

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 3 - 4 febbraio 2005

Rassegna della normativa dell'Unione Europea
di interesse regionale

novembre 2004 – gennaio 2005

A cura di:

Di Danieli - Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale

Geromet - Ufficio di Gabinetto della Presidenza del Consiglio

Premessa

La selezione è stata operata fra gli atti normativi emessi dalle istituzioni della Comunità Europea dal 1 novembre 2004 al 31 gennaio 2005, o entrati in vigore nel medesimo periodo.

Si intendono segnalare gli atti normativi di interesse regionale in senso ampio e perciò comprendente sia gli atti che incidono direttamente sull'esercizio della potestà legislativa regionale, sia quelli che riguardano le politiche comunitarie alle quali le regioni partecipano.

Si è ritenuto di prendere in considerazioni anche atti normativi non vincolanti, dai quali sia però possibile desumere la posizione di un'istituzione comunitaria rispetto a determinate questioni rilevanti o alle sinergie fra diverse politiche comunitarie; si è ritenuto, inoltre, di segnalare la giurisprudenza della Corte di Giustizia, del Tribunale di Primo grado e della Corte dei Conti della U.E.

Tale selezione è stata effettuata attingendo alle informazioni tratte dal sito dell'Unione Europea, dalle banche dati professionali sulla normativa comunitaria nonché dalla stampa economico finanziaria, al fine di evidenziare gli atti che per varie ragioni risultano di interesse regionale.

SOMMARIO

ATTO	MATERIA	PAGINA
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale {SEC(2004)1314} presentata dalla Commissione dell'Unione Europea	Spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni	
Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e Del consiglio del 27 ottobre 2004 recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto	ambiente, tutela della salute, inquinamento e perturbazioni ambientali, controllo dell'inquinamento, cooperazione multilaterale per la difesa dell'ambiente	
Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Prospettive finanziarie 2007 - 2013 COM/2004/0487 def. */	disposizioni finanziarie, bilancio, questioni generali, istituzionali e finanziarie, strumento finanziario comunitario	
Sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E., Sezione Seconda, nella causa C-117/03 del 13 gennaio 2005	ambiente – tutela dell'ecosistema – direttiva Habitat - conservazione degli habitat naturali – obblighi degli Stati membri	
Sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E., nella causa C-26/03 dell'11 gennaio 2005	appalti di servizi – smaltimento di rifiuti - tutela della concorrenza – affidamento diretto – “in house”	
Sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E., nella causa C-257/01 del 18 gennaio 2005	accordo di Schengen – controlli e sorveglianza alle frontiere	

NOTIZIE

La Commissione UE ha in corso l'avvio di nuove **procedure di infrazione** ed il proseguimento di quelle già avviate nei confronti del Governo italiano per vari inadempimenti alla normativa comunitaria, nel settore della tutela dell'ambiente.

Si tratta di ben 15 procedure di infrazione nei confronti dell'Italia, tutte per violazioni alla normativa ambientale comunitaria, partitamente in materia di rifiuti, discariche, emissioni industriali, mancate valutazioni di impatto ambientale (VIA), conservazione della natura e degli habitat naturali, inquinamento di acqua e aria, carenze nel piano nazionale per lo scambio di emissioni (mercato dei gas serra) .

Per dieci di tali violazioni la Commissione ha deferito il Governo italiano alla Corte di Giustizia; per due casi la procedura di infrazione è ormai giunta alla seconda generazione per mancato rispetto di una prima condanna della Corte.

La procedura allo stadio più avanzato è un parere motivato per non aver ancora classificato numerosi territori come zone di protezione speciale (ZPS) come prescritto dalla direttiva "Uccelli selvatici" (79/409), nonostante una prima condanna dell'Italia del marzo 2003.

Si segnala, inoltre, una lettera di messa in mora, dopo una prima condanna della Corte del giugno 2004 (C-302/03) per il mancato recepimento di alcuni aspetti della direttiva sulla gestione dei giardini zoologici (DIR 1999/22).

Tra le altre, sono iniziate **nuove** procedure di infrazione a carico dello Stato italiano per il contrasto tra la legislazione italiana e la direttiva "Seveso II" (96/829), per l'eccessiva discrezionalità che la legge italiana lascia nel consentire l'avvio di nuovi impianti in caso di misure carenti per prevenire e ridurre incidenti. Nuove infrazioni alla normativa comunitaria sono state inoltre ravvisate nella mancata attuazione della direttiva IPPC (96/61) sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento e nella non corretta applicazione del regolamento 2037/2000 per ridurre l'uso di sostanze che danneggiano l'ozono.

Infine sotto l'Italia è sotto accusa per il mancato recepimento completo della direttiva sullo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra (DIR 2003/87) e della direttiva quadro sulle acque (DIR 2000/60).

L'Italia è stata, inoltre oggetto di un **avviso** della Direzione generale dell'agricoltura di Bruxelles relativo alla normativa italiana concernente l'obbligo di indicare sull'etichetta dei prodotti alimentari l'origine della materia prima. La legge italiana sarebbe in contrasto con la normativa comunitaria per due ragioni: il provvedimento avrebbe dovuto essere notificato agli organi comunitari allo stato di progetto e non dopo la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale; esso sarebbe in contrasto con l'art. 28 del Trattato in quanto può indurre il consumatore a concedere la sua preferenza ai prodotti nazionali. Viene infatti contestata la mancanza di un preciso

riferimento alla clausola di mutuo riconoscimento, ossia al fatto che l'Italia può introdurre limiti di questo tipo sui suoi prodotti, ma non impedire l'accesso al mercato di prodotti di altri Paesi UE che hanno regole diverse.

Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione che istituisce il **Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea** in conformità con il Trattato di Nizza che ha previsto la creazione di organi giurisdizionali per materie specifiche, nell'ambito di una riforma complessiva del sistema giudiziario europeo.

Il nuovo Tribunale specializzato sarà composto da 7 giudici e sarà competente a giudicare sul contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea, che oggi risulta attribuito al Tribunale di primo grado.

Le decisioni del nuovo organo giurisdizionale potranno essere impugnate davanti al Tribunale di primo grado ed eccezionalmente in sede di riesame da parte della Corte di Giustizia.

Il Tribunale entrerà in funzione nel corso del 2005.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale {SEC(2004)1314}

Istituzione emittente: Commissione dell'Unione Europea

Pubblicazione: Bollettino UE 10-2004

Entrata in vigore : -

Destinatari: Consiglio; Parlamento europeo

Materia: Spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni

Sintesi

Al fine di garantire ai cittadini europei un migliore accesso alla giustizia, la Commissione europea ha provveduto all'adozione della proposta di direttiva in oggetto.

Per il raggiungimento di tale obiettivo il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 aveva invitato gli Stati membri ad istituire procedure extragiudiziali e alternative

Successivamente era stato adottato dalla Commissione il Libro verde relativo ai modi alternativi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale - COM(2002) 196 (pubblicato sul Bollettino dell'UE del 4-2002, punto 1.4.18).

La proposta in esame si propone di facilitare la risoluzione dei litigi facendo in modo che si instauri una relazione sana tra la mediazione e le procedure giudiziarie, e dotando i tribunali degli Stati membri degli strumenti necessari per promuovere attivamente il ricorso alla mediazione.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione e gli obiettivi della proposta, essa mira ad agevolare l'accesso alla risoluzione delle controversie attraverso due momenti:

- l'istituzione di una normativa minima comune nella Comunità relativamente ad un certo numero di aspetti fondamentali della procedura civile;
- l'attribuzione ai tribunali degli Stati membri di strumenti efficaci per promuovere attivamente l'utilizzo della mediazione, senza tuttavia rendere la mediazione obbligatoria o soggetta a sanzioni specifiche.

La Commissione ha rilevato che un quadro giuridico stabile e prevedibile potrebbe contribuire a porre la mediazione su un piede di parità con i procedimenti giudiziari; un tale quadro dovrebbe anche prevedere la possibilità per le parti di risolvere la loro controversia attraverso procedimenti giudiziari anche se si è tentata la mediazione. Il documento sottolinea come l'importanza dell'aumento del ricorso alla mediazione risiede principalmente nei vantaggi del meccanismo stesso di risoluzione delle controversie: un modo più veloce, più semplice ed economicamente più efficiente di risolvere le liti, che consente di prendere in considerazione una gamma più ampia di interessi delle parti, con una maggiore possibilità di raggiungere un accordo che sarà rispettato su base volontaria e che preserva una relazione amichevole e sostenibile tra esse.

La Commissione ritiene che la mediazione abbia un potenziale inutilizzato come metodo di risoluzione delle controversie e come mezzo di accesso alla giustizia per privati ed imprese.

Il ruolo della Comunità nel promuovere direttamente la mediazione è necessariamente limitato e la sola misura concreta a tal fine contenuta nella proposta è l'obbligo per gli Stati membri di consentire ai tribunali di suggerire la mediazione alle parti.

Ad avviso della Commissione, comunque, garantire una relazione efficace tra la mediazione ed i procedimenti giudiziari contribuirà comunque indirettamente a promuovere anche la mediazione.

La proposta è stata sottoposta ad una valutazione d'impatto preliminare nel contesto della strategia politica annuale della Commissione per il 2004, che ha evidenziato come l'aumento dell'utilizzo della mediazione nell'UE sia destinato a produrre benefici effetti economici diminuendo i costi delle transazioni per i privati e le imprese, attraverso una risoluzione delle controversie più rapida ed economica.

La mediazione può altresì contribuire alla creazione di tendenze economiche e sociali maggiormente sostenibili preservando le relazioni tra le parti all'esito della risoluzione della controversia, in contrasto con gli effetti spesso distruttivi della definizione giudiziale della vertenza. L'analisi di impatto ha inoltre evidenziato come, in termini di opzioni politiche alternative, queste consistano principalmente in norme di procedura civile, e i risultati non potrebbero essere ottenuti utilizzando un altro strumento.

La direttiva proposta rappresenterà una parte importante del quadro giuridico relativo ai servizi di mediazione nella Comunità, per quanto concerne la libertà di fornire servizi in un altro Stato membro così come la libertà di fruire di tali servizi.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e Del consiglio del 27 ottobre 2004 recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto

Istituzione emittente: Parlamento europeo e Consiglio

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale n. L 338 del 13/11/2004

Entrata in vigore: 13 novembre 2004 – recepimento 13 novembre 2005

Destinatari: Stati membri

Materia: ambiente, tutela della salute, inquinamento e perturbazioni ambientali, controllo dell'inquinamento, cooperazione multilaterale per la difesa dell'ambiente

Sintesi

La Direttiva in oggetto modifica la direttiva 2003/87/CE che ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto, approvato dalla decisione 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, ed allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni.

La direttiva 2003/87/CE stabilisce che il riconoscimento dei crediti risultanti dai meccanismi di progetto ai fini dell'adempimento degli obblighi a partire dal 2005 migliorerà il rapporto costi/efficacia della realizzazione di riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale e deve essere oggetto di disposizioni intese a collegare i meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto, in particolare l'attuazione congiunta (Joint Implementation - JI) e il meccanismo per lo sviluppo pulito (Clean Development Mechanism - CDM), con il sistema comunitario.

Poiché la partecipazione alle attività dei progetti di JI e CDM è volontaria, gli organi comunitari ritengono che occorra rafforzare la responsabilità ambientale e sociale delle imprese in conformità del paragrafo 17 del piano di attuazione approvato al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile. In questo contesto, le imprese dovrebbero essere incentivate a migliorare le prestazioni in campo sociale e ambientale delle attività di JI e CDM cui partecipano.

E' inoltre opinione condivisa del Parlamento europeo e del Consiglio che le informazioni sulle attività dei progetti a cui uno Stato membro partecipa o per le quali esso autorizza la partecipazione di entità private o pubbliche

dovrebbero essere messe a disposizione a norma della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale

Poiché l'obiettivo dell'intervento prospettato, vale a dire l'istituzione di un nesso tra i meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto e il sistema comunitario, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri che agiscono singolarmente e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento in questione, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità è intervenuta con il documento in esame, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato.

La direttiva si limita a ridisciplinare quanto necessario per conseguire tale obiettivo, in particolare con riferimento ai due aspetti sopra evidenziati, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo del trattato.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Prospettive finanziarie 2007 - 2013 COM/2004/0487 def. */

Istituzione emittente: Commissione europea

Pubblicazione: -

Entrata in vigore: -

Destinatari: Parlamento europeo e Consiglio

Materia: disposizioni finanziarie, bilancio, questioni generali, istituzionali e finanziarie, strumento finanziario comunitario

Sintesi

Il documento presentato dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio contiene una serie di proposte dettagliate finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea da oggi al 2013, con riferimento ai settori coesione, reti, agricoltura, istruzione, cultura e politica sociale. Esso contiene, in particolare, l'individuazione dei mezzi necessari e delle misure concrete necessarie per mettere in pratica il quadro politico.

L'adozione della comunicazione del 10 febbraio "Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata" COM(2004)101 ha costituito il punto di partenza per una decisione sulle nuove prospettive finanziarie e ha dato al Consiglio e al Parlamento europeo l'opportunità di esaminare le proposte politiche della Commissione. Ad aprile il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione incentrata sulle priorità politiche dell'Unione.

Per il periodo 2007-2013 la Commissione propone di aumentare considerevolmente la spesa in alcuni settori, al fine di raggiungere gli obiettivi dell'UE e per rispettare gli impegni assunti.

In particolare il documento è incentrato su una profonda analisi circa i fattori che ostacolano la capacità di agire dell'Unione europea.

Tra essi vengono individuati i seguenti.

* **Mancanza di collegamenti: in molti settori** (istruzione e ricerca; infrastrutture e servizi per trasporti, energia e tecnologie dell'informazione; servizi finanziari; dogane, protezione civile, applicazione della legge) i sistemi nazionali restano largamente frammentati, permangono carenze di collegamento e la mobilità è ostacolata. Di conseguenza, i vantaggi della libertà di circolazione sono nettamente inferiori alle loro potenzialità.

* **Mancanza di una prospettiva europea:** spesso i governi nazionali non possono affrontare adeguatamente le questioni trasversali sia perché i risultati politici e finanziari dei loro investimenti (ad esempio in settori quali ricerca o programmi transfrontalieri di istruzione, modalità di trasporto intermodale, gestione delle frontiere esterne, programmi e sistemi per le emergenze ambientali o sanitarie) sono ripartiti oltre le frontiere, spesso in tutta Europa, mentre i costi sono sopportati solo dal governo che finanzia l'azione, sia perché le azioni transfrontaliere comportano un numero significativo di problemi e costi aggiuntivi. Ne consegue una fornitura inadeguata di servizi critici e, nel contempo, uno spreco di risorse e di sforzi non coordinati, che impediscono all'azione di essere efficace.

* **Mancanza di sinergia tra obiettivi e azioni:** gli obiettivi sono concordati a livello comunitario e la loro attuazione impegna l'UE e gli Stati membri ad agire. Tuttavia, i vari livelli di azione non sono organizzati in modo complementare e sistematico e, di conseguenza, l'Unione non riesce a offrire i migliori risultati.

La Commissione propone quindi che nelle prossime prospettive finanziarie la spesa sia diretta a colmare queste insufficienze attraverso:

* **investimenti necessari** per creare i collegamenti mancanti, congiungere l'Europa e consentire la mobilità;

* **ridurre la pressione sui bilanci nazionali**, riunendo più efficacemente a livello europeo le risorse e le competenze;

* **utilizzare maggiormente la spesa dell'UE** per integrare, stimolare e favorire la realizzazione degli obiettivi, attraverso un'efficace sinergia tra gli incarichi svolti a vari livelli comunitari.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione ha verificato il valore aggiunto dalla spesa proposta in ogni settore politico interessato dal progetto politico per il periodo 2007-2013 utilizzando i seguenti criteri, al fine di affrontare i problemi evidenziati in precedenza:

* **efficacia:** casi in cui l'azione comunitaria rappresenta l'unico modo di ottenere risultati per creare i collegamenti mancanti, evitare la frammentazione e realizzare il potenziale di un'Europa senza confini;

* **efficienza:** casi in cui l'azione comunitaria offre un miglior rapporto costi-benefici, in quanto permette di affrontare le esternalità, riunire le risorse o le competenze e coordinare meglio l'azione;

* **sinergia:** casi in cui l'azione comunitaria è necessaria per integrare, stimolare e rendere più incisive le azioni dirette a ridurre le disparità, innalzare gli standard e creare sinergie.

Le **proposte** della Commissione possono essere così riassunte ed interessano i seguenti assi di intervento:

- 1) **Crescita sostenibile:** competitività e innovazione nel mercato unico
Sono diverse le politiche e gli strumenti comunitari che sostengono la competitività europea. La Commissione propone l'istituzione di un programma quadro per l'innovazione e la competitività.
- 2) **Potenziare la ricerca e lo sviluppo tecnologico**
La Commissione sottolinea la necessità di promuovere lo sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti, dell'energia e delle reti comunitarie
 - uno strumento specifico sarà utilizzato per portare a termine le reti transeuropee di trasporto e di energia individuate dal Consiglio e dal Parlamento europeo.
 - uno strumento distinto si baserà sull'attuale programma Marco Polo (Marco Polo II) relativo alla promozione dell'intermodalità nel trasporto merci.
 - uno strumento distinto per fornire al sistema di navigazione satellitare Galileo una nuova base giuridica più adatta alla sua prossima fase di attività.
- 3) **Migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione**
Un programma per la formazione permanente riunirà le azioni a tutti i livelli di istruzione e formazione, sostituendo gli attuali programmi Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo da Vinci.
- 4) Una **maggiore coesione per la crescita e l'occupazione**
Saranno necessari solo tre strumenti finanziari: il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo.
- 5) La **nuova politica di sviluppo rurale**
Essa avrà tre obiettivi principali: aumento della competitività del settore agricolo (con sostegno alla ristrutturazione); miglioramento dello stato dell'ambiente e delle campagne (sostegno alla gestione dei terreni); miglioramento della qualità di vita nelle zone rurali e promozione della diversificazione delle attività economiche (a misure mirate per le aziende agricole e per altri soggetti rurali).
- 6) **Rafforzare l'UE come spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia**
L'approccio della Commissione è basato su tre programmi quadro che dovrebbero sostituire i molteplici strumenti e linee di bilancio esistenti:
 - programma per la libera circolazione e la solidarietà in materia di frontiere esterne, asilo e immigrazione
 - programma relativo alla sicurezza volto alla prevenzione dei crimini e degli atti terroristici attraverso un'intensa cooperazione e scambi tra le autorità preposte al rispetto della legge, il sostegno alla raccolta di informazioni su scala europea;
 - programma per la giustizia e i diritti fondamentali

7) Favorire la cultura e la diversità europee

La Commissione propone di ridurre, semplificare e rendere più flessibili gli strumenti giuridici esistenti.

8) L'Europa come partner globale

Nella nuova architettura proposta tre strumenti generali sosterranno direttamente le politiche esterne europee:

- la politica di preadesione, con lo strumento di preadesione
- la politica di vicinato con lo strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI)
- politica di sviluppo con strumento "Cooperazione allo sviluppo e cooperazione economica"

Giurisprudenza comunitaria

Istituzione emittente: Corte di Giustizia dell'U.E. , **Sezione Seconda**

Tipo di atto e data: Sentenza nella causa C-117/03 del 13 gennaio 2005

Pubblicazione: il testo delle sentenze della Corte, del Tribunale e delle conclusioni degli avvocati generali è tratto dal sito <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm> e può essere successivamente modificato; il loro testo definitivo è pubblicato nella "Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado".

Destinatari: Stato Italiano – Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

Termine per l'attuazione: -

Materia: ambiente – tutela dell'ecosistema – direttiva Habitat - conservazione degli habitat naturali – obblighi degli Stati membri

SINTESI

Con la sentenza in esame la Corte di Giustizia ha chiarito che l'art. 4, n. 5, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, deve essere interpretato nel senso che **le misure di salvaguardia** da questa previste (all'art. 6, nn. 2-4), **si impongono soltanto in relazione ai siti che siano iscritti**, in conformità dell'art. 4, n. 2, terzo comma, della direttiva stessa, **nell'elenco** di quelli selezionati come siti di importanza comunitaria **adottato dalla Commissione delle Comunità europee** secondo la procedura prevista.

La Corte ha precisato che **gli Stati membri debbono tuttavia garantire una tutela adeguata anche dei siti che rivestono un interesse ecologico e che compaiono negli elenchi nazionali trasmessi alla Commissione**, prima quindi dell'approvazione di tale elenco da parte della Commissione europea.

Secondo la Corte, quindi, gli Stati membri sono tenuti, in forza della direttiva "Habitat", ad adottare misure di salvaguardia idonee, con riguardo all'obiettivo di conservazione contemplato da quest'ultima, a salvaguardare il pertinente interesse ecologico rivestito dai detti siti già a livello nazionale.

Come è noto la direttiva "Habitat" mira a garantire il mantenimento degli habitat stessi e delle specie naturali in uno stato di conservazione soddisfacente. Essa prevede la costituzione di una rete ecologica europea chiamata "Natura 2000" attraverso varie fasi: 1) ciascuno Stato membro propone alla Commissione europea un elenco dei siti ospitanti gli habitat naturali e le specie autoctone; 2) la Commissione adotta su tale base un elenco di siti di importanza comunitaria; 3) lo Stato membro è tenuto a

designare il sito di importanza comunitaria come zona speciale di conservazione.

La direttiva è stata attuata in Italia con il DPR 357/1997, il quale ricollega le misure di conservazione dei siti alla predisposizione, da parte della Commissione, dell'elenco dei siti di importanza comunitaria.

Il 14 maggio 2001 la Società Italiana Dragaggi SpA aveva ottenuto un appalto relativo a lavori di dragaggio e di scarico di sedimenti in cassa di colmata nel porto di Monfalcone, con ubicazione presso la foce del Timavo. Successivamente, l'aggiudicazione dell'appalto era stata annullata in quanto il sito destinato a raccogliere i sedimenti era qualificato come sito di interesse comunitario da sottoporre ad una valutazione di incidenza secondo quanto previsto dalla normativa italiana.

La società aveva impugnato tale decisione davanti al Consiglio di Stato ritenendo che la procedura di valutazione di incidenza non fosse applicabile alla fattispecie poiché la Commissione non aveva ancora inserito il sito in questione nell'elenco dei siti di interesse comunitario.

Il Consiglio di Stato, a sua volta, interpellava la Corte di giustizia delle Comunità europee chiedendo l'interpretazione delle disposizioni della direttiva, al fine di sapere se il regime di protezione delle zone speciali di conservazione contemplato dalla direttiva "habitat" sia obbligatorio già a partire dalla formazione dell'elenco nazionale oppure soltanto dopo l'adozione da parte della Commissione dell'elenco dei siti selezionati come siti di interesse comunitario.

La Corte di giustizia, con la sentenza in esame, pur affermando che tale regime di protezione si impone soltanto in relazione ai siti iscritti nell'elenco della Commissione, afferma che gli Stati membri sono tenuti a tutelare in modo adeguato i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria sin dal momento in cui li propongono alla Commissione, al fine di non compromettere la realizzazione degli obiettivi di conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche, perseguiti dalla direttiva "habitat".

Giurisprudenza comunitaria

Istituzione emittente: Corte di Giustizia dell'U.E.

Tipo di atto e data: Sentenza nella causa C- 26/03 dell'11 gennaio 2005

Pubblicazione: il testo delle sentenze della Corte, del Tribunale e delle conclusioni degli avvocati generali è tratto dal sito <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm> e può essere successivamente modificato; il loro testo definitivo è pubblicato nella "Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado".

Destinatari: Repubblica federale tedesca

Termine per l'attuazione: -

Materia: appalti di servizi – smaltimento di rifiuti - tutela della concorrenza – affidamento diretto – “in house”

SINTESI

Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia ha affermato che **l'attribuzione di un appalto pubblico di servizi ad un'impresa a capitale parzialmente privato, indipendentemente dalla quota di partecipazione, è soggetta alle norme comunitarie in materia di appalti**, ossia all'obbligo di indire gare d'appalto comunitarie aperte anche ad altri concorrenti.

La Corte ha precisato, con riferimento alla possibilità di affidamento diretto del servizio pubblico (cd. affidamento “in house”) che **basta che anche una quota minoritaria di un'impresa sia di proprietà privata per impedire che si possa parlare di “operazione interna” (“in house providing”) all'ente pubblico.**

La causa riguardava un impianto per lo smaltimento dei rifiuti nella città di Halle in Sassonia: senza fare ricorso a procedure di evidenza pubblica la municipalità di Halle (Sachsen-Anhalt) aveva incaricato una società il cui capitale di maggioranza era indirettamente detenuto dalla medesima e, per il resto, da una società privata – di elaborare un progetto di costruzione di un impianto termico di smaltimento e valorizzazione dei propri rifiuti urbani residuali.

Contemporaneamente l'amministrazione aveva avviato, anche in tal caso al di fuori delle procedure di appalto, una trattativa con un'altra società in vista della conclusione di un contratto per lo smaltimento dei detti rifiuti.

Una terza società, anch'essa interessata alla fornitura dei detti servizi, impugnava la decisione della municipalità dinanzi al giudice nazionale competente.

Nel caso specifico **due erano le questioni controverse: il diritto di impugnare la decisione** da parte di quest'ultima società e la **procedura di assegnazione**.

La corte di Giustizia, interessata della questione dal giudice tedesco, ha affermato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla città di Halle, il ricorso doveva ritenersi ricevibile in quanto **le norme comunitarie impongono degli Stati membri di garantire la possibilità di ricorsi efficaci e rapidi contro le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici** e tale possibilità si estende anche alle decisioni adottate al di fuori di una procedura formale e quindi alle decisioni preliminari delle amministrazioni circa l'avvio o no di una procedura di affidamento di appalto pubblico prevista dal diritto comunitario.

La Corte ha chiarito che non sono però impugnabili con ricorso i comportamenti che costituiscano un semplice studio di mercato preliminare o che abbiano carattere meramente preparatorio e si inseriscano nella fase di riflessione interna dell'amministrazione aggiudicatrice in vista dell'affidamento di un appalto pubblico.

Secondo l'organo comunitario, se l'amministrazione aggiudicatrice decide di non avviare una procedura di affidamento per il fatto che l'appalto in questione a suo avviso non ricade sotto le pertinenti norme comunitarie, tale decisione costituisce in assoluto la prima decisione suscettibile di controllo giurisdizionale.

Con riguardo al secondo punto, la Corte ha stabilito che, nell'ipotesi in cui un'amministrazione aggiudicatrice intenda concludere un contratto a titolo oneroso relativo a servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 92/50 (che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi) con una società da essa giuridicamente distinta, nella quale detiene una partecipazione insieme con una o più imprese private, tale amministrazione deve, indipendentemente dalla quota di partecipazione, applicare sempre le procedure di affidamento degli appalti pubblici previste dalla direttiva.

In caso contrario, secondo la Corte, verrebbero pregiudicati l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata ed il principio della parità di trattamento, posto che un affidamento senza procedure di evidenza pubblica offrirebbe ad un'impresa privata presente nel capitale della società in questione un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Tale principio di tutela della concorrenza deve applicarsi, inoltre, indipendentemente dall'entità della quota di partecipazione pubblica.

Giurisprudenza comunitaria

Istituzione emittente: Corte di Giustizia dell'U.E.

Tipo di atto e data: Sentenza nella causa C-257/01 del 18 gennaio 2005

Pubblicazione: il testo delle sentenze della Corte, del Tribunale e delle conclusioni degli avvocati generali è tratto dal sito <http://curia.eu.int/it/content/juris/index.htm> e può essere successivamente modificato; il loro testo definitivo è pubblicato nella "Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado".

Destinatari: Commissione delle Comunità europee / Consiglio dell'Unione europea

Termine per l'attuazione: -

Materia: accordo di Schengen – controlli e sorveglianza alle frontiere -

SINTESI

Con la sentenza in commento la Corte di Giustizia si è pronunciata per la prima volta, su ricorso della Commissione europea, sulle competenze di esecuzione delle istituzioni europee nell'ambito di applicazione dell'accordo di Schengen, la cui Convenzione di applicazione, firmata nel 1990, contiene regole relative all'attraversamento delle frontiere esterne e ai visti.

Le modalità di applicazione della Convenzione sono state fissate rispettivamente dal Manuale comune (MC) e dall'Istruzione consolare comune (ICC) che contengono disposizioni normative dettagliate e istruzioni pratiche.

In seguito all'integrazione dell'acquis di Schengen nell'ambito giuridico e istituzionale dell'Unione europea da parte del Trattato di Amsterdam, nel 2001 il Consiglio ha adottato due regolamenti, con i quali, riservandosi competenze di esecuzione in materia di domande di esame di visto e di sorveglianza delle frontiere, si è discostato dal regime di diritto comune secondo cui è compito della Commissione attuare gli atti di base del Consiglio.

La Commissione europea ha chiesto alla Corte di Giustizia l'annullamento di questi due regolamenti negando l'esistenza di una riserva di competenza in favore del Consiglio.

La Commissione ha in primo luogo sostenuto che il Consiglio non ha provato che la natura

dei provvedimenti di esecuzione previsti dai regolamenti potrebbe giustificare l'esercizio di

competenze di esecuzione da parte di quest'ultimo ed ha ricordato che, nel sistema del Trattato, spetta normalmente alla Commissione esercitare le competenze di esecuzione di un atto di base. Il Consiglio può

eccezionalmente riservarsi di esercitare direttamente talune competenze di esecuzione, in casi specifici, motivando tale decisione in modo circostanziato, in funzione della natura e del contenuto dell'atto di base da adottare o da modificare.

La Corte, disattendendo la richiesta della Commissione, ha rilevato che i 'considerando' dei regolamenti impugnati giustificano la competenza che il Consiglio si è riservato.

Infatti, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1999), la politica dei visti e delle frontiere esterne erano completamente sottratte alla competenza della Comunità europea.

Gli Stati membri, non avendo voluto riconoscere un monopolio di iniziativa alla Commissione in tale materia, hanno deciso che, durante un periodo transitorio di cinque anni, in linea di principio il Consiglio deliberi all'unanimità, su proposta della Commissione o ad iniziativa di uno Stato membro, previa consultazione del Parlamento.

In secondo luogo, la Commissione ha sostenuto che il Consiglio avrebbe esclusivamente l'alternativa di riservarsi delle competenze di esecuzione o di attribuirle alla Commissione; ma non potrebbe autorizzare gli Stati membri a modificare o a aggiornare talune parti dell'ICC o del MC – in particolare la lista dei documenti valevoli come permesso di soggiorno e la lista dei casi di consultazione delle autorità centrali per le domande di visto.

La Corte ha rilevato che le modifiche che gli Stati membri sono autorizzati ad apportare a talune disposizioni dell'ICC o del MC (unilateralmente o di concerto con gli altri Stati membri), rientrano in un meccanismo di scambio di informazioni di natura fattuale di cui solo essi dispongono.

In tale contesto del tutto particolare e transitorio (in attesa degli sviluppi dell'acquis di Schengen nell'ambito giuridico e istituzionale dell'Unione europea), la Corte ha giudicato che non si possa rimproverare al Consiglio di avere introdotto una procedura di trasmissione da parte degli Stati membri delle modifiche che essi sono autorizzati ad apportare.

Tenuto conto di tutte queste considerazioni la Corte di giustizia ha respinto il ricorso della Commissione e confermato le competenze di esecuzione che il Consiglio si era riservato, a titolo transitorio, in materia di esame di domande di visto e di controllo alle frontiere.