

Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 2-3 febbraio 2006

Rassegna della normativa dell'Unione Europea
di interesse regionale

giugno 2005 - gennaio 2006

Relatori:

Dott.ssa Gianna Di Danieli

Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale - Regione Friuli-
Venezia Giulia

Dott.ssa Luisa Geromet

Ufficio di Gabinetto della Presidenza del Consiglio - Regione Friuli-Venezia Giulia

PREMESSA

La selezione è stata operata fra gli atti normativi emessi dalle istituzioni della Comunità Europea dal giugno 2005 al gennaio 2006, 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 considerazione 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 COM (2004) 2 adottata dalla Commissione europea il 13 gennaio 2004 relativa ai servizi nel mercato interno	Mercato interno - Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi	
Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano 11.1.2006 COM (2005) 718 definitivo	Ambiente urbano - consumatori e tutela della salute - sviluppo sostenibile	
Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa	Mercato comune - Politica economica e monetaria - libera circolazione dei capitali	
Regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE	Sicurezza - consumatori e tutela della salute - politica dei trasporti - trasparenza	
Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-458/03 Parking Brixen GmbH / Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG	Tutela della concorrenza - affidamento diretto - "in house providing" - procedure di aggiudicazione di appalti pubblici - concessione di servizi - gestione di parcheggi pubblici a pagamento	
Sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) 6 dicembre 2005 nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04	Polizia sanitaria - mangimi composti per animali - indicazione dell'esatta percentuale dei componenti di un prodotto - violazione del principio di proporzionalità	
Sentenza della Corte di giustizia nella causa C176/03, avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 35 UE, proposto il 15 aprile 2003 dalla Commissione delle Comunità europee contro il Consiglio dell'Unione europea	Protezione dell'ambiente - Sanzioni penali - Competenza della Comunità - Fondamento normativo - Articolo 175 CE	

ATTO	MATERIA	PAGINA
Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-264/03 avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 17 giugno 2003 dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica francese	Inadempimento di uno Stato - Appalti pubblici - Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi - Libera prestazione dei servizi	
Sentenza della Corte di giustizia del 27 ottobre 2005 nelle cause riunite C-187/04 e C-188/04, aventi ad oggetto due ricorsi per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, presentati dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana	Inadempimento da parte di uno Stato - Appalti pubblici di lavori - Concessioni di lavori pubblici - Norme di pubblicità	
Sentenza della Corte di Giustizia del 12 gennaio 2006, causa C-85/05 avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 CE proposto dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica Italiana	Ambiente - consumatori e tutela della salute - Inadempimento di uno Stato - Azione comunitaria in materia di acque - Mancata trasposizione entro il termine prescritto	
Sentenza della Corte di giustizia 12 gennaio 2006 nella causa C-139/04, avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 CE proposta dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana	Ambiente - tutela della salute - Inadempimento di uno Stato - Qualità dell'aria ambientale - Fissazione di valori limite	

Sommario

Notizie

Argomenti a carattere generale

Ambiente

Appalti

pag.

pag.

pag.

NOTIZIE

Allargamento dell'UE: un anno di Unione a 25

Il 1° maggio 2004 dieci nuovi Paesi sono entrati a far parte dell'Unione europea, che è passata da 15 a 25 Stati membri, estendendo i suoi confini verso Est e nel Mediterraneo. L'adesione dei nuovi Paesi - ossia Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria - ha interessato 75 milioni di cittadini, portando la popolazione dell'Unione da 370 ad oltre 450 milioni di persone.

Si è passati dalle 11 lingue ufficiali dell'UE a 15 Stati alle attuali 21.

A distanza di un anno la Commissione europea ha effettuato un bilancio sullo stato della situazione in occasione dell'“anniversario” dell'allargamento ed ha fornito indicatori positivi sia per i vecchi che per i nuovi Stati membri.

Per i 10 nuovi Stati membri:

- Vantaggi sotto il profilo economico:

- lo scorso anno i nuovi Stati hanno registrato un aumento del PIL del 5%, contro il 3,7% del 2003

Secondo le stime, nel 2004 l'economia lettone è cresciuta dell'8,5%, il tasso più elevato di tutta l'UE, a fronte di una media comunitaria del 2,4%. Positivi anche i risultati di Lituania, Estonia, Slovacchia e Polonia, con un tasso di crescita pari rispettivamente al 6,7%, 6,2%, 5,5% e 5,3%.

- lo scorso anno tutti i nuovi Stati sono risultati beneficiari netti del bilancio UE. Secondo dati provvisori, questi Paesi hanno contribuito per 3,2 miliardi di € al bilancio comunitario, ricevendo una somma pari a quasi 6 miliardi di €, con un saldo complessivo a loro favore di 2,8 miliardi di €. Si tratta di un investimento non limitato alle infrastrutture: i fondi sono infatti spesi per la ricerca, la promozione delle imprese, la tutela dell'ambiente, il turismo, la formazione, la costruzione della democrazia e l'innovazione;
- l'effetto-spinta dell'allargamento ha interessato anche altri settori: città come Lubiana (Slovenia) hanno registrato un forte incremento di turisti stranieri (+23%) rispetto all'anno precedente. Sul fronte opposto, studenti e giovani dei 10 nuovi membri hanno approfittato dell'occasione per viaggiare più facilmente e studiare ed imparare le lingue all'estero.

Per gli Stati dell'UE-15:

- Sotto il profilo economico anche nell'area dell'UE-15 si registrano segnali positivi:

- l'adesione ha avuto un effetto propulsivo sugli scambi commerciali, con un notevole incremento delle importazioni e delle esportazioni tra UE-15 e UE-10.
- in generale l'allargamento ha rafforzato gli investimenti diretti stranieri nei paesi dell'UE-10 e le imprese dell'UE-15 figurano tra i principali investitori. Secondo i dati Eurostat, nel 2004 le imprese dell'UE-15 hanno investito 13,8

miliardi di € nei nuovi Stati membri, con un notevole incremento rispetto ai 7 miliardi di € investiti nel 2003.

- le imprese dell'UE-15 stanno ora raccogliendo i frutti degli investimenti effettuati negli ultimi anni. Secondo i dati Eurostat, il saldo dei redditi dell'UE-15 con i 10 nuovi Stati membri è passato da 2,5 miliardi di € nel 2002 a 5,3 miliardi di € nel 2003, per salire a 7,5 miliardi di € nel 2004.
- più in generale, secondo le stime, l'allargamento dell'Unione dovrebbe determinare un aumento del PIL dell'UE-15 dello 0,7% nell'arco dei prossimi dieci anni.

Il processo di allargamento è destinato a proseguire con Bulgaria e Romania, che lo scorso 25 aprile hanno firmato i Trattati di adesione e, nel 2007, diventeranno a tutti gli effetti membri dell'UE.

Inoltre, l'Unione continua a monitorare i progressi compiuti dagli attuali candidati Croazia e Turchia in vista dell'apertura dei negoziati di adesione, i cui tempi dipenderanno dalla capacità di questi Paesi di attuare le riforme politiche, economiche e sociali necessarie. Altri Paesi auspicano di divenire membri dell'Unione nel futuro prossimo: la ex repubblica iugoslava di Macedonia, ad esempio, lo scorso anno ha formalmente presentato domanda di adesione, mentre per gli altri Paesi dell'area balcanica è aperta la possibilità di divenire candidati all'adesione.

Tuttavia, l'Unione ha stabilito che il processo di allargamento non può essere senza fine. Conformemente, essa ha predisposto delle politiche rivolte a determinati Paesi dell'Est europeo e del Mediterraneo sud-orientale che prevedono forme di integrazione alternative all'adesione (Politica europea di prossimità).

2006 - Anno europeo per la mobilità professionale

La Commissione europea ha proclamato il 2006 quale Anno europeo dedicato alla mobilità dei lavoratori.

Obiettivo dell'iniziativa è la sensibilizzazione dei cittadini europei sui vantaggi derivanti dal lavorare all'estero ed il miglioramento della conoscenza relativamente alla mobilità professionale in ambito comunitario.

L'esame delle statistiche comunitarie degli ultimi 30 anni evidenzia che pochi cittadini europei sono occupati all'estero: la percentuale di cittadini che, per motivi di lavoro, risiedono in un Paese dell'Unione diverso dal proprio si è mantenuta invariata intorno all'1,5%, mentre in ben 9 Paesi UE, il 40% dei lavoratori svolge la medesima attività professionale da oltre 10 anni.

Permangono molti ostacoli di natura giuridica, amministrativa e linguistica alla mobilità dei lavoratori, cui si aggiunge la scarsa conoscenza circa le informazioni disponibili e l'assistenza.

L'Anno europeo per la mobilità professionale, che verrà ufficialmente lanciato nel febbraio 2006, intende proprio contribuire a superare questa situazione attraverso un'iniziativa che consenta di realizzare molteplici interventi: circa

4,3 milioni di euro sono destinati a sostenere progetti che promuovano la sensibilizzazione sulla mobilità.

Si prevede anche di sostenere la realizzazione di numerosi studi sull'impatto della mobilità, nonché progetti miranti all'aggiornamento di dati statistici.

Inoltre, verrà assegnato un premio europeo all'organizzazione che maggiormente avrà contribuito alla mobilità dei lavoratori.

Il Tribunale UE della funzione pubblica è stato regolarmente costituito.

Nell'udienza del 5 ottobre 2005 hanno giurato i sette nuovi giudici che hanno eletto nel loro ambito come Presidente, per un mandato di tre anni, il sig. Paul J. Mahoney .

Il Tribunale è competente a statuire sul contenzioso del pubblico impiego dell'Unione europea. Le sue decisioni possono essere impugnate per i soli motivi di diritto di fronte al Tribunale di primo grado ed eccezionalmente possono essere riesaminate dalla Corte di giustizia alle condizioni previste dal protocollo dello statuto.

Dal 30 novembre 2005 il **Protocollo di Kyoto** è divenuto **pienamente operativo** con l'adozione da parte della Conferenza mondiale sul clima svoltasi a Montreal degli ultimi regolamenti per rendere funzionante il trattato.

Come è noto lo scopo di Kyoto è la lotta contro i cambiamenti climatici con un'azione internazionale mirante a ridurre le emissioni di taluni gas ad effetto serra responsabili del riscaldamento del pianeta.

Il Protocollo di Kyoto è stato aperto alla firma il 16 marzo 1998. Il testo del Protocollo è già stato ratificato dall'Italia con la legge n. 120 del 2002 e la sua entrata in vigore è avvenuta il 16 febbraio 2005, ossia il novantesimo giorno successivo alla data in cui almeno 55 Parti della Convenzione, tra le quali i paesi sviluppati le cui emissioni totali di biossido di carbonio rappresentano almeno il 55% della quantità totale emessa nel 1990 da questo gruppo di paesi, lo hanno ratificato. La piena operatività del Protocollo si è avuta, tuttavia, solo dopo Montreal con gli ultimi regolamenti attuativi.

Il protocollo di Kyoto concerne le emissioni di sei gas ad effetto serra:

- biossido di carbonio (CO₂);
- metano (CH₄);
- protossido di azoto (N₂O);
- idrofluorocarburi (HFC);
- perfluorocarburi (PFC);
- esafluoro di zolfo (SF₆).

In merito a queste emissioni il Protocollo contiene obiettivi vincolanti e quantificati di limitazione e riduzione dei gas ad effetto serra.

Globalmente, le parti si impegnano a ridurre le loro emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012. Gli Stati

membri dell'Unione devono ridurre collettivamente le loro emissioni di gas ad effetto serra dell'8% tra il 2008 e il 2012.

Per il periodo anteriore al 2008, le parti si impegnano a compiere progressi nella realizzazione dei loro impegni non oltre il 2005 e a fornirne le prove.

Per raggiungere questi obiettivi, il Protocollo propone una serie di provvedimenti, tra cui rafforzare o istituire politiche nazionali di riduzione delle emissioni (migliorando l'efficienza energetica, promovendo forme di agricoltura sostenibili, sviluppando fonti di energia rinnovabili, ecc.); cooperare con le altre parti contraenti (attraverso scambi di esperienze o di informazioni, il coordinamento delle politiche nazionali attraverso meccanismi quali i diritti di emissione, l'attuazione congiunta e il meccanismo di sviluppo pulito).

L'Italia ha ratificato il testo ma, insieme a Repubblica Ceca, Polonia e Grecia, non ha ancora presentato il piano nazionale per lo scambio di emissioni, nell'ambito degli obblighi previsti dal protocollo. Il Protocollo di Kyoto della Convenzione sui Cambiamenti Climatici

E' stata presentata la **relazione del Parlamento europeo**, sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un **turismo europeo sostenibile** (2004/2229(INI))-Commissione per i trasporti e il turismo.

Con 471 voti favorevoli, 54 contrari e 58 astensioni, il Parlamento europeo ha adottato nel corso della sessione plenaria tenutasi a Strasburgo dal 5 al 9 settembre 2005 una relazione di iniziativa sulle prospettive e le sfide per un turismo europeo sostenibile.

La relazione ha evidenziato che l'Europa è la prima destinazione turistica mondiale e il settore del turismo, che contribuisce al PIL dell'UE per una percentuale pari al 4%, dà lavoro a più di sette milioni di cittadini europei impiegati in più di due milioni di imprese.

Non esiste, tuttavia, una politica comunitaria per il turismo, che resta, sulla base del principio di sussidiarietà, nell'ambito delle competenze degli Stati membri

Sulla base di queste considerazioni e del fatto che il turismo è uno dei settori fondamentali per la crescita economica, l'occupazione e lo sviluppo delle nuove tecnologie della comunicazione, il Parlamento europeo sostiene l'importanza di una regolamentazione europea che protegga i consumatori e che contribuisca a valorizzare l'industria turistica europea promovendo servizi turistici di qualità.

La relazione sottolinea come fondamentali il completamento del mercato interno dei servizi turistici e l'effettiva parità di trattamento degli operatori del settore, ma soprattutto la modifica della normativa europea relativa alle agenzie di viaggio ed alle aliquote dell'IVA, nonché la promozione della formazione professionale al fine di sviluppare maggiori competenze nel settore turistico.

Importante appare anche il miglioramento degli standard di sicurezza ed il coordinamento a livello europeo per la gestione di crisi sanitarie, catastrofi naturali o atti terroristici, nonché la preoccupazione per i diritti dei disabili e la

possibilità di accesso per le persone con mobilità ridotta a stabilimenti, strutture, servizi e itinerari turistici.

Ma soprattutto, sottolinea il Parlamento, sarebbe opportuno cofinanziare progetti sulla base di un approccio integrato, che mobiliti tutte le risorse in grado di contribuire alla qualità dei servizi prestati all'utente.

L'inserimento di una sezione specifica sul turismo nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, conclude la relazione, consentirà un'azione più coerente nel settore del turismo anche grazie alla piena partecipazione del Parlamento europeo all'adozione di misure legislative.

Procedure d'infrazione per l'Italia

La Commissione europea ha avviato nel corso degli ultimi mesi una serie di procedimenti di infrazione nei confronti dell'Italia per violazioni del diritto ambientale comunitario in vari settori tra i quali: gestione dei rifiuti, protezione della natura, valutazione d'impatto ambientale, qualità dell'aria, rumore e accesso alle informazioni ambientali.

Tra le principali si segnalano le seguenti.

Con riguardo alla **gestione dei rifiuti**, l'Italia è stata sollecitata a conformarsi alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee del 2004 che riguardano la direttiva quadro sui rifiuti, la quale getta le basi e istituisce principi comuni per la gestione dei rifiuti all'interno dell'UE.

Le contestazioni hanno riguardato, tra l'altro, le "procedure semplificate di recupero", la gestione inadeguata dei rifiuti attraverso i Piani di gestione dei rifiuti previsti dalla direttiva 75/442/Cee (direttiva quadro sui rifiuti) non ancora adottati e notificati; la nozione di rifiuto non adeguata nella normativa nazionale alla nozione di rifiuto dettata a livello comunitario; il mancato adeguamento della normativa alla direttiva "discariche"; in particolare.

In materia di **protezione della natura**, sono stati adottati ulteriori provvedimenti nei confronti dell'Italia per problemi riguardanti la tutela dell'ambiente naturale: relativamente ai danni che lo sviluppo di una zona industriale presso Manfredonia (Foggia) avrebbe potuto avere sul sito naturale "Valloni e steppe pedegarganiche"; all'estrazione di acqua dal Lago Trasimeno, in Umbria, a scopi irrigui da un lago che si trova in una zona di protezione speciale classificata a norma della direttiva sugli uccelli selvatici; ad un progetto previsto riguardante circa 100 insediamenti industriali, la maggior parte dei quali si trova all'interno delle zone di protezione speciale "Murgia Alta" nel comune di Altamura (Puglia); all'organizzazione di rally motoristici nella Provincia di Pordenone ("Baia del Cellina") nell'ambito del sito Magredi del Cellina, una zona protetta dalla direttiva Habitat dell'UE.

In merito alla **valutazione di impatto ambientale - VIA** - l'Italia è stata sottoposta a procedura di infrazione per la non conformità dell'intera legislazione italiana in materia di valutazione d'impatto ambientale alla direttiva comunitaria, oltre ad altre censure più specifiche riguardanti singoli progetti.

Ma la principale accusa riguarda il Ponte sullo stretto di Messina, per il quale è stata aperta una specifica procedura di infrazione per inosservanza delle regole UE sulla valutazione di impatto ambientale del ponte che dovrebbe collegare la Calabria con la Sicilia. Ad essere sotto accusa è la scarsa considerazione prestata all' habitat naturale nella pianificazione delle misure da prendere nella costruzione della struttura.

Opa banche

Con una nota del servizio stampa della Commissione europea del 13 dicembre 2005 è stato dato l'annuncio dell'apertura di una procedura di infrazione contro l'Italia relativamente alla regolamentazione delle procedure per l'acquisizione di partecipazioni azionarie nelle banche nazionali da banche europee.

Secondo la Commissione la disciplina italiana può consentire da parte della vigilanza bancaria italiana una pratica che "manchi di trasparenza procedurale" e può provocare incertezze giuridiche.

La Commissione europea ha inviato all'Italia una richiesta formale di presentazione delle proprie osservazioni sulle disposizioni della legislazione nazionale (Legge Bancaria del 1993 e " Istruzioni di vigilanza per le banche ", che si riferiscono a loro volta all'articolo 2359 del Codice Civile) che richiedono delle decisioni da parte delle autorità di vigilanza per quanto riguarda l'acquisizione di partecipazioni azionarie nelle banche nazionali italiane da parte di altre banche dell'Unione europea.

La regolamentazione italiana potrebbe causare, secondo la Commissione, un disincentivo agli investimenti da parte di altri Stati membri nell'industria bancaria italiana, in violazione delle regole del Trattato della Comunità europea sulla libera circolazione dei capitali (Articolo 56) e sul diritto di stabilimento (Articolo 43).

Secondo l'organo comunitario, gli Stati membri devono rispettare sia le libertà di base garantite dal Trattato della Comunità europea sia sottomettersi alla Direttiva attinente nel momento in cui legiferano, creano o rafforzano le procedure amministrative.

Decisione del Mediatore

Con propria decisione (n. 1875/2005/GG 9.11.2005 ufficializzata il 22.11.2005) il mediatore europeo ha stigmatizzato il comportamento del Consiglio dell'Unione europea, il quale ha commesso un atto di cattiva amministrazione non fornendo informazioni richieste da un cittadino su documenti non protetti da segreto perché non concernenti informazioni sensibili.

La decisione riguarda il caso di un cittadino che nel marzo di quest'anno aveva chiesto al Consiglio dell'Unione europea di trasmettergli documenti su uno specifico accordo tra gli Stati membri nel quadro della cooperazione in materia di difesa.

Il Consiglio aveva risposto negativamente alla richiesta, sostenendo che non esistevano documenti disponibili.

Solo in una fase successiva - dopo l'intervento del Mediatore - il Consiglio aveva ammesso che alcuni dei documenti richiesti esistevano e aveva presentato le sue scuse al cittadino richiedente attribuendo l'atteggiamento iniziale a "un errore burocratico".

Il Mediatore ha replicato che il Consiglio si è comportato in modo scorretto e che questo comportamento costituisce un caso di cattiva amministrazione.

Alla fine il cittadino richiedente ha avuto una parte dei documenti, ma non tutti, dato che probabilmente una parte delle carte è stata distrutta o non si trovava.

Grazie all'intervento del Mediatore, il Consiglio ha però modificato le regole interne sull'accesso ai documenti e solo per questo l'Ombudsman europeo si è limitato a una critica formale, chiarendo che d'ora in poi il Consiglio deve rispondere al più presto a richieste di questo tipo.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Proposta di direttiva COM (2004) 2 adottata dalla Commissione europea il 13 gennaio 2004 relativa ai servizi nel mercato interno - Parere del Parlamento in prima lettura del 16 febbraio 2006

Istituzione emittente: Procedura di codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio

Pubblicazione: -

Entrata in vigore: -

Destinatari: Stati membri

Materia: Mercato interno - Diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi

Sintesi

La **proposta di Direttiva europea relativa ai servizi nel mercato interno "Bolkestein"**, approvata dalla Commissione Europea all'unanimità, il 13 gennaio 2004, ha compiuto un altro passo avanti: dopo l'11 novembre 2005, data in cui si è tenuta l'udienza al Parlamento Europeo della Commissione per la Concorrenza e il Mercato Interno, il 29 novembre la proposta è stata sottoposta al vaglio del Consiglio dei Ministri Europei e da lì è iniziato l'iter procedurale che ha visto l'**approvazione con emendamenti del testo da parte del Parlamento Europeo in prima lettura il 16 febbraio 2006.**

Si giungerà, probabilmente a marzo 2006, al voto finale del Parlamento Europeo.

Tale direttiva è meglio conosciuta in tutta Europa come direttiva "Bolkestein" dal nome del suo presentatore, Frits Bolkestein (liberale olandese) ex Commissario Europeo per la Concorrenza e il Mercato Interno dell'uscente commissione Prodi.

La proposta di direttiva Bolkestein si inserisce nel processo di riforme economiche avviato dal Consiglio europeo di Lisbona allo scopo di fare dell'Unione Europea, entro il 2010, un paese con una economia tra le più competitive nel mondo. Il notevole potenziale di crescita e di creazione di posti di lavoro che caratterizza il settore dei servizi - secondo la lettura di tale direttiva - non ha ancora potuto concretizzarsi a causa dei numerosi "ostacoli" che si opporrebbero allo sviluppo delle attività di servizi nel mercato interno.

Essa tenta, quindi, di imporre una concorrenza a livello europeo a chi lavora nei servizi, andando a colpire in sostanza settori professionali nazionali di ogni livello (dai dentisti agli idraulici, dagli avvocati agli infermieri), e, se sarà adottata, avrà come conseguenza che tutti i servizi forniti dai 25 stati membri dell'Unione europea saranno considerati come prodotti economici ordinari.

Di conseguenza, settori essenziali, quali la cultura, l'istruzione, le cure sanitarie e tutti i servizi relativi ai sistemi nazionali di protezione sociale potranno essere soggetti alle stesse forme di concorrenza economica delle merci.

La direttiva, nella formulazione originaria presentata dalla Commissione, intendeva per servizi "qualsiasi attività economica normalmente fornita dietro remunerazione senza che ciò esiga che il servizio sia pagato da coloro che ne beneficiano".

Configurandosi come una direttiva "orizzontale" e non nominando alcun settore in particolare, si doveva applicare dovunque sia possibile l'apertura di un mercato, intendendo l'esistenza di un mercato "ogni settore di attività economica in cui un servizio può essere fornito da un privato".

Il cuore della Direttiva Bolkenstein, sempre nella formulazione originaria presentata dalla Commissione, risiedeva nell'art. 16 relativo al principio "del paese di origine", ove si prevedeva che i lavoratori o prestatori di servizio fossero soggetti esclusivamente alla legislazione del paese di origine (deroga al trattato), ovvero lo stato membro d'origine fosse responsabile del controllo dell'attività di servizio e del suo esercizio, in particolare per quanto riguarda i contratti di lavoro.

Con questo principio, l'UE rinunciava definitivamente alla pratica dell'armonizzazione fra le normative dei singoli Stati, pratica che era finora assurda ad elemento fondante l'Unione stessa.

Secondo tale principio, un fornitore di servizi sarebbe stato sottoposto esclusivamente alla legge del paese in cui ha sede l'impresa, e non a quella del paese dove fornisce il servizio.

Per esempio un'impresa ungherese che avesse distaccato lavoratori ungheresi in Francia o in Germania, non avrebbe dovuto più chiedere l'autorizzazione alle autorità francesi o tedesche se avesse già ottenuto l'autorizzazione delle autorità ungheresi, e a quei lavoratori si sarebbe applicata solo la legislazione di origine.

Quindi, un'impresa avrebbe potuto assumere i lavoratori e poi trasferirli in un altro Stato, mantenendo leggi, contratti, norme di sicurezza e di controllo del paese d'origine, ossia ove i lavoratori vengono assunti.

La Direttiva Bolkenstein è stata elaborata dopo la consultazione di ben 10.000 aziende europee, ma nessun sindacato e/o organizzazione della società civile, ed è stata perciò fortemente contestata da partiti politici e diverse istanze nazionali ed europee, in particolare dai movimenti sociali usciti dal Forum Sociale Europeo di Londra, in cui si è proposto il lancio di una campagna continentale per il ritiro completo e immediato della stessa.

Il timore è che per questa via si scardinino i contratti, le norme di legge e di sicurezza, si crei un meccanismo di concorrenza selvaggia tra imprese e lavoratori, che porti allo smantellamento dei diritti sociali europei.

Inoltre, gli ostacoli "burocratici" alla competitività, che la direttiva si prefigge di eliminare tra i suoi scopi, sono in larga parte quelle disposizioni prese dai poteri pubblici per la migliore prestazione del servizio in termini di garanzie sociali ed ambientali, di tutela dell'accesso universale, di trasparenza delle procedure, di qualità del servizio, di diritti del lavoro, di contenimento delle tariffe.

A seguito delle accese polemiche e discussioni che la proposta di direttiva ha suscitato, sia nell'ambito delle istituzioni comunitarie, sia tra gli Stati membri, è recentemente intervenuto un accordo politico a livello europeo in vista dell'esame della direttiva da parte del Parlamento europeo relativamente alla riscrittura del controverso principio del Paese d'origine.

L'intesa raggiunta a livello politico, è sfociata in una modifica del testo originario della direttiva da sottoporre all'Europarlamento, ove non si parla più di Paese d'origine, ma di "libera prestazione dei servizi" e "si introducono disposizioni per garantire l'eliminazione dalle normative nazionali degli ostacoli che impediscono la fornitura di servizi transfrontalieri" .

Anche il campo di applicazione della direttiva ne è uscito profondamente modificato, con l'esclusione dei servizi di interesse generale, quelli bancari, finanziari, le assicurazioni, i servizi fiscali, quelli di trasporto, medico-sanitari, audiovisivi, quelli giuridici (notai, avvocati) e i giochi d'azzardo.

Con l'approvazione del testo emendato da parte del Parlamento Europeo in prima lettura, avvenuta il 16 febbraio 2006, il progetto di liberalizzazione dei servizi ha ripreso il suo corso anche se in modo meno incisivo di quanto originariamente proposto dalla Commissione.

La proposta di direttiva approvata prevede, infatti, rispetto al testo originario, che l'applicazione del principio del Paese d'origine sia sostituita dalle regole vigenti nel Paese in cui il prestatore di servizi straniero vuole aprire un'attività, per preservare il cd. "modello sociale europeo" nei confronti delle imprese e dei lavoratori provenienti dall'Est, disposti ad accettare condizioni inferiori.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano
11.1.2006 COM (2005) 718 definitivo

Istituzione emittente: Commissione delle Comunità europee

Pubblicazione: -

Entrata in vigore: -

Destinatari: Stati membri

Materia: Ambiente urbano - consumatori e tutela della salute - sviluppo sostenibile

Sintesi

Il provvedimento si colloca nell'ambito della strategia europea relativa al miglioramento dell'ambiente nelle aree urbane, aree che svolgono un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile.

Il documento sottolinea che nelle aree urbane gli aspetti ambientali, economici e sociali sono maggiormente interconnessi, poiché nelle città si concentrano numerosi problemi di ordine ambientale ed esse sono il motore dell'economia, il centro degli affari e degli investimenti.

Una qualità elevata dell'ambiente urbano appare in linea con la priorità accordata, nell'ambito della strategia di Lisbona, all'obiettivo di "rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro".

Come ha dichiarato il commissario per l'ambiente, Stavros Dimas, "l'Europa ha bisogno di città sostenibili e in grado di offrire un'elevata qualità della vita, nelle quali sia piacevole vivere e lavorare e le imprese siano invogliate ad investire".

Per questo motivo la Commissione europea ha proposto una nuova strategia tematica sull'ambiente urbano, che intende affrontare varie tematiche ambientali con un approccio globale, ossia prestando particolare attenzione alle interconnessioni con altri problemi e settori di intervento.

Il programma di azione sull'ambiente urbano - in via di definizione - prevede una stretta collaborazione tra gli Stati membri, al fine di facilitare lo scambio di informazioni ed esperienze tra le varie autorità locali e regionali, ed essere quindi in grado di conoscere e applicare le misure più efficaci adottate ovunque a livello europeo.

Nell'ottica della Commissione lo scambio di esperienze tra città dovrebbe costituire un forte stimolo per il miglioramento delle condizioni di vita nei centri urbani, attraverso la adozione di soluzioni a problemi pratici già sperimentate con successo in altre realtà simili, ma non sufficientemente conosciute, diffuse e utilizzate.

Viene proposto, inoltre, di incoraggiare le autorità locali affinché adottino un approccio alla gestione urbana maggiormente integrato, invitando gli Stati membri ad appoggiare tale processo e ad avvalersi delle opportunità offerte a livello comunitario.

Le principali azioni, a livello strategico, previste dalla strategia tematica sull'ambiente urbano sono:

- Orientamento relativi ad una gestione ambientale integrata (p.es. iniziative volontarie dell'Agenda 21 locale e della Carta di Aalborg; investimenti nel trasporto urbano sostenibile e recupero terreni abbandonati);
- Percorsi di formazione (ad es. formazione su normative ambientali specifiche e partecipazione effettiva del pubblico che incoraggi i cittadini a modificare il loro comportamento);
- Sostegno allo scambio di conoscenze ed esperienze (sostenere lo scambio di migliori pratiche nell'UE);
- Sviluppo di un portale internet destinato alle autorità locali, per il più facile accesso alle informazioni.

La strategia è transettoriale, ossia riguarda numerosi settori e problemi diversi ed è destinata a contribuire all'attuazione delle priorità del Sesto programma di azione in materia di ambiente e di altre politiche ambientali, attraverso le quali si potranno creare sinergie tra diversi ambiti strategici che porteranno a migliori risultati, sia per l'ambiente sia per la qualità generale della vita nelle aree urbane.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa

Istituzione emittente: Procedura di codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 25 novembre 2005 L 309/12

Entrata in vigore: 15 giugno 2007 (termine di applicazione)

Destinatari: Stati membri

Materia: Mercato comune - Politica economica e monetaria - libera circolazione dei capitali

Sintesi

Il Regolamento CE n. 1889/2005 interviene nell'ambito della disciplina relativa all'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria, che comportano uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali.

Esso ha lo scopo di contribuire a fronteggiare il fenomeno dell'introduzione, all'interno dell'UE, di proventi di attività illecite nel sistema finanziario e il loro investimento previo riciclaggio, per assicurare uno sviluppo economico sano e sostenibile dell'Unione stessa.

Tale argomento è stato già oggetto di attenzione da parte del legislatore comunitario con la direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio

dei proventi di attività illecite. La direttiva ha introdotto un meccanismo comunitario volto a prevenire il riciclaggio di capitali controllando le operazioni effettuate attraverso enti creditizi e finanziari e taluni tipi di professioni.

Poiché c'è il rischio che l'applicazione di tale meccanismo provochi l'aumento dei movimenti di denaro contante a fini illeciti, la direttiva 91/308/CEE viene integrata, con il regolamento in esame, da un sistema di sorveglianza sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce.

L'emanazione del Regolamento è stata dettata anche dalla considerazione che le disparità legislative esistenti in materia di controlli all'interno degli Stati membri, sono pregiudizievoli al corretto funzionamento del mercato interno.

Il Regolamento si propone lo scopo di armonizzare a livello comunitario il sistema dei controlli per garantire un livello equivalente di sorveglianza sui movimenti di denaro contante attraverso le frontiere della Comunità. Detta armonizzazione non pregiudica la possibilità per gli Stati membri di applicare, a norma delle vigenti disposizioni del trattato, controlli nazionali sui movimenti di denaro contante all'interno della Comunità.

L'atto in esame integra, quindi, in tale senso le disposizioni della direttiva 91/308/CEE, stabilendo norme armonizzate per la sorveglianza, da parte delle autorità competenti, sul denaro contante che entra nella Comunità o ne esce.

Il Regolamento prevede che ogni persona fisica che entra nella Comunità o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10 000 EURO deve dichiarare tale somma alle autorità competenti dello Stato membro attraverso il quale essa entra nella Comunità o ne esce. L'obbligo di dichiarazione non si ritiene soddisfatto se le informazioni fornite sono inesatte o incomplete.

Le informazioni potranno essere fornite in forma scritta, orale o elettronica secondo quanto deciso dallo Stato membro. Tuttavia il dichiarante, qualora lo desideri, ha diritto di fornire le informazioni per iscritto e qualora sia stata presentata una dichiarazione scritta, ha diritto ad ottenere una copia autenticata.

Al fine di controllare l'adempimento dell'obbligo di dichiarazione i funzionari delle autorità competenti sono autorizzati, alle condizioni previste dalla legislazione nazionale, a sottoporre a misure di controllo le persone fisiche, i loro bagagli e i loro mezzi di trasporto ed in caso di inadempimento dell'obbligo di dichiarazione il denaro contante può essere trattenuto dalle autorità amministrative competenti.

Qualora sussistano indizi di attività illecite associate al movimento di denaro contante di cui alla direttiva 91/308/CEE, le informazioni raccolte (il nome completo, la data e il luogo di nascita e la cittadinanza della persona nonché i dati relativi al mezzo di trasporto utilizzato) possono essere registrati e trattati dalle autorità competenti dello Stato membro e trasmesse alle autorità competenti degli altri Stati membri.

Naturalmente il trattamento dei dati e lo scambio di informazioni debbono avvenire nel rispetto del segreto d'ufficio e nel pieno rispetto delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati, in particolare della direttiva 95/46/CE e del regolamento (CE) n.45/2001.

Normativa comunitaria

Tipo di atto e data: Regolamento (CE) n. 2111/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2005 relativo all'istituzione di un elenco comunitario di vettori aerei soggetti a un divieto operativo all'interno della Comunità e alle informazioni da fornire ai passeggeri del trasporto aereo sull'identità del vettore aereo effettivo e che abroga l'articolo 9 della direttiva 2004/36/CE

Istituzione emittente: Procedura di codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio

Pubblicazione: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 27.12.2005 L 344

Entrata in vigore: gli articoli 10, 11 e 12 si applicano dal 16 luglio 2006 e l'articolo 13 dal 16 gennaio 2007 (termine di applicazione)

Destinatari: Stati membri

Materia: sicurezza - consumatori e tutela della salute - politica dei trasporti - trasparenza

Sintesi

L'intervento in esame trae origine dalla necessità avvertita a livello comunitario che i vettori aerei perseguano una politica di trasparenza nei confronti dei passeggeri per quanto riguarda le informazioni connesse alla sicurezza.

La pubblicazione di tali informazioni dovrebbe contribuire alla conoscenza da parte dei passeggeri del livello di affidabilità dei vettori aerei.

Per tali ragioni il Regolamento emanato prevede la formulazione di un elenco, basato su criteri comuni elaborati a livello comunitario, dei vettori aerei che per motivi di sicurezza sono soggetti a un divieto operativo nella Comunità, al fine di assicurare la massima trasparenza, ed in via prioritaria, garantire ai passeggeri un elevato livello di protezione come consumatori.

Di fatto verrà pubblicata una "lista nera" per le compagnie aeree a rischio.

Ogni Stato membro dovrà applicare sul proprio territorio i divieti operativi inclusi nell'elenco comunitario ai vettori aerei oggetto di tali divieti.

L'elenco comunitario dovrebbe essere completato per il prossimo mese di marzo ed impegna la Commissione ad esaminare gli attuali divieti operativi formulati dagli Stati membri, aggiornandoli secondo criteri e procedure comuni.

Il Regolamento prevede che in caso di urgenza ciascuno Stato membro possa comunque imporre un divieto operativo immediato sul proprio territorio.

Per garantire ai passeggeri un effettivo livello di sicurezza, i divieti operativi vengono estesi alle compagnie aeree che, pur essendo in regola, noleggiino i velivoli di altre compagnie interdette.

E' prevista la pubblicazione periodica dell'elenco comunitario sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità europea, esso, inoltre, verrà reso disponibile presso gli aeroporti, gli operatori commerciali e i siti internet delle compagnie aeree.

L'elenco comunitario conterrà, inoltre, le norme sulle informazioni destinate ai passeggeri aerei circa l'identità del vettore aereo effettivo dei voli da essi utilizzati.

In particolare, dal 16 luglio 2006 (data di entrata in vigore degli artt. 10, 11 e 12 del Regolamento) i viaggiatori avranno il diritto di essere informati sulla identità probabile del vettore aereo effettivo già all'atto della prenotazione.

Il contraente del trasporto aereo (la compagnia aerea, un tour operator o un intermediario venditore di biglietti) dovrà comunque comunicare ai propri clienti i dati definitivi non appena disponibili.

Ogni ulteriore variazione di identità dei vettori sarà comunicata al momento del check-in o, nel caso di coincidenze, prima dell'imbarco.

Tali disposizioni si applicano indipendentemente dal fatto che il volo sia o no un volo di linea o che faccia parte o meno di un servizio "tutto compreso".

Le disposizioni del Regolamento si applicano al trasporto aereo di passeggeri ogniqualvolta il volo faccia parte di un contratto di viaggio e tale viaggio sia iniziato nella Comunità, ovvero si tratti di voli di rientro da paesi terzi o di voli ulteriori tra scali interni di paesi terzi.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-458/03 Parking Brixen GmbH / Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG

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

Termine per l'attuazione: -

Materia: tutela della concorrenza - affidamento diretto - "in house providing" - appalti pubblici - procedure di aggiudicazione di appalti pubblici - concessione di servizi - gestione di parcheggi pubblici a pagamento

SINTESI

La sentenza in esame, intervenuta in una causa relativa all'affidamento di un incarico per la realizzazione di un parcheggio da parte di una ex Società municipalizzata, trasformata in S.p.A., ha ulteriormente precisato i requisiti del cd. affidamento "in house providing" ribadendo che un'autorità pubblica non può attribuire senza previo espletamento di gara una concessione di pubblici servizi a una società se l'operazione non ha rilevanza puramente interna (in house).

La Corte ha preliminarmente precisato che nel caso in esame, trattandosi di una concessione, la direttiva sugli appalti pubblici di servizi non è applicabile, ma l'autorità pubblica è comunque tenuta a rispettare le norme generali del Trattato CE e i principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza.

La vicenda si dipana dal 2001, anno in cui il Comune di Bressanone trasformava la Servizi Municipalizzati Bressanone, azienda del comune, in una società per azioni denominata Stadtwerke Brixen AG (la «ASM Bressanone Spa»). Il capitale sociale di questa era interamente detenuto dal comune, che era tuttavia autorizzato dalla normativa nazionale a restarne l'unico azionista solo per i due anni successivi.

Nel 2002 il comune di Bressanone concludeva con la ASM Bressanone Spa una convenzione per l'affidamento della gestione di un parcheggio per un periodo di nove anni.

Come corrispettivo per la gestione del parcheggio, la ASM Bressanone Spa si vedeva riconosciuto il diritto alla riscossione delle tasse di parcheggio, a fronte dell'obbligo di garantire il servizio di locazione gratuita di biciclette, nonché di manutenzione del parcheggio ed a condizione che il mercato settimanale continuasse a tenersi in quell'area,.

La società Parking Brixen GmbH, che gestiva un altro parcheggio nel comune di Bressanone, contestava dinanzi al Tribunale amministrativo, Sezione autonoma per la provincia di Bolzano, l'attribuzione della gestione del parcheggio alla ASM Bressanone Spa perché il Comune di Bressanone avrebbe dovuto effettuare un bando di gara pubblica per l'affidamento del servizio.

Il comune di Bressanone si difendeva affermando di controllare per intero la ASM Bressanone Spa, cosicché non vi sarebbe stata aggiudicazione di un appalto o concessione a favore di terzi. Per tale ragione non vi sarebbe stato obbligo di gara d'appalto.

In tale contesto, il T.A.R. ha deciso di sottoporre due questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia delle Comunità europee:

- 1) Se nel caso di attribuzione della gestione di parcheggi pubblici a pagamento, oggetto della materia controversa, si tratti di un appalto di pubblico servizio ai sensi della direttiva 92/50/CEE ovvero di una concessione di pubblico servizio, nei cui confronti si applicano le regole sulla concorrenza della Comunità europea, in particolare gli obblighi di parità di trattamento e trasparenza.
- 2) Se - qualora si dovesse effettivamente trattare di una concessione di pubblico servizio avente ad oggetto la gestione di un servizio pubblico locale - l'attribuzione della gestione di un pubblico parcheggio a pagamento, che può essere effettuata senza svolgimento di pubblica gara ai sensi dell'art. 44, n. 6, lett. b), della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, modificata dall'art. 10 della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 10, e ai sensi dell'art. 88, n. 6, lett. a) e b), del testo coordinato delle disposizioni sull'ordinamento dei comuni, sia compatibile con il diritto comunitario e, in particolare, con i principi della libera prestazione dei servizi e della libera concorrenza, del

divieto di discriminazione e degli obblighi che ne conseguono di parità di trattamento e di trasparenza come pure del principio di proporzionalità, nel caso in cui si tratti di una società per azioni che, conformemente all'art. 115 del decreto legislativo n. 267/2000, è stata costituita mediante la trasformazione di un'azienda speciale di un comune e il cui capitale azionario al momento dell'attribuzione era detenuto al 100% dal comune, ma il cui il Consiglio di amministrazione dispone dei più ampi poteri di ordinaria amministrazione entro un valore di EURO 5 000 000 per affare.

Il giudice del rinvio, con la prima questione, chiede in sostanza se l'attribuzione, da parte di un'autorità pubblica ad un prestatore di servizi, della gestione di un parcheggio pubblico a pagamento, per la quale il prestatore riceva come corrispettivo le somme versate dai terzi per l'utilizzo del parcheggio, costituisca un appalto pubblico di servizi, ai sensi della direttiva 92/50, ovvero una concessione di pubblici servizi a cui tale direttiva non è applicabile.

Al riguardo la Corte rileva che la direttiva che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi si applica agli appalti che comportano un corrispettivo pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, ma non alle concessioni di servizi.

Nella fattispecie, poiché la remunerazione del prestatore di servizi proviene dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo del parcheggio, tale forma di remunerazione implica che il prestatore assuma il rischio della gestione dei servizi in questione, delineando in tal modo una concessione di pubblici servizi.

Pertanto, trattandosi di una concessione di pubblici servizi, la direttiva non è applicabile, tuttavia la Corte sottolinea che l'autorità pubblica è in principio tenuta a rispettare le norme generali del Trattato CE, quali la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, nonché i principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza.

La Corte coglie l'occasione per ribadire (v. sentenza Teckal) e precisare che l'applicazione di queste regole è esclusa solamente nel caso in cui:

1. l'autorità pubblica concedente eserciti sull'ente concessionario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
2. l'ente realizzi la maggior parte della sua attività con l'autorità che lo detiene. Tale controllo deve essere pregnante, ossia consentire all'autorità concedente di avere un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti dell'ente.

Trattandosi di un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le due condizioni enunciate, secondo la Corte, debbono formare oggetto di un'interpretazione restrittiva e l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza delle circostanze eccezionali che giustificano la deroga a quelle regole grava su colui che intenda avvalersene (v. sentenza Stadt Halle e RPL Lochau).

Nel caso di specie, la Corte osserva che la ASM Bressanone Spa gode di un vasto margine di autonomia che esclude che il comune eserciti su di essa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

La Società in questione ha infatti acquisito, a parere della Corte, una vocazione commerciale che rende precario il controllo del comune, e ciò sarebbe dimostrato da:

- a) la trasformazione della Servizi Municipalizzati Bressanone - azienda speciale del comune di Bressanone - in una società per azioni (ASM Bressanone Spa) e la natura di questo tipo di società;
- b) l'ampliamento dell'oggetto sociale, giacché la società ha cominciato ad operare in nuovi importanti settori, in particolare quelli del trasporto di persone e merci, dell'informatica e delle telecomunicazioni, pur conservando la vasta gamma di attività precedentemente esercitate dall'azienda speciale, tra cui quella di adduzione dell'acqua e di depurazione delle acque reflue, di fornitura di calore ed energia, di smaltimento dei rifiuti e di costruzione di strade;
- c) l'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali;
- d) l'espansione territoriale delle attività della società a tutta l'Italia e all'estero;
- e) i considerevoli poteri conferiti al Consiglio di amministrazione, senza che in pratica venga esercitato alcun controllo gestionale da parte del comune.

Conseguentemente, precisa la Corte, senza che sia necessario verificare se l'ente concessionario realizzi la parte essenziale della sua attività con l'autorità pubblica concedente, l'attribuzione di una concessione di pubblici servizi da parte di un'autorità pubblica a un simile ente non può essere considerata un'operazione interna a quell'autorità, a cui le norme comunitarie sono inapplicabili.

La Corte conclude, quindi, che la totale mancanza di gara nel caso di un'attribuzione di concessione di pubblici servizi come quella controversa non è conforme al diritto comunitario.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) 6 dicembre 2005 nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04,

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: Regno Unito - Spagna

Termine per l'attuazione: -

Materia: polizia sanitaria - mangimi composti per animali - indicazione dell'esatta percentuale dei componenti di un prodotto - violazione del principio di proporzionalità -

SINTESI

Con la sentenza in argomento la Corte di giustizia comunitaria afferma il principio che, quando una giurisdizione di uno Stato membro ritenga che ricorrano i presupposti in base ai quali essa può sospendere l'applicazione di un atto comunitario, in particolare quando la questione riguardante la validità di tale atto sia già stata sottoposta alla Corte, le autorità amministrative nazionali competenti degli altri Stati membri non possono sospendere l'applicazione dell'atto controverso finché la Corte non si sia pronunciata riguardo alla sua validità. Spetta infatti al solo giudice nazionale verificare, prendendo in considerazione le circostanze del caso di specie che gli è sottoposto, se siano soddisfatte le condizioni per la concessione di provvedimenti provvisori cautelari.

La sentenza pone fine ad un procedimento che vedeva i ricorrenti nelle cause principali, sostenuti dai governi spagnolo e britannico, sostenere che l'obbligo di comunicazione della composizione esatta degli alimenti, prevista da norme comunitarie, lede gravemente i loro diritti ed interessi economici, oltre a non essere necessaria alla protezione della salute stante la normativa già esistente nel settore dei mangimi.

L'art. 1, punto 5, della direttiva 2002/2 prevede, infatti, che gli Stati membri "prescrivono che i produttori di mangimi composti sono tenuti a mettere a disposizione delle autorità incaricate di effettuare i controlli ufficiali, su richiesta di queste ultime, qualsiasi documento relativo alla composizione degli alimenti destinati ad essere immessi in circolazione che consenta di verificare la correttezza delle informazioni fornite sull'etichetta".

Il problema verte in merito all'interpretazione da darsi alle direttive 79/373, 70/524/CEE e 1999/29/CE relative ai mangimi per animali e, in particolare, all'imposizione di mettere a disposizione delle autorità nazionali competenti ogni documento relativo alla composizione degli alimenti, agli additivi nell'alimentazione degli animali e alle sostanze e prodotti indesiderabili nell'alimentazione degli animali.

I ricorrenti lamentavano l'assenza di fondamento normativo nell'art. 152, n. 4, lett. b), CE; la violazione del diritto fondamentale di proprietà e la violazione del principio di proporzionalità.

Fino alla modifica operata con la direttiva 2002/2, infatti, la direttiva 79/373/CEE prevedeva una formula di dichiarazione flessibile, limitata all'indicazione delle materie prime, senza specificarne la quantità negli alimenti destinati ad animali da produzione, ed ammetteva la possibilità di dichiarare categorie di materie prime anziché le materie prime stesse.

La crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina e la recente crisi della diossina hanno dimostrato l'inadeguatezza delle disposizioni, evidenziando la necessità di informazioni più particolareggiate, qualitative e quantitative, sulla composizione dei mangimi destinati agli animali da produzione.

Secondo la Corte, la dichiarazione delle materie prime contenute nei mangimi costituisce, in alcuni casi, un importante elemento di informazione per gli allevatori. Inoltre, i governi italiano, olandese, danese, ellenico e francese, il

Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno sostenuto che il requisito relativo all'indicazione delle percentuali degli ingredienti che compongono l'alimento non viola il principio di proporzionalità, dato l'obiettivo di protezione della sanità pubblica perseguito.

Come evidenziato in corso di causa, l'obbligo di indicare le percentuali dei componenti di un alimento costituisce, in base al principio di precauzione, una misura idonea a contribuire all'obiettivo di protezione della salute animale ed umana, consentendo di identificare i componenti di un alimento che si sospetta siano contaminati senza attendere i risultati delle analisi di laboratorio.

La Corte si è poi pronunciata sulla questione relativa alla individuazione dei presupposti in base ai quali un giudice nazionale di uno Stato membro può sospendere l'applicazione di un atto controverso delle istituzioni comunitarie, in particolare quando la questione riguardante la validità dell'atto controverso sia già stata sottoposta alla Corte da un giudice di uno Stato membro.

In particolare il quesito verteva sulla circostanza se anche gli organismi governativi competenti degli altri Stati membri possano, senza intervento giudiziario, sospendere essi stessi l'applicazione dell'atto controverso, finché la Corte (...) si sia pronunciata riguardo alla validità dell'atto di cui trattasi.

Al riguardo, la Corte ha stabilito che, per verificare se le condizioni relative all'urgenza e al rischio di un danno grave e irreparabile siano soddisfatte, il giudice del procedimento sommario deve esaminare le circostanze del caso di specie, valutando gli elementi che consentono di accertare se l'immediata esecuzione dell'atto in ordine al quale è formulata l'istanza di provvedimenti provvisori possa comportare in capo al richiedente danni irreversibili, che non potrebbero essere riparati qualora l'atto comunitario dovesse essere dichiarato invalido.

Sull'eventualità di un'applicazione "estesa" delle decisioni di uno Stato, utilizzabili anche dagli altri Stati membri, la Corte ha chiarito che, in quanto giudice chiamato ad applicare le norme comunitarie nell'ambito della propria competenza, e tenuto, quindi, a garantire la piena efficacia del diritto comunitario, il giudice nazionale investito di una domanda di provvedimenti provvisori deve tener conto del pregiudizio che il provvedimento urgente può arrecare al regime giuridico istituito da un atto comunitario in tutta la Comunità.

Esso è tenuto a prendere in considerazione, da una parte, l'effetto cumulativo provocato nell'ipotesi in cui numerosi giudici emanassero anch'essi provvedimenti urgenti per motivi analoghi e, dall'altra, la specificità della situazione del richiedente, che lo differenzia dagli altri operatori economici interessati.

Di conseguenza, anche quando una giurisdizione di uno Stato membro ritenga che ricorrano i presupposti in base ai quali essa può sospendere l'applicazione di un atto comunitario, in particolare quando la questione riguardante la validità di tale atto è già stata sottoposta alla Corte, le autorità amministrative nazionali competenti degli altri Stati membri non possono sospendere l'applicazione di tale atto finché la Corte non si sia pronunciata riguardo alla sua validità.

Spetta infatti al solo giudice nazionale verificare, prendendo in considerazione le circostanze del caso di specie che gli è sottoposto, se siano soddisfatte le condizioni per la concessione di provvedimenti provvisori.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di giustizia nella causa C176/03, avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'art. 35 UE, proposto il 15 aprile 2003 dalla Commissione delle Comunità europee contro il Consiglio dell'Unione europea

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, Danimarca, Repubblica federale di Germania, Repubblica ellenica, Regno di Spagna, Repubblica francese, Irlanda, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica portoghese, Repubblica di Finlandia, Regno di Svezia, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

Termine per l'attuazione: -

Materia: Protezione dell'ambiente - Sanzioni penali - Competenza della Comunità - Fondamento normativo - Articolo 175 CE

SINTESI

La sentenza in esame interviene a decidere il ricorso presentato dalla Commissione delle Comunità europee alla Corte di giustizia per l'annullamento della decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, strumento mediante il quale l'Unione europea intende reagire, di concerto, al preoccupante aumento dei reati contro l'ambiente.

La decisione quadro definisce una serie di reati contro l'ambiente, per i quali gli Stati membri sono invitati ad adottare sanzioni di natura penale, "effettive, proporzionate e dissuasive" e che devono ricomprendere "per lo meno nei casi più gravi, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione".

Le ragioni del ricorso risiedono nel fatto che la Commissione è dell'opinione che la decisione quadro non sia lo strumento giuridico idoneo con cui obbligare gli Stati membri ad introdurre sanzioni di carattere penale a livello nazionale in caso di reati a danno dell'ambiente. La Commissione, come sottolineato in numerose occasioni in seno agli organi del Consiglio, ritiene che, nell'ambito delle competenze attribuitele, la Comunità possa obbligare uno Stato membro ad imporre sanzioni a livello nazionale, - se del caso anche penali - qualora ciò appaia necessario ai fini del raggiungimento di un obiettivo comunitario.

Senza con ciò rivendicare al legislatore comunitario una competenza generale in materia penale, la Commissione ritiene che quest'ultimo sia competente, in forza dell'art. 175 CE, ad imporre agli Stati membri l'obbligo di prevedere sanzioni penali in caso d'infrazione alla normativa comunitaria in materia di protezione ambientale, allorché reputa che ciò configuri un mezzo necessario per garantire l'efficacia di tale normativa. L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali, in particolare degli elementi che costituiscono reati contro l'ambiente, penalmente perseguibili, sarebbe concepita come uno strumento al servizio della politica comunitaria di cui trattasi.

Per tale ragione la Commissione aveva elaborato una proposta di direttiva relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale che, a suo avviso, non è stata adeguatamente esaminata nell'ambito della procedura di codecisione.

Con ordinanza del presidente della Corte, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, da un lato, e il Parlamento, dall'altro, sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni, rispettivamente, del Consiglio e della Commissione.

La Corte di Giustizia, nel decidere il ricorso ha, innanzitutto, ribadito che è pacifico che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità, avendo la Comunità il compito di promuovere «un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo» ed ha chiarito che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie», disposizione questa che sottolinea il carattere trasversale e fondamentale di tale obiettivo.

Secondo la Corte, gli artt. 174 CE e 176 CE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale.

Occorre peraltro ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, la scelta del fondamento normativo di un atto comunitario deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto.

Per quanto riguarda la finalità della decisione quadro, la sentenza ribadisce che risulta tanto dal suo titolo quanto dai suoi primi tre 'considerando' che essa persegue un obiettivo di protezione dell'ambiente. Osserva la Corte che, preoccupato «per l'aumento dei reati contro l'ambiente e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati ove tali reati vengono commessi», il Consiglio, dopo avere constatato che essi costituiscono «una minaccia per l'ambiente» nonché «un problema cui sono confrontati tutti gli Stati membri», ha ritenuto che sia necessario apportarvi «una risposta severa» e «agire di concerto per proteggere l'ambiente in base al diritto penale».

Quanto al contenuto della decisione quadro, essa elenca, all'art. 2, una serie di comportamenti particolarmente gravi a danno dell'ambiente, che gli Stati membri devono sanzionare penalmente.

La Corte si sofferma in particolare sul problema dei limiti della competenza comunitaria in materia penale, affermando che, in via di principio, la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano nella competenza della Comunità.

Pur tuttavia, secondo la Corte, ciò non impedisce al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisca una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente.

Di conseguenza, osserva la Corte, se è vero che gli artt. 1-7 della decisione quadro disciplinano la qualificazione come reati di taluni comportamenti particolarmente gravi contro l'ambiente, essi lasciano tuttavia agli Stati membri la scelta delle sanzioni penali applicabili, le quali devono comunque essere, conformemente all'art. 5, n. 1, della stessa decisione, effettive, proporzionate e dissuasive.

Emerge da quanto precede che, in ragione tanto della loro finalità quanto del loro contenuto, gli artt. 1-7 della decisione quadro hanno ad oggetto principale la protezione dell'ambiente e, conclude la Corte, avrebbero potuto validamente essere adottati sul fondamento dell'art. 175 CE, ossia con direttiva; quindi la decisione quadro, sconfinando nelle competenze che l'art. 175 CE attribuisce alla Comunità, viola nel suo insieme, data la sua indivisibilità, l'art. 47 UE.

Per tali ragioni la sentenza provvede ad accogliere il ricorso e ad annullare la decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-264/03 avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 17 giugno 2003 dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica francese

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, Repubblica francese

Termine per l'attuazione: -

Materia: Inadempimento di uno Stato - Appalti pubblici - Procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi - Libera prestazione dei servizi

SINTESI

Con il ricorso presentato, la Commissione delle Comunità europee chiedeva alla Corte di giustizia di dichiarare che la Repubblica francese era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, per aver riservato, all'art. 4 della legge 12 luglio 1985, n. 85-704, relativa alla committenza pubblica ed ai suoi rapporti con la direzione dei lavori privata, la funzione di committente delegato (stazione appaltante) ad un elenco tassativo di persone giuridiche di diritto francese.

La norma francese impugnata davanti alla Corte prevede che possano essere oggetto di delega di funzione (denominata mandato di committenza delegata) le attività relative alla individuazione delle condizioni di appalto, alla scelta del direttore dei lavori, alla stipula ed esecuzione del contratto, all'approvazione dei progetti preliminari e degli accordi relativi al progetto, alla scelta dell'esecutore e alla esecuzione del contratto d'appalto, nonché al pagamento dei compensi per la direzione dei lavori e per l'esecuzione dell'opera e al collaudo dell'opera medesima.

Secondo la Commissione, il mandato di committenza delegata costituisce un appalto pubblico di servizi ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 92/50 (per gli incarichi al di sopra dei 237.000 euro) e, quindi, si porrebbe la questione della violazione della direttiva 92/50/CEE e dei principi del Trattato per la mancata effettuazione delle procedure di gara.

Secondo il governo francese, invece, il contratto di mandato di committenza delegata previsto dalla legge n. 85-704 non è un contratto di tipo commerciale e non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 92/50 in quanto il mandatario parteciperebbe ad un compito di interesse generale e non potrebbe essere considerato come prestatore di servizi. Esso rappresenterebbe il committente, ciò che corrisponderebbe, per definizione, alla funzione del mandato. In tale contesto, beneficerebbe di un trasferimento di attribuzioni corredato di potere decisionale. La funzione di rappresentanza sarebbe inseparabile da tutte le azioni poste in essere dal mandatario per conto del mandante. Nell'esercitare le sue competenze, che sono in effetti quelle di un'amministrazione aggiudicatrice, il mandatario sarebbe soggetto alle direttive comunitarie sugli appalti pubblici.

Con la sentenza in oggetto la Corte si è posta, innanzitutto, il problema di verificare se e in quale misura il contratto di mandato di committenza delegata, come definito dalla legge n. 85-704, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva, tenuto comunque conto che la direttiva non si applica agli appalti di valore inferiore al limite in questa stabilito.

Come è noto, per tali ultimi appalti sottratti all'ambito di applicazione della direttiva 92/50, si applicano comunque le disposizioni del Trattato CE relative alla libera circolazione. Infatti, sebbene taluni contratti siano esclusi dalla sfera di applicazione delle direttive comunitarie nel settore degli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici che li stipulano sono cionondimeno tenute a rispettare i principi fondamentali del Trattato, in particolare il divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

Inoltre, la Corte ha precisato che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 49 CE, in virtù degli artt. 45, primo comma, CE e 55 CE, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipano, seppur a titolo occasionale, all'esercizio di pubblici poteri.

Per stabilire se il contratto di mandato di committenza delegata ai sensi della legge n. 85-704 rientri o meno nell'ambito di applicazione della direttiva 92/50, la Corte ha verificato se i criteri sanciti dall'art. 1, lett. a), della stessa siano soddisfatti.

All'esito di tale giudizio, la Corte di giustizia ha riconosciuto la fondatezza del ricorso presentato dalla Commissione (con motivazioni che potrebbero avere rilievo anche in Italia rispetto all'art. 19, comma 3 della Legge Merloni che consente di affidare funzioni di stazione appaltante agli ex Provveditorati alle opere pubbliche (oggi SIIT) e alle Province).

La Corte sostiene che il contratto di mandato di committenza delegata ha tutti gli elementi del contratto di appalto di servizi (è quindi un contratto a titolo oneroso concluso per iscritto affidato da una amministrazione aggiudicatrice). Innanzitutto, l'art. 5 della legge n. 85-704 stabilisce che i rapporti tra il committente e il committente delegato sono definiti da una convenzione, da essa stipulata per iscritto. Inoltre, dalla stessa norma risulta che il committente delegato percepisce una remunerazione. Tale convenzione può quindi essere considerata come contratto a titolo oneroso concluso per iscritto.

Per quanto riguarda poi il concetto di «amministrazioni aggiudicatrici», ai sensi dell'art. 1, lett. b), della direttiva 92/50 sono definiti come tali «lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico».

Dal punto di vista soggettivo, benché gli affidatari possano essere delle amministrazioni, per la Corte, in questi casi, devono invece essere considerati come prestatori di servizi.

Le attribuzioni loro affidate, mediante il contratto di mandato di committenza delegata, corrispondono, secondo la Corte, all'esecuzione delle prestazioni di servizi ai sensi del diritto comunitario aventi ad oggetto compiti di assistenza di carattere amministrativo e tecnico.

Non è inoltre decisivo per stabilire se un soggetto effettua prestazioni di servizi, il fatto che gli siano affidate o meno funzioni di interesse generale, visto che «non è insolito, nell'ambito degli appalti pubblici, che l'amministrazione aggiudicatrice affidi ad un terzo una missione economica volta alla soddisfazione di un bisogno di interesse generale».

Infine, la sentenza esclude anche che vi sia un trasferimento di pubblici poteri nel caso in esame, come sostenuto dal governo francese (non soggetto alla direttiva in base alla 'Sentenza Teckal' 1999).

Sul punto, afferma la sentenza "nulla consente di supporre che il mandante eserciti sul mandatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che il mandatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali detentori."

La Corte, ha dunque concluso che, riservando, all'art. 4 della legge 12 luglio 1985, n. 5-704, relativa alla committenza pubblica ed ai suoi rapporti con la direzione dei lavori privata la funzione di committente delegato ad un elenco tassativo di persone giuridiche di diritto francese, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, come modificata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 ottobre 1997, 97/52/CE, oltre che dell'art. 49 CE.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di giustizia del 27 ottobre 2005 nelle cause riunite C-187/04 e C-188/04, aventi ad oggetto due ricorsi per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, presentati dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana

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, Repubblica italiana

Termine per l'attuazione: -

Materia: Inadempimento da parte di uno Stato - Appalti pubblici di lavori - Concessioni di lavori pubblici - Norme di pubblicità

SINTESI

La sentenza trae origine da due ricorsi presentati dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana per inadempimento agli obblighi che ad essa incombono in forza della direttiva che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, per avere l'ente pubblico ANAS SpA affidato la costruzione e la gestione delle autostrade della Valtrompia, da un lato, e della Pedemontana Veneta Ovest, dall'altro, alla Società per l'autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova - SpA - mediante concessione diretta attuata per mezzo di una convenzione non preceduta da pubblicazione di un bando di gara, senza che ne ricorressero i presupposti.

Questa la pronuncia contenuta nella sentenza di condanna dell'Italia, pubblicata il 27 ottobre 2005 dalla seconda sezione della Corte di Giustizia delle Comunità europee in commento.

In merito ai fatti di causa, deve essere osservato che la costruzione e la gestione delle autostrade della Valtrompia e della Pedemontana Veneta Ovest, erano state affidate dall'ANAS alla società concessionaria mediante due concessioni, attribuite per mezzo di una convenzione stipulata il 7 dicembre 1999, in sostituzione della precedente del 21 dicembre 1972.

Secondo la Corte, l'assegnazione per la costruzione e la gestione delle autostrade con procedura a trattativa privata, senza preventiva gara a tutela della concorrenza a livello comunitario, comporta violazione della direttiva che coordina gli appalti pubblici di lavori (93/37/CEE).

Tale disciplina prevede, infatti, che gli enti appaltanti che intendono attribuire concessioni di lavori pubblici superiori ai 5 milioni di euro devono far conoscere la loro intenzione tramite avviso pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

La Commissione, ritenuta sussistente la violazione della direttiva 93/37/CEE, dopo aver indirizzato all'Italia il 18 ottobre 2002 una lettera di costituzione in mora ha emesso un parere motivato invitando ad adottare le misure necessarie entro due mesi dalla notifica.

Poiché le autorità italiane non hanno dato seguito a tale parere, la Commissione ha deciso di ricorrere alla Corte di Giustizia.

Nella sua difesa, il governo italiano ha argomentato, innanzitutto, che, secondo l'interpretazione delle disposizioni nazionali, i lavori consistenti nell'ammodernamento, nell'ampliamento o nel completamento delle autostrade in funzione, tra cui la realizzazione dei raccordi autostradali e dei collegamenti tra le varie autostrade, costituiscono opere che rientrano nel normale esercizio della concessione originaria. Di conseguenza la direttiva 93/37 non troverebbe applicazione.

In secondo luogo, secondo l'Italia, solo mediante la razionalizzazione e l'assorbimento di una parte dei costi da parte della società concessionaria, il cui azionariato è costituito prevalentemente da enti locali, si è reso possibile procedere all'investimento necessario alla realizzazione dei raccordi autostradali in questione.

La Corte non ha tuttavia accolto le argomentazioni del governo italiano ed ha condannato l'Italia per inadempimento, ribadendo, innanzitutto, che una concessione di lavori pubblici è un contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice, avente per oggetto l'esecuzione di un certo tipo di lavori, la cui controprestazione consiste nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

Nella fattispecie, secondo la Corte, alla società concessionaria è stato accordato, come controprestazione della costruzione di raccordi autostradali, il diritto di gestire l'opera e di riscuotere un pedaggio da parte degli utenti: di conseguenza, i contratti di cui trattasi costituiscono "concessioni di lavori pubblici" ai sensi dell'art. 1, lett. d), della direttiva 93/37.

La Corte ha inoltre ricordato che si può far ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione preliminare di un bando di gara solo nei casi tassativamente elencati all'art. 7, n. 3, di tale direttiva e che, secondo una giurisprudenza costante, le disposizioni di una direttiva che autorizzano deroghe alle norme miranti a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato nel settore degli appalti di lavori pubblici devono essere interpretate restrittivamente, gravando l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza delle circostanze eccezionali che giustificano una deroga su colui che intenda avvalersene.

Sotto questo profilo il governo italiano non ha dimostrato l'esistenza di una situazione che giustificasse l'applicazione di una delle eccezioni previste dalla direttiva 93/37, in particolare di quelle che figurano all'art. 7, n. 3, lett. a) e d), della stessa.

Di conseguenza la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza della normativa comunitaria.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di Giustizia del 12 gennaio 2006, causa C-85/05 avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 Ce proposto dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica Italiana

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, Repubblica Italiana

Termine per l'attuazione: -

Materia: Ambiente - consumatori e tutela della salute - Inadempimento di uno Stato - Azione comunitaria in materia di acque - Mancata trasposizione entro il termine prescritto

SINTESI

La sentenza in esame interviene a seguito di un ricorso presentato dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica Italiana per violazione degli obblighi imposti dall'articolo 24, n. 1, della direttiva 2000/60/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, non avendo quest'ultima adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva stessa o, in ogni caso, non avendo comunicato tali disposizioni.

Secondo l'articolo 24, n. 1, primo comma, della direttiva 2000/60/Ce, gli Stati membri dovevano adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quest'ultima entro il 22 dicembre 2003 e informarne immediatamente la Commissione.

Poiché la direttiva non era stata recepita dall'ordinamento giuridico italiano entro il termine prescritto, la Commissione aveva avviato il procedimento per inadempimento di cui all'articolo 226, primo comma, CE. Conformemente a tale disposizione, dopo aver invitato il 27 gennaio 2004 la Repubblica italiana a presentare le sue osservazioni, la Commissione, il 9 luglio 2004, aveva emesso un parere motivato invitando l'Italia ad adottare le misure necessarie per conformarsi agli obblighi imposti dalla detta direttiva entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica del detto parere.

Trascorso tale termine senza che dalle autorità italiane fosse giunta alcuna informazione che consentisse di concludere che le misure necessarie al recepimento della direttiva erano state adottate, la Commissione aveva proposto ricorso alla Corte di giustizia.

Nella sua difesa il governo italiano si richiama all'avvenuta emanazione della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione .

Tale legge impegna il governo ad adottare uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative nel settore della tutela delle acque dall'inquinamento e nel settore della gestione delle risorse idriche.

Per i decreti legislativi di pieno recepimento della direttiva il termine previsto appare quello indicato nella legge di delegazione.

Secondo la Corte di Giustizia, in base a costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e la Corte non può tener conto dei mutamenti successivi (v. sentenze 30 gennaio 2002, causa C-103/00, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1147, punto 23, e 14 settembre 2004, causa C-168/03, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-8227, punto 24).

Nel caso concreto, risultando assodato che, alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, i provvedimenti necessari per garantire il recepimento della direttiva non erano stati ancora adottati, la Corte ha ritenuto fondato il ricorso proposto dalla Commissione ed ha condannato la Repubblica italiana per essere venuta meno agli obblighi imposti dalla detta direttiva.

Giurisprudenza comunitaria

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

Tipo di atto e data: Sentenza della Corte di giustizia 12 gennaio 2006 nella causa C-139/04, avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 226 CE proposta dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana

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, Repubblica italiana

Termine per l'attuazione: -

Materia: Ambiente - tutela della salute - Inadempimento di uno Stato - Qualità dell'aria ambientale - Fissazione di valori limite

SINTESI

La sentenza trae origine da un ricorso presentato dalla Commissione delle Comunità europee contro la Repubblica italiana per inadempimento della normativa comunitaria, per aver comunicato soltanto in parte i metodi utilizzati per la valutazione preliminare della qualità dell'aria in base alle disposizioni della direttiva del Consiglio 27 settembre 1996, 96/62/Ce, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente relativamente ai valori limite di qualità per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo.

La direttiva 96/62 mira a definire i principi di base di una strategia comune in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambientale.

L'articolo 3 della direttiva, intitolato "Attuazione e responsabilità", dispone quanto segue:

"Ai fini dell'attuazione della presente direttiva, gli Stati membri sono tenuti a designare ai livelli appropriati le autorità competenti e gli organismi incaricati di:

- attuare la presente direttiva;
- valutare la qualità dell'aria ambiente;
- autorizzare dispositivi di misurazione (metodi, apparecchi, reti, laboratori);
- garantire la qualità delle misurazioni effettuate dai dispositivi di misurazione, accertando il rispetto di tale qualità da parte di detti dispositivi, in particolare con i controlli interni della qualità in base, tra l'altro, ai requisiti delle norme europee in materia di garanzia della qualità;
- effettuare l'analisi dei metodi di valutazione;
- coordinare, sul proprio territorio, i programmi di garanzia della qualità su scala comunitaria organizzati dalla Commissione.

Qualora gli Stati membri forniscano alla Commissione l'informazione di cui al primo comma, essi la rendono accessibile al pubblico".

Alla Repubblica italiana è stato, in particolare, contestato di aver fornito soltanto informazioni parziali per il 2001 relativamente alle sostanze oggetto della direttiva, e, quindi, di essere venuta meno rispettivamente, agli obblighi ad essa incombenti in forza di una serie di disposizioni della direttiva suddetta, nonché della decisione della Commissione 8 novembre 2001, 2001/839/Ce,

relativa al questionario annuale da redigere ai sensi della normativa comunitaria sopra citata.

In base all'articolo 1 della decisione 2001/839, "gli Stati membri si servono del questionario di cui all'allegato per la presentazione delle informazioni da fornire annualmente ai sensi dell'articolo 11 della direttiva [96/62], in combinato disposto con gli allegati I, II, III, IV e V, e degli articoli 3, 5 e 9, paragrafo 6, della direttiva [1999/30]".

Il governo italiano ha riconosciuto di non aver trasmesso alla Commissione i dati e le informazioni previsti dall'articolo 11 della direttiva 96/62 nei termini impartiti, affermando tuttavia che tutte le comunicazioni oggetto del ricorso in esame erano state regolarmente effettuate in seguito.

La Corte di giustizia, nel ricordare che, secondo costante giurisprudenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e che la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi, con la sentenza in esame ha ribadito che nel caso di specie, tutte le misure richieste dalle direttive 96/62 e 1999/30, nonché dalla decisione 2001/839, non sono state adottate alla scadenza del termine impartito nel parere motivato.

La sentenza ha stigmatizzato il comportamento del governo italiano con riferimento alla mancata comunicazione delle informazioni relative alle sostanze oggetto della direttiva 1999/30 per il 2001, scadenza del termine impartito nel parere motivato come previsto dall'articolo 11, n. 1, lettera a), sub i) e ii), nonché lettera b), della direttiva 96/62 per quanto riguarda varie regioni italiane.

Di conseguenza la Corte ha ritenuto fondato il ricorso proposto dalla Commissione ed ha affermato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 11 della direttiva 96/62, in combinato disposto con l'articolo 4, n. 1, di tale direttiva, nonché con la direttiva 1999/30 e con l'articolo 1 della decisione 2001/839.