

**SERVIZI STRATEGICI E DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA**

Una prospettiva regionale

a cura di

Lucia Serena Rossi

Editoriale Scientifica

La pubblicazione di questo volume è stata possibile grazie al contributo ricevuto dall'Agencia Esecutiva per l'Istruzione, gli Audiovisivi e la Cultura (EACEA) dell'Unione europea per lo svolgimento delle attività della Cattedra Jean Monnet "Citizens Beyond Lisbon – CIBELIS" (rif. 553130-EPP-1-2014-1-IT-EPPJMO-CHAIR), di cui è titolare la Prof.ssa Lucia Serena Rossi.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2016 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 978-88-6342-958-9

INDICE

<i>Introduzione</i>	13
---------------------	----

I SERVIZI OFFERTI SU SPAZI DEMANIALI IN CONCESSIONE TRA NORMATIVA REGIONALE, STATALE ED EUROPEA

Andrea Usai

1. Introduzione	13
2. Le concessioni demaniali marittime turistico-ricreative: un settore strategico per la regione Emilia-Romagna	14
3. Le concessioni demaniali marittime tra diritto regionale e diritto statale	15
3.1. La normativa della regione Emilia-Romagna	15
3.2. La normativa statale	18
3.3. La giurisprudenza costituzionale	29
3.4. La Giurisprudenza Amministrativa	33
4. Problemi di diritto UE	35
4.1. Principi generali (in materia di appalti pubblici)	37
4.2. La «funzione appaltante e concessoria» della Direttiva 2006/123/CE	43
5. Che fare?	48

LA CIRCOLAZIONE DELLE ATTIVITÀ DI SERVIZI «GREEN»

Federico Ferri

1. Introduzione	53
2. Considerazioni sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni nelle materie afferenti alla green economy	55
3. Regione Emilia-Romagna e «stato dell'arte» della <i>green economy</i>	60
3.1. Dati significativi	61
3.2. Spunti di riflessione	65
4. Unione europea: disciplina in materia di <i>green economy</i>	71
4.1. Vincoli giuridici	71
4.2. Iniziative di altra natura	77

4.2.1. Meccanismi di mercato	77
4.2.2. Strumenti finanziari	83
5. Di nuovo sulla regione Emilia-Romagna: azioni da intraprendere per favorire la circolazione dei servizi di <i>green economy</i>	85

L'INFRASTRUTTURAZIONE DEI SERVIZI A RETE

Carlo Tovo

1. Le competenze dell'Emilia-Romagna in materia di reti transeuropee	93
1.1. La natura concorrente delle competenze in materia di reti	94
1.2. Il riparto sostanziale di competenze tra Stato e Regioni in materia di reti	95
2. La rilevanza e la diffusione delle reti sul territorio regionale	97
3. L'azione dell'Unione europea in materia di reti e il suo impatto sull'Emilia-Romagna	101
3.1. La pianificazione delle reti transeuropee	103
3.2. <i>Segue</i> : le specificità giuridiche degli atti di pianificazione delle reti	106
3.3. Il finanziamento delle reti: il Meccanismo per Collegare l'Europa	111
3.4. <i>Segue</i> : la compatibilità delle politiche di spesa pubblica infrastrutturale con il diritto dell'UE	116
4. Il ruolo delle regioni nella definizione e nell'attuazione degli orientamenti	123
4.1. Fase ascendente	123
4.2. Fase discendente	126
4.3. <i>Segue</i> : la riforma della legge obiettivo tra «sussidiarietà ascendente» e leale cooperazione	132
5. Considerazioni conclusive: l'esigenza di una politica selettiva di investimento regionale	135

LE PROFESSIONI REGOLAMENTATE TRA DIMENSIONE REGIONALE ED EUROPEA

Elisa Ambrosini

1. Le professioni regolamentate nel quadro delle competenze regionali	139
1.1. Materie a competenza concorrente: un difficile equilibrio e l'ambiguo ruolo delle materie «trasversali»	140
1.2. Le dispute tra Stato e Regioni in materia di professioni	143

2. Il mercato delle professioni regolamentate nell'economia italiana ed europea	147
2.1. Professioni e regolamentazione: una caratteristica nazionale?	148
2.2. Le professioni liberali: i numeri del nostro Paese	150
2.3. Gli ordini professionali: i numeri della Regione Emilia-Romagna	156
3. Norme di riferimento e futuri sviluppi europei in materia di professioni regolamentate	158
3.1. Strumenti normativi: il mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali	158
3.2. Strumenti normativi: supporto alla mobilità dei professionisti	164
3.3. Strumenti normativi: tutela dell'utenza	168
3.4. Altri strumenti: il piano di azione per sostenere le libere professioni	171
4. Professioni: possibili azioni da intraprendere per la Regione Emilia-Romagna	175
4.1. Iniziative regionali legate ad azioni europee per il potenziamento del mercato professionale	176
4.2. Iniziative in rete per lo sviluppo e l'integrazione del mercato dei professionisti europei	177

I «SERVIZI SOCIALI» NELLA PROSPETTIVA DEL DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA. L'IMPATTO ANOMALO
DELLE NORMATIVE EUROPEE IN ITALIA
ED EMILIA-ROMAGNA

Erika Bertazzo

1. Introduzione: l'importanza dei servizi sociali di interesse generale in Europa	179
2. Servizi sociali di interesse generale nel diritto dell'Unione europea. Breve disamina del quadro giuridico europeo	181
3. L'incidenza della normativa europea sul sistema di interventi e servizi sociali italiano. Un sistema giuridico europeo poco incisivo in ambito sociale	188
3.1. Il problema terminologico come ostacolo alla piena integrazione europea nel settore	193
4. Come alcuni principi guida europei in materia sociale trovano attuazione in Italia e in Emilia-Romagna. Il principio guida europeo di piena sussidiarietà in ambito sociale. Il sistema delineato dalla L. 328/2000 in Italia	196

4.1. Servizi sociali e livelli di governo alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della L. Cost. 3/2001. Un sistema sociale improntato alla piena sussidiarietà verticale e orizzontale	200
5. Esempio determinante di “soft law” avente ad oggetto i servizi sociali: il “quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali”	203
6. I servizi sociali nella Regione Emilia-Romagna, dove si denota l’impatto dell’impostazione europea. La forza riformatrice-trainante del sistema giuridico di soft-law. Il progressivo allineamento del sistema italiano e regionale	207
6.1. L’esempio degli “sportelli sociali”	207
6.2. Sulla scorta del modello europeo, attenzione ai fattori incentivanti la qualità dei servizi sociali da parte della Regione	209
6.2.1. La piena sussidiarietà	209
6.2.2. Informazione e controllo della soddisfazione dell’utente	210
6.2.3. L’apporto professionale degli operatori	211
6.2.4. Migliore scelta per l’utente grazie al sistema di accreditamento di taluni servizi	212
6.2.5. Affidamento di servizi sociali mediante procedure di evidenza pubblica. Il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa vince sul criterio del prezzo più basso	216
6.2.6. Sistema di controllo e monitoraggio	217
7. Conclusioni: quali gli elementi da migliorare?	218
<i>Bibliografia</i>	223

INTRODUZIONE

Il presente lavoro nasce sulla base di un progetto Spinner «*La libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento nell'UE: prospettive ed impatto sulle realtà economiche nazionali e regionali*» promosso dalla Regione Emilia-Romagna, che ha finanziato cinque borse di Dottorato in diritto dell'UE e che ha coinvolto le Università di Bologna, Ferrara, Modena e Parma. A ciascuno dei dottorandi, al termine della tesi, è stato chiesto di valutare quale impatto specifico il diritto dell'Unione europea possa rivestire per la Regione Emilia-Romagna.

Il mercato dei servizi – che rappresenta oltre il 70% del mercato e dell'occupazione europea – costituisce un settore strategico per la ripresa economica dell'Unione e il progredire del processo di integrazione. L'azione dell'Unione, negli anni sempre più attenta allo sviluppo di questo mercato, mira a eliminare le barriere tuttora esistenti alla circolazione dei servizi, creando le condizioni per una migliore fruibilità del mercato unico europeo. L'obiettivo è arginare le problematiche connesse alla frammentaria legislazione dei diversi Stati membri che limitano le opportunità occupazionali offerte dal mercato europeo. Le istituzioni dell'Unione perseguono strategie legislative volte a dare coerenza alla materia tramite l'adozione di normative orizzontali – quali la direttiva servizi (2006/123/CE) – e di specifiche discipline settoriali.

Il mercato dei servizi riveste importanza primaria anche per l'economia italiana e regionale. Oggi, il settore agricolo rappresenta circa l'1% del prodotto nazionale dei Paesi avanzati come l'Italia e l'industria è inferiore al 25%. La restante produzione è costituita dal terziario. Investire nello sviluppo di questo settore economico si rivela quindi una mossa strategica per la regione Emilia-Romagna.

Da qui, l'interesse per una ricerca che analizza le principali tendenze europee in materia di mercato dei servizi, indicando l'impatto di tali norme sul sistema emiliano-romagnolo.

Il presente lavoro prende in considerazione alcuni settori economici di rilevanza cruciale per il sistema regionale.

Il primo capitolo affronta il tema delle concessioni demaniali. Argomento strategico per una regione litoranea, che fonda larga parte della sua economia sul turismo costiero. La dibattuta questione delle liberalizzazioni previste dalla direttiva servizi ha visto la regione Emilia-Romagna protagonista di un dialogo istituzionale di rilievo nazionale ed europeo. Studiare la materia e le sue recenti evoluzioni riveste dunque un particolare interesse per il territorio.

Nel secondo capitolo si analizza un altro tema cruciale, su cui l'Emilia-Romagna ha deciso di investire in maniera incisiva: l'economia verde. La riduzione delle emissioni di gas e lo sviluppo di forme alternative di energia è, infatti, una priorità nella programmazione strategica regionale. Di sicuro interesse è dunque lo studio del quadro normativo europeo e delle opportunità per lo sviluppo di un'economia regionale sostenibile e che crea posti di lavoro.

A questo argomento si collega poi lo studio delle reti transeuropee dei servizi a rete nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti. Il terzo capitolo studia così la progressiva pianificazione di una politica infrastrutturale europea, rilevando come la sua attuazione dipenda tuttora in larga misura dagli Stati membri. Ad essi spetta garantire la realizzazione concreta di tale politica e coinvolgere anche la dimensione regionale.

Il quarto capitolo tratta delle ipotesi di mobilità per i prestatori di servizi professionali. In un sistema che mira al costante miglioramento degli standard formativi e di qualità dei servizi, la figura del professionista assume un ruolo chiave. Tale considerazione è di particolare rilievo per l'Emilia-Romagna: non solo la formazione di questi professionisti investe interessi e competenze anche regionali, ma l'impatto economico di attività che presentano importanti esternalità per la collettività di riferimento è di sicuro rilievo per il legislatore regionale.

Infine, con riferimento a politiche europee che incidono direttamente sulla realtà regionale, il quinto capitolo tratta dei servizi sociali di interesse generale connessi alla disabilità e non autosufficienza. Lo studio di soluzioni compatibili con il quadro giuridico di riferimento nell'erogazione dei servizi sociali alla persona assume, infatti, un chiaro ruolo strategico per l'economia regionale e per la coesione territoriale di una collettività.

I contributi sono aggiornati al maggio 2015 e non riflettono le modifiche introdotte dal Disegno di Legge Costituzionale (C.2613-D) pub-

blicato in GU n. 88 del 15 aprile 2016, anche in considerazione del referendum confermativo previsto per l'autunno 2016.

Un particolare ringraziamento a Federico Ferri, per il contributo al coordinamento editoriale, e ai colleghi Laura Pineschi (Università di Parma), Marco Gestri (Università di Modena) e Guido Balandi (Università di Ferrara) che hanno seguito rispettivamente le tesi di Federico Ferri, Elisa Ambrosini ed Erika Bertazzo. E naturalmente anche un grande ringraziamento alla Regione Emilia Romagna, che con il progetto Spinner ha permesso a tanti dottorandi di finanziare ricerche innovative e con significative ricadute per il territorio.

Bologna, 1 maggio 2016

LUCIA SERENA ROSSI