuttavia, le sfide per i prossimi anni non sono meno importanti: l'allargamento della competizione fra territori e dell'Europa nel suo complesso a livello mondiale, le forti pressioni esercitate dai fattori demografici e sociali, oltre che le recenti crisi nei mercati economici e finanziari, hanno evidenziato la necessità di ripensare modelli e strategie. Per questo motivo la Regione ha intrapreso negli ultimi anni la costruzione di un nuovo Piano territoriale regionale, che punta ad elaborare una

visione fortemente innovata dello sviluppo regionale, fondata partendo da un concetto ampio di sostenibilità, che includa sviluppo economico, coesione sociale, qualità ambientale, capacità istituzionale di governo, per assicurare alla comunità regionale un maggiore e migliore equilibrio nell'accesso ai servizi ed una più alta qualità della vita.

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

La sfida dell'Agenda di Lisbona

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

Le misure al centro della strategia di Lisbona coprono essenzialmente tre grandi obiettivi:

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

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

Rilancio della strategia di Lisbona. A seguito del Consiglio europeo del marzo 2005, la strategia di Lisbona è stata rinno-

vata concentrandosi sulla promozione di una crescita sostenibile, sulla competitività e sull'occupazione. Al fine di dare attuazione a tale strategia sono stati adottati gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione quali strumento quadro indicativo per l'attuazione della politica di coesione e l'intervento dei Fondi durante il periodo 2007-2013.

Gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione. Gli orientamenti perseguono un duplice obiettivo:

- rafforzare la dimensione strategica della politica di coesione attraverso la sua integrazione nei programmi di sviluppo nazionali e regionali;
- garantire un maggiore impegno a livello locale a favore della politica di coesione attraverso un dialogo intensificato nell'ambito dei partenariati tra la Commissione, gli Stati membri e le Regioni.

Gli obiettivi della strategia comunitaria in materia di coesione

Tale strategia si basa sulle tre seguenti priorità:

- migliorare l'attrattiva delle regioni e delle città degli Stati membri;
- incoraggiare l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia della conoscenza;
- creare numerosi posti di lavoro qualitativamente migliori.

Partendo dalle suddette priorità gli orientamenti sono intesi a: 1) rendere le regioni europee un polo d'attrazione per gli investimenti e l'occupazione; 2) migliorare la conoscenza e l'innovazione; 3) creare numerosi posti di lavoro qualitativamente migliori.

Al fine di rendere le regioni europee un polo d'attrazione per gli investimenti e l'occupazione, la comunicazione prevede tre gruppi di misure. In primo luogo, è necessario ampliare e migliorare le infrastrutture di trasporto. In secondo luogo, è necessario rafforzare le sinergie tra la tutela ambientale e la crescita per garantire la crescita economica sostenibile, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro. In terzo luogo,

è necessario ridurre la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia migliorando l'efficienza energetica e utilizzando le energie rinnovabili.

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

- incrementare e migliorare gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo tecnologico (RST), in particolare nel settore privato (compreso, ad es., il ruolo dei partenariati pubblici/privati (PPP), delle piccole e medie imprese (PMI) e della cooperazione fra imprese);

- agevolare l'innovazione e incoraggiare l'istituzione di imprese, al fine di perseguire l'obiettivo di promuovere un clima favorevole alla produzione, alla diffusione e all'utilizzo delle nuove conoscenze (imprenditorialità);

- promuovere la società dell'informazione e la diffusione delle dotazioni in tema di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) delle imprese e dei privati;

- migliorare l'accesso al finanziamento creando dispositivi di ingegneria finanziaria, sostenendo al contempo strumenti finanziari diversi dalle sovvenzioni.

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

L'Agenda di Goteborg

A conclusione del percorso che aveva visto nel 2005 il riesame della strategia europea per lo sviluppo sostenibile del 2001, il Consiglio europeo ha adottato, il 16 giugno 2006, una nuova strategia europea per lo sviluppo sostenibile (l'Agenda di Goteborg), per un'Unione europea allargata.

La strategia si pone la finalità di integrare gli obiettivi di

sostenibilità ambientale con quelli di sviluppo economico e sociale che caratterizzano invece l'altra strategia comunitaria prioritaria per i prossimi anni, l'Agenda di Lisbona.

La strategia di Goteborg elenca sette sfide e relativi target e azioni di cui le più rilevanti, ai fini delle politiche attuate dalla Direzione, sono le seguenti: cambiamento climatico ed energia; trasporti sostenibili; produzione e consumi sostenibili; conservazione e gestione delle risorse naturali.

VII.2. Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario nei diversi settori produttivi

Pesca

Conformemente ai dettami della PCP (politica comune della pesca) volti ad una funzionale gestione della pesca e dell'acquacoltura, la Regione propone l'adozione di misure atte ad assicurare, da un lato, uno sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche vive e, dall'altro, un impatto minimo della pesca sugli ecosistemi marini. In questo senso si propone innanzitutto la promozione di misure di conservazione volte alla *protezione degli stock ittici* ed alla limitazione dello sforzo di pesca con una contestuale promozione/valorizzazione del prodotto ittico locale rispetto a quello anonimo.

Per proteggere e conservare tali risorse e per ridurre al minimo l'impatto della pesca sugli ecosistemi marini, un'attenzione specifica viene accordata anche al tema della tutela dell'ambiente. La proposta è di sviluppare una governance ed un sistema di controllo nel Mediterraneo con l'applicazione di sistemi innovativi e di controllo finalizzati alla tutela ambientale ed alla gestione delle risorse alieutiche con una politica di conservazione degli stock omogenea.

Nella stessa ottica è proposto un ammodernamento della flotta navale tramite la sostituzione delle barche in legno con barche in vetroresina o fibre di carbonio; tali tipologie di barche consentirebbero l'utilizzo di motori di portata inferiore ed un conseguente risparmio energetico. Non solo. Potrebbe essere perseguito l'obiettivo dell'utilizzo di energia alternativa al ga-

solio e alla benzina. Sempre collegato al tema della gestione delle flotte potrebbe essere utile riconsiderare la portualità ed i servizi della pesca in funzione delle esigenze di un'attività che attualmente manifesta criticità ubicazionali e dimensionali.

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

- incremento degli allevamenti di vongole e cozze quali 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;

- sviluppo dell'innovazione telematica nella rete distributiva del prodotto ittico;

- 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;

- azioni collettive per aggregare tutta la filiera produttiva in modo da innovare il processo di vendita (anche attraverso la telematica) e consentire ai produttori la possibilità di intervenire in maniera più diretta nella determinazione del prezzo del prodotto;

- azioni collettive per la lavorazione del prodotto in eccesso o secondo la domanda di mercato;

- promuovere la modernizzazione dei mercati ittici e ridurre la filiera;

– garanzie per il consumatore attraverso la certificazione della qualità del prodotto (con la contestuale individuazione di precisi indicatori per i minerali pesanti).

Accanto ai temi trattati, assume poi un ruolo di assoluta centralità l'attività di negoziazione volta all'attuazione di accordi di collaborazione per lo sviluppo di una pesca sostenibile e responsabile.

La Regione Emilia-Romagna ritiene opportuno innanzitutto attivare una governance condivisa con un'organizzazione centralizzata e periferica di concertazione (promuovendo contestualmente dei controlli sulle attività svolte) e una politica comune della pesca nel Mediterraneo promuovendo protocolli di gestione omogenea delle risorse alieutiche e di tutela ambientale per tutti i Paesi (con i dovuti controlli sull'applicazione delle direttive).

Allo stesso modo ritiene utile chiarire a livello normativo le competenze proprie dello Stato membro e quelle delegate alle Regioni costiere, valutando la possibile aggregazione tra i vari soggetti interessati – soprattutto rispetto a quelli operanti nelle varie subaree (CGPM e FAO) – con l'attivazione di una governance transfrontaliera e l'approvazione di protocolli bilaterali.

Infine per una politica di governo omogenea delle subaree e/o distretti di pesca si ritiene indispensabile dotarsi di strumenti operativi come un "piano regolatore del mare" con le varie destinazioni d'uso e piani di monitoraggio dei quadranti individuati a seconda delle specie presenti e della loro distribuzione temporale.

Ricerca, Innovazione e Trasferimento tecnologico

Conformemente agli indirizzi dettati dalla comunicazione della Commissione europea del 18 gennaio 2000 (denominata "Verso uno spazio europeo della ricerca") e dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, la Regione Emilia-Romagna ha emanato nel maggio del 2002 la legge regionale n. 7 in tema di "Promozione del sistema regionale delle attivi-

tà di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico”.

Per dare attuazione alle specifiche azioni contenute in suddetta legge è stato definito un apposito “Programma regionale per la ricerca industriale, l’innovazione e il trasferimento tecnologico (PRRIITT)” contenente gli indirizzi strategici ed i principali obiettivi da perseguire in un’ottica di omogeneità e organicità, sia rispetto all’intero intervento regionale a sostegno delle imprese e delle attività produttive, sia rispetto al contesto degli altri strumenti nazionali e comunitari a sostegno della ricerca e dell’innovazione. Il Programma ha puntato a rafforzare le dinamiche del sistema produttivo regionale verso l’attività di ricerca applicata e lo sviluppo precompetitivo favorendo l’aumento del contenuto tecnologico delle produzioni e lo sviluppo dell’economia della conoscenza.

In quest’ottica si è voluto procedere innanzitutto ad un consolidamento della rete regionale dell’alta tecnologia, approvando, con delibera di Giunta regionale n. 736/2008, le linee guida per la “creazione di tecnopoli per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico”, in attuazione dell’attività 1.1 dell’Asse 1 “Ricerca industriale e trasferimento tecnologico” del POR FESR 2007-2013.

Sempre in attuazione del Programma operativo regionale FESR 2007-2013 Asse 1 “Ricerca industriale e trasferimento tecnologico” è stato inoltre approvato, con delibera di Giunta regionale n. 1043/2008, il bando per progetti di ricerca collaborativa delle PMI avente come finalità quella di aumentare la capacità delle PMI di sviluppare nuovi prodotti, nuovi processi o altre innovazioni rilevanti.

Infine, in attuazione dell’Attività II 1.1 e dell’Attività II 1.2 Asse 2 “Sviluppo innovativo delle imprese” del POR FESR 2007-2013 è stato approvato un bando volto a favorire, da un lato, l’introduzione e l’uso di strumenti ICT nelle PMI (promuovendo il passaggio da strumenti standard a quelli più evoluti) e, dall’altro, quello di supportare i processi di cambiamento tecnologico e organizzativo.

Garantita l'attuazione dei suddetti interventi, la Regione Emilia-Romagna si propone però di rafforzare ulteriormente l'efficacia della strategia di Lisbona volendo dare un peso ancora più forte alla dimensione regionale delle politiche per la ricerca e l'innovazione. Tutto ciò in ragione del fatto che, anche sulla base della esperienza già maturata, la dimensione regionale è quella che più riesce sia a costruire reti di trasmissione di conoscenza, di collaborazione tra persone appartenenti a diverse imprese e organizzazioni che agiscono per la ricerca e l'innovazione sia a promuovere la costruzione di clusters tecnologici con l'intervento di soggetti chiave della produzione di conoscenza. Le politiche regionali rappresentano quindi un moltiplicatore degli investimenti in ricerca, quel moltiplicatore necessario a superare il famoso "paradosso europeo" (elevati investimenti in ricerca/bassa competitività tecnologica).

Per quanto concerne invece il rapporto di stretta relazione necessariamente sussistente tra Università ed Impresa, la Regione Emilia-Romagna, sempre sulla base della l.r. n. 7 del 2002, ha sviluppato una strategia e una serie di strumenti che hanno puntato ad avvicinare concretamente le Università e i centri di ricerca alle imprese, in particolare le PMI. Sono stati sostenuti progetti di ricerca e sviluppo delle imprese, che, per la loro realizzazione, dovevano prevedere almeno un contratto con un centro di ricerca e almeno una assunzione di un giovane laureato in materie tecnico-scientifiche, da destinare alla ricerca e allo sviluppo. Questo strumento semplice ma efficace è stato accompagnato da un intervento di riorganizzazione dell'attività di ricerca applicata a fini industriali e di trasferimento tecnologico da parte delle Università e degli enti pubblici di ricerca, organizzando laboratori e centri in partenariato con le imprese, che dovranno costituirsi in una rete regionale coordinata e accreditarsi come interlocutori tecnologici delle imprese.

Sempre sul piano del rapporto Università, Centri di ricerca e Imprese si è inoltre ritenuto di dover sostenere quelle forme di collaborazione che permettono di affrontare processi di innovazione organizzativa nelle imprese. Questi processi possono

favorire l'inserimento nelle imprese di figure manageriali esterne provenienti dalle Università e dai Centri di ricerca, attivando veri e propri percorsi di trasmissione di conoscenze.

Turismo

Pur non esistendo attualmente una base legale negli attuali Trattati che attribuisca all'Unione europea una competenza specifica in materia di turismo, è altresì vero che si sta assistendo ad un evidente cambiamento di rotta da parte del Parlamento europeo e ad un progressivo interesse dello stesso nell'intervenire legislativamente su alcuni aspetti legati al turismo (in questo senso si ricorda la comunicazione pubblicata nel 2006 dalla Commissione europea dal titolo "Rinnovare la politica comunitaria per il turismo: una partnership più forte per il turismo europeo" ed il rapporto dell'on. Costa approvato nel novembre del 2007 dalla Commissione Trasporti e Turismo del Parlamento europeo, dal titolo "Relazione su una nuova politica comunitaria per il turismo: una partnership più forte per il turismo europeo" nel quale venivano individuate alcune misure concrete sulle quali il Parlamento europeo poteva avere una competenza diretta ovvero diritti dei passeggeri, turismo termale, visti turistici, classificazione alberghiera, promozione della destinazione Europa, statistiche nel turismo, ecc.).

In ragione di questi nuovi orientamenti e nell'ottica di perseguire gli obiettivi prefissati dalla strategia di Lisbona, la Regione Emilia-Romagna valuta l'opportunità di un forte investimento sul settore del turismo considerata peraltro la stretta correlazione esistente tra tale settore e le tematiche attinenti allo sviluppo sostenibile e alla crescita occupazionale. Si propongono pertanto interventi specifici rispetto al recupero e riclassificazione delle strutture alberghiere proponendo, ad esempio, agevolazioni e detassazioni (in ordine al valore dell'immobile) per le compravendite nelle quali l'acquirente si impegni ad operare interventi di ristrutturazione. Sempre rispetto al tema del risanamento/ristrutturazione di tali strutture si propone inoltre di poter utilizzare i finanziamenti comunitari

attraverso le società di trasformazione urbana (STU), ovvero società per azioni miste (costituite tra Comuni/Città metropolitane e privati, cui possono partecipare Regioni e Province) finalizzate alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

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

Commercio

Per raggiungere gli obiettivi di crescita e di occupazione definiti dalla strategia di Lisbona, approfittando peraltro delle opportunità determinate dall'apertura dei mercati internazionali, la politica commerciale dell'Ue ha posto in essere un piano di azione finalizzato, da un lato, a promuovere e migliorare la competitività europea e, dall'altro, ad affrontare le sfide mondiali (*in primis* quella della globalizzazione).

In questo senso la Regione Emilia-Romagna intende farsi promotrice di interventi per la qualificazione della rete distributiva commerciale, ivi compresi gli interventi per l'efficientamento energetico e per il potenziamento dei sistemi di sicurezza.

Rispetto al tema della difesa dei consumatori, la Regione propone di dare un peso maggiore alla dimensione regionale delle politiche per lo sviluppo del "consumerismo" tenuto conto che le politiche regionali possono rappresentare uno strumento fondamentale per accrescere il livello di tutela dei consumatori anche attraverso il rafforzamento delle associazioni di tutela dei consumatori.

Infine alcune proposte stanno emergendo rispetto al tema del commercio al dettaglio, valutando che un contributo determinante potrebbe venire dalle Regioni che svolgono, con vari strumenti, rilevazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative della rete di distribuzione al dettaglio.

Sportelli unici Attività produttive

Rispetto ai temi della semplificazione amministrativa e della riorganizzazione dei processi di servizio verso le imprese, la Regione Emilia-Romagna è intervenuta con propria l.r. 21 aprile 1999, n. 3 (e successive delibere di attuazione) ad anticipare molti dei contenuti poi ripresi dalla direttiva 2006/123/CE sui servizi del mercato interno nella quale si prevedeva appunto una disciplina degli sportelli unici presso i quali i prestatori di servizi potessero esplicitare le procedure e le formalità per ottenere le necessarie autorizzazioni alla svolgimento delle proprie attività. Più recentemente la Regione, in precisa attuazione della direttiva “Servizi”, ha avviato un’attenta e capillare ricognizione e analisi del proprio *corpus* normativo, al fine di avviare quell’importante processo di valutazione e revisione delle norme nell’ottica di garantire la libera prestazione e circolazione dei servizi a vantaggio e garanzia per l’intera collettività.

La Regione Emilia-Romagna ha poi emanato nel corso del 2004 le leggi nn. 6 e 11, attraverso le quali ha creato e rafforzato la base giuridica per avviare una serie di azioni finalizzate alla promozione, realizzazione e sviluppo di iniziative finalizzate a mettere a sistema soluzioni concrete (sia a livello di prassi che a livello normativo-regolamentare) di modelli amministrativi procedurali e di scelte coerenti con i principi di semplificazione, razionalizzazione e riduzione dei tempi e oneri amministrativi.

L’impegno da parte della Regione Emilia-Romagna a favore delle politiche di semplificazione è poi proseguito con una specifica sperimentazione condotta sui temi della misurazione degli oneri amministrativi (attraverso la metodologia dello *Standard Cost Model*) che ha preso le mosse dalle raccomandazioni comunitarie (derivanti dalla politica di *better regulation* promossa nell’ambito della strategia di Lisbona) di ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese ovvero i costi imposti alle stesse, allorché queste adempiano agli obblighi di informazione previsti da norme di legge.

Il progetto ha avuto ad oggetto la misurazione degli obblighi

“informativi” derivanti dalla legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande (l.r. 26 luglio 2003, n. 14, così come modificata dalla l.r. 21 maggio 2007, n. 6) e, specificatamente, gli oneri informativi gravanti sull’imprenditore nel caso di avvio di una attività *ex novo* – nuova autorizzazione – e nel caso di *sub ingresso* in una attività già avviata.

Energia

Nel promuovere e dare forma ad una vera politica energetica dell’Unione europea, la Commissione ha esortato gli Stati membri ad intervenire in tal senso perseguendo come obiettivi principali la *sostenibilità* (per lottare attivamente contro il cambiamento climatico, promuovendo le fonti di energia rinnovabili e l’efficienza energetica), la *competitività* (per migliorare l’efficacia della rete europea tramite la realizzazione del mercato interno dell’energia) e la *sicurezza dell’approvvigionamento* (per coordinare meglio l’offerta e la domanda interne di energia dell’Ue nel contesto internazionale).

La Regione Emilia-Romagna, in attuazione delle direttive comunitarie in tema di rendimento energetico nell’edilizia e di promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, ha provveduto ad approvare, con delibera di Giunta regionale n. 141/2007, il Piano Energetico Regionale (PER) quale strumento per la definizione degli indirizzi programmatici della politica energetica regionale. Allo stesso modo ha ritenuto di adeguarsi agli obiettivi posti dal protocollo di Kyoto ed alle indicazioni contenute nella direttiva 2006/32/CE (sull’efficienza degli usi finali dell’energia e i servizi energetici) procedendo all’“Approvazione dell’atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti di rendimento energetico e sulle procedure di certificazione energetica”. Nel sostenere invece la qualificazione del sistema produttivo attraverso interventi strutturali tali da promuovere il risparmio energetico, l’utilizzo delle fonti rinnovabili e l’uso efficiente delle risorse (nell’ottica della riduzione delle emissioni inquinanti), la Regione si è occupata della previsione di aree ecologicamente attrezzate,

adottando dapprima l'“Atto di indirizzo e di coordinamento tecnico in merito alla realizzazione in Emilia-Romagna di aree ecologicamente attrezzate” e definendo successivamente – con delibera di Giunta regionale n. 1701/2008 – le “Modalità di svolgimento delle procedure finalizzate al finanziamento per la realizzazione di aree produttive ecologicamente attrezzate”.

Cooperazione

Rispetto ai temi della cooperazione, ed in piena conformità alla strategia definita nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 (in tema di sostegno alla cultura imprenditoriale), la Regione Emilia-Romagna ha inteso promuovere la nascita di nuove imprese cooperative anche attraverso la previsione di strumenti finanziari quali garanzie, cogaranzie, controgaranzie, finanziamenti agevolati e fondi rotativi. In questo senso è stata dapprima emanata la l.r. n. 6 del 2006 e poi, in attuazione di quest'ultima, sono state approvate le modalità e i criteri per la elaborazione e presentazione delle proposte progettuali relative ai Programmi integrati di sviluppo e promozione cooperativa.

Aiuti di Stato

La Regione Emilia-Romagna ha adeguato i propri interventi agevolativi a favore delle imprese alle nuove normative comunitarie in materia di aiuti di Stato adottati e in corso di adozione.

In particolare, dal 1° gennaio 2007 per tutti i contributi erogati in regime *de minimis* la Regione ha applicato il Regolamento CE 15 dicembre 2006, n. 1998.

Inoltre, per alcuni interventi previsti nel POR FESR 2007/2013 – in particolare per gli incentivi alle imprese per investimenti in campo energetico e ambientale nonché per quelli volti a finanziare attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico – è stata data da subito applicazione al nuovo Regolamento generale di esenzione CE n. 800 del 6 agosto 2008.

VIII) MOBILITÀ E TRASPORTI

(Fonte: Direzione generale Reti infrastrutturali, Logistica e Sistemi di mobilità)

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

Premesse

Al fine di un esame relativo alle esigenze di attuazione della normativa comunitaria in relazione ai trasporti è opportuno un breve riassunto di carattere generale sull'operato delle istituzioni europee in questa materia. Le norme comunitarie sono strettamente connesse al contesto delle politiche che la Comunità persegue.

Mercato e "reti transeuropee"

Una delle principali finalità delle Comunità europee e poi dell'Unione, è la realizzazione di un mercato unico europeo. Il mercato interno si basa sulla libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi, dei capitali, per garantire la libera circolazione in uno spazio senza frontiere (art. 8A del Trattato CE). Ciò richiede l'esistenza di infrastrutture efficienti e tecnologicamente adeguate: è importante, in questo contesto, inquadrare il concetto di "reti transeuropee". Si possono paragonare le esigenze di funzionamento del mercato interno con quelle di un organismo, che deve disporre di quattro componenti essenziali: una rete di circolazione sanguigna (le infrastrutture di trasporto), un sistema nervoso (le infrastrutture di telecomunicazione), un sistema muscolare (le infrastrutture energetiche) e un sistema cerebrale (le infrastrutture di formazione), il cui insieme viene indicato come "reti transeuropee".

In un'unica frase, il Libro bianco sulla crescita, competitività ed occupazione, presentato nel dicembre 1993 dall'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors, definisce le reti transeuropee come "infrastrutture nuove e di migliore concezione, accessibili a tutti i cittadini". Concezione migliore nel senso di diminuire il loro impatto negativo sull'ambiente ed anche nel senso di studiarne l'ottimizzazione in modo da

utilizzare, per es., in ogni circostanza il mezzo di trasporto più facilmente integrabile nel sistema di comunicazioni delle regioni interessate, in accordo con le caratteristiche fisiche ed economiche del territorio. Questo si ricollega con l'idea di "sviluppo sostenibile", i cui benefici economici ed occupazionali interessino, insieme con la regione, i suoi abitanti nel modo più generalizzato possibile. In questo senso la realizzazione di reti transeuropee non è che una condizione necessaria per il reale compimento dell'Unione europea.

Riassumendo gli obiettivi che ci si prefigge con la realizzazione delle reti transeuropee, Delors si sofferma in particolare su tre benefici conseguibili per i cittadini dell'Unione:

- una circolazione più veloce, sicura ed economica, tale cioè da permettere di aumentare i profitti delle attività produttive e da sviluppare di conseguenza una migliore competitività dell'azienda-Europa, creando nuova occupazione;

- un riassetto del territorio europeo per una distribuzione più equa della ricchezza e una minore concentrazione della popolazione. Infatti infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione più efficienti consentono un migliore sviluppo delle potenzialità delle regioni depresse e povere di materie prime e riducono la necessità di migrazione verso le grandi città ed i siti produttivi, portando il lavoro più vicino a dove le persone vivono;

- la creazione di un "ponte" verso l'Europa dell'est per potenziare gli investimenti e stimolare gli scambi, specie nel momento in cui trattati di cooperazione economica si propongono l'integrazione di tali paesi in un sistema coordinato esteso a tutto il continente.

Strategia europea in materia di trasporti

Un momento fondante della strategia dell'Unione europea in materia di trasporti è costituito dal Libro bianco licenziato dalla commissaria De Palacio nel 2001.

L'impulso che ha condotto alla realizzazione del Libro bianco è partito dal Trattato di Maastricht, firmato il 7 feb-

braio 1992, che ha riconosciuto ufficialmente l'importanza di una politica di sviluppo delle reti transeuropee nei settori delle infrastrutture di trasporto, telecomunicazione ed energia, dedicando l'intero titolo XII alla loro costituzione e modalità di attuazione.

I benefici ipotizzabili sono nel medio e lungo termine ed il loro scopo ultimo è in effetti quello di portare al suo pieno sviluppo il mercato interno europeo, la cui realizzazione fu ufficialmente prevista dall'articolo 8A dell'Atto unico europeo firmato all'inizio del 1986 e per il cui completamento le modalità essenziali furono previste agli articoli 129B, 129C e 129D del Trattato di Maastricht.

I trasporti al centro dell'agenda politica europea

La struttura organizzativa. Nell'ambito della struttura organizzativa della Commissione europea, è istituita una Direzione generale che si occupa specificamente di trasporti e di energia (essa conta oltre 1.000 persone che lavorano in dieci direzioni dislocate a Bruxelles e a Lussemburgo). I trasporti e l'energia sono, in effetti, al centro delle politiche europee e hanno un notevole impatto sulla vita quotidiana dei cittadini. Non ci può essere uno spazio unificato senza questi ponti tra i paesi e le persone; l'eliminazione delle barriere tra gli Stati membri ha favorito la libera circolazione delle persone e delle merci. La politica dei trasporti (che ha cominciato ad essere delineata nel 1957) punta a una mobilità sostenibile che sappia conciliare la competitività dell'Europa e il benessere dei cittadini, garantendo una maggiore sicurezza e protezione e più diritti. La politica in questo settore è una componente fondamentale della strategia di Lisbona e contribuisce alla coesione sociale e territoriale dell'Ue.

La Direzione generale esercita una vigilanza politica sulle agenzie incaricate della sicurezza del settore aereo, marittimo e ferroviario, sull'impresa comune Galileo e sull'autorità di vigilanza europea GNSS. Oltre a formulare le politiche comu-

nitarie in materia di trasporti e di energia e ad occuparsi degli aiuti di Stato nel settore, la Direzione generale gestisce anche i programmi di sostegno finanziario per le reti transeuropee, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione che, nel periodo 2000-2006, ammontano mediamente a 1 miliardo di euro l'anno.

Il Libro bianco del 2001. Il Libro bianco del 2001 proponeva quasi sessanta misure per realizzare un sistema di trasporto in grado di riequilibrare i vari modi, rilanciare le ferrovie, promuovere il trasporto marittimo e fluviale e gestire con successo la crescita del trasporto aereo, rispondendo così alla strategia di sviluppo sostenibile concordata dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001.

La revisione operata nel 2006 riafferma i principi del 2001, che restano alla base della politica europea dei trasporti. Occorre tuttavia, rispondere alle nuove esigenze economiche, sociali e ambientali della società. Questo settore rappresenta il 7% del PIL dell'Ue e il 5% dei posti di lavoro. Oltre che un diritto, la mobilità delle merci e dei cittadini è anche una fonte di coesione e un elemento essenziale della competitività dell'industria e dei servizi europei.

Obiettivi della politica dei trasporti

La Commissione, in una comunicazione, propone una panoramica dei vari settori per identificare nuove soluzioni in un contesto che cambia.

La politica dei trasporti, che è al centro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, prevede obiettivi a lungo termine per cercare un equilibrio fra la crescita economica, il benessere sociale e la protezione dell'ambiente in tutte le scelte strategiche. È necessario:

- dissociare la mobilità dai suoi effetti secondari, che sono la congestione, gli incidenti e l'inquinamento;
- ottimizzare il potenziale racchiuso in ogni modo di trasporto. Alcuni modi, come il trasporto fluviale, non sfruttano pienamente le proprie capacità;

- favorire la propulsione pulita e incoraggiare l'uso dei trasporti più rispettosi dell'ambiente, più sicuri e più efficaci dal punto di vista energetico;
- favorire la co-modalità, ovvero il ricorso efficace a diversi modi di trasporto, utilizzati singolarmente o in combinazione, per ottimizzare le risorse disponibili.

La Commissione desidera inoltre applicare i principi del mercato interno al trasporto ferroviario e per via navigabile. Grazie alla maggiore efficienza favorita dalle politiche comunitarie, questi modi di trasporto dovrebbero essere più concorrenziali, soprattutto rispetto al trasporto stradale.

Per realizzare questi obiettivi, la comunicazione definisce quattro pilastri per la politica dei trasporti:

- la mobilità delle persone e delle imprese in tutta l'Unione;
- la protezione dell'ambiente, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, il rispetto delle norme minime in materia di lavoro e la protezione dei passeggeri e dei cittadini;
- l'innovazione, destinata a sostenere la realizzazione dei due obiettivi precedenti, rendendo più efficiente e sostenibile l'attività del settore;
- l'azione nel contesto internazionale, per associare i paesi terzi a questi obiettivi.

Una nuova problematica: l'impatto sull'ambiente

Mentre nel 2001 le principali sfide da affrontare erano lo squilibrio fra i modi di trasporto e la congestione, la situazione è ormai cambiata. La congestione della rete stradale è peggiorata e oggi costa all'Unione l'1% del suo PIL. Anche il traffico aereo ha registrato una crescita sostenuta, che ha fatto aumentare l'impatto sull'ambiente. La questione dei gas a effetto serra e del riscaldamento climatico passa ora in primo piano. Globalmente, il trasporto nazionale è responsabile del 21% delle emissioni di gas a effetto serra, che sono aumentate di circa il 23% dal 1990 e minacciano di compromettere la realizzazione degli obiettivi di Kyoto.

Visto che le misure previste dalla Commissione nel 2001 non saranno sufficienti per conseguire gli obiettivi fissati inizialmente, è necessario disporre di una serie più ampia e flessibile di strumenti di azione. Per elaborare e sviluppare le politiche future, la Commissione intende favorire un dibattito sui possibili scenari nel settore dei trasporti fra 20-40 anni, per mettere a punto un approccio globale alla problematica del trasporto sostenibile.

Il livello statale e regionale

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 legge 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 PRIT 1998-2010, in corso di revisione, sebbene licenziato prima del Libro bianco del 2001, contiene prescrizioni ed indirizzi conformi alle previsioni del Libro bianco del 2001. Basti ricordare che tra gli obiettivi del PRIT vi sono: una mobilità sostenibile, il rispetto degli obiettivi di Kyoto, il coordinamento con le politiche nazionali per ciò che concerne lo sviluppo e l'uso di tecnologie informatiche e telematiche nonché di tecnologie direttamente inerenti il trasporto e la motorizzazione. Tra gli obiettivi del PRIT figurano inoltre lo sviluppo di politiche di gestione della mobilità urbana, la promozione della diversione modale a favore della modalità ferro e acqua, la previsione di politiche tariffarie e di *enforcing* volte a favorire l'uso del mezzo pubblico, la previsione di un governo, da parte degli enti locali, delle trasformazioni urbanistiche. Il PRIT vigente parla altresì del trasporto come fattore critico della competizione nell'economia globale.

Il recente Documento unico di programmazione (DUP) pone tra gli obiettivi prioritari il posizionamento competitivo della Regione a livello internazionale, la promozione attiva della dimensione europea nelle politiche regionali e, per quanto riguarda più direttamente i trasporti, pone grande attenzione al potenziamento del sistema ferroviario, alla mobilità urbana e metropolitana, ad un sistema di viabilità altamente gerarchizzato.

Se dunque le politiche, i piani ed i programmi della Regione Emilia-Romagna riflettono gli obiettivi e gli indirizzi dell'Unione europea in materia di trasporti, sebbene qualche valenza normativa possa essere attribuita anche a qualche prescrizione del PRIT, vi è da dire che, a livello regionale, sul piano strettamente normativo le ricadute sono meno evidenti in quanto prevalgono gli aspetti operativi.

In generale la realizzazione delle infrastrutture e l'affidamento dei servizi inerenti il trasporto sono effettuati, da parte della Regione Emilia-Romagna, nel pieno rispetto delle regole del mercato, in applicazione delle direttive comunitarie e delle leggi statali conseguenti che disciplinano la materia degli appalti e delle forniture.

Qui di seguito si dà un breve conto della normativa di settore con implicazioni di carattere comunitario distinguendo tra adeguamento alla normativa comunitaria già effettuato e normativa cui la Regione Emilia-Romagna si sta conformando.

VIII.2. Trasporto pubblico locale

Ad oggi il settore del trasporto pubblico locale è disciplinato dal d.lgs. n. 422 del 1997, emanato in attuazione della legge delega n. 59 del 1997 (Bassanini 1) e di seguito modificato e integrato dal d.lgs. n. 400 del 1999. Con lo stesso si assegna alle Regioni la posizione di soggetto programmatore, coordinatore, finanziatore e controllore, mentre la gestione dei servizi è affidata alle aziende di trasporto pubblico locale; si prevede la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in S.p.A. ovvero in cooperative a responsabilità limitata; viene

indicato il ricorso obbligatorio alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori (art. 18 “Introduzione della concorrenza di mercato”); è individuato nel contratto di servizio lo strumento per la disciplina del rapporto tra Ente regolatore e la società gerente. Il d.lgs. n. 422 del 1997 fa proprie le disposizioni in particolare degli artt. 2, 3, 14 comma 2 del regolamento CEE 1191/1969 (relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, così come modificato dal regolamento CEE n. 1893/1991 del Consiglio del 20 giugno 1991) ed altresì nell’ambito dei trasporti regionali e locali richiama la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

Per l’Emilia-Romagna la legge di attuazione del d.lgs. 422 del 1997 è la l.r. 30 del 1998. Questa è stata approvata nel rispetto delle norme comunitarie sopracitate pur rilevando che il regolamento CEE 1191/1969 è ora sostituito dal regolamento CE 1370/2007 di disciplina del trasporto passeggeri con esclusione dei settori: trasporto passeggeri per vie d’acqua, trasporto merci (entrambi precedentemente disciplinati dal regolamento 1191/1969) e le concessioni di servizi pubblici. Altresì si consideri che la direttiva 91/440/CEE è attualmente modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che ha come scopo l’apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all’interno della comunità.

In proposito la Regione Emilia-Romagna persegue dall’anno 2005 politiche per la realizzazione del mercato interno dei servizi ferroviari ed in realizzazione delle stesse ha già proceduto, per il trasporto ferroviario passeggeri di interesse regionale, a bandire una gara d’appalto internazionale competitiva, per la fornitura di questo servizio (delibera della Giunta regionale n. 256 del 14 febbraio 2005 - avviso aggiudicazione gara internazionale GUCE giugno 2008).

Sempre nell’ambito del trasporto passeggeri, le direttive del Consiglio dell’Unione europea n. 96/26/CE del 29 aprile

1996 e 98/76/CE del 1° ottobre 1998 riguardanti l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali, sono state attuate a livello statale con il d.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395, il d.m. 28 aprile 2005, n. 161 (Regolamento di attuazione del d.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395 modificato dal d.lgs. n. 478 del 2001, in materia di accesso alla professione di autotrasportatore di viaggiatori e merci) e con la legge 11 agosto 2003, n. 218 (Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente).

A livello regionale è stata emanata, in esecuzione delle prescrizioni europee sopracitate, la l.r. 21 dicembre 2007, n. 29 recante "Norme regionali in materia di trasporto passeggeri effettuato mediante noleggio di autobus con conducente. Modifica della l.r. n. 30 del 1998 (Disciplina Generale del Trasporto Pubblico Locale)". L'approvazione del regolamento d'attuazione della legge è iscritta nell'ordine dei lavori dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2009.

VIII.3. Navigazione interna

Il d.p.r. 616/1978 (prima organica regionalizzazione), la legge quadro n. 380/1990 ed il d.lgs. 112/1998 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. È il caso del regolamento (sulla base di apposita intesa interregionale) inerente la segna-

letica fluviale: esso tiene conto degli standard previsti dalla Comunità europea ai fini di una facile ed uniforme leggibilità e comprensione dei segnali che sono fattori fondamentali per la sicurezza della navigazione via acque interne. Il regolamento è stato ratificato in Emilia-Romagna con delibera di Giunta regionale n. 530/2002.

Necessita ora attuare le previsioni della direttiva 96/1998 in materia di equipaggiamento marittimo: tale direttiva, che consente agli equipaggi comunitari di manovrare nei porti e nei mari della comunità (sarebbe diversamente obbligatorio un cambio di equipaggio) si applica anche alla navigazione interna (il sistema idroviario è equiparabile ad un grande porto interno): il regolamento che sarà sottoposto a breve alla valutazione dell'Intesa Interregionale della Navigazione Interna diventerà indispensabile per consentire l'ingresso di equipaggi croati dopo l'ingresso della Croazia nell'Unione europea.

VIII.4. Porti e aeroporti

Nella navigazione aerea hanno molta importanza le convenzioni internazionali, le quali, dopo essere state rese esecutive, nel nostro ordinamento costituiscono norme interne internazionalmente uniformi che hanno carattere di specialità rispetto a tutte le norme interne, sia generali che speciali e sono quindi prevalenti.

Tra le fonti va certamente inclusa la normativa comunitaria che ha progressivamente liberalizzato i servizi legati al trasporto aereo. I principali atti normativi sono:

- i regolamenti nn. 3975 e 3976 del 14 dicembre 1987 che hanno esteso ai trasporti aerei internazionali tra gli Stati membri le norme sulla concorrenza previste dagli artt. 84 e 85 del Trattato di Roma;
- il regolamento n. 2411/1992 che prevede la possibilità di accordi in deroga per i servizi di *handling* e di sistemi telematici per la prenotazione nei casi in cui la deroga abbassi i costi e migliori il servizio;
- il regolamento n. 2407 del 23 luglio 1992 che ha introdotto

norme comuni nel rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei;

- il regolamento n. 2408 del 23 luglio 1992 che ha sancito la libertà di accesso ai traffici aerei intracomunitari per tutte le compagnie dell'Unione europea;

- il regolamento n. 2409 del 23 luglio 1992 in base al quale le compagnie aeree possono fissare autonomamente le tariffe senza bisogno di approvazione da parte dei Governi: ogni Stato membro può tuttavia bloccare tariffe eccessivamente alte o basse e quindi troppo elevate per gli utenti o in grado di causare perdite a tutti i vettori: in caso di contestazione decide la Commissione europea;

- il regolamento n. 95 del 18 gennaio 1993 volto a garantire la corretta distribuzione delle bande orarie (*slots*) attraverso la nomina di un coordinatore che operi imparzialmente;

- Comunicazione della Commissione 2005/C 312/01 "Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree su aeroporti regionali";

- la legge 3 agosto 1995, n. 351 demanda al Ministro dei Trasporti di determinare con proprio decreto, nel rispetto della normativa comunitaria, il regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra. La liberalizzazione dei servizi a terra ha tuttavia avuto piena attuazione con il d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18;

- il d.lgs. n. 96 del 2005 "Revisioni della parte aeronautica del codice della navigazione" contiene previsioni di interesse comunitario, come, ad esempio, la possibilità per gli aerei diretti in un paese della Comunità europea di decollare da aeroporti non doganali, purché i passeggeri posseggano un idoneo documento di riconoscimento.

In base all'art. 84 del Trattato di Roma le disposizioni del titolo IV del Trattato medesimo relativo ai trasporti si applicano alla navigazione interna mentre per la navigazione marittima ed aerea spetta al Consiglio dell'Unione dettare specifica disciplina. Conseguentemente sono stati emanati quattro regola-

menti CEE del 22 novembre 1986, entrati in vigore il 1° luglio 1987:

1) n. 4055/1986 riguardante l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi *ex artt.* 59 e 61, n. 2 del Trattato;

2) n. 4056/1986 del Trattato relativo alle modalità di applicazione ai trasporti marittimi degli artt. 85 e 86 del Trattato inerenti le pratiche restrittive della concorrenza e la legittimità di intese volte a modificare il regime della concorrenza in alcuni casi;

3) n. 4057/1986 relativo alle pratiche tariffarie sleali nei trasporti marittimi internazionali di linea posti in essere da compagnie di navigazione di Paesi terzi che danneggino gli interessi comunitari o armatori comunitari (imposizione di dazi compensativi ecc.);

4) n. 4058/1986 riguardante la disciplina di un'azione coordinata da parte dei paesi dell'Unione europea per la salvaguardia del libero accesso ai trasporti nei traffici transoceanici.

A livello nazionale le istanze delle previsioni della normativa comunitaria sono state sostanzialmente recepite con la legge quadro sui porti (legge n. 84 del 1994).

Non vi sono competenze regionali in materia di navigazione marittima ed aerea e, per quanto riguarda le infrastrutture, le stesse sono realizzate secondo la normativa statale vigente che riflette le disposizioni della normativa comunitaria in materia di appalti.

VIII.5. 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. 163 del 2006) di recepimento delle direttive comunitarie (2004/17/CE e 2004/18/CE), una procedura per la concessione di costruzione e gestione dell'autostrada regionale cispadana.

Nell'ambito della rete viaria di interesse regionale sono ricomprese anche infrastrutture ricadenti nei corridoi individuati dalla rete TEN, dei quali la Regione tiene conto nel proprio strumento pianificatorio nonché negli atti di programmazione negoziata quali Accordi di programma quadro e intesa generale quadro con lo Stato.

Altra funzione, nell'ambito delle infrastrutture viarie, esercitata dalla Regione è quella relativa alla promozione della sicurezza stradale, che pur essendo competenza dello Stato, impegna la Regione, insieme a quest'ultimo, a dare attuazione al "Piano di sicurezza stradale 1997-2001" della Commissione delle Comunità europee avente l'obiettivo di ridurre il numero e gli effetti degli incidenti stradali. In particolare con legge n. 144 del 1999 è stato previsto il Piano nazionale della sicurezza stradale che viene approvato dal CIPE.

Detto Piano, che consiste in un sistema articolato di indirizzi, di misure per la promozione e l'incentivazione di piani e strumenti per migliorare i livelli di sicurezza da parte degli enti proprietari e gestori, di interventi infrastrutturali, di misure di prevenzione e controllo, di dispositivi normativi e organiz-

zativi, finalizzati al miglioramento della sicurezza secondo gli obiettivi comunitari, viene attuato, mediante il coordinamento delle Regioni nell'ambito del proprio territorio ed a seguito del trasferimento di risorse finanziarie dello Stato, dagli enti proprietari di strade (Province e Comuni).

VIII.6. Problematiche in fase ascendente in materia di trasporti

Per ciò che concerne la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto comunitario si segnala che il programma 2009 delle iniziative di carattere normativo della Commissione europea presenta argomenti di interesse dell'Assemblea legislativa regionale e della Regione Emilia-Romagna in generale.

La Commissione, infatti, ha intenzione di iniziare una nuova discussione sul futuro dei trasporti, come peraltro si è anticipato sopra: tale iniziativa si collega infatti al Libro bianco del 2001, alla sua revisione intermedia del 2006 ed alle strategie di Lisbona e di Goteborg in base alle quali i trasporti si trasformano rapidamente in un settore di alta tecnologia in cui la ricerca e l'innovazione svolgono un ruolo cruciale. Fra i settori prioritari più promettenti vi sono i sistemi di trasporto intelligenti che usano la comunicazione, la navigazione e l'automazione, e una tecnologia di fabbricazione dei motori che permette di migliorare il rendimento energetico e la promozione di carburanti alternativi: ciò implica che la logistica debba essere integrata nella politica dei trasporti. La discussione è prevista di ampio respiro temporale e le decisioni che saranno prese incideranno sulla qualità della vita dei cittadini emiliano-romagnoli.

Pertanto è 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 le discussioni in essere tra le istituzioni europee, particolarmente attente ai mutamenti climatici ed agli effetti dell'inquinamento globale, sia con le prescrizioni dei piani e programmi regionali vigenti, sia con le previsioni di quelli in divenire ed all'attenzione dei competenti organi regionali.

IX) SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ

IX.A) CULTURA, FORMAZIONE E LAVORO

(Fonte: Direzione generale Cultura Formazione Lavoro)

IX.A.1. Premessa

Nella convinzione che, coerentemente con la Costituzione e con i principi e gli obiettivi dell'Unione europea, il lavoro costituisca il valore e la condizione di riferimento per rafforzare la coesione e l'integrazione sociale e per promuovere lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle produzioni e dei territori, l'obiettivo primario della l.r. 1° agosto 2005, n. 17, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" è quello di promuovere e sostenere un sistema di politiche, servizi ed azioni diretto ad accompagnare le persone e le imprese nei processi di transizione al lavoro, di inserimento e consolidamento professionale, nonché di stabilizzazione della condizione lavorativa. La promozione della qualità del lavoro viene, dunque, individuata come uno dei fondamentali aspetti identificativi del modello di crescita dell'Emilia-Romagna, sul quale la legge intende operare esercitando le competenze legislative attribuite dalla Costituzione alle Regioni nell'ambito della "tutela e sicurezza del lavoro".

La legge regionale agisce, in particolare, sulla disciplina del collocamento, sulle politiche attive per il lavoro, come gli incentivi alle assunzioni od alla stabilizzazione di soggetti

appartenenti a fasce deboli o svantaggiate, le politiche per l'inserimento al lavoro di soggetti disabili, l'orientamento al lavoro ed i tirocini, sugli aspetti formativi dei contratti di apprendistato, sul sistema dei servizi per il lavoro, sulla sicurezza del lavoro, sul sostegno alla qualità e regolarità dello stesso e sulla promozione della responsabilità sociale delle imprese: tutto ciò nella convinzione che questi siano gli ambiti di intervento per realizzare un'azione efficace diretta a migliorare le condizioni del mercato del lavoro, a facilitare le modalità di accesso delle persone al lavoro, a sostenere la loro occupabilità, con particolare riferimento alle persone disabili ed alle persone in condizione di svantaggio, a contrastare i rischi di precarizzazione dell'occupazione e di destrutturazione del processo produttivo.

Conformemente alle strategie europee che correlano strettamente le politiche per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e la coesione sociale, la l.r. n. 17 del 2005 si pone in una logica di continuità e di integrazione con la l.r. 30 giugno 2003, n. 12, contenente "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione fra loro".

La Regione Emilia-Romagna ha in tal modo inteso dare attuazione alla legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della Costituzione, esercitando le competenze legislative ed amministrative attribuitele al fine di rafforzare e qualificare ulteriormente il sistema formativo nel territorio regionale e porre le condizioni affinché tale sistema, nelle sue componenti essenziali dell'istruzione e della formazione professionale, accompagni le persone al successo formativo e all'acquisizione di saperi per tutta la vita, nel rispetto delle attitudini personali e per il superamento delle disuguaglianze determinate dalle diverse condizioni socio-economiche di partenza.

In particolare, la l.r. n. 12/2003 si propone di rafforzare l'identità del sistema della formazione professionale, inter-

venendo attraverso la definizione dei tratti caratterizzanti del sistema, quali l'accreditamento dei soggetti, l'individuazione delle tipologie formative, dei profili professionali, delle qualifiche e delle certificazioni di competenza, anche per realizzare il principio della pari dignità fra istruzione e formazione professionale.

IX.A.2. Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario

Per quanto riguarda la materia dell'istruzione e della formazione professionale, la l.r. n. 12 del 2003, all'art. 4, comma 2, stabilisce in particolare che la Regione operi per favorire la libera circolazione delle certificazioni in ambito europeo, impegnandosi ad adottare gli indicatori a tal fine stabiliti dall'Unione europea, mentre all'art. 5, comma 1, sancisce il diritto di ogni persona ad ottenere il riconoscimento formale e la certificazione delle competenze acquisite. Il riconoscimento può essere utilizzato, anche in ottemperanza alle disposizioni comunitarie, per conseguire un diploma, una qualifica professionale o altro titolo riconosciuto. A tal fine la Regione promuove accordi con le componenti del sistema formativo e con le parti sociali per la definizione di procedure per il riconoscimento, la certificazione e l'individuazione degli ambiti di utilizzazione delle diverse competenze, nonché per il riconoscimento delle competenze acquisite nel mondo del lavoro, utilizzabili come crediti per i percorsi formativi.

La normativa europea cui fare riferimento è rappresentata dalle direttive n. 89/48/CEE, sulle qualifiche con formazione di livello universitario di durata almeno triennale, n. 92/51/CEE, sul riconoscimento ai cittadini degli Stati membri del diritto di dotarsi del titolo professionale dello Stato ospitante, che corrisponde ad una professione regolamentata o ad una formazione regolamentata ed infine n. 99/42/CE, di definizione del procedimento per il riconoscimento delle qualifiche in relazione alle attività coperte dalle direttive sulla liberalizzazione e sulle misure transitorie.

In materia, sono inoltre da menzionare le delibere di Giunta regionale n. 936/2004 “Orientamenti, metodologia e struttura per la definizione del sistema regionale delle qualifiche” e n. 2166/2005 “Aspetti generali e articolazione della procedura sorgente nel sistema regionale delle qualifiche”, cui hanno fatto seguito i relativi provvedimenti di attuazione.

In questa sede è poi opportuno rilevare che, a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell’adesione di Bulgaria e Romania) contenente norme in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali “formali” ai fini della temporanea prestazione di servizi e dell’esercizio professionale stabile sul territorio italiano da parte di professionisti stranieri in ambito comunitario, è in corso di elaborazione un progetto di legge di iniziativa della Giunta di modifica dell’attuale normativa regionale in materia di esercizio della professione di maestro di sci (legge regionale 9 dicembre 1993, n. 42 “Ordinamento della professione di maestro di sci”), volto al perseguimento della massima compatibilità tra l’ordinamento regionale, quello statale e quello comunitario in materia.

La l.r. 1° agosto 2005, n. 17, recante “Norme per la promozione dell’occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro” all’articolo 41 prevede che la Regione, in attuazione delle direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (direttive 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 e 2003/18/CE) e del d.lgs. n. 626 del 1994 attuativo delle medesime (decreto legislativo sostituito dal d.lgs. n. 81 del 2008), promuova la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza del lavoro e di miglioramento

della qualità della vita lavorativa e, a tale fine, eserciti funzioni di indirizzo e coordinamento.

La stessa legge prevede poi, agli articoli 10 e 14, l'erogazione di assegni di servizio volti a favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, nonché la progressione di carriera, di persone a rischio di esclusione per carichi di cura.

Ritenuto necessario, date le caratteristiche dell'occupazione femminile regionale, realizzare un intervento di sostegno alle famiglie i cui figli con meno di tre anni sono esclusi dall'accesso ai posti nido offerti dal servizio pubblico ed al fine di favorirne l'accesso ai posti nido offerti dai servizi privati autorizzati, così da poter assicurare ai componenti delle famiglie stesse una permanenza nel mondo del lavoro, la Giunta regionale, con delibera n. 1738 del 28 ottobre 2008, ha adottato le "Linee guida progettuali per la realizzazione di un intervento pubblico cofinanziato con le risorse del FSE per l'erogazione di assegni di carattere conciliativo rivolti alle famiglie".

Al fine di poter realizzare il suddetto intervento, con la delibera di Giunta n. 2129 del 9 dicembre 2008 si è definita una prima sperimentazione per un numero contenuto di *voucher* nell'ambito di due distinte Amministrazioni comunali: i criteri e le modalità definite intendono definire il quadro di riferimento per la realizzazione del suddetto intervento, che prevede l'erogazione di appositi *voucher* finalizzati a favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro della famiglia, tramite buoni destinati a sostenere l'accesso ai servizi nido.

In materia di fondo sociale europeo sono stati emanati dall'Unione europea alcuni regolamenti: si tratta dei regolamenti Ue n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999; del regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante le disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999; del regolamento n. 1828/2006

della Commissione dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

Con decisione della Commissione europea C(2007)5327 del 26 ottobre 2007, è stato adottato il Programma operativo per l'intervento comunitario del FSE ai fini dell'Obiettivo 2 "Competitività regionale e occupazione" nella Regione Emilia-Romagna.

L'art. 44 della sopra citata legge regionale n. 12 del 2003 prevede che la Regione eserciti le funzioni di programmazione generale del sistema formativo e che a tal fine il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi:

a) le linee di programmazione e gli indirizzi, di norma triennali, per il sistema formativo e per l'inserimento al lavoro, con individuazione degli obiettivi, delle priorità, delle linee d'intervento, nonché del quadro delle risorse finanziarie e dei criteri per il riparto delle risorse da assegnare agli enti locali;

b) gli indirizzi generali per la programmazione territoriale dell'offerta formativa;

c) i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche;

d) gli atti generali di programmazione relativi all'utilizzo di fondi regionali, nazionali e comunitari nelle materie di cui alla presente legge.

Con delibera dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 101 del 1° marzo 2007, è stata approvata la proposta del Programma operativo regionale Fondo sociale europeo 2007-2013 – Obiettivo 2 "Competitività regionale e occupazione", formulata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 159 del 12 febbraio 2007.

L'obiettivo generale individuato per l'attuazione del pro-

gramma di competitività e occupazione attraverso il FSE è quello di sostenere la crescita economica e sociale e il suo impatto occupazionale, coniugando la qualità dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane con la qualità dello sviluppo economico e la coesione sociale, attraverso investimenti sul sapere e sulla qualificazione del lavoro che diano fondamento e prospettiva all'obiettivo della società della conoscenza, e a quello di pari opportunità di accesso e permanenza nel sistema regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

In tema di aiuti di Stato, la delibera di Giunta regionale n. 332/2007 ha adottato le "Modalità di attuazione e di finanziamento del Regolamento (CE) n. 1998/06 della Commissione delle Comunità europee del 15 dicembre 2006", in merito all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato agli aiuti di importanza minore (*de minimis*) descritte nell'allegato parte integrante e sostanziale della deliberazione stessa.

Nei contenuti si prevede, tra l'altro, che:

– la soglia degli aiuti *de minimis* è di 200.000 euro, incluso l'aiuto da erogare, di sovvenzioni pubbliche concesse a titolo di *de minimis* nell'arco di un periodo di tre esercizi finanziari, quello in corso più i due precedenti; per le imprese attive nel settore del trasporto su strada la soglia massima ammessa all'esenzione *de minimis* è di 100.000 euro;

– diversamente dalla disciplina del previgente Regolamento 69/2001, l'impresa non può ricevere altre tipologie di aiuto (esentato o approvato per notifica) per gli stessi costi ammissibili, sovvenzionati con l'aiuto *de minimis*. Questo divieto è indipendente dall'aver o meno raggiunto la soglia dei 200.000 o 100.000 euro;

– al momento della presentazione dei progetti deve essere presentata un'autocertificazione attestante il rispetto del vincolo dei 200.000 euro, o dei 100.000 euro nel caso di imprese attive nel settore del trasporto su strada, nell'arco di tempo dei tre esercizi finanziari di cui sopra (comprensivi della richiesta del finanziamento di cui al progetto presentato).

La delibera di Giunta regionale n. 1968/2008 ha dettato

criteri e modalità di erogazione degli aiuti destinati alle imprese, operanti nel territorio della Regione in settori esposti alla concorrenza internazionale, per interventi rivolti alla prima formazione, alla riqualificazione ed all'aggiornamento dei loro addetti, con particolare riguardo alle fasce deboli.

Nello specifico, la Regione Emilia-Romagna intende finanziare:

a) mediante l'utilizzo delle risorse del cofinanziamento comunitario assicurate dal Fondo sociale europeo (Programma operativo Obiettivo 2 periodo 2007-2013), o di risorse regionali o di altra provenienza, la realizzazione di interventi formativi per i lavoratori occupati, compresi i titolari delle PMI, delle imprese localizzate sul proprio territorio, senza distinzione di dimensione, finalizzati in particolare al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- orientare le iniziative di formazione continua verso temi chiave per l'innovazione tecnologica ed organizzativa del tessuto produttivo regionale e locale;
- rafforzare e diversificare gli interventi di formazione continua nel settore privato;
- sviluppare interventi rivolti alle persone occupate con rapporti di lavoro non subordinati al fine di favorirne la stabilizzazione occupazionale e professionale;
- favorire le pari opportunità a tutte le imprese e categorie di lavoratori;
- sostenere l'adattabilità nelle organizzazioni del lavoro finalizzata alla modernizzazione delle imprese e delle filiere produttive;
- accompagnare i percorsi di innovazione nei processi produttivi e nelle strategie di mercato delle imprese;
- prevenire le situazioni di crisi e ristrutturazione aziendale e settoriale e garantire la ricollocazione delle persone espulse o in procinto di essere espulse.

b) mediante l'utilizzo delle risorse assegnate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, la realizzazione di azioni di formazione a favore di lavoratori per aggiornare ed

accrescere le loro competenze per sviluppare la competitività delle imprese.

Possono beneficiare degli aiuti inclusi nel presente regime imprese grandi, medie e piccole. Per poter beneficiare di un aiuto alla formazione, l'impresa beneficiaria deve dimostrare che l'aiuto ha un "effetto di incentivazione".

La disciplina si applica ai progetti formativi attivati sia direttamente dalle imprese che da enti pubblici o privati a favore degli occupati e/o degli imprenditori.

IX.A.3. Le azioni regionali per l'attuazione del programma legislativo della Commissione europea

La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione

La promozione in Emilia-Romagna della piena e buona occupazione rappresenta la finalità di fondo della l.r. n. 17 del 2005, nella convinzione che coerentemente con la Costituzione e con i principi e gli obiettivi dell'Unione europea, il lavoro costituisca il valore e la condizione di riferimento per il rafforzamento della coesione e dell'integrazione sociale e per la promozione dello sviluppo, dell'innovazione e della competitività.

In questa prospettiva – che corrisponde ad una strategia orientata alla crescita economica ed al miglioramento delle condizioni di vita delle persone – la qualità e la quantità dell'occupazione non rappresentano aspetti separati e fra loro indipendenti, ma al contrario risultano strettamente correlati e inscindibili.

Obiettivo primario della legge è quindi quello di promuovere e sostenere un sistema di politiche, servizi ed azioni diretto ad accompagnare le persone e le imprese nei processi di transizione al lavoro, di inserimento e consolidamento professionale, di stabilizzazione della condizione lavorativa, nella ricerca e nell'acquisizione del lavoro (con particolare riferimento a quanti si trovino in condizioni sociali o individuali, anche temporanee, di svantaggio), nella conciliazione fra i tempi di cura e quelli dedicati all'attività professionale, nella qualificazione e nella

formazione, nell'esercizio pieno del diritto-dovere a condizioni di sicurezza e regolarità del lavoro.

Come osservato in premessa, la l.r. n. 17 del 2005, conformemente alle strategie europee che correlano strettamente le politiche per l'istruzione, la formazione, l'occupazione e la coesione sociale, si pone in una logica di integrazione della l.r. 30 giugno 2003, n. 12. Tale legge, nel rispetto del dettato costituzionale, in particolare di quanto stabilito all'articolo 117, è volta alla valorizzazione della persona ed all'elevamento dei livelli culturali e professionali di tutti i cittadini, nonché al rafforzamento del sistema di istruzione nel territorio regionale, con l'intento di garantire l'accesso a tutti i gradi dell'istruzione, di sostenere il conseguimento del successo formativo e l'inserimento nel mondo del lavoro, mediante adeguate opportunità formative, con particolare riferimento alle aree deboli ed alla montagna, di operare secondo i principi di integrazione e di inclusione sociale delle persone disabili, in condizioni di disagio ed immigrate.

Lo stesso obiettivo dichiarato del Programma operativo della Regione Emilia-Romagna FSE Obiettivo 2 "Competitività regionale e occupazione" 2007-2013 è quello di sostenere la crescita economica e sociale e il suo impatto occupazionale, coniugando la qualità dell'occupazione e la valorizzazione delle risorse umane con la qualità dello sviluppo economico e la coesione sociale, attraverso investimenti sul sapere e sulla qualificazione del lavoro che diano fondamento e prospettiva all'obiettivo della società della conoscenza, e a quello di pari opportunità di accesso e permanenza nel sistema regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

Sulla stessa linea si collocano sia la legge regionale 8 agosto 2001, n. 26 "Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della legge regionale 25 maggio 1999, n. 10", sia la legge regionale 27 luglio 2007, n. 15 "Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione", che al fine di concorrere allo sviluppo e alla qualità sociale della comunità

regionale, promuove e disciplina un sistema integrato di servizi ed interventi volto a rendere effettivo il diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione, del sapere e delle competenze ed a garantire l'uniformità di trattamento su tutto il territorio regionale, specificatamente mirato a:

a) favorire e promuovere, in condizioni di pari opportunità, il conseguimento dei più alti livelli formativi, con particolare attenzione per i capaci e meritevoli, ancorché privi o carenti di mezzi;

b) favorire e promuovere, in raccordo con le istituzioni universitarie, gli enti di ricerca e gli enti economici, l'internazionalizzazione dei percorsi formativi, di ricerca e professionali;

c) elevare quantitativamente e qualitativamente gli esiti positivi della formazione superiore, della ricerca e dell'occupazione in ambito regionale, d'intesa con Università, enti locali, enti economici e parti sociali;

d) promuovere un sistema informativo di supporto nella scelta delle opportunità in materia di istruzione universitaria e di alta formazione, compresa la formazione per la ricerca;

e) favorire la positiva integrazione tra popolazione studentesca, in particolare non residente, e comunità locali, promuovendo un ampio e diversificato sistema di accoglienza in raccordo con gli enti locali.

Particolare menzione meritano, poi, le seguenti deliberazioni della Giunta regionale:

– n. 346/2008 contenente “Disposizioni regionali per l’attuazione degli interventi di stabilizzazione occupazionale e dell’invito per la realizzazione delle iniziative rivolte ai destinatari del programma PARI”;

– n. 759/2008 contenente “Specificazioni sulla disciplina comunitaria applicata alle ‘Disposizioni regionali per l’attuazione degli interventi di stabilizzazione occupazionale’ in attuazione della l.r. n. 17/2005 – Allegato 1 alla DGR 346/2008”;

– n. 912/2008 recante “Approvazione criteri e modalità di accesso e di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga – Attuazione dei contenuti dell’accordo governativo sottoscritto

il 28 febbraio 2008 fra Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e Regione Emilia-Romagna”;

– n. 2129/2008 recante “Approvazione criteri e modalità per la sperimentazione di un intervento pubblico cofinanziato con le risorse del FSE per l’erogazione di *voucher* di servizio di carattere conciliativo rivolti alle famiglie nel Comune di Bologna e di Modena”;

– n. 15/2009 contenente “Avviso per la presentazione di candidature per l’erogazione del *voucher* di carattere conciliativo rivolto alle famiglie dell’Emilia-Romagna per la frequenza ai nidi di infanzia”.

Per concludere sull’argomento, non si può fare a meno di menzionare l’Accordo di programma quadro, Ministero della Gioventù/Regione Emilia-Romagna, Giovani Evoluti e Consapevoli – GECO – per il 2007-2009 che prevede interventi a sostegno dei giovani della Regione per favorire crescita ed occupazione, secondo i parametri della strategia di Lisbona.

Dialogo università-imprese

In tema di dialogo università-imprese, alle precedenti esperienze Symposium (Consorzio delle 4 università regionali) e Spinner (Consorzio di Aster, Università di Bologna e Sviluppo Italia) hanno fatto seguito gli interventi per la qualificazione delle risorse umane nel settore della ricerca e della innovazione tecnologica, per la creazione di reti tra università, centri di ricerca e mondo produttivo, finalizzate alla promozione della ricerca e dell’innovazione ed allo sviluppo economico del territorio, di cui alle delibere di Giunta regionale n. 1953/2007 e n. 237/2008.

La stessa programmazione dell’Asse capitale umano del Por FSE si fonda sul rafforzamento delle reti tra istituzioni scolastiche, università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale per qualificare l’obiettivo della società della conoscenza.

Promozione della mobilità transfrontaliera dei giovani

La legge regionale 28 luglio 2008, n. 14 contenente “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni” incentiva le azioni previste dal Libro verde, prevedendo in primo luogo che la Regione e le Province favoriscano l’accesso dei giovani ad attività di formazione superiore, continua e permanente, concedendo gli assegni formativi di cui all’articolo 14 della legge regionale n. 12 del 2003, nonché alle attività transnazionali promosse dalla decisione n. 1720/2006/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, relativa all’istituzione di un programma d’azione nel campo dell’apprendimento permanente (art. 37).

La Regione, in raccordo con le agenzie nazionali preposte e con la collaborazione delle Province e dei Comuni, è poi chiamata a promuovere e supportare:

- le attività legate alla mobilità giovanile transnazionale nei settori dell’istruzione, della formazione e della cittadinanza attiva, in coerenza con i programmi europei che le sostengono;
- gli scambi giovanili, le attività di volontariato, i progetti d’iniziativa giovanile, i seminari e i corsi transnazionali ideati, pianificati e realizzati direttamente dai giovani, dai loro gruppi, anche informali, e dalle loro associazioni;
- le iniziative e le attività del dialogo europeo strutturato con i giovani, promosso dalla decisione n. 1719/2006/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, relativa all’istituzione del programma “Gioventù in azione” per il periodo 2007-2013 (art. 42).

Nel corso del biennio 2005-2007 sono stati emanati 2 Avvisi pubblici per la realizzazione della mobilità transnazionale di giovani del triennio delle scuole superiori, al fine di migliorare la conoscenza della lingua straniera, realizzare stage e tirocini aziendali, partecipare a progetti didattici su aree comuni (delibere di Giunta regionale nn. 288/2005 e 1324/2006).

Accanto a tali iniziative è opportuno menzionare:

- la realizzazione, nel corso del 2007, del Festival dei Licei

per giovani europei, ai sensi della delibera di Giunta regionale n. 557/2007;

– la rete European Regions for Youth – ERY – promossa dall’Emilia-Romagna, insieme ad altre 10 regioni Ue di 9 diversi paesi, che ha sviluppato un piano di lavoro comune nel settore delle politiche giovanili;

– la partecipazione degli enti locali e delle associazioni giovanili al programma Gioventù in azione;

– la realizzazione della Festa dell’Europa, evento annuale che coinvolge studenti ed insegnanti delle scuole medie superiori dei paesi europei.

IX.B) SANITÀ

(Fonte: Direzione generale Sanità e Politiche sociali)

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

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. 152 del Trattato, infatti, stabilisce l’impegno della Comunità a garantire un livello elevato di protezione della salute umana nell’ambito di tutte le politiche e azioni e il ruolo della Comunità 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 umana.

Il Trattato europeo prevede l'applicazione della procedura speciale prevista all'art. 251, preceduta dalla consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, per la regolamentazione delle seguenti questioni:

- misure che determinano i 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 di incentivazione rivolte alla protezione e al miglioramento della salute umana.

L'ultimo paragrafo dell'art. 152 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, 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.

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, completa e precisa l'articolo 152 del Trattato CE, sostituendo al concetto di "salute umana" quello di "salute fisica e mentale". Il nuovo Trattato estende inoltre l'azione della Comunità in materia,

aggiungendovi la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

Un approccio coordinato in tema di politica sanitaria è stato definito per la prima volta nella strategia della Comunità europea in materia di sanità presentata nel maggio 2000. La nuova strategia sanitaria "Insieme per la salute: un approccio strategico per l'Ue 2008-2013" è stata adottata il 23 ottobre 2007.

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 della Commissione del 23 ottobre 2007 dal titolo "Insieme per la salute: un approccio strategico dell'Ue per il periodo 2008-2013" ribadisce i valori condivisi in questo campo, quali il diritto a prestazioni di qualità, l'equità e la solidarietà.

Il Libro bianco definisce una nuova strategia comunitaria in materia sanitaria fino al 2013 per fronteggiare problemi sempre più pronunciati per la salute della popolazione come l'invecchiamento, le minacce transfrontaliere per la salute o le malattie legate a stili di vita poco salubri. Si intende in questo modo rafforzare, in un quadro strategico unico, la cooperazione comunitaria nei settori nei quali gli Stati membri non possono agire soli, garantire una maggior comprensione della salute a livello europeo e globale e riservare più spazio alla salute nell'insieme delle politiche. A tal fine, il Libro bianco propone quattro principi e tre obiettivi strategici per i prossimi anni.

I quattro principi fondamentali sono:

- i valori comuni nel campo della salute;
- la salute come bene più prezioso;
- la necessità di inserire la salute al centro di tutte le politiche;

– il rafforzamento del ruolo dell’Ue nelle questioni sanitarie a livello mondiale.

Di particolare interesse appare l’approccio HIAP, della salute in tutte le politiche. Infatti, la politica sanitaria non rappresenta l’unica politica determinante in materia di salute. Altre politiche come l’ambiente, la ricerca, la politica regionale, la regolamentazione dei prodotti farmaceutici e dei prodotti alimentari, il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nonché la fiscalità sul 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 finanzia-

menti in relazione alla salute, ad esempio il settimo programma quadro di ricerca e i programmi di politica regionale.

Programmi e iniziative: Secondo programma d'azione comunitario in materia di salute (2008-2013). Nell'ambito della Direzione generale Salute e Tutela dei consumatori (SANCO), la strategia è sostenuta dal programma di salute pubblica. Il secondo programma d'azione comunitario in materia di salute (2008-2013), stabilito con decisione n. 1350/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, 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 oltre 300 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).

Settori specifici di particolare rilevanza

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 o il sistema d'informazione TRACES.

Nel quadro della revisione della legislazione sull'igiene dei prodotti alimentari ("pacchetto igiene"), il regolamento CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sottolinea l'importanza della definizione degli obiettivi da perseguire in materia di sicurezza alimentare, lasciando agli operatori del settore alimentare la responsabilità di adottare le misure di sicurezza da attuare per garantire la non pericolosità dei prodotti alimentari.

La revisione della legislazione comunitaria riguarda le

norme d'igiene alimentare di cui alla direttiva 93/43/CEE del Consiglio, al fine di attuare una politica globale ed integrata applicabile a tutti i prodotti alimentari, dalla fattoria fino al punto di vendita al consumatore.

Questo regolamento mira a garantire l'igiene dei prodotti alimentari in tutte le fasi del processo di produzione, dalla produzione primaria fino alla vendita al consumatore finale. Esso non concerne le questioni relative alla nutrizione, né quelle riguardanti la composizione e la qualità dei prodotti alimentari.

Il regolamento si applica alle imprese del settore alimentare e non alla produzione primaria e alla preparazione di alimenti per uso domestico privato.

Tutti gli operatori del settore alimentare sono tenuti a controllare che tutte le fasi di cui sono responsabili, dalla produzione primaria fino alla vendita o alla messa a disposizione di prodotti alimentari al consumatore finale, si svolgano in maniera igienica, in conformità delle disposizioni del presente regolamento.

Gli operatori del settore alimentare che svolgono attività di produzione primaria e certe attività connesse devono attenersi alle disposizioni generali d'igiene di cui alla parte A dell'allegato I del regolamento.

È prevista la concessione di deroghe per quanto riguarda le piccole imprese, se ciò non compromette gli obiettivi del regolamento.

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'immis-

sione 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.

Salute, igiene e sicurezza sul luogo di lavoro. Attraverso la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, l'Unione europea si prefigge di creare un maggior numero di posti di lavoro e di migliore qualità. La salute e la sicurezza sul luogo di lavoro rappresentano oggi uno degli aspetti più importanti e più avanzati della politica sociale dell'Unione. In questo campo, l'azione comunitaria non si limita all'aspetto normativo; le istituzioni europee svolgono infatti numerose attività d'informazione, di orientamento e di promozione in favore di un ambiente di lavoro sicuro e sano in collaborazione con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nonché con la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

Tra le disposizioni di carattere generale, di particolare rilievo appare la direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989 – modificata dal Regolamento (CE) n. 1882/2003 e dalla direttiva 2007/30/CE, che deve essere recepita dagli Stati membri entro il 31 dicembre 2012 –, riguardante l'applicazione di provvedimenti volti a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

L'obiettivo della direttiva è di assicurare una migliore protezione dei lavoratori sul posto di lavoro, tramite provvedimenti di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché tramite l'informazione, la consultazione, la partecipazione equilibrata e la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. La direttiva quadro funge da base per altre direttive particolari e, fra l'altro, per tutti i settori di cui all'allegato della stessa.

La direttiva si applica a tutti i settori d'attività privati o pubblici tranne che ad alcune attività specifiche della pubblica amministrazione e ai servizi della protezione civile.

Viene data la definizione dei termini "lavoratore", "datore di lavoro", "rappresentante dei lavoratori" e "prevenzione".

La sorveglianza della salute dei lavoratori è garantita da provvedimenti adottati in conformità delle legislazioni e delle prassi nazionali.

È previsto inoltre che i gruppi a rischio, particolarmente sensibili, debbano essere protetti contro i pericoli specifici che corrono.

Il Consiglio adotta direttive particolari – fra l'altro nei sette settori previsti dall'allegato – alle quali si applicano pienamente le disposizioni di questa direttiva, senza pregiudizio per le disposizioni più vincolanti e/o specifiche che esse contengono. Tale direttiva e le direttive particolari possono essere modificate dal Consiglio (procedura di cui all'ex articolo 118 A del Trattato, nuovo articolo 138); gli adattamenti tecnici vengono decisi dalla Commissione, assistita da un comitato di rappresentanti degli Stati membri.

Come è noto, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali hanno un prezzo elevato tanto umano quanto economico. La Commissione propone, con la Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 21 febbraio 2007, dal titolo "Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro" – che fa seguito alla strategia per il periodo 2002-2006 –, come obiettivo principale, 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 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.

Farmaci. Nell'ottica di garantire agli europei un livello di salute elevato, l'Unione europea promuove un ampio accesso ai farmaci, la diffusione di un'informazione di qualità ai cittadini, nonché la fabbricazione di farmaci sicuri ed efficaci. A tal fine, il mercato unico dei prodotti farmaceutici consente di

raggiungere questi obiettivi rafforzando la competitività dell'industria pur favorendo la ricerca e l'innovazione a vantaggio dei cittadini.

Nella materia, si segnala la direttiva 2001/83/CE 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 e la pubblicità dei medicinali per uso umano (il codice sostituisce e riunisce le direttive 65/65/CEE, 75/319/CEE, 75/318/CEE, 92/25/CEE, 92/26/CEE, 92/27/CEE, e 92/28/CEE).

Il codice disciplina la procedura di autorizzazione di immissione sul mercato (AMM) e stabilisce che nessun medicinale (ad eccezione, a determinate condizioni, dei medicinali radio farmaceutici preparati al momento dell'impiego) possa essere messo in commercio in uno Stato membro senza il rilascio di un'autorizzazione in tal senso dalla competente autorità di tale Stato o dall'Agenzia europea dei medicinali ("Agenzia"), e che solo i richiedenti con sede nella Comunità possono ottenere un'autorizzazione di immissione sul mercato.

Il titolare di un'autorizzazione può inoltre richiedere il riconoscimento della stessa ad altri Stati membri. A tal fine, la direttiva prevede una specifica procedura, nel corso della quale può essere adito un apposito Comitato delle specialità farmaceutiche, dipendente dall'Agenzia.

Per quanto riguarda la disciplina della fabbricazione e dell'importazione dei farmaci, l'autorizzazione da parte degli Stati membri è obbligatoria nei casi di fabbricazione, operazione di suddivisione, di condizionamento o di presentazione di medicinali sul territorio degli Stati membri (ad eccezione delle operazioni effettuate dai farmacisti per una vendita al dettaglio), nonché per ogni importazione di medicinali provenienti da paesi terzi.

La disciplina riguardante l'etichettatura e il foglietto illu-

strativo prevede che l'imballaggio esterno oppure, qualora esso sia assente, la confezione primaria di ogni medicinale, debba recare una serie di specifiche indicazioni, leggibili, chiaramente comprensibili e indelebili.

Inoltre, l'imballaggio di ogni medicinale deve contenere un foglietto illustrativo, a meno che ogni informazione obbligatoria figuri direttamente sull'imballaggio esterno o sulla confezione primaria.

Prima di rilasciare l'autorizzazione di immissione sul mercato per un medicinale, l'autorità competente deve verificare se l'imballaggio esterno, la confezione interna e il foglietto illustrativo siano conformi alle prescrizioni della direttiva. Altrettanto deve essere fatto per ogni progetto di modifica dell'etichettatura o del foglietto illustrativo.

In sede di procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di un medicinale, e sulla base dei criteri previsti dalla direttiva, le autorità competenti sono tenute a classificarlo a seconda che per il medicinale sia obbligatoria o meno una prescrizione medica.

Le autorità di ciascuno Stato membro elaborano un elenco dei medicinali per i quali è obbligatoria la prescrizione medica, precisando, ove necessario, la categoria di classificazione.

Per quanto riguarda la distribuzione di medicinali all'ingrosso, gli Stati membri sono tenuti a subordinare la distribuzione di medicinali all'ingrosso di un'autorizzazione d'esercizio d'attività di grossista di medicinali.

Il controllo delle persone autorizzate ad esercitare l'autorità di grossista di medicinali è effettuato dallo Stato membro che ha rilasciato l'autorizzazione. Qualora uno Stato membro ritenga che, per quanto riguarda il titolare di un'autorizzazione rilasciata da un altro Stato membro, le condizioni di autorizzazione non siano o non siano più rispettate, ne dà immediata comunicazione alla Commissione e all'altro Stato membro interessato. Quest'ultimo adotta tutti i provvedimenti necessari e ne informa il primo Stato membro e la Commissione.

Il codice enumera i criteri ai quali deve rispondere un ri-

chiedente per ottenere un'autorizzazione di distribuzione. Egli deve in particolare disporre di un numero sufficiente di locali idonei e di personale qualificato e impegnarsi a rispettare una serie di obblighi successivamente alla concessione dell'autorizzazione.

In consultazione con il Comitato dei medicinali per uso umano e con il Comitato farmaceutico istituito con decisione 75/320/CEE del Consiglio, la Commissione pubblica le linee di orientamento riguardanti le buone prassi di distribuzione.

Il codice, inoltre, definisce "pubblicità di medicinali" ogni forma di presentazione, informazione, prospezione o incitamento che mirano a promuovere la prescrizione, la consegna, la vendita o il consumo di medicinali fra cui: pubblicità presso il pubblico e presso le persone autorizzate a prescriberli o a fornirli, visita di informatori scientifici, fornitura di campioni, sponsorizzazione di riunioni promozionali e congressi scientifici cui assistono le persone autorizzate a prescrivere o a fornire medicinali.

La direttiva distingue fra la pubblicità rivolta al pubblico e quella rivolta a persone abilitate a prescrivere o a consegnare medicinali e prevede, altresì, che gli Stati membri pongano in atto mezzi adeguati ed efficaci per controllare la pubblicità nei medicinali.

Per quanto riguarda la farmacovigilanza, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutti i provvedimenti necessari ad incoraggiare i medici e gli altri professionisti della salute a notificare gli effetti indesiderabili presunti all'autorità competente; sono, inoltre, tenuti a porre in atto un sistema di farmacovigilanza destinato a raccogliere informazioni utili per la sorveglianza dei medicinali, in particolare i loro effetti indesiderabili sull'uomo e il caso di impiego scorretto e di grave abuso di medicinali, nonché a valutare scientificamente queste informazioni.

La direttiva prevede che ogni titolare di un'autorizzazione di immissione sul mercato di un medicinale scelga una persona responsabile nel campo della farmacovigilanza, che ponga in atto un sistema centralizzato di informazione riguardante gli

effetti indesiderabili di tale medicinale. Il titolare è tenuto a notificare all'autorità competente, entro 15 giorni a decorrere dal ricevimento dell'informazione, ogni presunto effetto indesiderabile grave che sia stato posto alla sua attenzione da parte di un professionista del settore sanitario, ed è tenuto parimenti a trasmettere a intervalli regolari (specificati nella direttiva), o su richiesta dell'autorità competente, rapporti dettagliati riguardanti tutti gli altri effetti indesiderabili che gli sono stati comunicati.

La Commissione elabora, previa consultazione degli Stati membri, dell'Agenzia e delle parti interessate, le direttrici sull'elaborazione dei rapporti riguardanti gli effetti indesiderabili, e gli Stati devono assicurarsi che le notifiche relative a presunti effetti collaterali gravi siano sottoposte il prima possibile all'attenzione dell'Agenzia e del titolare dell'autorizzazione.

La direttiva prevede anche la possibilità che uno Stato membro raccomandi la modifica, la sospensione o il ritiro dell'autorizzazione di immissione sul mercato a seguito della valutazione dei dati relativi alla vigilanza farmacologia e che, in caso di urgenza, lo Stato possa anche sospendere l'immissione sul mercato di un medicinale, pur rispettando determinati obblighi di informazione.

Per quanto riguarda la sorveglianza ed il sistema sanzionatorio, la direttiva prevede che le competenti autorità di ciascuno Stato membro garantiscano il rispetto delle norme legali sui medicinali mediante ispezioni regolari (controllo degli stabilimenti di fabbricazione e dei laboratori, prelievo di campioni, esame dei documenti) e, se del caso, attraverso ispezioni a sorpresa.

Le autorità competenti degli Stati membri vietano la vendita di un medicinale o lo ritirano dal mercato qualora risulti che il medicinale sia nocivo, che manchi un effetto terapeutico, che il rapporto beneficio/rischio non sia favorevole, che il medicinale stesso non abbia la composizione dichiarata e qualora i controlli non siano stati effettuati.

Le stesse autorità sono tenute a ritirare o a sospendere

l'autorizzazione di fabbricazione allorquando non risultino più rispettate le condizioni richieste per il rilascio di tale autorizzazione.

IX.B.2. Adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario

Stato di attuazione

Ai fini di fornire un quadro completo dello stato di attuazione del diritto comunitario da parte della Regione Emilia-Romagna nella materia della tutela della salute, sembra utile riportare una sintesi degli interventi più significativi nel settore, già segnalati in occasione della ricognizione effettuata ai fini dell'elaborazione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee.

Sicurezza sul lavoro. La l.r. n. 17 del 2005, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" all'articolo 41 prevede che la Regione, in attuazione delle direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (direttive 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 e 2003/18/CE) e del d.lgs. n. 626 del 1994 attuativo delle medesime (decreto legislativo sostituito dal d.lgs. n. 81 del 2008), promuova la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza del lavoro e di miglioramento della qualità della vita lavorativa e, a tale fine, esercita funzioni di indirizzo e coordinamento.

Sanità. Relativamente al settore della tutela della salute, i provvedimenti della Unione europea relativi a 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 appli-

cazione 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.

Sanità veterinaria e igiene degli alimenti. Tra le eccezioni è compreso l'ambito della Sanità veterinaria e igiene degli alimenti per il quale si riportano di seguito gli interventi effettuati nel 2008 in connessione con le politiche comunitarie in materia:

– Piano regionale di controllo della tubercolosi, della brucellosi bovina e della leucosi bovina enzootica – in attuazione della direttiva 64/432/CE – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 612 del 2008.

– Recepimento intesa Governo, Regioni e Province autonome Trento e Bolzano in materia di deroghe relative alla produzione di lagomorfi e volatili parzialmente eviscerati – in attuazione dei reg. (CE) nn. 852/2004 e 853/2004 – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 407 del 31 marzo 2008.

– Definizione delle procedure di riconoscimento e registrazione per le imprese del settore alimentare applicative della normativa europea in materia di sicurezza alimentare – in attuazione dei reg. (CE) nn. 852/2004 e 853/2004 – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1015 del 2008.

– Linee guida per la gestione e il controllo sanitario dell'allevamento di suini all'aperto. Criteri di biosicurezza – in attuazione della direttiva 2001/93/CE e del reg. (CE) n. 852/2004 – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1248 del 2008.

– Semplificazione sistema HACCP per alcune imprese del settore alimentare – in attuazione del reg. (CE) n. 852/2004, delle linee guida CE del 16 novembre 2005 e della raccomandazione 2003/361/CE – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 1869 del 2008.

– Recepimento intesa recante linee guida per l'esecuzione dei controlli tesi a garantire la sicurezza alimentare nell'ambito della produzione e immissione sul mercato del latte destinato al trattamento termico e alla trasformazione – in attuazione dei reg. (CE) nn. 178/2002, 852/2004, 853/2004/, 854/2004, 882/2004 – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 2024 del 2008.

– Recepimento intesa sancita ai sensi dell'art. 8 della legge 131 del 2003 in materia di deroghe relative alla produzione di ovini, caprini e suini lattanti parzialmente eviscerati – in attuazione dei reg. (CE) nn. 852/2004 e 853/2004 – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 3 del 2009.

– Recepimento dell'Accordo – sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 20 marzo 2008 – concernente “Prime disposizioni per l'autorizzazione al trasporto di animali vivi” – in attuazione del reg. (CE) n. 1/2005 – oggetto della deliberazione della Giunta regionale n. 971 del 2008.

Politica del farmaco. Nel 2008, in attuazione della normativa comunitaria, è stata adottata la deliberazione di Giunta regionale n. 1066 del 16 luglio 2008 “Istituzione del centro regionale di farmacovigilanza della Regione Emilia-Romagna”. L'articolo 129 (Sistema nazionale di farmacovigilanza) del d.lgs. n. 219/2006 “Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano nonché della direttiva 2003/94/CE” prevede infatti che le Regioni possano avvalersi di appositi centri di farmacovigilanza.

Si rileva, peraltro, che nell'ambito della materia della tutela della salute non ci sono procedimenti di infrazione posti in essere dalla Commissione europea che coinvolgono responsabilità di questa Regione.

La maggiore attenzione della Direzione generale Sanità e Politiche sociali sulle politiche della Unione europea nella tutela della salute è ora concentrata nell'esame della direttiva del Parlamento e Consiglio europeo concernente l'applicazione dei diritti del paziente relativi all'assistenza sanitaria transfron-

taliera, che una volta approvata comporterebbe rilevanti oneri di regolamentazione e di tipo organizzativo-finanziario volti ad assicurare il principio della libera circolazione degli assistiti in ambito comunitario.

Diritto europeo in corso di attuazione

Risultano ancora non recepite dallo Stato alcune direttive comunitarie in materia di tutela della salute, sulle quali, per quanto riguarda la posizione regionale, si evidenziano le seguenti situazioni.

Direttiva 2006/17/CE della Commissione, dell'8 febbraio 2006 e **direttiva 2006/86/CE** della Commissione, del 24 ottobre 2006. Tali direttive sono diretta promanazione della direttiva cosiddetta "madre" **2004/23/CE**, recepita in Italia con decreto legislativo n. 191 del 6 novembre 2007. Per le due direttive in questione non c'è ancora un decreto attuativo nazionale, ciò è vicariato, operativamente, dalle linee guida nazionali approvate dalla Consulta nazionale trapianti il 19 giugno 2007 e nell'ottobre 2008:

- Linee guida per il prelievo, la processazione e la distribuzione di tessuti a scopo di trapianto (Consulta nazionale per i trapianti del 19 giugno 2007);
- Linee guida riferite alla donazione, al prelievo, al controllo, alla tracciabilità dei tessuti e delle cellule umani destinati alla produzione di medicinali per terapia avanzata per l'applicazione sull'uomo ed alla notifica di reazioni ed eventi avversi gravi (Centro nazionale trapianti, ottobre 2008).

Direttiva 2005/94/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2005, relativa a misure comunitarie di lotta contro l'influenza aviaria e che abroga la direttiva 92/40/CEE; tale direttiva riguardando le malattie infettive altamente diffuse, dovrebbe essere recepita a livello nazionale, peraltro nelle ordinanze del Presidente della Giunta n. 185, 186 e 189 del 2007 relative alle misure di contenimento dell'influenza aviaria sul territorio della Regione Emilia-Romagna, è esplicitamente richiamata tale direttiva.

Direttiva 2006/50/CE della Commissione, del 29 maggio

2006, che modifica gli allegati IV A e IV B della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'immissione sul mercato dei biocidi, è collegata alla **direttiva 2008/78/CE**, recante modifica della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998, relativa all'immissione sul mercato dei biocidi, al fine di procedere all'inclusione della sostanza attiva propiconazolo nell'allegato I della direttiva recepita con d.m. 9 ottobre 2008 (Attuazione della direttiva 2008/78/CE, recante modifica della direttiva 98/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998, relativa all'immissione sul mercato dei biocidi, al fine di procedere all'inclusione della sostanza attiva propiconazolo nell'allegato I della direttiva).

Direttiva 2008/53/CE della Commissione, del 30 aprile 2008, che modifica l'allegato IV della direttiva 2006/88/CE del Consiglio per quanto riguarda la viremia primaverile delle carpe (Svc), tale direttiva è strettamente collegata **alla direttiva 2006/88/CE** del Consiglio, del 24 ottobre 2006 relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie che è stata recepita con d.lgs. 4 agosto 2008, n. 148 "Attuazione della direttiva 2006/88/CE relativa alle condizioni di polizia sanitaria applicabili alle specie animali d'acquacoltura e ai relativi prodotti, nonché alla prevenzione di talune malattie degli animali acquatici e alle misure di lotta contro tali malattie".

IX.B.3. Partecipazione della Regione al diritto comunitario

Per ciò che concerne la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione del diritto comunitario si segnala che il programma 2009 delle iniziative di carattere normativo della Commissione europea presenta alcuni argomenti in materia di sanità che risultano di diretto interesse regionale. In particolare si segnala:

“Misure di esecuzione della procedura di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi”, su tale argomento il competente servizio veterinario sta predisponendo un provvedimento di recepimento dell’Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulla proposta del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali di modifica dell’Intesa 15 dicembre 2005 (Rep. atti n. 2395) recante “Linee guida per la gestione operativa del sistema di allerta per alimenti destinati al consumo umano”. (Rep. atti n. 204/CSR) (GU 9 dicembre 2008, n. 287, suppl. ord. n. 270) che, in linea con l’obiettivo della Commissione europea, si propone di uniformare per il territorio nazionale il sistema di allerta.

Per quanto riguarda le iniziative relative a: *“Azione contro il cancro piattaforma europea”*. *“Raccomandazione del Consiglio sugli aspetti transfrontalieri della vaccinazione dei bambini”*. *“Comunicazione sulla lotta contro l’Hiv/Aids nell’Ue e nei paesi vicini – strategia e secondo piano d’azione (2010-2014)”*, questa Regione, peraltro da sempre molto attenta, attiva e per molti versi all’avanguardia, nel perseguimento degli obiettivi specificati nel programma di lavoro della Commissione europea attraverso l’attivazione di specifici programmi regionali (si segnala in particolare il Piano della prevenzione 2005-2007; tale piano pluriennale, strutturato per intervenire su problemi di salute diffusi nella popolazione, è stato approvato dalla Giunta regionale con le delibere n. 1012/2005 e n. 426/2006, sulla base dell’intesa stabilita in Conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005 e comprende anche gli interventi mirati alla realizzazione di *screening* oncologici).

Si evidenzia infine, che la trasversalità di alcune iniziative comunitarie si ripercuote sulla difficoltà di precisa individuazione, con la conseguenza che argomenti apparentemente sanitari siano più propriamente di competenza, a livello regionale, di altri settori.

IX.C) POLITICHE SOCIALI

(Fonte: Direzione generale Sanità e Politiche sociali)

IX.C.1. Breve sintesi dei servizi sociali a livello comunitario e locale

La nozione di servizi sociali adottata dal diritto dell'Ue è sostanzialmente diversa da quella propria dell'ordinamento nazionale.

La normativa nazionale riguardante i servizi sociali trae origine dal diritto all'assistenza, sancito dall'art. 38 della Costituzione, e nel corso del tempo ha sostanzialmente ampliato la portata di tale diritto. Le prestazioni inerenti l'assistenza sociale sono previste, oltre che da norme statali, anche da norme regionali e dagli atti di programmazione locale. Il modello italiano che si è delineato per l'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale si sostanzia in un sistema pubblico di erogazione dei servizi sociali, a cui si affiancano le prestazioni assistenziali erogate dai soggetti privati.

La ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni è stata sostanzialmente modificata con la riforma costituzionale introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001; come è noto, la citata riforma elenca le materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, Cost.), le materie su cui esiste una competenza concorrente di Stato e Regioni (articolo 117, comma 3, Cost.), prevedendo poi una competenza legislativa regionale, c.d. residuale, in tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale (articolo 117, comma 4, Cost.).

Nella materia "politiche sociali" rientrano una serie di materie, alcune delle quali ricomprese nella competenza legislativa esclusiva statale, altre rientranti nella competenza esclusiva regionale residuale.

In particolare, l'art. 117, comma 2, assegna alla competenza statale materie quali l'immigrazione (lettera *b*), la previdenza sociale (lettera *o*), e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono

essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera *m*). Tutte le altre materie attinenti alle politiche sociali rientrano nella competenza esclusiva regionale residuale. Rientrano in questo ambito ad esempio le politiche a sostegno della famiglia, dell'infanzia, dei disabili, degli anziani, le politiche di promozione e sostegno del servizio civile, del volontariato, le politiche di contrasto al disagio sociale ed alla povertà, ecc.

L'intero settore degli interventi e dei servizi sociali è stato disciplinato dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328) che, in seguito all'entrata in vigore della citata riforma costituzionale, non può più ritenersi vincolante per le legislazioni regionali, se non per le parti rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale.

Tra queste ultime, la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio” si pone come competenza statale trasversale che, nel settore delle politiche sociali, è destinata ad incidere ed a condizionare in misura rilevante le normative regionali di settore.

In attesa che vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i servizi sociali, l'assetto regionale delle politiche sociali è attualmente regolato dalla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

La legge regionale delinea il nuovo sistema di welfare dell'Emilia-Romagna, teso a costruire un sistema regionale e locale fondato sui principi dell'universalismo, dell'equità e della solidarietà ed in grado di garantire omogeneità e certezza di diritti ai cittadini, con l'obiettivo di realizzare una rete di offerta pubblica di servizi assistenziali, sociali e socio-sanitari, residenziali, semiresidenziali e domiciliari, a favore di persone in condizione di bisogno, il più possibile uniforme sul territorio regionale che, assieme all'offerta di servizi dei soggetti privati, sia in grado di ampliare la capacità di risposta assistenziale.

Il sistema di welfare definito dalla legge regionale n. 2 del 2003 è caratterizzato in particolare da:

- il ruolo regionale di regolazione e di governo del sistema, esercitato in una forte concertazione e collaborazione con il sistema delle autonomie locali;

- il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle autonomie locali nella definizione e realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi, che si esprime nelle scelte dei Piani di zona, in un'ottica che non guarda solo al singolo territorio comunale ma investe un ambito territoriale più ampio che corrisponde alla zona sociale, che coincide con il distretto sanitario.

Per quanto riguarda l'approccio comunitario al settore dei servizi sociali, si rileva come la stessa espressione "servizi sociali" nei documenti europei ha assunto un significato diverso da quella riconducibile al diritto interno. La categoria dei servizi sociali, nella logica comunitaria, riguarda quei servizi di interesse generale, nell'ambito dei quali sono individuate tipologie di attività prive di rilevanza economica, caratterizzate per il fatto di svolgere una funzione sociale, alle quali non applicare le regole comunitarie a tutela della concorrenza e del mercato. Il diritto all'assistenza è considerato non tanto come diritto da garantire da parte dell'Ue, quanto come limite al funzionamento delle attività economiche.

La disciplina della materia è stata considerata sostanzialmente riservata alla competenza degli Stati membri.

Questa impostazione risulta ora superata con la Comunicazione sui servizi sociali di interesse generale (COM (2006) 177) adottata il 26 aprile 2006. Tale comunicazione fa seguito al Libro bianco sui servizi di interesse generale (COM (2004) 374) del 12 maggio 2004, che annunciava un approccio sistematico al fine di identificare e riconoscere le caratteristiche specifiche dei servizi sociali e sanitari di interesse generale e chiarire il quadro nell'ambito del quale essi possono essere gestiti e modernizzati, circostanza ribadita nell'agenda sociale (COM

(2005) 33) del 9 febbraio 2005 e nel programma comunitario di Lisbona.

Tale comunicazione costituisce un importante passo avanti verso una “costruzione” sistematica delle caratteristiche dei servizi sociali a livello europeo. Con la citata comunicazione la Commissione si propone, innanzitutto, di dare una definizione dei servizi sociali nell’Unione europea, individuando a tal fine due principali gruppi di attività che possono essere ricondotte a tale definizione.

Il primo gruppo 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”. Questo secondo gruppo si avvicina sostanzialmente alla nozione di servizi sociali utilizzata dal nostro ordinamento.

Nello svolgimento della loro missione d’interesse generale, i servizi sociali presentano uno o più dei seguenti criteri di organizzazione:

- operano in base al principio di sussidiarietà;
- non hanno scopo di lucro;
- comprendono la partecipazione di volontari;
- hanno un forte radicamento connesso a tradizioni culturali;
- presentano rapporti complessi e diversificati fra coloro che forniscono il servizio ed i beneficiari.

La Commissione individua tendenze comuni negli Stati membri nell’organizzare e gestire le attività indicate, come la “modernizzazione” dei servizi sociali e l’introduzione di una “concorrenza regolata”. A tale riguardo, dalla Comunicazione si evince – alla luce della nozione fornita dalla Corte di giustizia di ciò che deve essere considerato attività economica ai fini delle regole sulla libertà di concorrenza e ai fini della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento – che la

quasi totalità dei servizi prestati nel settore sociale deve essere considerata di carattere economico (artt. 43 e 49 Trattato Ue).

Da quanto fin qui esposto emerge quindi un'inversione di tendenza rispetto all'originaria impostazione comunitaria secondo la quale i servizi sociali venivano considerati esclusi dall'ambito di applicazione del diritto comunitario.

IX.C.2. Partecipazione della Regione al diritto comunitario

Ai fini di fornire un quadro completo dello stato di attuazione del diritto comunitario da parte della Regione Emilia-Romagna in materia di assistenza sociale, socio-sanitaria e socio-educativa, sembra utile riportare una sintesi degli interventi più significativi nel settore, già segnalati in occasione della ricognizione effettuata ai fini dell'elaborazione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee.

Interventi di lotta alla discriminazione

La legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2", all'articolo 9 "Misure contro la discriminazione", dispone che la Regione eserciti le funzioni di osservazione, monitoraggio, assistenza e consulenza legale per gli stranieri vittime delle discriminazioni, dirette ed indirette, per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, nonché delle situazioni di grave sfruttamento, in osservanza dei decreti legislativi 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica) e 9 luglio 2003, n. 216 (Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro). Il medesimo articolo dispone inoltre che la Regione istituisca un Centro regionale sulle discriminazioni dotato di autonomia organizzativa, nel-

l'ambito degli indirizzi del programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1838 del 18 dicembre 2006 è stato approvato il protocollo di intesa in materia di iniziative regionali contro le discriminazioni; con deliberazione di Giunta regionale n. 1625 del 5 novembre 2007 è stato approvato il documento sui requisiti e le procedure per la costituzione delle reti territoriali, modulistica e marchio identificativo del Centro regionale contro le discriminazioni.

Interventi di lotta alla tratta

Con deliberazione della Giunta regionale n. 2567 del 24 ottobre 1996 è stato approvato il "Progetto regionale prostituzione, in attuazione della deliberazione consiliare n. 366 del 4 luglio 1996".

La legge regionale n. 5 del 2004 citata più sopra prevede, all'articolo 21, la promozione – da parte di Regione ed enti locali – di programmi di protezione, assistenza ed integrazione sociale, rivolti alle vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento, stabilendo che la Giunta regionale definisca criteri e modalità di finanziamento ed indirizzi per i soggetti attuatori.

Gli interventi di lotta alla tratta rientrano in quanto indicato al capo III – in particolare articolo 12 – della direttiva 2004/81/CE e al titolo III della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani (Varsavia 16 maggio 2005).

Integrazione sociale cittadini stranieri immigrati

La già citata legge regionale n. 5 del 2004, nel definire le azioni e gli interventi che concorrono alla tutela dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi, presenti nel proprio territorio, riconoscendo loro i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, si ispira ai

principi ed ai valori della “Dichiarazione fondamentale dei diritti dell’uomo” del 10 dicembre 1948, della “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” (Nizza 7 dicembre 2000), agli impegni assunti con la Carta europea dei diritti dell’uomo nella città (Saint-Denis 18 maggio 2000) ed alla Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata dal Consiglio d’Europa e ratificata con legge 8 marzo 1994, n. 203.

Il Programma approvato con deliberazione dell’Assemblea legislativa n. 206 del 16 dicembre 2008 “Approvazione del programma 2009-2011 per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri (articolo 3, comma 2, l.r. n. 5 del 2004)” dedica il paragrafo C allo “Scenario europeo” nel quale si richiamano gli obiettivi previsti dal Trattato di Lisbona (dicembre 2007) e la piena attualità degli 11 principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell’Unione europea (Programma dell’Aia).

Richiedenti asilo e rifugiati

Per coordinare ed estendere le attività della rete di protezione, tutela ed accoglienza la Regione ha promosso un “Protocollo regionale per il diritto di asilo”, sottoscritto il 17 giugno 2004 da Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) Emilia-Romagna, Upi (Unione delle Province d’Italia) Emilia-Romagna, Forum regionale del Terzo settore, Ics (Consorzio italiano di solidarietà), CIAC Parma (Centro immigrazione asilo cooperazione), Caritas Bologna, Arci, Acli, Cgil, Cisl e Uil Emilia-Romagna (deliberazione della Giunta regionale n. 920 del 17 maggio 2004).

Il Protocollo è stato definito in particolare sulla base di quanto previsto dall’articolo 18 della “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”.

Comunicazione interculturale

La legge regionale n. 5 del 2004, all’articolo 17, in attuazione dell’articolo 11 della “Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea", detta norme affinché la Regione e gli enti locali, ai fini dell'integrazione e dello sviluppo della comunicazione interculturale promuovano:

a) la realizzazione ed il consolidamento di centri interculturali, intesi come luoghi di mediazione e di confronto tra culture, finalizzati a favorire l'incontro e lo scambio tra soggetti di diversa provenienza, nonché l'elaborazione e l'attuazione di iniziative per promuovere l'integrazione sociale;

b) lo svolgimento di iniziative pubbliche di informazione sui temi connessi all'immigrazione che favoriscano una corretta conoscenza delle cause e degli aspetti reali del fenomeno migratorio;

c) la realizzazione di iniziative di tipo artistico, culturale e sportivo finalizzate a valorizzare le culture dei paesi di origine ed a promuovere occasioni di socializzazione anche in ambito extralavorativo;

d) l'avvio od il sostegno di interventi di comunicazione interculturale in ambito regionale;

e) il consolidamento di competenze attinenti alla mediazione socio-culturale, secondo la normativa regionale in materia di formazione professionale, finalizzate alla individuazione ed alla valorizzazione di una specifica professionalità volta a garantire sia la ricognizione dei bisogni degli utenti, sia l'ottenimento di adeguate prestazioni da parte dei servizi;

f) la formazione degli operatori preposti alle relazioni con i cittadini stranieri, finalizzata a garantire pari condizioni di accesso ai servizi.

Tali azioni ed interventi si collocano nell'ambito della decisione n. 1983/2006/CE, con cui il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno dichiarato il 2008 "Anno europeo del dialogo interculturale", indicando tra gli obiettivi quello di aiutare i cittadini europei ad imparare a vivere insieme armoniosamente e superare le differenze inerenti alla loro diversità culturale, religiosa e linguistica, non soltanto tra le culture dei diversi Stati membri, ma anche tra le varie culture e i gruppi religiosi degli Stati membri.

In questo contesto si inserisce il “Protocollo d’intesa sulla comunicazione interculturale”, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 2101 del 9 dicembre 2008.

Interventi a favore di minori

L’eliminazione di ogni forma di violenza nella vita quotidiana è oggi uno dei temi al centro dell’attenzione dei governi e dei cittadini nei Paesi membri del Consiglio d’Europa (CoE). 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 28 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 (si veda ad esempio: la parte II, titolo II, capo IV "Prevenzione e tutela"; l'articolo 3 e altri, per quanto riguarda l'integrazione; il comma 2 dell'articolo 23 in riferimento alla distinzione elaborata dal CAPCAE (Concerted Action for Prevention of Child Abuse in Europe)).

Il CAPCAE è in attività da alcuni anni con un progetto europeo sulla prevenzione del maltrattamento all'infanzia, avviato alla fine degli anni '90, a cui l'Italia ha aderito fin dall'inizio. Il progetto, nell'intento di favorire una gestione ordinata e razionale dell'attività di prevenzione, approfondisce e spiega le caratteristiche specifiche di ciascuno dei tre livelli in cui tradizionalmente viene articolata l'attività di prevenzione.

La legge regionale risulta inoltre conforme a quanto contenuto nella "Relazione su una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori" del 20 dicembre 2007, n. 2093.

IX.C.3. Fase ascendente del diritto dell'Ue

Per quanto riguarda il programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009, si segnala la seguente iniziativa di interesse regionale: "*Proposta di iniziativa della Commissione sul morbo di Alzheimer (Iniziativa non legislativa)*".

Su tale argomento si ricorda che in Regione, a partire dal 1999, è stato avviato il "Progetto regionale demenze" (deliberazione di Giunta regionale n. 2581 del 1999 e successive di

finanziamenti dedicati; Fondo regionale per la non autosufficienza (deliberazione di Giunta regionale n. 509 del 2007 e n. 1206 del 2007)).

Il progetto riguarda le persone colpite da demenza e si fonda sulle seguenti strategie:

– approccio globale ed integrato: offrire opportunità ai soggetti colpiti da demenza, nei diversi contesti in cui vivono (strutture o domicilio) promuovendo interventi sia sanitari che sociali;

– rete integrata e non separata: promuovere la qualificazione e la specializzazione della rete socio-sanitaria esistente;

– riconoscimento e sostegno del ruolo delle famiglie e delle associazioni e modifica della modalità di rapporto e collaborazione con la rete istituzionale dei servizi.

L'avvio del Fondo regionale per la non autosufficienza ha consentito maggiori opportunità di sviluppo e qualificazione della rete dei servizi per le demenze senili.

Al 31 dicembre 2007 è stata realizzata una rete diffusa di 48 Consultori/centri esperti/Centri delegati per l'approfondimento diagnostico e per seguire nel tempo i casi diagnosticati dal punto di vista clinico e farmacologico. In particolare i centri sono stati in grado di effettuare oltre 280.000 visite, tra prime visite e visite di controllo. La rete dei centri, in cui operano équipe multidisciplinari, è in grado di svolgere funzioni diagnostiche, farmacologiche e di supporto alla famiglia in collaborazione con i Comuni, i Servizi assistenza anziani e la rete del volontariato. Dall'avvio del progetto a fine 2007 sono state fornite oltre 40.000 consulenze specialistiche ed effettuate diverse iniziative formative/informative ed attivati gruppi di sostegno ed auto-aiuto per familiari.

L'opera di sensibilizzazione, informazione e formazione ha coinvolto la quasi totalità dei medici di medicina generale. Le iniziative formative hanno inoltre interessato un elevato numero di operatori appartenenti ai servizi della rete. Programmi di miglioramento e qualificazione sono stati realizzati dai servizi della rete coinvolti nel progetto. La sperimentazione

di servizi dedicati (nuclei speciali e centri diurni) e gruppi di lavoro (coordinati dalla Regione), per il monitoraggio e la condivisione delle esperienze hanno contribuito alla definizione dei requisiti specifici per l'accreditamento dei servizi dedicati, in fase di approvazione. La sperimentazione di programmi di aggiornamento di stimolazione cognitiva in tutte le Ausl (tra il 2005 e il 2007 sono stati formati oltre 800 operatori su questo tema) ha consentito la diffusione delle attività di stimolazione cognitiva su tutto il territorio regionale.

Ad oltre 9 anni dall'avvio del progetto regionale, la rete dei Consultori/Centri esperti/Centri delegati costituisce un importante punto di riferimento per ammalati e familiari.

A livello europeo potrebbe essere interessante la condivisione di esperienze di *case-management* al fine di individuare standard minimi per la presa in carico e cura dei pazienti e dei loro familiari.

X) LE POLITICHE DI SICUREZZA URBANA

(Fonte: Servizio Politiche per la sicurezza e della Polizia locale)

Temi quali l'ordine e la sicurezza pubblica o la prevenzione della criminalità costituiscono il nucleo del concetto di sovranità nazionale e i Ministri degli Interni e di Giustizia degli Stati membri dell'Unione europea sono stati tradizionalmente riluttanti a rinunciare a poteri di indirizzo sulle politiche formulate in questi settori.

Tuttavia, seppur in un processo lento e graduale, negli ultimi trenta anni si sono intensificati gli interventi comunitari di orientamento in materia. Già agli inizi degli anni '80 le istituzioni europee hanno promosso forme di intervento di tipo preventivo a livello nazionale e locale.

Al termine della sua trentaduesima Sessione plenaria (1983), il Comitato europeo per le problematiche criminali del Consiglio d'Europa ha stabilito di istituire una commissione ristretta di esperti per analizzare le modalità di prevenzione della criminalità.

Il 23 giugno 1983 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una raccomandazione in cui si invitano i governi degli Stati membri a sviluppare, in tema di politica criminale, strategie a favore dell'approccio preventivo, tese ad assicurare un aiuto concreto alle vittime della criminalità. I governi venivano inoltre esortati a ricorrere in maniera più convinta alle misure sostitutive delle pene detentive.

Le stesse conclusioni vengono ribadite nella risoluzione adottata al termine della quattordicesima Conferenza europea dei Ministri della Giustizia tenutasi a Madrid l'anno successivo.

Sulla base dello studio condotto dalla commissione ristretta di esperti istituita nel 1983, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il 17 settembre 1987 la raccomandazione R (87) 19 avente ad oggetto l'organizzazione della prevenzione della criminalità.

Ai governi degli Stati membri veniva raccomandato di:

- includere la prevenzione nei programmi nazionali di lotta contro la criminalità;
- creare, incoraggiare e sostenere sul piano nazionale, regionale e locale organismi di prevenzione della criminalità;
- finanziare la ricerca nel campo della prevenzione, con una particolare attenzione al momento della valutazione;
- sviluppare la cooperazione internazionale attraverso ricerche comparative, scambi di informazioni, riunioni periodiche dei responsabili delle politiche di prevenzione della criminalità degli Stati membri, predisposizione di progetti comuni di prevenzione.

Secondo il comitato ristretto di esperti, la criminalità e la sicurezza urbana devono essere affrontati con un approccio integrato che combini insieme il modello di prevenzione situazionale e sociale.

Le politiche di sicurezza urbana, in particolare, vanno realizzate da partenariati locali – i cui attori principali sono la polizia e le autorità locali – ed eventualmente sostenute e coordinate a livello nazionale. In ogni caso queste politiche devono scaturire

dalla conoscenza dei risultati dell'esperienza e della ricerca scientifica, poiché soltanto l'attività svolta con conoscenza ed informazioni adeguate può avere qualche forma di successo. Chi attua le scelte politiche dovrà inoltre avere la capacità di previsione delle conseguenze prodotte, ancora mediante il ricorso all'analisi scientifica e alla ricerca comparativa.

In questo senso si è mossa l'azione della Regione Emilia-Romagna con il sistema di contribuzione ordinario avviato, prima Regione in Italia, nel 1999, grazie all'approvazione della l.r. n. 3 del 1999, poi modificata nel 2003 con la l.r. n. 24 "Disciplina della Polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza".

Tre sono le direttrici centrali di questa attività:

1. sostegno ai Comuni, alle Province e alle associazioni di cittadini;
2. intervento, sempre tramite collaborazioni e intese con gli enti locali, per progetti di particolare rilevanza;
3. sviluppo delle polizie locali.

Il primo punto in particolare si sostanzia in contributi concessi dalla Regione per sostenere attività da realizzarsi in singoli contesti locali. Ad oggi, con questo meccanismo, sono stati finanziati oltre 400 progetti a livello locale.

Il tipo di interventi proposti e finanziati dalla Regione è molto vario e, combinando l'approccio di prevenzione sociale, comunitaria e situazionale, segue in maniera piena la logica chiave delle politiche comunitarie, quella della integrazione delle misure. Troviamo così interventi di:

1. potenziamento e qualificazione del controllo sul territorio;
2. riqualificazione urbana e strumenti di natura tecnologica;
3. interventi a sostegno dell'emarginazione e del disagio sociale;
4. servizi per l'integrazione multietnica e per la gestione del conflitto;
6. animazione dello spazio pubblico e promozione della partecipazione;
6. campagne educative e informative.

Un'altra componente chiave delle politiche di sicurezza urbana è individuata a livello europeo nel supporto materiale alle vittime e alle loro associazioni. Nell'ambito della ricerca vengono incoraggiate le ricerche vittimologiche.

Anche in questo caso la Regione Emilia-Romagna si segnala per un intervento unico nel panorama nazionale. Nel 2004 la Regione ha promosso, assieme a tutti i Comuni capoluogo e a tutte le Province della Regione, la costituzione della Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati, con l'obiettivo di contribuire a limitare le gravi difficoltà che le vittime o i loro familiari si trovano ad affrontare come conseguenza dei più gravi reati, quelli che provocano danni personali gravissimi o la morte della vittima.

L'idea di una fondazione che dia sostegno immediato alle vittime dei crimini di maggiore gravità ha preso le mosse dall'art. 7 della citata l.r. n. 24 del 2003.

La scelta è stata quella di dotarsi di uno strumento agile, in grado di intervenire tempestivamente, pur mantenendo la responsabilità ultima dell'iniziativa nell'ambito del sistema pubblico.

Le attività di prevenzione – si ricorda ancora nella raccomandazione (87) 19 – devono poi ricercare la partecipazione della collettività.

Le conclusioni dello studio condotto dal comitato di esperti sono state riprese nella Carta urbana europea sottoscritta a Strasburgo (17-19 marzo 1993).

È tuttavia il Trattato di Amsterdam, in vigore dal maggio 1999, che modifica e aggiorna il Trattato di Maastricht, a istituire una base giuridica per le attività di prevenzione della criminalità a livello dell'Unione europea. L'articolo 29 sancisce che "l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" e indica la prevenzione della criminalità, "organizzata o di altro tipo" come uno degli strumenti per raggiungere tale obiettivo.

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel

maggio 1999, le politiche di prevenzione della criminalità a livello dell'Ue si limitavano per lo più alla prevenzione della criminalità organizzata.

Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 ha confermato l'importanza di politiche efficaci di prevenzione della criminalità nell'Unione e ha concluso che occorre sviluppare le misure di prevenzione della criminalità e lo scambio delle migliori prassi e rafforzare la rete composta dalle autorità nazionali competenti per la prevenzione della criminalità e la cooperazione tra gli organismi nazionali impegnati in tale prevenzione, precisando che le priorità per tale cooperazione vanno individuate innanzitutto nella delinquenza giovanile, nella criminalità urbana e in quella connessa alla droga.

Il 29 novembre 2000 la Commissione europea ha presentato una comunicazione (786/2000) al Consiglio e al Parlamento europeo "La prevenzione della criminalità nell'Unione - Documento di riflessione sugli orientamenti comuni e proposte a favore di un sostegno finanziario comunitario". Tale comunicazione è stata il primo passo della Commissione per individuare settori prioritari per la prevenzione della criminalità a livello dell'Ue e per contribuire ad elaborare un'efficace strategia europea.

A seguito della comunicazione è stata adottata una decisione del Consiglio che istituì il primo programma di azione comunitaria – Hippokrates – che prevedeva il cofinanziamento di progetti di cooperazione tra Stati membri in materia di prevenzione della criminalità. Tale programma è stato successivamente sostituito dall'azione Agis e attualmente dal programma "Prevenzione e lotta contro la criminalità" (2007-2013).

Inoltre, è stato inserito uno specifico tema di ricerca sulla prevenzione della criminalità a partire dal VI programma quadro RST (Ricerca e sviluppo tecnologico) dell'Ue. Ciò contribuisce, tra l'altro, a definire strumenti comuni per misurare la portata e la natura della criminalità, per valutare strategie per la riduzione della criminalità e per analizzare quali sono i rischi a lungo termine.

Va favorevolmente rimarcato che il Servizio Politiche per la

sicurezza e la Polizia locale della Regione Emilia-Romagna ha con frequenza utilizzato le opportunità di finanziamento comunitario di settore per attività di ricerca su aspetti significativi della criminalità nel territorio regionale. Ciò ha consentito di fondare le nostre politiche su conoscenze aggiornate e affidabili rispetto ai problemi su cui si voleva intervenire.

Si segnalano:

1. progetto europeo Hippokrates (2002/2003) sulle forme del disordine urbano;
2. progetto europeo West (2005/2006) su tratta e forme di schiavitù delle donne straniere;
3. progetto europeo Daphne (2006/2007) sulla conflittualità giovanile nello spazio pubblico;
4. progetto europeo Agis (2006/2008) sulla progettazione urbanistica per la sicurezza;
5. progetto europeo “CrimPrev” (2007/2009) per lo studio e le buone pratiche in materia di prevenzione locale della criminalità.

Una seconda comunicazione (165/2004) della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo ha ribadito la responsabilità primaria degli Stati membri nel settore della prevenzione dal momento che i reati giovanili, urbani e legati alla droga si verificano a livello locale.

Quest'ultima comunicazione si limita alla prevenzione della criminalità non organizzata, definita come criminalità comune in quanto questa comprende tutti i tipi di reati che sono commessi frequentemente e le cui vittime sono facilmente identificabili.

Si riconosce la criminalità comune come la causa principale di preoccupazione dei cittadini europei. L'attenzione è incentrata sui reati contro la proprietà e che spesso comportano violenza fisica (furti nelle abitazioni, di o su automobili; aggressioni; rapine; ecc.) Tali tipi di reato rientrano peraltro nei tre grandi settori prioritari individuati dal citato Consiglio europeo di Tampere: delinquenza giovanile, criminalità urbana e criminalità connessa alla droga.

Viene sottolineata l'importanza della criminalità comune in termini di costo finanziario per la società, inoltre si invita a promuovere le forme di prevenzione della criminalità comune in quanto funzionali alla riduzione di forme più gravi di criminalità.

Ai fini dell'analisi di questa comunicazione e dell'applicazione per la Regione Emilia-Romagna, è di grande interesse riportare la definizione di prevenzione della criminalità presentata dalla Commissione e proposta dalla decisione del Consiglio del maggio 2001 che istituisce una rete europea di prevenzione della criminalità (EUCPN). Secondo tale definizione, "la prevenzione della criminalità riguarda tutte le misure atte a, o che contribuiscono in altro modo, a contrastare la criminalità e a diminuire il sentimento di insicurezza, di natura sia quantitativa che qualitativa, da essa generato nei cittadini, scoraggiando direttamente le attività criminali o mediante il ricorso a politiche e interventi destinati a ridurre il potenziale di criminalità e a limitarne le cause. Essa si avvale delle azioni dei governi, delle autorità competenti, delle autorità giudiziarie del settore penale, delle *autorità locali* e delle associazioni impegnate in tale settore da esse istituite in Europa, degli operatori del settore privato e del volontariato, dei ricercatori e dei cittadini, con il sostegno dei mezzi di comunicazione".

In questo senso va rimarcato che la Commissione riconosce apertamente una priorità alle autorità locali: "La criminalità comune si verifica di norma a livello locale. Pertanto, le autorità locali sono le prime ad essere responsabili per tale problema, idealmente con il sostegno delle autorità nazionali".

La Commissione suggerisce che le misure preventive non riguardino solo la criminalità in senso stretto, ma anche i comportamenti c.d. antisociali, intesi come fenomeni predittivi di vere e proprie azioni criminali.

Ancora, la Regione Emilia-Romagna si segnala per un progetto innovativo a livello nazionale. Con l'iniziativa denominata RIL.FE.DE.UR. (Rilevamento dei fenomeni di degrado urbano), e cofinanziata dal 2003 al 2006 dal Ministero per

L'Innovazione e le Tecnologie, è stato possibile avviare in alcuni Comuni della Regione un servizio sperimentale al cittadino basato su un sistema informativo in grado di raccogliere e gestire le informazioni relative al degrado urbano.

La Commissione poi insiste sul fatto che la prevenzione dovrebbe riguardare anche la paura della criminalità dal momento che le ricerche dimostrano che i sentimenti soggettivi di insicurezza possono indurre ad un rifiuto della vita sociale e alla perdita di fiducia nella polizia e nel funzionamento della legge.

Ancora la raccomandazione ribadisce che la prevenzione della criminalità costituisce un complemento necessario alle misure repressive. L'esperienza dimostra che un eccessivo sbilanciamento verso misure repressive comporta costi maggiori per il sistema giudiziario penale e un aumento della popolazione carceraria e delle percentuali di recidiva. Le misure preventive, se ben pianificate ed attuate, possono contribuire a vari livelli a una notevole riduzione della criminalità.

Di grande rilevanza per il nostro interesse un ulteriore passaggio in cui la Commissione riconosce che, se gli episodi di criminalità comune si verificano il più delle volte a livello locale, in ambiente urbano, è solo a questo livello che possono essere attuate politiche efficaci adattandole alle specifiche condizioni locali o regionali.

Spetta dunque agli Stati membri garantire l'attuazione di politiche efficaci per la prevenzione della criminalità a tutti i livelli sul loro territorio. Poiché l'azione a livello locale è così importante, è necessario elaborare un'azione preventiva quanto più possibile vicina ai cittadini e – caratteristica tipica delle misure di prevenzione – coinvolgere diversi tipi di partecipanti, sia del settore pubblico (funzionari di polizia, amministrazione locale, assistenti sociali che si occupano segnatamente dei giovani) che privato (associazioni di imprese, compagnie di assicurazioni, organizzazioni di cittadini).

Secondo la Commissione, è poi importante disporre di informazioni sulle tendenze della criminalità e sull'opinione

pubblica in materia per capire meglio le conseguenze di una mancanza di prevenzione sulla società e il modo in cui le azioni di prevenzione possono ridurre i costi tangibili e non tangibili per le vittime della criminalità e il rischio di recidiva tra i delinquenti.

Si riconosce che la criminalità è in continua evoluzione. Ciò significa che le autorità devono continuamente esaminare le nuove minacce e i nuovi sviluppi del mercato della criminalità perché solo così si possono ottenere effetti di ampio raggio a livello di prevenzione.

Approfondire a tutto campo, sistematizzare la ricerca di base, introiettare competenze e conoscenze dal mondo della ricerca, rendere accessibili i risultati, sono stati gli assi portanti per lo sviluppo dell'area ricerca del Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia locale della Regione Emilia-Romagna. Il risultato sono 12 Rapporti annuali e altri 24 Quaderni di Cittàsicure che spaziano dalle inchieste locali allo studio delle politiche, dagli approfondimenti sull'immigrazione a quelli sui senza fissa dimora, dallo studio della criminalità organizzata, della violenza di genere a quello sull'abusivismo commerciale, dalla ricerca sulla polizia locale a quella sui servizi sociali coinvolti nelle problematiche della sicurezza, dalla ricerca sulle opinioni dei cittadini alla ricerca sui fenomeni criminali.

Realizzare sistemi per monitorare con continuità e approfondire la domanda sociale di sicurezza e i fenomeni criminali è dunque un obiettivo permanente della Regione Emilia-Romagna. La realizzazione di un'indagine demoscopica annuale a partire dal 1995, la sistematizzazione dei dati sulla delittuosità e la partecipazione alle indagini nazionali di vittimizzazione (1997 e 2002) con un sovracampionamento regionale, sono il patrimonio consolidato di quest'area di attività.

Tra i riferimenti normativi di rango sovranazionale, va anche citata la risoluzione 180/2004 del Consiglio d'Europa che promuove lo sviluppo della Polizia locale in Europa e il Codice europeo di etica per la polizia (CEEP), raccomandazione 2001/10 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il

19 settembre 2001, che costituisce il primo strumento sovranazionale in materia di sicurezza emanato da una istituzione europea in un contesto, come detto, ancora dominato da logiche statali.

Come amministrazione regionale, in questi anni abbiamo dedicato uno sforzo straordinario allo sviluppo delle polizie locali della nostra Regione e al rafforzamento della loro identità, quella di regolatori della vita urbana e sociale. La l.r. 24/2003, più volte qui richiamata, insieme ad alcune delibere della Giunta regionale in attuazione della legge stessa, ha fissato i riferimenti normativi per lo sviluppo del sistema delle polizie locali e la loro valorizzazione.

Siamo stati poi i primi, già dal 2005, ad adottare i principi del Codice europeo di etica della polizia nei seminari e nella formazione, ad aver sperimentato modalità formative nuove, come la formazione congiunta con le altre forze di polizia, e ad aver creato, insieme al Comune di Modena in primo luogo e ad altri Comuni della nostra Regione, una Scuola regionale specializzata di polizia locale che, proprio in questi mesi, è diventata Scuola interregionale di polizia locale, assumendo questa denominazione in seguito alla partecipazione nella compagine societaria della Regione Toscana e della Regione Liguria.

Con l'ultima legge regionale in materia di sicurezza, la Regione ha ulteriormente conformato agli orientamenti delle istituzioni europee i suoi strumenti normativi relativi al tema della prevenzione della criminalità e del disordine urbano.

Innanzitutto rafforzando l'approccio "integrato": ciò ha comportato la necessità di coniugare e coordinare risorse e azioni della pluralità di soggetti pubblici e privati che, a diverso titolo, esercitano delle competenze in materia. Allo stesso tempo si è valorizzata la molteplicità degli approcci culturali ed operativi con i quali è possibile governare le politiche di sicurezza urbana, ben al di là quindi delle azioni di sostegno alle vittime dei reati o della sola attività repressiva della criminalità, di competenza esclusiva dello Stato.

Si investe di conseguenza in particolar modo la sfera della prevenzione sociale, situazionale, ambientale e urbanistica, di competenza delle autonomie locali.

Grande attenzione è stata destinata dalla Regione alla relazione tra sicurezza ed organizzazione dello spazio urbano. Questo impegno si è concretizzato, dal 2000 fino ad oggi, in alcuni interventi di particolare rilevanza sul piano urbanistico, realizzati in collaborazione con il Servizio Riqualficazione urbana, i c.d. “progetti-pilota”. Si tratta di interventi di riqualficazione urbana, nell’ottica della sicurezza, di importanti aree delle città emiliano-romagnole (stazioni ferroviarie, aree dismesse, grandi insediamenti problematici).

Questi interventi, dal 2006 sviluppati anche attraverso accordi o intese con le amministrazioni proponenti, hanno sempre cercato di applicare i contenuti delle nuove norme definite in materia a livello europeo.

Si fa qui riferimento alle Norme e Technical Reports finalizzate alla prevenzione del crimine attraverso la pianificazione urbana e la progettazione degli edifici adottate dal Comitato europeo di standardizzazione (CEN) nel 2007, su sollecitazione del Consiglio d’Europa.

Il gruppo di lavoro “Prevention of Crime by Urban Planning” che ha prodotto il Technical Report TC 14383-2, adottato dal CEN, ha visto la partecipazione attiva di esperti della Regione Emilia-Romagna. Il documento che ha oggi lo *status* di Technical Report, se non è da intendere come standard dalla portata vincolante, ha comunque forte valenza come supporto per buone pratiche.

Le norme CEN hanno avuto una recentissima “trasposizione” in Italia grazie alla pubblicazione del manuale *Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza*, risultato del lavoro congiunto di tre istituzioni di riferimento nel settore: il Laboratorio Qualità urbana e Sicurezza del Politecnico di Milano, la *Mission Etudes Sécurité de l’Institut d’aménagement et d’urbanisme de la region d’Ile-de-France* e i Servizi Politiche per la sicurezza e la polizia locale e Riqualficazione urbana

della Regione Emilia-Romagna. Questo innovativo studio è stato reso possibile grazie al progetto “Safepolis”, co-finanziato dalla Commissione europea nell’ambito del programma AGIS.

I manuali esistenti, pubblicati in diverse lingue in Europa e in America, che trattano il tema della sicurezza ambientale, forniscono criteri e linee guida per la prevenzione della criminalità alla scala degli edifici e degli spazi pubblici; sono invece più rari i testi che si occupano di progettazione e pianificazione urbanistica. Il Manuale realizzato intende colmare tale vuoto, estendendo i criteri e le linee guida per la prevenzione del crimine anche alla scala della città. Si occupa quindi di progettazione urbana e pianificazione urbanistica e, elemento innovativo nel settore, di gestione. Le linee guida fornite dal Manuale fanno diretto riferimento all’Allegato D del citato Technical Report CEN che fornisce una griglia di criteri per valutare/definire i progetti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Da qualche tempo, ormai, il livello nazionale appare come inadeguato per la soluzione di tematiche di interesse globale. Dopo le terribili esperienze delle due guerre del secolo scorso l’integrazione europea era vista come un modo per promuovere la pace attraverso il mercato e lo sviluppo economico: oggi ulteriore spinta verso l’integrazione nasce dalla diffusa consapevolezza della necessità di una maggiore massa critica per ottenere un ruolo di qualche rilievo nel contesto internazionale.

L’espansione dell’Unione, formata oggi da 27 Stati, ha enfatizzato le problematiche di coesione, garanzia e uguaglianza per tutti i cittadini, rendendo necessario il superamento delle differenze che ostacolano il processo di integrazione, e quindi “stressando” gli ordinamenti nazionali al fine di renderli più omogenei in riferimento agli aspetti che interessano l’Unione europea.

Ne consegue una sempre più penetrante integrazione dell'ordinamento comunitario negli ordinamenti nazionali con le conseguenze che ciò comporta in ordine all'onere di monitoraggio permanente dei sistemi legislativi ed amministrativi per verificarne le compatibilità con le esigenze del livello superiore.

A conclusione della presente relazione è pertanto opportuno fare alcune considerazioni in ordine al rapporto di integrazione e continuità sussistente tra la cosiddetta "fase ascendente", in cui prevalgono gli aspetti regolatori e normativi, e la cosiddetta "fase discendente", in cui la conformazione all'ordinamento comunitario può avvenire anche in via amministrativa.

Nonostante il parallelismo tra funzioni amministrative e competenze legislative sia tramontato con la recente riforma costituzionale, il rapporto di integrazione e continuità di cui sopra viene recuperato sul piano politico, costituendo il territorio comune, inteso anche come il centro di imputazione dei molteplici interessi che lo caratterizzano, l'elemento unificatore.

L'osservazione e l'analisi del programma legislativo dell'Unione, inquadrato nel contesto delle politiche e degli obiettivi che le istituzioni europee hanno prefissato, impongono la verifica, in generale, della posizione della Regione nei confronti di tutte le diverse iniziative al fine di modulare adeguate risposte di carattere legislativo, amministrativo, organizzativo.

La constatazione del fatto che le iniziative indicate nel programma della Commissione per il 2009 riguardino solo in minima parte le competenze legislative regionali non esaurisce, dunque, la funzione della sessione comunitaria che costituisce un momento di verifica dello *status quo* e di prospettazione delle iniziative future da realizzarsi in ambiti non solo legislativi, promuovendo, all'occorrenza, alleanze ed attività di *lobbying*, presidiando i tavoli opportuni e, naturalmente, adottando i provvedimenti del caso.

In questa ottica, e con specifico riferimento alla fase ascendente nel senso più generale di cui sopra, va valutata l'opportunità di partecipare alle c.d. reti, ovvero a forme associative tra

istituzioni finalizzate alla promozione di politiche, progetti e soluzioni condivise: si tratta di realizzare accordi e partnership con altre realtà territoriali dell'Unione per approcciare tematiche di interesse comune e trovare soluzioni condivise. In tal modo la Regione Emilia-Romagna, in qualità di soggetto di rilievo comunitario potrà, sia pure indirettamente, partecipare a quelle forme di negoziazione che rappresentano uno degli elementi a base della legittimazione dell'ordinamento comunitario.

Lo snellimento burocratico, toccando l'effettività delle garanzie che l'ordinamento comunitario concede ai cittadini europei, si intreccia con altre analoghe iniziative in corso. Viene in considerazione, innanzitutto, la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi del mercato interno, pubblicata il 27 dicembre 2006 ed entrata in vigore il giorno successivo. Tale direttiva deve essere recepita dagli Stati membri entro il 28 dicembre 2009. La stessa evidenzia l'esigenza della completa armonizzazione delle discipline nazionali dei servizi, nel presupposto implicito della alterazione della concorrenza nel mercato interno che deriva dal minor rigore di talune normative degli Stati membri rispetto ad altre. Si pensi, ad esempio, alle modalità di dichiarazione doganale, alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto, alle normative in materia di circolazione urbana ed extraurbana dei veicoli di trasporto merci.

Sebbene vi siano settori esclusi dall'applicazione di tale normativa, come ad esempio i trasporti e la sicurezza, la *ratio* della norma è tale da indurre ad una revisione globale dell'ordinamento.

Il monitoraggio imposto dalla c.d. "direttiva servizi" ha ad oggetto principalmente, per quanto riguarda le Regioni e gli enti locali, i procedimenti inerenti a questo settore al fine di verificare la piena libertà di insediamento dei prestatori e di prestazione: tale adempimento viene svolto già da qualche tempo dalla Regione Emilia-Romagna, insieme alle altre Regioni ed al Governo, ed avrà certamente esiti di tipo normativo ed organizzativo che è opportuno pianificare sin da ora.

La norma, infatti, prevede una prima fase di monitoraggio della normativa vigente, anche di carattere regolamentare, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di norme che pongano limitazioni o condizionamenti alle libertà suindicate. Una seconda fase riguarderà l'adeguamento normativo ed una terza la messa in opera di una "rete dedicata", la realizzazione di sportelli unici sia fisici che informatici, in grado di risolvere il problema del multilinguismo e di consentire l'accesso alle informazioni, dando la possibilità di assolvere agli adempimenti burocratici anche a distanza. Le fasi sopra descritte vedono il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali (statale, regionale e locale) e la loro realizzazione impone significative forme di coordinamento e di organizzazione che troveranno nella Conferenza Stato-Regioni e nel CINSEIDO i tavoli appropriati.

La mole di lavoro, soprattutto in considerazione dei termini previsti per il recepimento, è imponente: le Regioni dovranno analizzare tutti i procedimenti di loro competenza.

Sono state predisposte apposite schede nelle quali elencare le norme ed i procedimenti che presentano clausole con potenzialità discriminatorie: tali clausole dovranno essere vagliate al fine della loro eliminazione o del loro motivato mantenimento.

Il monitoraggio, stando alle disposizioni della direttiva in questione, diventerà permanente ed avrà pertanto implicazioni organizzative di rilievo: tale impegno appare parallelo al monitoraggio previsto per i "servizi di interesse economico generale", spesso affidati ad aziende o società *in house* con modalità che prevedono un'integrazione delle entrate proprie con contributo pubblico. Le regole del mercato impongono un controllo in ordine alla congruità dell'integrazione per impedire distorsioni del mercato, in conformità alla decisione n. 2005/842 adottata dalla Commissione europea in data 28 novembre 2005.

Il processo di graduale integrazione degli ordinamenti, come noto, non riguarda soltanto gli aspetti economici ma si estende ad aspetti etici e politici creando un insieme di diritti e garanzie che possono considerarsi lo *status* di cittadino europeo. Di-

ritti e garanzie, tuttavia, non scaturiscono sempre da puntuali norme dell'ordinamento comunitario, sia perché non esiste, come noto, una costituzione europea, sia perché le norme dei trattati hanno piuttosto prefissato delle finalità da raggiungere intervenendo sugli ordinamenti nazionali e attivando politiche che enfatizzano gli aspetti sostanziali. Ne scaturisce una sorta di ordinamento orientato anche a temi etici che rappresenta un elemento importante di integrazione culturale e sociale. Le pari opportunità, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché la lotta alla discriminazione di genere costituiscono un esempio particolarmente significativo di diritto-obiettivo rispetto alla cui realizzazione concreta appare certamente opportuno un lavoro di approfondimento. Del resto, la sua valenza non è meramente interna all'Unione ma rappresenta un valore che l'Unione promuove nel mondo confrontandosi con culture e scale valoriali diverse. Anche nel 2009 L'Unione intende promuovere questi specifici aspetti che investono materie di cui la Regione Emilia-Romagna si è ampiamente occupata tanto da essere in grado di dare un contributo importante sotto il profilo delle buone pratiche da confrontare con le altrui in un contesto di promozione dinamica del miglioramento.

Per quanto riguarda invece l'obbligo di conformazione all'ordinamento comunitario, è necessario ricordare che è in corso una procedura di infrazione in materia di professioni, in relazione alla disciplina regionale in materia di "maestri di sci": l'onere di conformazione comporterà l'adozione di un opportuno provvedimento legislativo da comunicare poi alla Commissione europea.

Tra i progetti di grande respiro vi è il miglioramento della legislazione, tesa ad aumentarne la comprensibilità (anche da parte di cittadini non italiani) e facilitarne la conoscibilità attraverso forme di aggregazione, come i testi unici, o attraverso implementazioni di tipo tecnologico ed informatico tali che non siano mere banche dati ma che abbiano, piuttosto, un contenuto informativo strutturato.

Anche il progetto "Comunicare l'Europa" (cfr. par. III, parte

generale) ha implicazioni di tipo informativo e conoscitivo che richiedono il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali.

Nel programma legislativo della Commissione europea per il 2009 vi sono due iniziative che, pur non appartenendo alla competenza legislativa regionale, possono risultare interessanti per il nostro territorio.

La prima di queste, di cui si è già accennato nella parte della relazione relativa ai trasporti, riguarda l'iniziativa, non legislativa, relativa ad un ripensamento generale del futuro dei trasporti: come già detto in quella parte della relazione vi è l'opportunità di promuovere la soluzione di quelle criticità ambientali legate alla caratteristica del nostro territorio, cioè quella di rappresentare un crocevia ed un'area di attraversamento. Il fatto che il ripensamento in questione sia legato in buona parte proprio agli aspetti ambientali del trasporto di merci e persone lascia ben sperare in ordine all'esito di un interessamento della nostra Regione.

L'altra iniziativa, avente anch'essa carattere non legislativo, riguarda la sanità su di un aspetto specifico quale la lotta contro il morbo di "Alzheimer". Poiché la nostra Regione ha importanti esperienze in materia può risultare utile il suo coinvolgimento, anche indiretto e comunque nel rispetto delle competenze istituzionali, per un più proficuo esito dell'iniziativa.

È da ritenere che gli sforzi compiuti per rispondere alle sfide che la partecipazione all'Unione europea ci impone di accettare daranno risultati positivi per il territorio ed i cittadini dell'Emilia-Romagna.