

**LA POLITICA AMBIENTALE
&
LA POLITICA PER LA
PROTEZIONE CIVILE**

INDICE

LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA	3
Evoluzione storico-politica.....	3
Base giuridica, obiettivi, principi e procedura decisionale	3
Implementazione della politica ambientale comunitaria	3
Strumenti finanziari	4
LA POLITICA AMBIENTALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	4
IL SERVIZIO DI COLLEGAMENTO CON L'UE.....	5
LA POLITICA COMUNITARIA DI PROTEZIONE CIVILE.....	6
Evoluzione storico-politica.....	6
Base giuridica, obiettivi, principi e procedura decisionale	6
Sviluppi attesi	6
Atti legislativi principali e meccanismi di finanziamento.....	7
Atti non legislativi principali	8
LA PROTEZIONE CIVILE REGIONALE	8
IL SERVIZIO DI COLLEGAMENTO CON L'UE.....	9

LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

Evoluzione storico-politica

La politica ambientale è divenuta un'area di azione comunitaria sulla base di una decisione del Consiglio Europeo dell'ottobre 1972. Un capitolo specifico sulla politica ambientale comunitaria, tuttavia, è stato inserito nel Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) solo nel 1986, con l'Atto Singolo Europeo. Da allora l'azione ambientale europea è passata da un metodo correttivo centrato su taluni problemi specifici ad **un metodo più trasversale, preventivo ed integrato**. La nozione di «sviluppo sostenibile» è stata inserita tra gli obiettivi dell'Unione con il Trattato di Amsterdam (1997) e l'integrazione della protezione dell'ambiente è stata rinforzata nelle altre politiche comunitarie, in particolare nel quadro del mercato interno, dei trasporti e dell'energia. In questo stesso periodo, inoltre, è stata rafforzata la possibilità di uno Stato membro di applicare norme più rigorose rispetto a quelle armonizzate.

Base giuridica, obiettivi, principi e procedura decisionale

La politica ambientale dell'Unione europea, che si fonda sugli **Articoli 174-176** (Titolo XIX) del TCE, contribuisce a perseguire i seguenti **obiettivi**:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale e mondiale.

La politica ambientale si basa sui **principi** della precauzione e dell'azione preventiva; della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

La maggior parte degli atti comunitari in materia di ambiente sono adottati in conformità con la **procedura di co-decisione** (Consiglio UE - vale a dire Governi degli Stati Membri - e Parlamento europeo), ad eccezione dei settori che riguardano le disposizioni di natura fiscale, le misure concernenti l'assetto del territorio o le misure che possono incidere sensibilmente sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti energetiche.

Implementazione della politica ambientale comunitaria

La politica ambientale dell'UE si è sempre esplicitata in piani d'azione pluriennali. Il programma attuale, il Sesto, è stato adottato nel 2002 e definisce le priorità e gli obiettivi della politica ambientale europea fino al 2010. Il **Sesto programma d'azione per l'ambiente** ("Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta") rileva che per far fronte alle sfide ambientali odierne è necessario superare il mero approccio legislativo ed assumere **un approccio strategico**, che consenta di sfruttare vari strumenti e provvedimenti per influenzare il processo decisionale negli ambienti imprenditoriale, politico, dei consumatori e dei cittadini.

Per questo il Piano d'azione propone **cinque assi di azione strategica e quattro settori prioritari d'intervento**. Le linee d'intervento identificate sono le seguenti:

- migliorare l'applicazione della legislazione vigente,
- integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche,
- collaborare con il mercato,
- coinvolgere i cittadini modificandone il comportamento e
- tener conto dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale.

I **settori d'intervento prioritari** sono invece:

- cambiamenti climatici,
- natura e biodiversità,
- ambiente e salute,
- gestione delle risorse naturali e dei rifiuti.

Il programma d'azione prevede, inoltre, l'adozione di **sette strategie tematiche** relative all'inquinamento atmosferico, all'ambiente marino, all'uso sostenibile delle risorse, alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti, all'uso sostenibile dei pesticidi, alla protezione del suolo e all'ambiente urbano. Tali strategie sono basate su un approccio globale, ciascuno per tema, piuttosto che su alcuni inquinanti o tipi di attività economica. Esse fissano obiettivi a lungo termine, basati sulla valutazione dei problemi ambientali nonché sulla ricerca di una sinergia tra le diverse strategie e con gli obiettivi di crescita ed occupazione, previsti dalla strategia di Lisbona.

Strumenti finanziari

LIFE+

LIFE+ finanzia delle azioni che contribuiscono allo sviluppo, all'attuazione e all'aggiornamento della politica e della legislazione comunitarie nel settore dell'ambiente. Questo strumento finanziario mira inoltre a facilitare l'integrazione dell'ambiente nelle altre politiche e a contribuire allo sviluppo sostenibile nell'Unione europea. LIFE+ cofinanzia azioni a favore dell'ambiente nell'Unione europea (UE) e in taluni paesi terzi (paesi candidati all'adesione all'UE, paesi dell'EFTA membri dell'Agenzia europea dell'ambiente, paesi dei Balcani occidentali interessati dal processo di stabilizzazione e associazione). LIFE+ consta di tre componenti tematiche: "Natura e biodiversità", "Politica e governance ambientali" e "Informazione e comunicazione". La dotazione finanziaria di LIFE+ è pari a 2 143,409 milioni di euro per il periodo che va dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.

LA POLITICA AMBIENTALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Dal 2001 la Regione definisce e attua assieme alle Province il programma triennale di tutela ambientale denominato *Azione ambientale per un futuro sostenibile*. Uno strumento che è oggetto di confronto e condivisione con le principali istituzioni, associazioni di impresa, ambientali e sindacali della regione.

Il **Piano di azione ambientale** assume la prospettiva dello *sviluppo sostenibile* per l'Emilia-Romagna e le conseguenti politiche da attuarsi in tutti i settori (non solo in quello ambientale) nel quadro degli indirizzi dell'Unione Europea (il succitato Sesto programma d'azione) in materia di ambiente. Il documento contiene la descrizione dei principali problemi ambientali della Regione, la definizione degli obiettivi, i campi di intervento, gli strumenti, gli attori coinvolti nella sua attuazione, l'indicazione delle risorse finanziarie disponibili e le modalità di gestione.

Due sono gli **obiettivi** strategici tra loro interconnessi assunti dal Piano:

1. da un lato, la necessità di **ridurre la vulnerabilità** del sistema ambientale garantendo la sicurezza del territorio,
2. dall'altro, **promuovere comportamenti proattivi** e responsabili nei confronti dell'ambiente da parte di tutti i cittadini, dei produttori e dei consumatori.

Una "cabina di regia" composta dagli Assessori regionali e Provinciali, nonché dai dirigenti dei principali servizi ambientali della regione e delle Province sovrintende alla programmazione.

IL SERVIZIO DI COLLEGAMENTO CON L'UE

Il Servizio di Bruxelles si occupa di monitorare l'evoluzione della politica ambientale europea, fornendo dettagliate analisi delle più significative iniziative legislative, non legislative e politiche (Conclusioni dei Consigli dei Ministri dell'ambiente dell'UE e dei Consigli europei) agli interlocutori regionali di riferimento. Provvede, d'altro canto, a comunicare agli interlocutori comunitari le iniziative politico-legislative e i programmi adottati dai referenti regionali di tali settori, nonché a dare appropriato risalto alle attività intraprese dalla RER in ambito ambientale. A tal fine promuove momenti di incontro bilaterali RER-UE e, altresì, momenti di partecipazione allargati alle regioni partner europee. Partecipa alla rete di regioni europee **Wateregio**, nata per sostenere progetti di cooperazione europea nel settore specifico della tutela della risorsa acqua e fornisce il necessario sostegno ai momenti di incontro dei rappresentanti di **Water CoRe**, un progetto di cooperazione tra Emilia-Romagna, Assia ed Aragona volto a definire misure sostenibili e durevoli per affrontare le conseguenze delle anomalie climatiche, soprattutto in relazione alla gestione delle risorse idriche.

LA POLITICA COMUNITARIA DI PROTEZIONE CIVILE

Evoluzione storico-politica

Il ruolo internazionale che gli Stati Membri dell'UE stanno svolgendo nella prestazione di assistenza di protezione civile sta aumentando un'emergenza dopo l'altra. Particolarmente i disastri recenti, quale lo tsunami del 2004 nell'Asia del Sud, gli uragani negli Stati Uniti del 2005 ed il terremoto dello stesso anno in Pakistan testimoniano questo crescente impegno. Le Istituzioni dell' UE e gli Stati Membri di UE hanno aumentato, col passare del tempo, il loro ricorso alla cooperazione per la prestazione di assistenza di protezione civile, in modo da essere il più possibile efficaci sul luogo di un disastro. Il valore aggiunto nel lavorare insieme è evidente: la cooperazione permette la condivisione delle risorse, ottimizzando così lo sforzo.

Base giuridica, obiettivi, principi e procedura decisionale

Mancando una base giuridica ad hoc nei Trattati, sin qui la Comunità ha agito, nel campo della protezione civile, sulla scorta dell'**Art. 308** del Trattato CE. Tale articolo prevede che, quando l'azione della Comunità si rivela necessaria per uno scopo particolare ma il Trattato non ha fornito alla Comunità i poteri necessari a tal fine, spetta al Consiglio (cioè ai governi degli Stati membri) che agisce all'unanimità decidere di prendere le appropriate misure. Il Parlamento europeo, in questa procedura, è soltanto consultato.

L'**obiettivo primario** della cooperazione a livello comunitario nel campo della protezione civile è di proteggere la gente, l'ambiente e il patrimonio culturale in caso di catastrofi naturali o antropiche, sia all'interno che all'esterno dell'UE. L'azione dell'Ue, inoltre, intende garantire che i corpi della protezione civile in Europa siano compatibili e complementari gli uni con gli altri e la cooperazione comunitaria favorisce anche la rapida mobilitazione di squadre di intervento, esperti e altre risorse nel caso di grave emergenza.

L'approccio europeo si basa su tre fondamentali **tipologie di azioni**:

1. prevenzione
2. preparazione
3. risposta.

La Commissione europea è responsabile per supportare e completare gli sforzi a livello nazionale, regionale e locale con riferimento alla prevenzione dei disastri, alla preparazione degli operatori e all'intervento in caso di disastro.

Sviluppi attesi

Va ricordato l'inserimento nel Trattato di riforma dell'UE (Trattato di Lisbona) di un **nuovo Titolo ed un nuovo articolo specificamente dedicati alla protezione civile** (Titolo XXIII, Articolo 196). Grazie a ciò, se il Trattato di riforma sarà ratificato da tutti i 27 Stati Membri dell'UE, l'Unione europea sarà giuridicamente autorizzata a "svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri", senza per altro sostituirsi alla loro competenza in tali settori.

Più specificatamente, l'azione dell'Unione europea sarà intesa a:

- 1) Sostenere e completare l'azione degli Stati membri - a livello nazionale, regionale e locale- per quel che concerne la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri, e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione.
- 2) Promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali.
- 3) Favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

Anche da un punto di vista decisionale l'inserimento di questo nuovo Titolo costituisce una novità di rilievo. In caso di ratifica, infatti, il Parlamento europeo e il Consiglio stabiliranno insieme le misure necessarie per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di protezione civile. Non varrà più inoltre la regola dell'unanimità in sede di Consiglio e, quindi, nessuno Stato membro avrà, in questo settore, un diritto di veto.

Atti legislativi principali e meccanismi di finanziamento

Il quadro legislativo comunitario per la protezione civile è essenzialmente basato su due atti:

1. Il **Meccanismo comunitario per la protezione civile**, inteso a facilitare la cooperazione e a fornire assistenza negli interventi di protezione civile. Istituito nel 2001, è stato sostituito da un nuovo Meccanismo, rafforzato, con decisione del Consiglio dell' 8 novembre 2007. Copre le azioni di reazione e alcune azioni nel campo della preparazione. Inoltre, supporta e coordina la mobilitazione dei servizi di assistenza in risposta ai bisogni immediati dei paesi colpiti da una catastrofe. Infine, definisce gli obblighi degli Stati membri e della Commissione e istituisce le procedure e gli organi necessari, quali il **Monitoring and Information Centre (MIC)**, che è il vero e proprio cuore operativo del meccanismo. Attraverso il MIC, infatti, la Commissione può intervenire, in caso di emergenza, per mobilitare le risorse di protezione civile dagli Stati membri. Il nuovo Meccanismo, del 2007, rafforza sensibilmente la cooperazione europea nell'ambito della protezione civile e consente:
 - di finanziare i mezzi di trasporto per portare assistenza ai paesi colpiti;
 - di istituire unità specializzate ("moduli");
 - di sviluppare sistemi di allerta rapida, e
 - di rafforzare la cooperazione con i paesi terzi.
2. Lo **Strumento finanziario per la protezione civile (2007-2013)**, adottato con Decisione del Consiglio nel marzo 2007, si applica a tutte e tre le tipologie di azione (prevenzione, preparazione e risposta). Le **azioni finanziabili** comprendono:
 - progetti dimostrativi;
 - misure di sensibilizzazione e disseminazione;
 - formazione ed esercitazioni;
 - l'invio e il dispiegamento di esperti;
 - la mobilitazione di mezzi e equipaggiamento adeguati in breve tempo e,

- misure di monitoraggio e di valutazione - adottate dalla Commissione - essenziali all'implementazione dello strumento finanziario.

I beneficiari possono essere persone naturali o legali, di diritto pubblico o privato. Il budget complessivo per il periodo 2007-2013 è di **189.8 milioni di EURO**. Queste azioni sono complementari a quelle finanziate da altri fondi europei, quali il **Fondo di Solidarietà per l'Unione europea** (FSUE), istituito nel 2002 per intervenire in maniera rapida, efficace e flessibile negli Stati membri colpiti da gravi calamità naturali.

La Commissione europea ha adottato **due decisioni** che stabiliscono le norme per l'attuazione di questi due atti legislativi: nello specifico, la prima di queste decisioni istituisce le modalità di attuazione delle disposizioni riguardanti il **trasporto**, la seconda che definisce le principali caratteristiche dei **moduli** di protezione civile.

Atti non legislativi principali

Nel marzo 2008 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione relativa al potenziamento delle capacità di reazione dell'Unione europea alle catastrofi, in cui si è espressa a favore di **un approccio integrato che copra tutte le fasi di una situazione di catastrofe** (prevenzione, preparazione, risposta immediata, soccorsi), tutti i tipi di catastrofi (all'interno e all'esterno dell'UE, d'origine naturale e umana) e tutti gli strumenti comunitari, compreso il coordinamento interistituzionale.

Successivamente, nel febbraio 2009, la Commissione europea ha adottato, il 23, altre due importanti comunicazioni: la prima definisce le linee guida di un approccio comunitario per ridurre l'impatto delle catastrofi d'origine naturale e umana all'interno dell'UE; la seconda invece delinea una strategia per sostenere i paesi in via di sviluppo nella riduzione del rischio di catastrofi. Le comunicazioni, presentate sotto forma di pacchetto, rappresentano un primo tentativo di **introdurre un approccio più strategico, in particolare alla luce dell'aumento dei rischi indotti dal cambiamento climatico**.

LA PROTEZIONE CIVILE REGIONALE

La protezione civile è un servizio pubblico volto alla salvaguardia dei cittadini e del territorio dai danni derivanti da eventi calamitosi naturali e antropici. I più rilevanti e frequenti sul territorio regionale sono: frane, inondazioni, incendi boschivi, incidenti industriali, emergenze meteo-climatiche. La Regione, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, provvede alla disciplina e al riordino delle funzioni in materia di protezione Civile ed assume quale finalità prioritaria della sua azione la **sicurezza territoriale**.

Sono attività di protezione civile quelle volte alla: previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, pianificazione e preparazione all'emergenza, soccorso delle popolazioni colpite da eventi calamitosi, superamento dell'emergenza e ritorno alle normali condizioni di vita mediante opere urgenti di assistenza e riattivazione dei servizi pubblici e delle infrastrutture essenziali. In particolare, la Regione Emilia-Romagna - fondandosi sui principi di pianificazione, coordinamento, integrazione ed innovazione - ha creato negli anni un vero e proprio **'Sistema regionale di Protezione Civile'** basato sull'organizzazione di una forza composta di uomini e mezzi che interagisce e coopera sul territorio in base a regole chiare, responsabilità predefinite e procedure comuni di intervento nelle emergenze.

Il sistema regionale di Protezione Civile è cresciuto e si è consolidato grazie all'operato delle sue **componenti istituzionali** (Regione, Uffici Territoriali del Governo, Enti Locali) e di **strutture operative** (Vigili del Fuoco, Corpo Forestale dello Stato, Capitanerie di Porto, Volontariato, Croce Rossa Italiana, Aziende di Servizi, Comunità Scientifica). L'azione integrata e il raccordo con il sistema nazionale di Protezione Civile hanno consentito di gestire le situazioni di crisi e di emergenza verificatesi in Emilia-Romagna e di intervenire in Italia e all'estero per macro eventi calamitosi, a supporto delle autorità locali.

IL SERVIZIO DI COLLEGAMENTO CON L'UE

Il Servizio di Bruxelles si occupa di monitorare l'evoluzione della politica comunitaria di protezione civile, fornendo dettagliate analisi delle più significative iniziative legislative, non legislative e politiche agli interlocutori regionali di riferimento. Provvede, d'altro canto, a comunicare agli interlocutori comunitari le iniziative politico-legislative e i programmi adottati dai referenti regionali di tali settori, nonché a dare appropriato risalto alle attività intraprese dalla RER in ambito ambientale e di protezione civile. A tal fine promuove momenti di incontro bilaterali RER-UE e, altresì, momenti di partecipazione allargati alle regioni partner europee. Il Servizio di Collegamento di Bruxelles, inoltre, ha partecipato ai diversi incontri preparatori di esperti (*stakeholders meetings*) promossi dalla Commissione europea in vista dell'adozione della recente Comunicazione su un approccio comunitario per ridurre l'impatto delle catastrofi d'origine naturale e umana all'interno dell'UE. Il Servizio di Collegamento sta attualmente collaborando alla realizzazione di una **Conferenza europea sulla protezione civile** che punti ad evidenziare le migliori pratiche delle diverse regioni d'Europa nel settore della prevenzione delle catastrofi.