

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Palermo, 23-24 settembre 2004

Rassegna della normativa dell'Unione Europea
di interesse regionale

giugno 2004 – settembre 2004

Relatori:

Dott.ssa Gianna Di Danieli
Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale – Regione
Autonoma Friuli Venezia Giulia

Dott.ssa Luisa Geromet
Ufficio di Gabinetto della Presidenza del Consiglio - Regione Autonoma Friuli
Venezia Giulia

Premessa

La selezione è stata operata fra gli atti normativi emessi dalle istituzioni della Comunità Europea fino al 20 settembre 2004, 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.

NOTIZIE

La Commissione UE ha annunciato 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, in particolare nel settore della tutela dell'ambiente (partitamente in materia di rifiuti, discariche, veicoli fuori uso, VIA, conservazione della natura, inquinamento di acqua e aria, protezione ozono, mercato dei gas serra) .

Solo nel 2003 le **sentenze** emesse su ricorsi **per inadempimento a carico dello Stato italiano** sono state **16 (15 di condanna ed 1 di rigetto)**, ed in totale i ricorsi per inadempimento dello Stato italiano (dal 1999 al 2003) ammontano a 116 (fonte Corte di Giustizia UE).

Il nostro Paese risulta in ciò superato solo dalla Francia (con 124 ricorsi totalizzati).

Tra le altre, sono iniziate nuove **procedure di infrazione** a carico dello Stato italiano per:

- a) **Contrasto tra il decreto legislativo 190/2002 e la direttiva 85/337, sulla procedura speciale della valutazione di impatto ambientale (VIA) sulle grandi opere della legge obiettivo**, nella misura in cui la disposizione italiana (art. 20, comma 5) non prevede che, in caso di sensibili differenze tra progetto preliminare e progetto definitivo sia obbligatorio aggiornare ed integrare la VIA (cioè aggiornare e ripubblicare lo studio di impatto ambientale e consultare nuovamente i soggetti pubblici e privati interessati). La Corte ha, inoltre, stigmatizzato il fatto che l'art. 17, comma 2 del decreto non prevede che la procedura di VIA debba essere conclusa prima del formale rilascio dell'autorizzazione a costruire, nonché l'eccessiva discrezionalità concessa al Ministro dell'ambiente nel valutare se il progetto definitivo debba essere nuovamente sottoposto a VIA. Viene, insomma, messa in discussione la decisione italiana di anticipare il parere di compatibilità ambientale sul progetto preliminare anziché su quello definitivo.
- b) **Contrasto tra la disciplina italiana sull'IRAP e la VI direttiva sull'IVA**. La Corte di Lussemburgo ritiene che l'imposta sulle attività produttive violi l'articolo 33 della VI direttiva sull'IVA che vieta agli Stati membri di introdurre qualsiasi imposta, diritto e tassa che abbia il carattere di imposta sulla cifra d'affari, al fine di non condizionare il corretto funzionamento comunitario dell'imposta sul valore aggiunto.
- c) **Contrasto tra la legge n. 109/94 e la direttiva appalti**. La Commissione UE ha deciso di deferire alla Corte di Lussemburgo il Governo italiano considerando in contrasto con la normativa comunitaria una serie di disposizioni della legge-quadro in materia di lavori pubblici, sotto il profilo delle carenze di pubblicità degli appalti pubblici e dei rischi di discriminazione a danno degli operatori europei non italiani. Tre sono i rilievi principali avanzati dalla Commissione: 1) l'applicazione in merito alla pubblicizzazione delle gare, della soglia generalizzata prevista dalla

direttiva "lavori" anche alle "forniture" ed ai "servizi"; 2) la non apertura alla concorrenza o almeno ad un'adeguata trasparenza delle prestazioni in alcuni ambiti specifici (es. lavori realizzati in deduzione degli oneri di urbanizzazione; servizi di direzione dei lavori e di collaudo); 3) la previsione del diritto di prelazione del promotore nell'ambito delle procedure di project-financing, che potrebbero avere un effetto di discriminazione a danno dei candidati non nazionali nell'attribuzione di una concessione di lavori pubblici.

SOMMARIO

ATTO	MATERIA	PAGINA
<p>CIG 86/04, 25 giugno 2004 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa</p>	<p>Questioni istituzionali – tutte le competenze dell'Unione eu-ropea</p>	
<p>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio – piano di azione – COM/2003/0068 in GUCE C. 063 del 15/03/2003</p>	<p>armonizzazione; ravvicinamento delle legislazioni; diritto contrattuale europeo</p>	
<p>Libro verde della Commissione europea COM (2004) 334 FINAL del 30 aprile 2004 sul ravvicinamento, reciproco riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni penali nell'Unione Europea</p>	<p>armonizzazione; ravvicinamento delle legislazioni; cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni</p>	
<p>Rapporto del Consiglio dell'UE dell'11 giugno 2004 sullo stato di attuazione degli ordinamenti degli Stati membri alle misure contro l'emergenza terrorismo internazionale</p>	<p>spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e doganale</p>	

Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato.	spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e doganale	
Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione	organismo e agenzia CE - protezione dei dati - rete di trasmissione - rete d'informazione - politica industriale e mercato interno - diffusione dell'informazione	
Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa	organismo e agenzia CE - politica della sicurezza - difesa e armamenti - ricerca	
Decisione 2004/512/CE del Consiglio dell'Unione europea dell'8 giugno 2004 che istituisce il sistema di informazione visti (VIS)	spazio di libertà, sicurezza e giustizia - sistema d'informazione - cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e doganale - ammissione di stranieri	
Sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E. del 7 settembre 2004 nel procedimento C-127/02, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE, proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)	ambiente e territorio - tutela del territorio - art. 6 della Direttiva 92/43/CEE - conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche - nozione di piano o progetto incidente sul sito protetto - principio di precauzione	
Sentenza della Corte (seduta plenaria) 13 luglio 2004, nella causa C-27/04	Ricorso di annullamento - Art 104 CE - Regolamento (CE) n. 1467/97 - Patto di stabilità e crescita - Disavanzi pubblici eccessivi - Decisioni del Consiglio ai sensi dell'art. 104, nn. 8 e 9, CE - Mancato raggiungimento della mag-gioranza necessaria - Decisioni non adottate - Ricorso contro "decisioni di non adottare i provvedimenti formali contenuti nelle raccomandazioni della Commissione"	

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Conferenza intergovernativa

Tipo di atto e data: CIG 86/04, 25 giugno 2004 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Pubblicazione: <http://ue.eu.int/igcpdf/it/04/cg00/cg00087.it04.pdf>

Destinatari: tutti gli Stati membri.

Termine per l'attuazione:

Materia: questioni istituzionali

SINTESI

I capi di Stato e di governo dell'Unione europea hanno adottato il trattato costituzionale il 18 Giugno 2004 (Consiglio europeo di Bruxelles). La firma verrà apposta il 29 ottobre 2004 a Roma (come avvenne nel 1957 con i Trattati CEE e Euratom) e da quella data, gli Stati membri avranno a disposizione 2 anni per la ratifica che seguirà le procedure proprie di ciascun paese (voto parlamentare accompagnato meno da voto referendario).

Quali sono le novità?

L'Unione avrà un unico atto fondante

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è un testo unico che integra tutti i Trattati esistenti e attribuisce all'Unione europea personalità giuridica dal punto di vista sia del diritto interno che di quello internazionale.

Il trattato costituzionale fonde i tre pilastri su cui si fondavano le politiche comunitarie.

Nel gergo comunitario si parla dei tre pilastri del trattato sull'Unione europea, che sono:

- la dimensione comunitaria, che è disciplinata dalle disposizioni previste dal Trattato istitutivo della Comunità europea, la CECA e l'EURATOM: cittadinanza dell'Unione, politiche comunitarie, unione economica e monetaria, ecc. (primo pilastro);
- la politica estera e di sicurezza comune, che è retta dal Titolo V del Trattato sull'Unione europea (secondo pilastro);
- la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che è contemplata dal Titolo VI del trattato sull'Unione europea (terzo pilastro).

Il trattato di Amsterdam ha trasferito una parte dei settori contemplati dall'ex terzo pilastro al primo pilastro (libera circolazione delle persone).

I tre pilastri disponevano ciascuno di strumenti e procedure proprie e l'unificazione operate nel trattato costituzionale conduce, quindi, ad una semplificazione degli strumenti giuridici utilizzati nell'Unione europea

(riduzione del numero degli strumenti). Tuttavia alcune procedure particolari nei settori della politica estera, di sicurezza e di difesa sono state mantenute.

E' stata rivista la struttura delle istituzioni europee

Consiglio europeo

Il Consiglio europeo con il nuovo trattato diventa organo istituzionale e verrà presieduto da un Presidente che resterà in carica 2 anni e mezzo.

E' stata creata la carica di **Ministro degli esteri europeo** che riunisce in un'unica funzione quella di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e quella del Commissario alle relazioni esterne e presiede inoltre il Consiglio delle Relazioni esterne. Il Ministro è designato dal Consiglio, ma è un membro effettivo della Commissione.

Consiglio dei ministri

La presidenza delle diverse formazioni del Consiglio continuerà a ruotare su base semestrale, eccezion fatta per Consiglio delle Relazioni esterne. La rotazione avrà luogo in un "team di presidenza" composto da tre Paesi. Questo sistema potrà essere cambiato dal Consiglio europeo attraverso una decisione presa a maggioranza qualificata.

Parlamento europeo

E' previsto che il Parlamento europeo abbia un numero massimo di 750 parlamentari, con un minimo di 6 e un massimo di 96 rappresentanti per Paese. Inoltre poteri del Parlamento europeo sono stati sensibilmente aumentati in quanto il 95% delle leggi europee devono essere adottate secondo l'attuale procedura di codecisione (che si chiamerà "procedure legislativa ordinaria").

Commissione

La Commissione sarà composta da un commissario per ciascuno Stato membro fino al 2014. A partire da quella data, il numero di Commissari sarà fissato a due terzi del totale degli Stati membri, ivi compresi il Presidente della Commissione e il Ministro degli esteri europeo. In questo caso i Commissari saranno scelti sulla base di un sistema di rotazione tra gli Stati membri.

Definizione del voto a maggioranza qualificata

La Costituzione innova sul punto del voto a maggioranza qualificata che viene definita come il 55% degli Stati membri in rappresentanza del 65% della popolazione totale dell'Unione europea (il numero di stati dev'essere di almeno 15). Un blocco di minoranza potrà essere così formato da 4 Stati.

E' previsto tuttavia che i membri del Consiglio rappresentanti almeno i tre quarti del blocco di minoranza (sia a livello di stati membri che a livello di popolazione) possano chiedere al Consiglio di rimettere in discussione l'atto in votazione (misura da applicare almeno fino al 2014, quando il Consiglio potrà decidere di ritirarla).

Nelle ipotesi in cui il Consiglio agisca di sua iniziativa (in assenza di una proposta di uno Stato membro o una raccomandazione della Commissione o

della Banca centrale europea), il voto a maggioranza qualificata è definito come il 72% degli Stati membri in rappresentanza del 65% della popolazione dell'UE. (Ciò può avvenire specialmente in campo di giustizia e di affari interni, di politica estera e di sicurezza comune, di politica economica e monetaria)

Vi sono tuttavia importanti settori nei quali le decisioni continuano ad essere prese all'unanimità (nella politica fiscale, in parte nella politica sociale e in un numero di campi del settore della politica estera e della politica di sicurezza e di difesa, nonché le leggi sulle risorse proprie, sulle prospettive finanziarie e sulle future revisioni costituzionali). Il nuovo sistema di voto entrerà in vigore il 1° novembre 2009.

Proprio il fatto che la politica sociale vada regolata con l'unanimità è stato oggetto di critica da parte di molte forze politiche e sociali europee che vedono in questo meccanismo un freno all'avanzamento del livello comune di tutela dei diritti sociali. Le critiche infatti si basano sull'osservazione che l'unanimità costringerà l'Unione ad adottare una normativa di compromesso la quale, al fine di giungere ad un accordo tra tutti gli stati membri, accontenti quelli in cui vige un regime di minore tutela.

E' prevista una **"cooperazione permanente strutturata"** nel settore della difesa, che coinvolga un gruppo di Stati membri intenzionati a costruire una cooperazione più stretta in campo militare. Nella politica estera e di sicurezza comune invece tale cooperazione rafforzata può essere costituita solo dopo una decisione unanime del Consiglio. La cooperazione rafforzata diventerà una possibilità per i membri del gruppo dell'Euro che vorranno implementare la politica fiscale comune attraverso il ricorso al voto a maggioranza qualificata.

Il nuovo trattato prevede che i Paesi che hanno aderito all'Euro siano dotati di maggiori poteri nel prendere le decisioni di politica monetaria.

Tutti i settori che ricadono nell'**area di libertà, di sicurezza e di giustizia** devono seguire il metodo comunitario e quindi il voto a maggioranza qualificata sarà applicato alla maggior parte delle politiche, incluse quella di asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia penale. Tuttavia, sono state inserite delle **"emergency brakes"** nel caso in cui uno Stato membro ritenga che il suo interesse nazionale sia in pericolo

Vengono introdotti **strumenti di democrazia** quali **l'iniziativa di legge popolare** (un milione di firme di cittadini europei provenienti da un numero significativo di Stati membri per invitare la Commissione a sottoporre una proposta di legge appropriata al legislatore; pubblicità delle sedute del Consiglio nell'esercizio della sua funzione legislativa).

I Parlamenti nazionali inoltre sono informati sulle iniziative provenienti dalla Commissione e se un terzo degli stessi ritiene che la proposta di legge non è in linea con il principio di sussidiarietà, la Commissione deve rivedere la propria proposta.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio –piano di azione – COM/2003/0068

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C. 063 del 15/03/2003

Entrata in vigore:

Destinatari: Parlamento europeo e al Consiglio

Materia: armonizzazione; ravvicinamento delle legislazioni; diritto contrattuale europeo

SINTESI

Il Parlamento europeo, già dal 1989, ha invitato la Commissione UE, in diverse risoluzioni, ad avviare un'opera di **armonizzazione e di ravvicinamento delle legislazioni civili europee**, arrivando ad ipotizzare una sorta di "codice del diritto privato patrimoniale" europeo.

La Comunicazione della Commissione sul diritto contrattuale europeo del luglio 2001 ha avviato un processo di consultazione e di discussione sul modo di affrontare a livello europeo i problemi derivanti dalle divergenze tra i diritti contrattuali nazionali nell'Unione.

Il piano d'azione adottato mantiene il carattere consultivo di tale processo e presenta le conclusioni della Commissione. Esso conferma l'approccio settoriale al problema, **circoscritto al diritto contrattuale**, ed è articolato su tre livelli:

- 1) **l'individuazione delle contraddizioni, sovrapposizioni e lacune** della disciplina esistente, considerando l'acquis comunitario in questo settore limitato alle direttive che riguardano la tutela del consumatore, il commercio elettronico e la vendita di beni e servizi a distanza;
- 2) **l'accertamento del modo in cui le direttive sono attuate negli ordinamenti nazionali;**
- 3) **l'individuazione di una base comune delle direttive** consistente nella predisposizione di un vocabolario, di un "quadro di riferimenti" comuni, inclusi i principi generali in cui si dovrebbero riconoscere tutti gli ordinamenti.

Il Piano sintetizza inoltre i problemi identificati nel corso delle consultazioni, problemi che riguardano la necessità di un'applicazione uniforme del diritto contrattuale europeo e del buon funzionamento del mercato interno.

Esso suggerisce una combinazione di misure normative e non normative al fine di risolvere tali problemi.

Oltre agli interventi settoriali che si renderanno opportuni, sono contemplate misure volte a:

- accrescere la coerenza dell'acquis comunitario nel campo del diritto contrattuale;
- promuovere l'elaborazione di clausole contrattuali standard applicabili nell'insieme dell'Unione;
- esaminare ulteriormente se i problemi legati al diritto contrattuale europeo non richiedano soluzioni specifiche non settoriali, quali uno strumento opzionale.

Oltre a continuare a presentare proposte settoriali quando queste si rendano necessarie, la Commissione si impegna, ove necessario e possibile, ad **accrescere la coerenza tra gli strumenti facenti parte dell'acquis comunitario in materia di diritto contrattuale**, nelle varie fasi della redazione, attuazione e applicazione.

Con riguardo, specificatamente, alla **individuazione di un quadro comune di riferimento**, la Commissione si ripropone di operare sulla base delle attività di ricerca e degli input provenienti dagli operatori economici, ma ha già individuato un contenuto minimo dello stesso.

Il quadro comune di riferimento dovrebbe trattare essenzialmente il diritto contrattuale, soprattutto quelle figure suscettibili di avere rilevanza transfrontaliera, come la compravendita e i contratti di prestazione di servizi.

Dovrebbero essere, inoltre, trattate le regole generali sulla conclusione, validità e interpretazione dei contratti, quelle in materia di adempimento, inadempimento e le disposizioni che ne disciplinano i rimedi, come anche le regole sulle garanzie del credito concernenti i beni mobili e la normativa sull'arricchimento senza causa.

La Commissione si ripropone di considerare principalmente alcune fonti essenziali.

In particolare intende avvalersi:

- degli ordinamenti giuridici nazionali vigenti al fine di trovare eventuali denominatori comuni, sviluppare principi comuni e, se del caso, identificare le soluzioni ottimali (best practices);
- della giurisprudenza dei tribunali nazionali, soprattutto di quelli di più alto grado;
- delle prassi contrattuali consolidate;
- dell'acquis comunitario esistente e dei pertinenti strumenti internazionali vincolanti, soprattutto la Convenzione delle Nazioni Unite sui contratti di vendita internazionale di merci.

I tempi per la redazione di un quadro di principi comuni, sulla quale innestare i diversi rami del diritto privato, sono stati fissati per il 2010 e dovranno, naturalmente, tenere conto anche della nuova Costituzione europea, nell'ambito della quale diverse disposizioni riguardano i rapporti tra privati e la carta dei valori comunitaria.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Libro verde della Commissione europea COM (2004) 334 FINAL del 30 aprile 2004 sul ravvicinamento, reciproco riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni penali nell'Unione Europea

Pubblicazione: Bollettino/2004/4 1.4.33

Entrata in vigore:

Destinatari: Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo

Materia: armonizzazione; ravvicinamento delle legislazioni; cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni

SINTESI

Il Libro verde sul reciproco riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni penali nell'Unione Europea trova la sua prima fonte nell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea che fissa l'obiettivo di offrire ai cittadini europei un **livello elevato di protezione all'interno di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia**.

Il trattato sull'Unione europea (TUE) prevede, inoltre, all'articolo 31 lett. e), "la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni" in determinati settori. Tale approccio è confermato nel Piano d'azione del Consiglio e della Commissione concernente le modalità ottimali di realizzazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam relative all'instaurazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia (Piano d'azione di Vienna) e nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 16 ottobre 1999.

Il **ravvicinamento delle sanzioni penali** contribuisce altresì, da un lato, a garantire la compatibilità delle norme applicabili negli Stati membri, così come previsto all'articolo 31, paragrafo 1, lett. c), nella misura necessaria a migliorare la cooperazione giudiziaria penale e, dall'altro, ad agevolare e accelerare la cooperazione tra i ministeri e le autorità giudiziarie o equivalenti competenti degli Stati membri per ciò che riguarda l'esecuzione delle decisioni, come riportato all'articolo 31, paragrafo 1, lett. a).

Il Libro verde fa inoltre seguito ad una serie di decisioni-quadro (tra cui quelle in materia di frode nei mezzi di pagamento diversi dai contanti, di contraffazione dell'euro, di riciclaggio, di terrorismo, di criminalità ambientale, sulla tratta di esseri umani, sulla corruzione nel settore privato e sull'aiuto all'entrata e al soggiorno irregolare), ed in particolare segue alla decisione-quadro del 13 giugno 2002 sul mandato di arresto europeo, prima concretizzazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia penale, principio ritenuto essenziale nella strategia di cooperazione giudiziaria.

In tale prospettiva, la Commissione ha ritenuto di dover analizzare se le differenze nazionali in materia di sanzioni penali costituiscano un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi richiamati e se tali differenze pongano dei problemi alla cooperazione giudiziaria tra Stati membri.

Ciò implica, in primo luogo, l'individuazione degli ostacoli all'**attuazione del principio del reciproco riconoscimento**, che, secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, deve diventare «la chiave di volta» del funzionamento dell'Unione in materia di giustizia e deve consentire, in via generale, di eseguire più facilmente in uno Stato membro le sanzioni emesse in un altro.

Il documento in esame costituisce uno sforzo di riflessione preliminare che dovrebbe permettere, in un secondo tempo, di pronunciarsi in modo più consapevole, alla luce delle reazioni e dei commenti al Libro Verde, sull'utilità e la fattibilità di una proposta legislativa che sfocerà eventualmente, da un lato, in un ravvicinamento delle norme applicabili alle sanzioni penali in generale, e, dall'altro, nel reciproco riconoscimento delle sanzioni privative della libertà e delle pene alternative nell'Unione europea.

Il punto centrale consiste nell'individuazione dei criteri guida comuni per la determinazione delle pene, considerando che la sanzione comminata normalmente costituisce il risultato di un'operazione complessa con molte possibili variabili. Ciò rende difficile garantire sanzioni simili da un ordinamento giuridico all'altro.

Il documento in esame individua, nel ravvicinamento delle sanzioni, una serie di obiettivi, tra cui:

- **creare nei cittadini europei un sentimento comune di giustizia**, una delle condizioni dell'attuazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ciò comporterebbe che determinati comportamenti siano dichiarati inaccettabili e siano puniti in modo effettivo ed equivalente in tutto il territorio dell'Unione in quanto contrari ai principi e ai valori comuni agli Stati membri.
- fare in modo che le medesime condotte criminose comportino il rischio, per l'autore, di **sanzioni simili, quale che sia il luogo della commissione del reato nell'Unione**. Un certo grado di ravvicinamento delle disposizioni di diritto penale sostanziale è necessario, tenuto conto in particolare del fatto che alcune forme di criminalità rivestono una dimensione transnazionale e che gli Stati membri non possono contrastarle efficacemente da soli.
- **impedire che gli autori dei reati** (o almeno alcune categorie di essi, come ad esempio quelli appartenenti alla criminalità organizzata) **si avvantaggino della diversità delle pene a seconda degli Stati e non si spostino dall'uno all'altro per eludere l'azione penale o l'esecuzione delle pene**. Le conclusioni di Tampere (punto n. 5) sottolineano che i criminali non devono poter sfruttare le differenze esistenti tra i sistemi giudiziari degli Stati membri.

- **creare un collegamento tra il ravvicinamento del diritto penale e l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione** (ad esempio la protezione dell'ambiente, la sicurezza sul lavoro o le transazioni economiche e finanziarie), materie ove il diritto penale potrebbe contribuire a garantire il rispetto di una politica dell'Unione.
- **facilitare l'accettazione del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie**, come meccanismo complementare che permette di giungere alla realizzazione dello spazio giudiziario europeo. Condizioni di esecuzione della pena compatibili tra gli Stati membri agevolerebbero il reinserimento delle persone, permettendo loro di scontare la pena in uno Stato membro diverso da quello della condanna.

Per raggiungere questi obiettivi, le misure di ravvicinamento previste potrebbero riferirsi ai diversi aspetti che concernono le sanzioni e che corrispondono, grosso modo, a quattro temi:

- (1) quali sanzioni permette di imporre il diritto penale?
- (2) come sono perseguiti i reati?
- (3) come sono pronunciate le sanzioni?
- (4) come sono eseguite le sanzioni erogate?

Partendo da una ricognizione delle misure adottate a livello dell'Unione europea nel settore del ravvicinamento, del reciproco riconoscimento e dell'esecuzione delle sanzioni penali in un altro Stato membro (capitolo II), il Libro verde stila in seguito un bilancio della situazione delle legislazioni degli Stati membri sui principi generali del diritto penale, le sanzioni e la loro esecuzione, nonché gli accordi internazionali conclusi dagli Stati membri in materia (capitolo III, completato dagli allegati I, II e III).

Nell'ultima parte (capitolo IV), vengono individuati i problemi che sussistono nonostante l'adozione di un certo numero di misure a livello dell'Unione europea in materia.

Basandosi su questa analisi, il Libro Verde affronta in seguito le necessità di azione dell'Unione europea, riguardo le possibilità giuridiche per realizzare gli obiettivi.

Il documento si limita a trattare il riconoscimento reciproco delle sanzioni privative della libertà (ivi comprese le loro modalità di esecuzione) e delle pene alternative.

Per ciò che concerne le decisioni relative a interdizioni e decadenze, la Commissione tornerà in argomento in una comunicazione separata.

Le reazioni al Libro Verde, e in particolare le risposte ai quesiti posti, permetteranno di aggiungere, eliminare o modificare le necessità rilevate.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Rapporto del Consiglio dell'UE dell'11 giugno 2004 sullo stato di attuazione degli ordinamenti degli Stati membri alle misure contro l'emergenza terrorismo internazionale

Pubblicazione:

Entrata in vigore:

Destinatari: Parlamento europeo, Commissione, Comitato economico e sociale europeo, Stati membri

Materia: Spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e doganale - Cooperazione giudiziaria in materia penale

SINTESI

Il Consiglio dell'Unione Europea nel rapporto in esame, presentato l'11 giugno 2004 sullo stato di attuazione degli ordinamenti degli Stati membri alle **misure contro l'emergenza terrorismo internazionale**, ha stigmatizzato il **mancato adeguamento degli ordinamenti di molti tra i Paesi storici europei, tra cui l'Italia**, alle misure suddette, il cui termine scadeva il 30 giugno 2004.

Per quanto riguarda, in particolare, il nostro Paese, il Consiglio ha sottolineato che l'Italia non risulta aver adottato il mandato d'arresto europeo, Eurojust e gli adempimenti per la costituzione delle squadre investigative comuni.

Il calendario europeo per l'adozione dei provvedimenti comuni di lotta al terrorismo era stato fissato dai responsabili dei ministeri della giustizia e dell'interno dopo l'11 settembre 2001, a seguito di una seduta straordinaria del Consiglio UE, con l'adozione della decisione relativa alle misure specifiche di cooperazione.

Tali misure, la cui adozione è stata successivamente ribadita in specifiche decisioni-quadro, sono:

- a) Cooperazione giudiziaria antiterrorismo** (Consiglio europeo del 21 settembre 2001);
- b) Eurojust** (decisione-quadro 2002/187/Gai del Consiglio UE del 28 febbraio 2002);
- c) Mandato di arresto europeo** (decisione-quadro del dicembre 2001 del Consiglio di Laeken);
- d) Squadre investigative comuni** (vari accordi internazionali);
- e) Misure antiriciclaggio** (direttiva 2001/97/Ce);
- f) Sanzioni antiterrorismo**

Il mancato rispetto dei termini previsti per l'adozione delle misure non comporta procedure di infrazione a carico dei ritardatari.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 261 del 6 agosto 2004

Entrata in vigore: 1° gennaio 2006

Destinatari: Stati membri

Materia: Spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e doganale - Cooperazione giudiziaria in materia penale

SINTESI

La direttiva 2004/80/CE del 29 aprile 2004, si pone come obiettivo quello di **garantire ad ogni cittadino europeo, che subisca un reato intenzionale violento in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede abitualmente, il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite**, indipendentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso.

Il cittadino europeo, potrà presentare la domanda di risarcimento presso un'autorità o qualsiasi altro organismo dello stato in cui risiede.

I precedenti del documento in esame si rinvencono in diversi atti comunitari.

Innanzitutto la Corte di giustizia ha statuito nella causa Cowan che, allorché il diritto comunitario garantisce alle persone fisiche la libertà di recarsi in un altro Stato membro, la tutela della loro integrità personale in detto Stato membro alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono costituisce il corollario della libertà di circolazione e che dovrebbero concorrere alla realizzazione di tale obiettivo misure volte a facilitare l'indennizzo delle vittime di reato.

Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha inoltre sollecitato l'elaborazione di norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità, in particolare sull'accesso delle vittime alla giustizia e sui loro diritti al risarcimento dei danni, comprese le spese legali.

Il 15 marzo 2001 il Consiglio ha adottato la decisione quadro 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

Questa decisione, basata sul titolo VI del trattato sull'Unione europea, consente alle vittime di chiedere un risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale.

La direttiva in oggetto stabilisce un **sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni**

transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.

Gli Stati membri si impegnano ad assicurare che, se un reato intenzionale violento è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente l'indennizzo risiede abitualmente, il richiedente ha diritto a presentare la domanda presso un'autorità o qualsiasi altro organismo di quest'ultimo Stato membro e che l'indennizzo verrà erogato dall'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio è stato commesso il reato.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 077 del 13/03/2004

Entrata in vigore: 14 marzo 2004

Destinatari: Stati membri

Materia: organismo e agenzia CE - protezione dei dati - rete di trasmissione - rete d'informazione - politica industriale e mercato interno - tecnologia dell'informazione, telecomunicazioni, informatica -diffusione dell'informazione-

SINTESI

Il Regolamento in esame, istitutivo di un'**Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione** (in prosieguo Agenzia), pone l'accento sul problema della sicurezza delle reti di comunicazione e dei sistemi di informazione nell'ambito dei Paesi dell'Unione Europea.

La disponibilità delle reti di comunicazione è diventata sempre più importante per la società anche a causa della possibilità che si presentino problemi nei sistemi chiave d'informazione a motivo della complessità del sistema, di incidenti, errori e attacchi che possono avere conseguenze sulle infrastrutture fisiche che forniscono servizi essenziali per il benessere dei cittadini dell'UE.

Il numero crescente di violazioni della sicurezza che ha già provocato notevoli danni economici, turbato la fiducia degli utenti e danneggiato lo sviluppo del commercio elettronico, ha fatto sì che i singoli cittadini, le amministrazioni pubbliche e le imprese abbiano reagito dotandosi di tecnologie e procedure di gestione relative alla sicurezza.

Gli Stati membri hanno preso a loro volta numerose misure di sostegno per accrescere la sicurezza delle reti e dell'informazione nella società, come ad esempio campagne di informazione e progetti di ricerca.

La complessità tecnica delle reti e dei sistemi di informazione, la varietà dei prodotti e servizi interconnessi e la moltitudine di soggetti pubblici e privati, ognuno dotato di responsabilità, rischiano, tuttavia, di turbare il buon funzionamento del mercato interno.

Per queste ragioni gli organi comunitari sono già intervenuti in questo settore in più occasioni.

In particolare con la **direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, è stato istituito un quadro normativo comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica** ("direttiva

quadro") che ha definito le funzioni delle autorità nazionali di regolamentazione, che sono tenute tra l'altro a cooperare tra loro e con la Commissione in maniera trasparente per garantire lo sviluppo di prassi normative coerenti, a contribuire a garantire un livello elevato di protezione dei dati personali e della vita privata e a garantire il mantenimento dell'integrità e della sicurezza delle reti di comunicazione pubbliche.

In questo contesto si situa l'**istituzione di una nuova agenzia europea, che funga da punto di riferimento** e crei un clima di fiducia grazie alla sua **indipendenza, alla qualità della consulenza fornita e delle informazioni diffuse, alla trasparenza delle sue procedure** e metodi di funzionamento, al fine, come è precisato all'art. 1 del regolamento in esame, "di assicurare un alto ed efficace livello di sicurezza delle reti e dell'informazione nell'ambito della Comunità e di sviluppare una cultura in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione a vantaggio dei cittadini, dei consumatori, delle imprese e delle organizzazioni del settore pubblico dell'Unione europea, contribuendo in tal modo al buon funzionamento del mercato interno".

L'Agenzia dovrà svolgere i propri compiti in piena collaborazione con gli Stati membri mantenendo contatti con il settore e gli altri soggetti interessati; inoltre, poiché le reti elettroniche sono in larga misura private, l'Agenzia dovrà avvalersi delle informazioni del settore privato e cooperare con esso.

In particolare il nuovo organismo si troverà ad operare in sinergia con:

- le autorità di regolamentazione nazionali di cui alle direttive riguardanti le reti e i servizi di comunicazione elettronica nonché ai regolatori europei per le reti e i servizi di comunicazione elettronica istituiti dalla decisione 2002/627/CE della Commissione(13), e al comitato per le comunicazioni di cui alla direttiva 2002/21/CE;
- gli enti di normalizzazione europei, gli enti di normalizzazione nazionali e il comitato permanente di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione;
- le autorità di vigilanza degli Stati membri nel settore della protezione delle persone per quanto riguarda il trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati.

L'Agenzia fornirà assistenza e consulenza alla Commissione e agli Stati membri su questioni connesse con la sicurezza delle reti e dell'informazione che rientrano nelle sue competenze come previsto dal presente regolamento ed assisterà la Commissione, su richiesta, nei lavori tecnici preparatori intesi ad aggiornare e sviluppare la normativa comunitaria nel settore della sicurezza delle reti e dell'informazione.

All'Agenzia sono, in particolare attribuiti i seguenti compiti:

- a) raccogliere le informazioni appropriate per analizzare rischi attuali ed emergenti;

- b) fornire consulenza e, su richiesta e nell'ambito dei suoi obiettivi, assistenza agli organismi comunitari o ad organismi nazionali competenti;
- c) migliorare la cooperazione tra i diversi soggetti che operano nel settore della sicurezza delle reti e dell'informazione;
- d) agevolare la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri nell'elaborazione di metodologie comuni;
- e) contribuire a sensibilizzare il pubblico e a mettere tempestivamente a disposizione di tutti gli utenti informazioni obiettive e complete;
- f) assistere la Commissione e gli Stati membri nel loro dialogo con l'industria al fine di affrontare i problemi di sicurezza nei prodotti hardware e software;
- g) seguire l'evoluzione delle norme sulla sicurezza delle reti e dell'informazione per prodotti e servizi;
- h) promuovere attività di valutazione dei rischi;
- i) contribuire agli sforzi comunitari in materia di cooperazione con i paesi terzi e, se del caso, con organizzazioni internazionali al fine di promuovere un approccio globale comune alle questioni legate alla sicurezza delle reti e dell'informazione.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agencia europea per la difesa

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L 245/28 del 17 luglio 2004

Entrata in vigore: 12 luglio 2004

Destinatari: Stati membri

Materia: organismo e agenzia CE – politica della sicurezza - difesa e armamenti - ricerca

SINTESI

La strategia europea in materia di sicurezza, approvata dal Consiglio europeo, identifica nella creazione di un'agenzia per la difesa un elemento importante per sviluppare risorse militari europee più flessibili ed efficienti.

In particolare il Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 aveva incaricato gli organi del Consiglio di "avviare le necessarie azioni per creare, nel corso del 2004, un'agenzia intergovernativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti".

Con l'azione comune in esame è stata quindi prevista **l'istituzione dell'Agencia europea per la difesa** («Agencia»), **soggetta all'autorità del Consiglio e aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri**, con lo scopo di:

- sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi;
- promuovere e intensificare la cooperazione europea in materia di armamenti;
- rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB);
- creare un mercato europeo competitivo dei materiali di difesa;
- promuovere, ove opportuno, in collegamento con le attività di ricerca della Comunità, una ricerca che miri alla leadership nelle tecnologie strategiche per le future capacità di difesa e di sicurezza, rafforzando così il potenziale industriale europeo in questo settore.

La creazione dell'Agencia dovrebbe contribuire all'**attuazione della politica estera e di sicurezza comune (PESC)**, e in particolare della **politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD)**, all'interno del quadro istituzionale unico dell'Unione europea e fatte salve le competenze delle istituzioni dell'UE e degli organi del Consiglio.

L'Agencia è altresì prevista dal progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Con l'azione comune in esame è stabilito che l'Agenzia instauri assidue relazioni di lavoro con regimi, gruppi e organizzazioni esistenti, quali Lettera di intenti (LOI), Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti (OCCAR), Gruppo Armamenti dell'Europa Occidentale, Organizzazione per gli armamenti dell'Europa occidentale (GAEO/OAEO), in vista di un'eventuale assimilazione o integrazione dei pertinenti principi e prassi.

La sede dell'Agenzia è Bruxelles.

L'Agenzia ha il compito di sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi, in particolare mediante:

- l'identificazione delle future esigenze di capacità di difesa dell'UE, sia quantitative sia qualitative e in termini sia di forze che di materiali ed il coordinamento dell'attuazione del piano d'azione europeo sulle capacità (ECAP) e di qualsiasi piano successivo;
- la promozione e il coordinamento dell'armonizzazione dei requisiti militari;
- la promozione ed il rafforzamento della cooperazione europea nel settore degli armamenti;
- il contributo al rafforzamento dell'EDITB e la creazione di un mercato europeo dei materiali di difesa competitivo sul piano internazionale, in particolare mediante lo sviluppo delle pertinenti politiche e strategie, e l'armonizzazione, nell'intera UE, delle norme e dei regolamenti relativi;
- il potenziamento della ricerca e della tecnologia (R & T) europea nel settore della difesa.

Normativa comunitaria

Istituzione emittente: Decisione 2004/512/CE del Consiglio dell'Unione europea dell'8 giugno 2004 che istituisce il sistema di informazione visti (VIS)

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. L. 213 del 15/06/2004

Entrata in vigore: 5 luglio 2004

Destinatari: Stati membri

Materia: spazio di libertà, sicurezza e giustizia - sistema d'informazione - cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e doganale - ammissione di stranieri

SINTESI

La decisione in esame fa seguito al Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 che aveva giudicato una priorità assoluta l'istituzione di un sistema comune d'identificazione dei dati dei visti e ne aveva chiesto l'introduzione, al più presto, sulla scorta di uno studio di fattibilità, nonché al Consiglio europeo riunitosi a Salonicco il 19 e 20 giugno 2003 che aveva giudicato necessaria l'elaborazione, prima possibile, degli orientamenti riguardanti la pianificazione dello sviluppo del VIS, della base giuridica appropriata alla sua istituzione e l'impegno delle risorse finanziarie necessarie.

La decisione in oggetto costituisce tale fondamento giuridico ed **istituisce un sistema di scambio tra gli Stati membri di dati relativi ai visti, denominato «sistema d'informazione visti» (VIS)**, che permette alle autorità nazionali autorizzate di inserire e aggiornare dati relativi ai visti, nonché di consultare tali dati per via elettronica.

Il sistema d'informazione visti è basato su un'architettura centralizzata ed è costituito da un sistema d'informazione centrale (CS-VIS), con un'interfaccia in ciascuno Stato membro, che assicura il collegamento con la competente autorità centrale nazionale del rispettivo Stato membro, nonché dall'infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale d'informazione visti e le interfacce nazionali. Il sistema centrale d'informazione visti, l'interfaccia nazionale in ciascuno Stato membro e l'infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale di informazione visti e le interfacce nazionali sono sviluppati dalla Commissione.

Le misure necessarie allo sviluppo del sistema centrale d'informazione visti, dell'interfaccia nazionale in ciascuno Stato membro e dell'infrastruttura di comunicazione tra il sistema centrale d'informazione visti e le interfacce nazionali sono adottate tenuto conto dei seguenti aspetti:

- a) la progettazione dell'architettura fisica del sistema, compresa la relativa rete di comunicazione;

- b) gli aspetti tecnici che influiscono sulla protezione dei dati di carattere personale;
- c) gli aspetti tecnici con importanti implicazioni finanziarie per i bilanci degli Stati membri o con implicazioni tecniche di rilievo per i sistemi nazionali degli Stati membri;
- d) lo sviluppo dei requisiti di sicurezza, compresi gli aspetti biometrici.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: sentenza del 7 settembre 2004 nel procedimento C-127/02, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE, proposta dal Raad van State (Paesi Bassi)

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: Paesi Bassi

Termine per l'attuazione: -

Materia: ambiente e territorio – tutela del territorio – art. 6 della Direttiva 92/43/CEE – conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e fauna selvatiche – nozione di piano o progetto incidente sul sito protetto – principio di precauzione

SINTESI

La sentenza in oggetto costituisce **decisione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE** sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, cd. "**direttiva Habitat**").

La domanda era stata presentata nell'ambito di una controversia che opponeva la Associazione nazionale di conservazione del Waddenzee e la Associazione olandese per la protezione degli uccelli al Segretario di Stato per l'agricoltura, il patrimonio naturale e la pesca relativamente alle licenze che quest'ultimo aveva rilasciato alla Organizzazione cooperativa dei produttori per la pesca di cuori eduli nei Paesi Bassi per la pesca meccanica di cuori eduli nella zona di protezione speciale ("ZPS") del Waddenzee, classificata ai sensi dell'art. 4 della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cd. "direttiva Uccelli").

L'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva Uccelli impone agli Stati membri di classificare come ZPS i territori più idonei rispetto ai criteri ornitologici fissati in tali disposizioni e l'art. 4, n. 4, prevede che gli Stati membri adottino misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative, tenuto conto degli obiettivi di protezione.

L'art. 6 della direttiva Habitat, inoltre, dispone che per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri adottino le opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale

perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della direttiva.

Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo.

L'articolo 6 precisa che, alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa.

Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata, informandone la Commissione.

Infine, se il sito in causa è un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, potranno essere addotte soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

Alla luce di tali disposizioni normative, vincolanti per gli Stati membri, il giudice olandese ha deciso di sospendere il procedimento in corso e di sottoporre alla Corte europea le seguenti principali **questioni pregiudiziali**:

- a) se le **nozioni di «piano» o «progetto»** di cui all'art. 6, n. 3, della direttiva debbano essere interpretate nel senso che esse **comprendono anche un'attività esercitata già da diversi anni**, per la quale, tuttavia, in linea di principio ogni anno viene rilasciata una **licenza** per un periodo limitato, previa valutazione – ogni volta operata ex novo – della questione se ed eventualmente in quali aree del sito tale attività possa essere esercitata;
- b) in base a **quali criteri** si debba valutare se un **piano o progetto** ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva Habitat, non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito, possa avere **incidenze significative su tale sito**, singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti;
- c) in sede di applicazione dell'art. 6 della direttiva Habitat, in base a quali criteri si debba verificare se si sia in presenza di **«opportune misure»** ai sensi del n. 2 di tale disposizione, ovvero di una **“opportuna valutazione”**;
- d) se le nozioni «opportune misure» e «opportuna valutazione» abbiano un significato autonomo, ovvero se per intenderle correttamente **si debba tener conto anche dell'art. 174, n. 2, CE**, e in particolare **del principio di precauzione** ivi menzionato;

- e) per il caso in cui si debba tener conto del principio di precauzione menzionato nell'art. 174, n. 2, CE, **se** ciò implichi che **una determinata attività**, quale la pesca di cuori eduli di cui trattasi, **possa essere autorizzata** qualora non vi siano dubbi evidenti sull'assenza di possibili incidenze significative, oppure possa essere autorizzata **solo qualora non sussista alcun dubbio sull'assenza di tali incidenze**, o ancora solo qualora tale assenza possa essere stabilita con certezza;
- f) se l'art. 6, n. 2, e/o n. 3, della direttiva Habitat abbia effetto diretto nel senso che **i singoli possano invocare tali disposizioni dinanzi al giudice nazionale** e questi, debba accordare la tutela giuridica che deriva per i singoli dall'effetto diretto.

Sulle questioni pregiudiziali sopra riassunte la Corte (Sezione unica) ha dichiarato:

- 1) **La pesca meccanica di cuori eduli, esercitata da molti anni**, ma per la quale viene rilasciata, ogni anno, una licenza per un periodo limitato che implica ogni volta una nuova valutazione sia della possibilità di esercitare questa attività sia del sito in cui essa può essere esercitata, **rientra nella nozione di «piano» o di «progetto»** ai sensi dell'art. 6, n. 3, 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.
- 2) L'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43 introduce un procedimento diretto a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito interessato, ma idoneo ad avere incidenze significative sullo stesso può essere autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito mentre l'art. 6, n. 2, della detta direttiva stabilisce un obbligo di protezione generale consistente nell'evitare deterioramenti nonché perturbazioni che potrebbero avere effetti significativi rispetto agli obiettivi della direttiva e non può essere applicato contemporaneamente al n. 3, del medesimo articolo.
- 3) a) L'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva 91/43, deve essere interpretato nel senso che **qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito forma oggetto di un'opportuna valutazione delle sue incidenze sul medesimo** con riferimento agli obiettivi di conservazione di tale sito, **quando non possa essere escluso, sulla base di elementi obiettivi, che esso, da solo o in combinazione con altri piani o progetti, pregiudica significativamente il detto sito.**
- 3) b) Ai sensi dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva 92/43, quando un piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione di un sito rischia di compromettere gli obiettivi di conservazione dello stesso, esso deve essere considerato idoneo a pregiudicare significativamente tale sito. La valutazione del detto rischio deve essere effettuata in particolare alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da un tale piano o progetto.

- 4) Ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, un'opportuna valutazione delle incidenze sul sito interessato del piano o progetto implica che, **prima dell'approvazione di questo, devono essere identificati, tenuto conto delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto che possono**, da soli o in combinazione con altri piani o progetti, **pregiudicare gli obiettivi di conservazione di tale sito**. Le autorità nazionali competenti, tenuto conto della opportuna valutazione delle incidenze della pesca meccanica di cuori eduli sul sito interessato con riferimento agli obiettivi di conservazione di quest'ultimo, **autorizzano questa attività solo a condizione di aver acquisito la certezza che essa sia priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità del detto sito**. Ciò avviene quando non sussista alcun dubbio ragionevole da un punto di vista scientifico quanto all'assenza di tali effetti.
- 5) **Quando un giudice nazionale è chiamato a verificare la legittimità di un'autorizzazione relativa ad un piano o un progetto** ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva 92/43, **esso può controllare se i limiti posti alla discrezionalità delle autorità nazionali competenti da questa disposizione siano stati rispettati**, sebbene questa non sia stata attuata nell'ordinamento giuridico dello Stato interessato malgrado la scadenza del termine previsto a tale effetto.

Con riguardo a quest'ultimo punto, di estrema importanza appare l'affermazione del principio posto dalla Corte di Giustizia che, ricordando l'obbligo cogente, ex art. 249 Trattato CE, che impone ad ogni Stato membro di adottare tutti i provvedimenti necessari per perseguire il fine prescritto dalle direttive comunitarie, riconosce il compito del giudice nazionale, chiamato a verificare la legittimità di un'autorizzazione relativa ad un piano o ad un progetto ai sensi dell'art. 6, n. 3 della Direttiva 92/43, di controllare se i limiti posti alla discrezionalità delle autorità nazionali competenti da questa disposizione siano stati rispettati, sebbene questa non sia stata attuata nell'ordinamento giuridico dello Stato malgrado la scadenza del termine all'uopo previsto.

Nel campo del controllo della discrezionalità il giudice del Lussemburgo non aveva fino ad oggi riconosciuto l'esistenza di diritti immediati in capo ai singoli.

In ossequio alla dottrina dell'effetto diretto, il diritto del singolo era sempre stato correlato ad obblighi precisi ed incondizionati; laddove vi fossero obblighi non precisi e condizionati, con margini discrezionali di scelta lasciati all'autorità nazionale, non si ritenevano sussistere diritti.

Con la sentenza in commento la Corte fa, invece, derivare il controllo giudiziale sulla discrezionalità dal "**diritto del singolo di avvalersi di una direttiva**".

Il giudice comunitario, dando atto che le norme invocate lasciano spazi di discrezionalità (essendo, pertanto, prive di efficacia diretta), ha dovuto rispondere al quesito se dette disposizioni (cioè quelle contenenti obblighi non precisi e condizionati) possano essere invocate dai singoli dinanzi al giudice nazionale.

La sentenza ha abbracciato la tendenza dottrinale che riconosce, in tali casi, una legittimazione processuale, ancorché sganciata dalla titolarità di un diritto.

Il diritto a far valere, di fronte ad un giudice nazionale, una direttiva contenente obblighi non precisi, viene fatto discendere dalla Corte dall'**effetto utile della** medesima **direttiva**.

Il giudice del Lussemburgo, infatti, afferma che "l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se ai cittadini comunitari fosse precluso ... di [chiedere al giudice nazionale di] verificare se, in mancanza di un'attuazione nel diritto nazionale della disposizione pertinente della direttiva interessata, l'autorità nazionale che ha adottato l'atto impugnato sia rimasta entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla detta disposizione".

Alla domanda se vi sia un effetto diretto, la Corte ha risposto che vi è un effetto utile. Dall'efficacia diretta sorge un diritto sostanziale, mentre dall'"efficacia utile" sorge il diritto a far valere la direttiva mediante un controllo sulla discrezionalità.

Al controllo sull'esercizio del potere discrezionale non corrisponde, dunque, un diritto in senso sostanziale, ma solo un '**diritto d'azione**'.

Giurisprudenza comunitaria

Istituzione emittente: Corte di Giustizia dell'U.E. (Sezione)

Tipo di atto e data: sentenza della Corte (seduta plenaria) 13 luglio 2004, nella causa C-27/04.

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 Italiana

Termine per l'attuazione: -

Materia: politica economica

SINTESI

«Ricorso di annullamento – Art 104 CE – Regolamento (CE) n. 1467/97 – Patto di stabilità e crescita – Disavanzi pubblici eccessivi – Decisioni del Consiglio ai sensi dell'art. 104, nn. 8 e 9, CE – Mancato raggiungimento della maggioranza necessaria – Decisioni non adottate – Ricorso contro “decisioni di non adottare i provvedimenti formali contenuti nelle raccomandazioni della Commissione” – Irricevibilità – Ricorso contro “conclusioni del Consiglio”»

La Corte di giustizia europea ha stabilito che vada annullata la decisione con cui l'Ecofin, il 25 novembre 2003, aveva congelato la procedura per deficit eccessivo contro Francia e Germania in base al Patto di stabilità. Nella sentenza all'esame la Corte riconosce tuttavia l'esistenza un potere discrezionale del Consiglio dei ministri economici (Ecofin) di modificare l'atto raccomandato dalla Commissione. Vi è in sostanza un richiamo al rispetto delle competenze di ciascuna istituzione comunitaria e pertanto il Consiglio che è competente all'adozioni di atti sulla cui base poi la Commissione esprime le sue raccomandazioni, non può disattendere modificare tali raccomandazioni in base ad argomentazioni incoerenti con gli atti che esso stesso ha adottato. Il Consiglio può invece modificare i propri atti.

Conclusivamente la Corte afferma che l'Ecofin può cambiare il Patto (qualora sia cambiata la situazione economica) ma, ove non lo faccia, deve rispettare il Trattato.